

**PENEGAKAN HUKUM DALAM PERKARA PIDANA
OLEH KEJAKSAAN DENGAN BERBASIS PADA
Keadilan Restoratif**

TESIS



Oleh :

ALFI NUR FATA

NIM : 20301900013
Konsentrasi : Hukum Pidana

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2021**

**PENEGAKAN HUKUM DALAM PERKARA PIDANA
OLEH KEJAKSAAN DENGAN BERBASIS PADA
KEADILAN RESTORATIF**

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan
Guna Mencapai Derajat S2 Dalam Ilmu Hukum



**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2021**

**PENEGAKAN HUKUM DALAM PERKARA PIDANA
OLEH KEJAKSAAN DENGAN BERBASIS PADA
Keadilan Restoratif**

TESIS

Oleh :

ALFI NUR FATA
NIM : 20301900013
Konsentrasi : Hukum Pidana

Disetujui oleh
Pembimbing I, Tanggal



Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum.
NIDN: 06-2804-6401

Pembimbing II



Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.
NIDN: 06-1507-6202

Mengetahui
Ketua Program Magister Ilmu Hukum



Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.
NIDN: 06-1507-6202

**PENEGAKAN HUKUM DALAM PERKARA PIDANA
OLEH KEJAKSAAN DENGAN BERBASIS PADA
KEADILAN RESTORATIF**

TESIS

Oleh :


ALFI NUR FATA

NIM : 20301900013

Konsentrasi : Hukum Pidana

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal **5 Agustus 2021**
Dan dinyatakan **LULUS**.

Tim Penguji
Ketua Penguji,


Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., SE.Akt., M.Hum.
NIDN: 06-0503-6205


Anggota I

Prof. Dr. H. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum.
NIDN: 06-2804-6401

UNISSULA
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
جامعة سلطان أبجويج الإسلامية
Anggota II

Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.
NIDN: 06-1507-6202

Mengetahui
Ketua Program Magister Ilmu Hukum


Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.
NIDN: 06-1507-6202

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Alfi Nur Fata

NIM : 20301900013

Dengan ini saya menyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul:

"PENEGAKAN HUKUM DALAM PERKARA PIDANA OLEH KEJAKSAAN DENGAN BERBASIS PADA Keadilan Restoratif"

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.



PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Alfi Nur Fata
NIM : 20301900013
Program Studi : Magister Hukum
Fakultas : Hukum

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi dengan judul:

"PENEGAKAN HUKUM DALAM PERKARA PIDANA OLEH KEJAKSAAN DENGAN BERBASIS PADA KEADILAN RESTORATIF"

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 31 Desember 2021
Yang menyatakan.



Alfi Nur Fata

Motto :

“Jika berbuat baik itu menyenangkan, mengapa harus diuangkan?”



Persembahan:

Tesis ini penulis persembahkan untuk :

1. Orang Tuaku (Ayahanda Muhammad Taufiq Hidayat dan Ibunda (almh) Zulfatun Naim) tercinta;
2. Istri (Rr. Reny Setyowati) dan Putra-putriku (Kanaya Letizia Enzi, Elzio Zyan Farezi dan adik mereka yang masih dalam kandungan) tersayang;
3. Institusiku tercinta, terutama rekan-rekan kerjaku di Kejaksaan Negeri Rembang;
4. Teman-teman Magister Ilmu Hukum;
5. Civitas Akademika UNISSULA.

KATA PENGANTAR

Assalamu 'alaikum Wr. Wb.

Puji syukur kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala atas segala rahmat dan hidayah-Nya yang telah memberikan kelapangan, kelancaran dan kemudahan bagi penulis di dalam menyelesaikan penulisan tesis ini. Shalawat dan salam dihaturkan kepada junjungan Nabi Muhammad Shallallahu 'alaihi wasallam sebagai suri tauladan umat.

Penulis sangat bersyukur karena tesis yang berjudul : **Penegakan Hukum Dalam Perkara Pidana Oleh Kejaksaan Dengan Berbasis Pada Keadilan Restoratif** dapat diselesaikan dengan baik.

Dalam penyelesaian tesis ini berbagai pihak telah memberikan bimbingan, motivasi dan bantuan moril kepada penulis. Oleh karena itu, perkenankanlah penulis mengucapkan banyak terima kasih dan penghargannya kepada : orang tua penulis (Ayahanda Muhammad Taufiq Hidayat dan Ibunda (almh) Zulfatun Naim), istri (Rr. Reny Setyowati) dan putra-putri penulis (Kanaya Letizia Enzi, Elzio Zyan Farezi dan adik mereka yang masih dalam kandungan), serta Keluarga Besar penulis yang telah mendoakan dan membantu penulis dalam segala hal untuk selesainya penulisan tesis ini.

Selain itu, tak lupa penulis menyampaikan rasa terima kasih dan juga penghargaan tertinggi kepada :

1. Drs. Bedjo Santoso, M.T.,Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang;

2. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H.,S.E.Akt.,M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
3. Wakil Dekan I dan Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
4. Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H.,M.Hum. selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan bimbingan, motivasi, dan kemudahan bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini;
5. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H.,S.E.Akt.,M.Hum., Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H.,M.Hum., dan Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H.,M.Hum. selaku Dosen Penguji yang telah memberikan arahan bagi penulis;
6. Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H.,M.Hum. selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
7. Bapak dan Ibu Dosen serta Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas bantuannya selama ini;
8. Rekan-rekan mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah membantu hingga terselesaikannya tesis ini;
9. Teman-teman yang selama ini telah membantu dan tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu.

Dalam penyelesaian penulisan tesis ini, penulis sangat menyadari masih terdapat kekurangan baik dari isi maupun tulisan, oleh karena itu penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya, selanjutnya penulis mohon saran dan kritiknya guna

perbaiki penulisan tesis ini. Akhirnya hanya kepada Allah S.W.T, penyusun memohon bimbingan dan kemudahan dalam penyusunan tesis ini, semoga selama penulis belajar dan menimba ilmu di Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang ini, mendapatkan ilmu yang bermanfaat bagi agama, negara, dan masyarakat serta mendapat rahmat dan hidayah baik di dunia maupun di akhirat. Aamiin.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Semarang, Desember 2021

Penulis

Alfi Nur Fata
20301900013



ABSTRAK

Dalam penulisan hukum ini, penulis merumuskan beberapa permasalahan yaitu kewenangan Kejaksaan dalam penegakan hukum perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif dan kebijakan penegakan hukum perkara pidana di Kejaksaan dengan pendekatan keadilan restoratif.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara kualitatif menggunakan teori penegakan hukum dan teori keadilan restoratif.

Hasil penelitian ini adalah : (1) Kewenangan Kejaksaan dalam penegakan hukum perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif adalah menentukan dapat atau tidaknya suatu perkara diajukan ke pengadilan dan menentukan pasal yang akan didakwakan. Jaksa menghentikan penuntutan berdasarkan asas oportunitas atau asas kebijaksanaan menuntut, yang diatur dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, Penjelasan Pasal 77 KUHP, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012. Kebijakan penegakan hukum perkara pidana di Kejaksaan dengan pendekatan keadilan restoratif telah diatur dalam Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020, yang mana penerapan keadilan restoratif dilakukan dengan penutupan perkara demi kepentingan umum melalui penghentian penuntutan. Dalam Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 telah diatur mengenai asas, pertimbangan, persyaratan dan tata cara perdamaian dalam penyelesaian perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif oleh Kejaksaan.

Kata Kunci : Keadilan Restoratif, Kejaksaan, Penegakan Hukum, Perkara Pidana.

ABSTRACT

In this legal writing, the authors formulate several problems namely the authority of the Attorney General's Office in enforcing criminal case law with a restorative justice approach, and law enforcement policies for criminal cases at the Attorney General's Office with a restorative justice approach.

This study uses a normative juridical approach, with descriptive analytical research specifications. The data used in this study are secondary data obtained through literature studies, then analyzed qualitatively using law enforcement and restorative justice theories.

The results of this research are: (1) The authority of the Attorney General's Office in enforcing criminal case law with a restorative justice approach is to determine whether or not a case can be submitted to court and determine the articles to be charged. the Attorney General's Office stop prosecution based on the principle of opportunity or the principle of prosecution policy, which is regulated in Article 35 letter c of Law Number 16 of 2004, Elucidation of Article 77 of the Criminal Procedure Code, and Law Number 11 of 2012. The policy of law enforcement in criminal cases in the Attorney General's Office uses a justice approach restorative has been regulated in the Prosecutor's Regulation Number 15 of 2020, in which the application of restorative justice is carried out by closing cases in the public interest through terminating prosecution. In the Prosecutor's Regulation Number 15 of 2020, it has been regulated regarding the principles, considerations, requirements and procedures for conciliation in the settlement of criminal cases using a restorative justice approach by the Attorney General's Office.

Keywords : *Attorney General's Office, Criminal Cases, Law Enforcement, Restorative Justice*

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI.....	xi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	15
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Manfaat Penelitian.....	15
E. Kerangka Konseptual	16
F. Kerangka Teori.....	27
G. Metode Penelitian.....	33
H. Sistematika Penulisan.....	38

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Penegakan Hukum.....	39
1. Arti Penting Penegakan Hukum.....	39

2. Proses Penegakan Hukum.....	47
B. Tinjauan Umum tentang Perkara Pidana.....	52
1. Tindak Pidana.....	52
2. Pidana dan Pemidanaan.....	58
C. Tinjauan Umum tentang Kejaksaan	64
1. Sejarah Kejaksaan.....	64
2. Posisi dan Fungsi Kejaksaan Dalam Penegakan Hukum.....	70
D. Tinjauan Umum tentang Keadilan Restoratif.....	74
1. Perspektif Restoratif Dalam Memandang Kejahatan.....	74
2. Bentuk Proses Keadilan Restoratif.....	80
 BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Kewenangan Kejaksaan dalam penegakan hukum perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif.....	84
B. Kebijakan Penegakan Hukum Perkara Pidana Di Kejaksaan Dengan Pendekatan Keadilan Restoratif	128

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....	153
B. Saran-saran	154

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum, maka sebagai negara hukum, Negara Kesatuan Republik Indonesia harus mengupayakan penanggulangan kejahatan atau tindak pidana yang terjadi di dalam masyarakat. Hal ini sebagaimana disebutkan di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa: “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi hukum dan martabat manusia dalam hubungannya dengan hukum dan pemerintah harus menegakkan hukum tanpa terkecuali. Pada prinsip Pancasila Ke-5 yang berbunyi: “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, dapat dijelaskan bahwa dalam kasus seperti itu, salah satunya berkaitan dengan hukum yang menjadi hak rakyat Indonesia keadilan dalam kebenaran.¹

Menurut Aristoteles bahwa negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan pada warga negaranya. Keadilan menurut Aristoteles dibedakan atas keadilan distributif dan keadilan komutatif. Menurut dia hukum yang baik adalah hukum yang bersumber dari rasa keadilan masyarakat dan yang memerintah dalam negara adalah pikiran yang adil sementara penguasa hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.²

¹ Lailatul Nur Hasanah dan Sri Endah Wahyuningish, *The Application of Justice Principles Of Rapid Simple Fee In Criminal Justice System In The State Court (Case Study in State court of Pati)*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 2 No. 4, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, Desember 2019, hlm. 610.

² Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketiga, Edisi Revisi, Permata Aksara, Jakarta, 2014, hlm. 36.

Dalam negara hukum, hukum mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hukum adalah keseluruhan daripada norma-norma yang secara mengikat dan mengatur hubungan antara manusia dalam masyarakat. Hukum berurusan dengan hak-hak dan kewajiban-kewajiban.³

Hukum berfungsi sebagai pedoman bagi setiap orang untuk bertingkah laku, mengingat masyarakat adalah sebuah *game* dengan peraturan-peraturan yang dibuat sebelumnya dan pada gilirannya memungkinkan kejelasan mengenai apa yang dapat diharapkan dari setiap tindakan yang dilakukan oleh setiap orang.⁴

Hukum mengatur tindakan atau perbuatan apa saja yang tidak boleh dilakukan berikut dengan sanksinya apabila dilanggar. Hukum bersifat memaksa, dengan adanya sanksi tersebut, sehingga dalam bertindak, masyarakat akan lebih berhati-hati, apakah tindakannya tersebut merugikan pihak lain atau tidak, sebagaimana halnya tindak pidana yang jelas telah dilarang oleh hukum, dalam hal ini adalah hukum pidana.

Tindak pidana atau kejahatan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan manusia di dunia. Segala aktivitas manusia baik aktivitas politik, sosial dan ekonomi dapat menjadi kausa terjadinya kejahatan (tindak pidana). Kejahatan marak ada dan berada di segala lini kehidupan. Sering terjadi di lingkungan keluarga, kelompok, masyarakat, aparatur

³ Marwan Effendy, *Pemberantasan Korupsi dan Good Governance*, Cetakan Pertama, Timpani Publishing, Jakarta, 2010, hlm. 1.

⁴ Edi Setiadi dan Rena Yulia, *Hukum Pidana Ekonomi*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hlm. 1.

pemerintah, bangsa atau negara dan bahkan berdimensi internasional (*transnational crime*). Sepanjang ada kehidupan dipastikan muncul kejahatan/tindak pidana dan karena itu pula terjadi perkara pidana.

Menurut Bernes dan Teerers bahwa kejahatan (kriminalitas) akan selalu hadir dalam kehidupan masyarakat.⁵ Tidak ada masyarakat tanpa kejahatan dan tidak ada kejahatan tanpa masyarakat. Senada dengan Bernes dan Teerers, Emile Durkheim menyatakan bahwa:⁶

Crime is present not only in the majority of societies of one particular species but in all society that is not confronted with the problem of criminality. It is form changes: the act thus characterize are not the same every where: but every where and always, there have been men who have behaved in such a way as to draw upon themselves penal repression.

Kejahatan tidak hanya hadir dalam mayoritas masyarakat dari kelompok tertentu, tetapi dalam semua masyarakat. Tidak ada masyarakat yang tidak dihadapkan dengan masalah kriminalitas. Ini adalah perubahan bentuk: tindakan memiliki karakteristik yang tidak selalu sama, tetapi di setiap tempat pasti selalu ada orang yang berperilaku demikian, yang kemudian menarik diri mereka sendiri pada sanksi pidana.

Keberadaan tindak pidana tidak bisa dilepaskan dari lingkungan masyarakat. Problem pelanggaran hukum atau kejahatan merupakan tanggung jawab setiap unsur masyarakat, karena selain tindak pidana itu setua usia sejarah kehidupan masyarakat, juga berembrio dari konstruksi masyarakat itu sendiri. Tindak pidana akan menimbulkan kerawanan sosial dan merupakan penyakit membahayakan, tentulah logis jika masyarakat menunjukkan sikapnya terhadap segala bentuk tindak pidana.

⁵ I Nyoman Nurjaya, *Profit Penjahat White Collar*, Universitas Brawijaya, Malang, 1989, hlm. 1.

⁶ J.E. Sahetapy, *Bacaan Kriminologi I*, Pusat Studi Kriminologi Universitas Airlangga, Surabaya, 1987, hlm. 6.

Van Bammelen pernah menyebut bahwa kejahatan adalah tiap perbuatan yang bersifat tidak susila, melanggar norma, mengacaukan, dan menimbulkan begitu banyak ketidaktenangan dalam kehidupan masyarakat, sehingga masyarakat berhak untuk mencela, mereaksi, atau mengatakan penolakannya atas perbuatan itu. Masyarakat berhak membenci segala bentuk tindak kejahatan, karena di dalam kejahatan bukan hanya mengandung perbuatan melanggar hukum, tetapi juga melanggar hak-hak sosial, ekonomi, dan lain sebagainya.⁷

Mengingat tindak pidana itu setua usia kehidupan manusia, maka tingkat dan ragam tindak pidana juga mengikuti realitas perkembangan kehidupan manusia. Kecenderungannya terbukti, bahwa semakin maju dan modern kehidupan masyarakat, maka semakin maju dan modern pula jenis dan modus operandi tindak pidana yang terjadi di tengah masyarakat. Hal ini seolah-olah membenarkan adagium bahwa “di mana ada masyarakat, di situ ada kejahatan”.

Adagium “di mana ada masyarakat, di situ ada kejahatan” memang terbukti. Realitas perkembangan kehidupan masyarakat di satu sisi menampilkan potret yang sebenarnya, bahwa setiap tahapan perkembangan yang terjadi di tengah perubahan sosial bisa diniscayakan diikuti dengan berbagai kenyataan lain yang kurang menyenangkan, sebab realitas yang tidak menyenangkan ini adalah berbentuk perilaku menyimpang, yang pada akhirnya memunculkan tindak pidana.

Salah satu penyebab munculnya kejahatan di dalam masyarakat yang utama ialah kebutuhan manusia yang semakin meningkat dan bermacam ragam, namun pendapatannya tidak mampu mengikuti peningkatan kebutuhannya yang semakin meningkat dan bermacam ragam tersebut. Jadi, singkatnya karena faktor sosial ekonomis dan faktor lingkungan. Dengan faktor-faktor itulah, bagi yang kurang

⁷ Abdul Wahid dan Mohammad Labib, *Kejahatan Mayantara (Cyber Crime)*, Cetakan Kesatu, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. vii.

sabar, terpaksa melakukan pelanggaran hukum (mencuri, menipu, menggelapkan/ korupsi, dan sebagainya), sedangkan peningkatan kejahatan pembunuhan, biasanya mengikuti peningkatan kejahatan pencurian/perampokan, karena pada dasarnya motifnya pun hampir sama (lebih banyak dipengaruhi faktor sosial ekonomis).⁸

Munculnya tindak pidana dalam kehidupan bermasyarakat tidak perlu disesali, tetapi harus dicari upaya mengatasinya agar kualitas dan kuantitas tindak pidana dapat ditekan serendah mungkin, sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada. Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa kejahatan merupakan masalah sosial yang tidak hanya dihadapi oleh suatu masyarakat tertentu atau negara tertentu, tetapi merupakan masalah yang dihadapi oleh seluruh masyarakat di dunia.⁹

Salah satu upaya dalam mengatasi tindak pidana yang ada di dalam masyarakat adalah dengan menerapkan hukum dan pemberian sanksi yang tegas kepada pelaku tindak pidana, oleh karena pada dasarnya hukum merupakan aturan yang harus ditaati di dalam kehidupan masyarakat. Hukum dapat juga dikatakan sebagai *rules of conduct, for men behavior in a society* (aturan tingkah laku manusia di dalam masyarakat tertentu). Dengan singkat dapat dikatakan bahwa hukum menghilangkan ketidakpastian, hukum memberikan jaminan bagi terjadinya perubahan sosial yang tertib.¹⁰

Setiap orang yang telah melanggar dan tidak mentaati hukum, sudah sepatutnya mendapatkan hukuman untuk memberikan efek jera, sehingga tidak mengulangi perbuatan tersebut, oleh karena mentaati hukum merupakan

⁸ Baharuddin Lopa, *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum*, Cetakan Kesatu, Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 15.

⁹ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Ananta, Semarang, 1994, hlm. 11.

¹⁰ *Ibid.*

kewajiban demi terciptanya keamanan dan ketertiban.¹¹ Bagi pelaku tindak pidana maka perbuatannya dipertanggungjawabkan berdasarkan hukum pidana yang berlaku. Hakikat hukum pidana merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan.¹²

Menurut Chambliss dan Seidman bahwa suatu masyarakat yang secara murni diatur oleh hukum yang telah dirumuskan secara jelas adalah suatu ideal yang agak sulit untuk dicapai.¹³ Masyarakat menghendaki hukum sebagai sarana dalam penegakan hukum, tidak lagi menjadi alat untuk kepentingan penguasa atau kepentingan politik. Memang harus diakui banyak faktor di luar hukum yang turut mewarnai di dalam praktek yang kadangkala dipandang sebagian kalangan begitu transparan dan kasat mata, sehingga mencederai hukum itu sendiri.

Pada dasarnya hukum dapat dipakai untuk melindungi masyarakat, atau menurut Bredemeier bahwa hukum ditempatkan pada kedudukan sentral, maka pada intinya fungsi dari hukum adalah menyelesaikan konflik-konflik yang timbul dalam masyarakat secara teratur.¹⁴

Secara sosial, penegakan hukum, bertujuan membentuk masyarakat taat hukum (*law abiding society*) yang bukan semata-mata didorong rasa takut, atau karena memperoleh suatu manfaat, melainkan sebagai suatu bentuk tanggung jawab sosial. Masyarakat bertanggungjawab mendorong perkembangan masyarakat taat hukum, dengan cara

¹¹ Jawade Hafidz Arsyad dan Dian Karisma, *Sentralisasi Birokrasi Pengadaan Barang & Jasa Pemerintah*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 23.

¹² Sri Endah Wahyuningsih, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Pidana Islam dan Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, Cetakan Kedua, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2013, hlm. 80.

¹³ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 65.

¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 31.

berpartisipasi dalam penegakan hukum untuk mewujudkan kedamaian, ketentraman, ketertiban, dan kesejahteraan bersama.¹⁵

Fenomena ini harus direspons secara positif oleh setiap aparatur penegak hukum untuk terus-menerus berupaya memperbaikinya dengan cara meningkatkan kinerjanya, sehingga tujuan penegakan hukum yang konsisten dan konsekuen berorientasi kepada nilai-nilai dasar dari cita hukum berupa kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan hukum dapat terwujud.¹⁶

Penegakan hukum dan keadilan dalam proses hukum yang adil atau yang berkeadilan adalah penegakan yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan perlindungan dan manfaat bagi setiap warga negara dalam rangka tegaknya supremasi konstitusi sebagai hukum dasar negara. Oleh karena itu, rangkaian asas-asas proses hukum yang adil dan lengkap, baik dan sempurna Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan tidak banyak berarti bagi warga negara atau masyarakat siapapun, kalau tidak ditegakkan atau diterapkan secara benar dan adil, serta akan menimbulkan citra buruk bagi Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis (*rechtstaat en democratische*).¹⁷

Penegakan hukum merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang cukup abstrak yang menjadi tujuan hukum. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas nyata.¹⁸

Penegakan hukum pidana dengan menggunakan sistem peradilan pidana dianggap berhasil menjalankan tugas utamanya menanggulangi

¹⁵ Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Cetakan Pertama, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 65.

¹⁶ Marwan Effendy, *Diskresi, Penemuan Hukum, Korporasi & Tax Amnesty Dalam Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, Referensi, Jakarta, 2012, hlm. 2.

¹⁷ Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Kesatu, Edisi Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2014, hlm. 162 dan 163.

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Cetakan Kesatu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. vii.

kejahatan, apabila sebagian besar dari laporan maupun keluhan masyarakat yang menjadi korban kejahatan dapat diselesaikan dengan diajukannya pelaku kejahatan ke sidang pengadilan dan diputuskan bersalah serta mendapat hukuman (pidana).¹⁹

Keberhasilan sistem peradilan pidana menghukum pelaku kejahatan akan membawa dampak ketenteraman bagi masyarakat, sebaliknya kegagalannya dapat menggoyahkan kepercayaan masyarakat pada pelaksana sistem dan dapat mendorong pelaku kejahatan lebih berani melakukan perbuatannya. Adapun tujuan akhir dari sistem peradilan pidana ialah terwujudnya suatu masyarakat yang tertib, tenteram, damai, adil, dan sejahtera (*tata tentram kerta raharja*).²⁰

Tidak dapat disangkal bahwa sistem peradilan pidana dianggap berhasil apabila penegak hukum mampu membawa pelaku kejahatan ke pengadilan untuk mendapatkan hukuman. Namun, dalam banyak kasus ternyata masyarakat seringkali menghendaki agar dalam kasus-kasus tertentu penuntutan tidak perlu dilakukan oleh Kejaksaan karena mereka memandang bahwa penuntutan tersebut tidak setimpal (tidak adil), dibandingkan pelanggaran hukum yang dilakukan. Seperti pada kasus pencurian semangka yang dilakukan oleh Basar Suyanto dan kholil yang dijatuhi hukuman oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Kota Kediri dengan hukuman percobaan selama 15 (lima belas) hari, tuntutan Jaksa Penuntut Umum terhadap kedua terdakwa dengan pidana penjara selama 2 (dua) bulan dan 10 (sepuluh) hari dirasa berat bagi mereka jika dilihat dari segi kualitas tindak pidana yang

¹⁹ Bambang Waluyo, *Desain Fungsi Kejaksaan Pada Restorative Justice*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Raja Grafindo Persada, Depok, 2017, hlm. 6.

²⁰ Andi Hamzah, *Pengantar Hukum Acara Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 19.

mereka lakukan, sehingga Hakim mempunyai pertimbangan tersendiri dalam memutuskan perkara tersebut.

Dalam beberapa kasus, masyarakat tidak puas dan mempersoalkan upaya penuntutan yang dilakukan Kejaksaan terhadap para pelaku tindak pidana. Bahwa penuntutan terhadap kasus-kasus semacam itu justru menimbulkan ketidakadilan dan ketidaktenaran serta dapat menggoyahkan rasa damai dalam kehidupan bermasyarakat. Oleh karena itu, muncul gagasan agar kasus-kasus semacam itu dapat diselesaikan di luar pengadilan (*out of court settlement*).²¹

Keberadaan Kejaksaan menempati posisi sentral dan fungsinya yang strategis dalam proses penegakan hukum. Dalam sistem peradilan, Jaksa lah yang menentukan apakah seseorang harus diperiksa oleh pengadilan atau tidak. Jaksa pula yang menentukan apakah seseorang akan dijatuhi hukuman atau tidak melalui kualitas surat dakwaan dan tuntutan yang dibuatnya.²²

Dengan posisi strategis di dalam proses peradilan, idealnya Kejaksaan diisi oleh orang-orang profesional dan berintegritas tinggi. Kejaksaan diharapkan mandiri dan independen serta mempunyai aparatur yang dapat melaksanakan kekuasaan negara di bidang penegakan hukum secara proporsional, profesional, dan berkeadilan.

Kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan seperti dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia adalah sebagai: “Lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”.

²¹ Bambang Waluyo, *Desain...*, *op.cit.*, hlm. 8.

²² Muhamad Jusuf, *Hukum Kejaksaan, Eksistensi Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara*, Cetakan Pertama, Laksbang Justitia, Surabaya, 2014, hlm. 11.

Kejaksaan merupakan penuntut umum dalam perkara pidana yang mewakili negara dan masyarakat. Di lain sisi, Kejaksaan adalah sebagai pihak yang utama dalam mewakili negara di pengadilan dan melaksanakan kewajibannya untuk menerapkan peraturan-peraturan hukum.²³

Kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara melalui penegakan hukum, khususnya di bidang penuntutan, diharapkan untuk lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, dan penegakan hak asasi manusia.²⁴

Pemikiran bahwa penyelesaian perkara pidana hanya dapat dilakukan melalui lembaga pengadilan dan teori pidanaan retributif, ternyata banyak menimbulkan permasalahan dan dampak negatif. Untuk itu, kiranya perlu perubahan pendekatan, yaitu melalui penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan dengan prinsip keadilan restoratif (*restorative justice*).

Asal dari keadilan restoratif ini adalah dari aliran atau gerakan perlindungan masyarakat, yang muncul setelah Perang Dunia II. Aliran modern yang berkembang menjadi apa yang dikenal dengan aliran atau gerakan perlindungan masyarakat (*social defence*). Tokoh terkenal gerakan *social defence* ini adalah Filippo Gramatica yang pada tahun 1945 mendirikan Pusat Studi Perlindungan Masyarakat (*The Study Centre of Social Defence*) di Genoa.²⁵

Selama ini, dalam sistem peradilan pidana yang berlaku di Indonesia, yang mana dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP)

²³ Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsur nya*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1995, hlm. 20.

²⁴ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 12.

²⁵ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik Hukum Pidana, Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, Cetakan Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 81.

hanya hak-hak tersangka dan hak-hak terdakwa yang diperhatikan, sedangkan hak korban tindak pidana tidak disebutkan, karena selama ini korban diwakili oleh Jaksa Penuntut Umum yang merupakan wakil dari negara, akan tetapi tidak memperlihatkan keberpihakannya pada hak-hak korban. Berbeda halnya dengan keadilan restoratif, kepentingan korban juga diperhatikan.

Menurut keadilan restoratif bahwa kejahatan tidak selalu dibatasi sebagai serangan pada negara, melainkan suatu pelanggaran oleh seseorang terhadap yang lain. Hal ini bukan berarti mengambil kembali wewenang balas dendam dari negara kepada korban kejahatan. Keadilan restoratif berpijak pada hubungan yang manusiawi antara korban dengan pelanggar, dan fokusnya pada dampak yang ditimbulkan oleh kejahatan pada semua pihak, bukan hanya pada korban, tetapi juga pada masyarakat dan pelanggar sendiri. Dalam pembedaan yang bersandikan perspektif keadilan restoratif, terdapat empat unsur yang memainkan peranan, yaitu korban kejahatan, masyarakat, negara, dan pelanggar.²⁶

Dalam ajaran Islam, juga terdapat ketentuan tentang perdamaian (*ishlah*) yang di dalamnya mengandung nilai-nilai keadilan restoratif. Kata *ishlah* banyak ditemukan dalam Al-Qur'an, yang mengacu bukan hanya pada sikap rohaniah belaka, tetapi juga pada tindakan realistis untuk rekonsiliasi demi kemaslahatan umum. Melalui sarana *ishlah*, pihak-pihak yang berkepentingan dipertemukan untuk rukun kembali. Adapun dasar terwujudnya *ishlah* adalah memberi maaf. Hal ini antara lain juga dapat dilihat dalam lembaga hukum *diyāt* (permaafan dan pembayaran ganti rugi) yang terkait dengan hukum *qishash*, sebagaimana disebutkan dalam Surat Al-Baqarah ayat 178 bahwa:

²⁶ *Ibid.*, hlm. 123 dan 124.

يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُنِبَ عَلَيْكُمْ الْقِصَاصُ فِي الْقَتْلِ ط الْحُرِّ بِالْحُرِّ
 وَالْعَبْدُ بِالْعَبْدِ وَالْأُنْثَىٰ بِالْأُنْثَىٰ فَمَنْ عَفِيَ لَهُ مِنْ أَخِيهِ شَيْءٌ فَأَتْبَاعْهُ
 بِالْمَعْرُوفِ وَأَدِّءْ إِلَيْهِ بِإِحْسَنٍ ۗ ذَٰلِكَ تَخْفِيفٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَرَحْمَةٌ
 فَمَنْ أَعْتَدَىٰ بَعْدَ ذَٰلِكَ فَلَهُ عَذَابٌ أَلِيمٌ ﴿١٧٨﴾

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, diwajibkan atas kamu *qishaash* berkenaan dengan orang-orang yang dibunuh; orang merdeka dengan orang merdeka, hamba dengan hamba, dan wanita dengan wanita. Maka barangsiapa yang mendapat suatu pemaafan dari saudaranya, hendaklah (yang memaafkan) mengikuti dengan cara yang baik, dan hendaklah (yang diberi maaf) membayar (*diat*) kepada yang memberi maaf dengan cara yang baik (pula). Yang demikian itu adalah suatu keringanan dari Tuhan kamu dan suatu rahmat. Barangsiapa yang melampaui batas sesudah itu, maka baginya siksa yang sangat pedih”.

Ayat tersebut secara tegas memuat ketentuan tentang hukum *qishash*, namun bila pihak keluarga korban memberi maaf, hukumannya diganti dengan pembayaran denda (*diyat*). Ketentuan hukum *qishash* dan *diyat* ini sampai sekarang masih berlaku di negara-negara yang menerapkan syariat Islam terhadap tindak pidana.

Pada pendekatan keadilan restoratif, pidana dan pemidanaan menjadi bagian dari penyelesaian konflik dan menekankan pada perbaikan terhadap akibat kejahatan. Pendekatan keadilan restoratif mengutamakan penyelesaian konflik melalui mediasi antara korban dengan pelaku telah melahirkan sikap yang kreatif, yaitu: ²⁷

1. Meminta pelaku secara personal mempertanggungjawabkan perbuatannya, dengan menekan dampak kemanusiaan perbuatan jahat (kejahatan);

²⁷ *Ibid.*

2. Memberikan kesempatan terhadap pelaku untuk mempertanggungjawabkan tindakan mereka dengan menghadapi korban dan membuat kesepakatan;
3. Mempromosikan keterlibatan masyarakat dan korban secara aktif dalam proses peradilan; dan
4. Mempertinggi kualitas keadilan yang dirasakan baik oleh korban maupun pelaku.

Legalistik penuntutan oleh Kejaksaan, mengakibatkan banyak pelaku tindak pidana yang dijatuhi hukuman pidana. Akhir dari penjatuhan pidana adalah terpidana menjadi narapidana di Lembaga Pemasyarakatan. Dampaknya, Rumah Tahanan Negara (RUTAN) dan Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) menjadi penuh, yang melahirkan masalah kompleks sehingga tujuan pemasyarakatan dan kemanfaatannya tidak dapat dirasakan masyarakat.²⁸

Penerapan keadilan restoratif oleh Kejaksaan dalam penyelesaian konflik dalam masyarakat akan lebih banyak memberikan manfaat daripada penyelesaian masalah melalui jalur hukum, yang mana kurang adanya keterlibatan korban dan masyarakat untuk bersama-sama menyelesaikan perkara atau konflik yang sedang terjadi.

Kahleen Daly sebagaimana dikutip oleh Syaiful Bakhri menyatakan bahwa pendekatan restoratif dalam tindak pidana di mana penyelesaian berpusat pada keseimbangan terhadap korban, yang mengizinkan korban, pelaku tindak pidana, dan perwakilan dari masyarakat untuk menangani kerusakan atau kerugian yang diakibatkan oleh tindak pidana, yang harus ditunjang melalui konsep restitusi dengan memfasilitasi adanya suatu perdamaian.²⁹

²⁸ Bambang Waluyo, *Desain...*, *op.cit.*, hlm. 12.

²⁹ Syaiful Bakhri, *Pidana Denda dan Korupsi*, Cetakan Kesatu, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 37.

Proses keadilan restoratif merupakan setiap proses yang mana korban dan pelaku atau individu lainnya atau anggota komunitas yang terpengaruh oleh suatu tindak pidana, mengambil bagian bersama secara aktif dalam penyelesaian berbagai masalah yang muncul akibat tindakan pidana tersebut dengan bantuan fasilitator.³⁰

Dalam negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum (*rule of law*), di mana tidak ada seorang wargapun yang boleh kebal hukum (*nobody is impune*), masyarakat diharuskan mendukung dan memperjuangkan diberlakukannya secara ketat proses hukum yang adil dalam sistem peradilan pidana tanpa mengesampingkan nilai moral dan hak asasi manusia.

Sebagaimana ekspektasi masyarakat terhadap penegakan hukum akhir-akhir ini yang semakin meningkat, mengingat bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, maka tindakan-tindakan yang melawan hukum harus dapat ditangani dengan baik oleh aparat penegak hukum tanpa membutuhkan waktu lama, sehingga bagi pihak yang dirugikan akan mendapatkan kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan yang sebenar-benarnya.

Dari uraian latar belakang masalah di atas, maka penulis melakukan penelitian untuk mengetahui lebih dalam mengenai: **“Penegakan Hukum Dalam Perkara Pidana Oleh Kejaksaan Berbasis Keadilan Restoratif”**.

³⁰ Yayasan Pemantau Hak Anak (*Children's Human Rights Foundation*), *Anak yang Berhadapan Dengan Hukum Dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia Internasional*, Yayasan Pemantau Hak Anak, Jakarta, Tanpa Tahun, hlm. 10.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam latar belakang di atas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan, antara lain:

1. Bagaimanakah kewenangan Kejaksaan dalam penegakan hukum perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif?
2. Bagaimanakah kebijakan penegakan hukum perkara pidana di Kejaksaan dengan pendekatan keadilan restoratif?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulisan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis mengenai kewenangan Kejaksaan dalam penegakan hukum perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif;
2. Untuk mengkaji dan menganalisis mengenai kebijakan penegakan hukum perkara pidana di Kejaksaan dengan pendekatan keadilan restoratif.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis ataupun secara praktis :

1. Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka mengembangkan ilmu hukum pada umumnya, dan hukum acara pidana pada khususnya.

2. Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan, informasi dan masukan mengenai penegakan hukum perkara pidana oleh Kejaksaan berbasis keadilan restoratif bagi masyarakat pada umumnya, serta khususnya bagi mahasiswa fakultas hukum, pakar hukum, aparatur negara, dan para penegak hukum.

E. Kerangka Konseptual

1. Penegakan Hukum

Penegakan menurut Suharto adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan aparat penegak hukum, baik tindakan pencegahan maupun penindakan dalam menerapkan ketentuan-ketentuan yang berlaku guna menciptakan suasana aman, damai, dan tertib demi kepastian hukum bersama.³¹

Hukum adalah suatu peraturan yang mengatur tingkah laku masyarakat untuk keselamatan dan mengayomi segala kepentingannya, baik berupa kepentingan sekelompok orang maupun kepentingan hak orang tertentu, kalau hukum berkaitan dengan kepentingan hak orang banyak maka disebut dengan hukum publik dan kalau berkaitan dengan kepentingan orang tertentu menjadi hukum perdata atau hukum privat.³²

³¹ Singgih Warsito Kurniawan, *Implementasi Restorative Justice Pada Penegakan Hukum Tindak Pidana Pencabulan Oleh Anak di Wilayah Hukum Direktorat Reserse Kriminal Umum Kepolisian Daerah Riau*, JOM Fakultas Hukum, Vol. 1 No. 1, Universitas Riau, Pekanbaru, Februari 2015, hlm. 6.

³² Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1989, hlm. 2

Adapun beberapa definisi hukum yang disampaikan oleh para ahli hukum lain, yaitu sebagai berikut: ³³

- a. E. Utrecht: hukum adalah himpunan peraturan (perintah dan larangan) yang mengurus tata-tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu;
- b. E.M. Meyers: hukum adalah semua peraturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditujukan pada tingkah laku manusia dalam masyarakat dan menjadi pedoman bagi penguasa-penguasa negara dalam melakukan tugasnya;
- c. Leon Duquit: hukum adalah aturan tingkah laku para anggota masyarakat, aturan yang daya penggunaannya pada saat tertentu diindahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama dan jika dilanggar menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan pelanggaran itu;
- d. S.M. Amin: hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan yang terdiri dari norma-norma dan sanksi-sanksi yang disebut hukum dan tujuan hukum itu adalah mengadakan ketatatertiban dalam pergaulan manusia sehingga keamanan dan ketertiban terjamin;
- e. M.H. Tirtaatmidjadja: hukum adalah seluruh aturan (norma) yang harus diturut dalam tingkah laku tindakan-tindakan dalam pergaulan hidup dengan ancaman mesti mengganti kerugian jika melanggar aturan-aturan itu, akan membahagiakan diri sendiri atau harta, umpamanya orang akan kehilangan kemerdekaan dan didenda;
- f. Wasis S.P.: hukum adalah perangkat peraturan baik yang bentuknya tertulis atau tidak tertulis, dibuat oleh penguasa yang berwenang, mempunyai sifat memaksa dan atau mengatur, mengandung sanksi bagi pelanggarnya, ditujukan pada tingkah laku manusia dengan maksud agar kehidupan individu dan masyarakat terjamin keamanan dan ketertibannya.

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman dalam hubungan-hubungan hukum kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.³⁴

³³ Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2011, hlm. 169 dan 170.

³⁴ Dellyana Shanty, *Konsep Penegakan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm. 37.

Adapun pengertian penegakan hukum menurut Barda Nawawi

Arief adalah:³⁵

Keseluruhan rangkaian kegiatan penyelenggara/pemeliharaan keseimbangan hak dan kewajiban warga masyarakat sesuai harkat dan martabat manusia serta pertanggungjawaban masing-masing sesuai fungsinya secara adil dan merata, dengan aturan hukum dan peraturan hukum dan perundang-undangan yang merupakan perwujudan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan penegakan hukum juga merupakan keseluruhan kegiatan dari para pelaksana penegak hukum ke arah tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, ketertiban, ketentraman dan kepastian hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Perkara Pidana

Definisi perkara pidana adalah: tindak pidana yang pelanggarnya diproses menurut hukum acara pidana yang berlaku.³⁶

Wirjono Prodjodikoro memberikan definisi “tindak pidana” atau dalam bahasa Belanda *strafbaar feit*, yang sebenarnya merupakan istilah resmi dalam *Strafwetboek* atau Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang sekarang berlaku di Indonesia. Ada istilah dalam bahasa asing, yaitu *delict*. Tindak pidana berarti suatu perbuatan yang pelakunya dapat dikenai hukum pidana, dan pelaku ini dapat dikatakan merupakan “subjek” tindak pidana.³⁷

Menurut Soerdjono Soekanto dan Purnadi Purbacakara bahwa tindak pidana diartikan sebagai sikap tindak pidana atau perilaku manusia

³⁵ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 77.

³⁶ M. Hariyanto, *Strafbaar feit, Perbuatan Pidana, Tindak Pidana, Perkara Pidana*, sebagaimana diakses dalam <https://blogmhariyanto.blogspot.com/2009/07/strafbaar-feit-menurut-bambang-poernomo.html>, pada 4 November 2020, jam: 8.43 WIB.

³⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 58.

yang masuk ke dalam ruang lingkup tingkah laku perumusan kaidah hukum pidana yang melanggar hukum dan didasarkan kesalahan.³⁸

Adami Chazawi menyatakan bahwa istilah tindak pidana adalah berasal dari istilah yang dikenal dalam hukum pidana Belanda yaitu “*strafbaar feit*”, tetapi tidak ada penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan *strafbaar feit* itu, karena itu para ahli hukum berusaha memberikan arti dan isi dari istilah itu. Sayangnya sampai kini belum ada keragaman pendapat.³⁹

Dalam masalah tindak pidana (*criminal act*), terdapat dua hal yang tidak dapat dipisahkan dan merupakan satu mata rantai yang tidak akan pernah terputus, yaitu kejahatan dan hukuman. Suatu bentuk perintah dan larangan saja tidaklah cukup untuk mendorong seseorang meninggalkan suatu perbuatan atau melaksanakannya, untuk itulah diperlukan sanksi berupa hukuman bagi siapa saja yang melanggarnya.⁴⁰

3. Kejaksaan

Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 disebutkan bahwa: “Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”.

Kedudukan Kejaksaan dalam peradilan pidana bersifat cukup penting karena merupakan jembatan yang menghubungkan tahap penyidikan dengan tahap pemeriksaan di sidang pengadilan. Berdasarkan doktrin hukum yang berlaku bahwa penuntut umum mempunyai monopoli penuntutan, artinya setiap orang baru bisa diadili jika ada tuntutan pidana dari penuntut umum, yaitu lembaga

³⁸ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-Sendi dan Hukum Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, hlm. 85.

³⁹ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana II*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 67.

⁴⁰ Abdul Salam, *Fiqh Jinayat (Hukum Pidana Islam)*, Ideal, Yogyakarta, 1987, hlm. 52.

Kejaksaan karena hanya penuntut umum yang berwenang mengajukan status tersangka kepada pelaku tindak pidana di muka sidang persidangan.⁴¹

Dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, dinyatakan bahwa:

Di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:

1. Melakukan penuntutan;
2. Melaksanakan penetapan Hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
3. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan dan keputusan lepas bersyarat;
4. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
5. Melengkapi berkas perkara tertentu, dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Berdasarkan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

Dalam Pasal 30 ayat (3) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, di bidang ketertiban dan ketentraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:

- a. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
- b. Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
- c. Pengawasan peredaran barang cetakan;
- d. Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
- e. Pencegahan dan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
- f. Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

⁴¹ Yudi Kristiana, *Independensi Kejaksaan Dalam Penyidikan Korupsi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 52.

Apabila mencermati ketentuan tentang tugas dan kewenangan Kejaksaan di atas, maka dapat dilihat bahwa Kejaksaan mempunyai tugas dan kewenangan dalam 3 (tiga) bidang, yaitu:

- a. Tugas dan kewenangan di bidang pidana, diatur dalam Pasal 30 ayat (1);
- b. Tugas dan kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara, diatur dalam Pasal 30 ayat (2);
- c. Tugas dan kewenangan di bidang ketertiban dan ketentraman umum, diatur dalam Pasal 30 ayat (3).

Apabila mencermati ketentuan tentang tugas dan kewenangan Kejaksaan di atas, maka dapat dilihat bahwa pada intinya ada dua tugas dari Kejaksaan di bidang penegakan hukum, yaitu penegakan hukum secara represif dan penegakan hukum secara preventif. Dalam penegakan hukum secara represif, Kejaksaan menjalankan fungsi utamanya, yaitu di bidang penuntutan. Sesuai dengan prinsip *dominus litis*, maka penetapan dan pengendalian kebijakan penuntutan hanya berada di satu tangan, yaitu Kejaksaan.⁴²

4. Keadilan Restoratif

Pengertian keadilan restoratif menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk

⁴² Marwan Effendy, *Kejaksaan RI, Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm. 179.

bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula, dan bukan pembalasan.

Beberapa pengertian keadilan restoratif dapat disebutkan antara lain sebagai berikut:⁴³

a. Howard Zehr

Keadilan restoratif dimaknai sebagai proses untuk melibatkan, memungkinkan keterlibatan pihak-pihak yang lebih luas, yakni para pihak yang mempunyai kepentingan atas suatu pelanggaran yang spesifik, kemudian secara bersama, mengidentifikasi dan mengarahkan kerugian, kebutuhan, dan kewajiban dalam rangka menyembuhkan dan menempatkan hak para pihak sebagai titik yang mungkin dituju untuk diselesaikan.

b. Sharpe

Keadilan restoratif memiliki karakteristik yang fundamental dengan beragam nilai yang disebut dengan pengikutsertaan (partisipasi), demokrasi, tanggung jawab, pemulihan, keamanan, penyembuhan, dan reintegrasi.

c. *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC)

Keadilan restoratif merujuk pada proses untuk memecahkan tindak pidana (kejahatan) dengan memusatkan pada perbaikan kerugian (luka) korban, menetapkan pelaku bertanggung jawab atas tindakannya, dan melibatkan masyarakat dalam menyelesaikan konflik yang terjadi tersebut. Dengan demikian proses restoratif merupakan setiap proses yang mana korban dan pelaku atau individu lainnya atau anggota komunitas yang terpengaruh oleh suatu tindak pidana, mengambil bagian bersama secara aktif dalam penyelesaian berbagai masalah yang muncul akibat tindakan pidana tersebut dengan bantuan fasilitator.

d. Tony Marshall⁴⁴

Restorative justice is a process whereby all the parties with a stake in a particular offence come together to resolve collectively how to deal with the after math of the offence and its implication for the

⁴³ Yayasan Pemantau Hak Anak (*Children's Human Right Foundation*), *loc.cit.*, hlm. 10.

⁴⁴ Bambang Waluyo, *Desain...*, *op.cit.*, hlm. 39-40.

future. [Peradilan restoratif ialah suatu proses di mana semua pihak yang bertarung dalam suatu delik tertentu berkumpul bersama untuk memecahkan masalah secara kolektif bagaimana membuat persetujuan mengenai akibat (buruk) suatu delik dan implikasinya di masa depan].

e. Doglas YRN

Restorative justice is criminal justice concept that views crime as a violation of people, not as a violation of the state, and creates an obligation to the victim and to the community to make things right. It focuses on the crime's harm rather than on the broken rule and emphasizes redress for the victim and community for the effects of the wrong done over punishment imposed by the state. Restorative justice model may provide for appropriate dialogue, direct, between the victim and offender in the form of victim-offender mediation. (Keadilan restoratif adalah konsep peradilan pidana yang memandang tindak pidana sebagai kejahatan terhadap masyarakat bukan kejahatan terhadap negara, dan untuk itu menciptakan kewajiban bagi korban dan masyarakat untuk memperbaikinya. Konsep ini berfokus akan bahayanya kejahatan daripada dilanggarnya suatu ketentuan tertentu serta menjabarkan hubungan antar korban dan masyarakat terhadap pelanggaran berkaitan dengan hukuman yang diterapkan oleh negara. Model keadilan restoratif memberikan dialog yang tepat, langsung maupun tidak langsung antara korban dan pelaku kejahatan dalam bentuk mediasi antara korban dan pelaku).

f. Dignan

Restorative Justice is a new framework for responding to wrong doing and conflict that is rapidly gaining acceptance and support by educational, legal, social work, and counseling professionals and community groups. Restorative justice is a value-based approach to responding to wrong doing and conflict, with a balanced focus on the person harmed, the person causing the harm, and the affected community. (Keadilan restoratif adalah kerangka kerja baru terhadap pelanggaran dan konflik, yang secara cepat dapat diterima dan didukung oleh pendidik, jurisdiksi, kelompok sosial dan konseling sosial serta kelompok masyarakat. Keadilan restoratif didasarkan pada pendekatan nilai sebagai respons dari pelanggaran dan konflik yang fokusnya bertumpu pada korban kejahatan, pelaku kejahatan dan masyarakat yang terkena pengaruh kejahatan tersebut).

Walaupun para ahli mengemukakan definisi *restorative justice* dengan rumusan yang beragam, namun berbagai definisi tersebut

sebenarnya memiliki substansi yang sama, bahwa *restorative justice* merupakan suatu pendekatan yang berusaha menyelesaikan perkara pidana secara damai dengan memberdayakan para pihak yang memiliki kepentingan dalam penyelesaian perkara tersebut. Penyelesaian secara damai tersebut dapat tercapai, bila pelaku menyadari kesalahannya dan secara sukarela bersedia memberikan ganti rugi kepada korban dalam rangka mendapatkan pemaafan dari korban.

Berdasarkan definisi yang beragam tersebut, Johnston dan Van Nes membagi beberapa ragam definisi keadilan restoratif dalam 2 (dua) kelompok, kemudian mengkombinasikan 2 (dua) kelompok tersebut dalam upaya menjelaskan keadilan restoratif. Ketiga definisi tersebut meliputi:⁴⁵

- a. Definisi berbasis proses (*process-based definitions*), menekankan kepentingan antara pihak yang menerima pengaruh tindak pidana dan akibat dari tindak pidana tersebut. Pada titik ini, keadilan restoratif dapat dikatakan sebagai suatu proses yang meletakkan semua pihak secara bersama dalam rangkaian fakta-fakta tindak pidana dengan tujuan untuk memecahkan dan menyepakati penyelesaian akibat tindak pidana dan implikasi tindak pidana pada masa yang akan datang;
- b. Definisi berbasis keadilan (*justice-based definitions*), menekankan pada capaian (*outcome*) dan/atau nilai keadilan restoratif. Keadilan restoratif berbasis keadilan merupakan setiap tindakan yang terutama ditujukan untuk mencapai keadilan melalui perbaikan kerugian akibat tindak pidana tersebut;
- c. Definisi ketiga merupakan kombinasi dari definisi berbasis proses dan definisi berbasis keadilan. Keadilan restoratif merupakan suatu proses untuk menetapkan luka dan kebutuhan dari korban dan pelaku sebagai tujuan bersama untuk diselesaikan sehingga kedua belah pihak, seperti halnya komunitas di mana mereka merupakan bagian darinya, dapat tersembuhkan.

⁴⁵ *Ibid.*

5. Kebijakan

Kebijakan merupakan sebuah pedoman dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak, yang dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, bahkan individu. Berikut dapat disebutkan beberapa pengertian kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli :

a. Eulau dan Prewitt⁴⁶

Kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

b. Perserikatan Bangsa-Bangsa⁴⁷

Kebijaksanaan diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat.

c. Edi Suharto⁴⁸

Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.

d. Carl J. Fredrich⁴⁹

Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

⁴⁶ Surya Fermana, *Kebijakan Publik, Sebuah Tinjauan Filosofis*, Cetakan I, Ar Ruzz Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 11 dan 12.

⁴⁷ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Cetakan Keempat, Bumi Aksara, Jakarta, 2004, hlm. 2.

⁴⁸ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik, Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Cetakan Pertama, Alfabeta, Bandung, 2005, hlm. 7.

⁴⁹ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan*, Bumi Aksara, Bandung, 1991, hlm. 3.

e. James Anderson⁵⁰

Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi pemerintah (intervensi sosio kultural), yaitu dengan mendayagunakan berbagai instrumen untuk mengatasi persoalan publik.

Upaya atau kebijakan untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan kejahatan termasuk bidang kebijakan kriminal (*criminal policy*). Kebijakan kriminal inipun tidak terlepas dari kebijakan yang lebih luas, yaitu kebijakan sosial (*social policy*) yang terdiri dari upaya kebijakan untuk kesejahteraan sosial (*social welfare policy*) dan kebijakan untuk perlindungan masyarakat (*social defence policy*). Dengan demikian, sekiranya kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal) dilakukan dengan menggunakan sarana penal (hukuman), maka kebijakan hukum pidana (*penal policy*) khususnya dalam kegiatan yudikatif/aplikatif (penegakan hukum pidana *in concerto*) harus memperhatikan dan mengarah pada tercapainya tujuan dan kebijakan sosial itu, berupa *social welfare* dan *social defence*.⁵¹

- a. Pencegahan dan penanggulangan kejahatan harus menunjang tujuan (*goal*), kesejahteraan masyarakat/*social welfare* dan perlindungan masyarakat/*social defence*. Aspek *social welfare* dan *social defence* yang sangat penting adalah aspek kesejahteraan/perlindungan masyarakat yang bersifat immateril, terutama kepercayaan (*trust*) dan nilai keadilan (*justice*);
- b. Pencegahan dan penanggulangan kejahatan harus dilakukan dengan pendekatan “integral”, ada keseimbangan antara “penal” dengan “non penal” dilihat dari politik kriminal, kebijakan paling strategis adalah

⁵⁰ Budi Winarno, “Apakah Kebijakan Publik ?” Dalam *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2002, hlm. 16.

⁵¹ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana*, Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm. 38 dan 39.

melalui sarana “non-penal” karena lebih bersifat preventif dan karena kebijakan penal mempunyai keterbatasan/kelemahan, yaitu bersifat fragmentaris/simplistik/tidak struktural fungsional; simptomatik tidak kausatik /tidak eliminatif; individualistik atau *offender oriented*/tidak *victimoriente*, lebih bersifat represif/tidak preventif; harus didukung oleh infrastruktur dengan biaya tinggi;

- c. Pencegahan dan penanggulangan kejahatan dengan sarana “penal” merupakan “*penal policy*” atau “*penal law enforcement policy*” yang fungsionalis/operasionalisasinya.

F. Kerangka Teori

1. Teori Penegakan Hukum

Teori penegakan hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah teori penegakan hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto.

Menurut Soerjono Soekanto, secara konseptual inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasinkan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejewantah sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁵²

Lebih lanjut disebutkan bahwa penegakan hukum merupakan suatu rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang cukup abstrak yang menjadi tujuan hukum. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas nyata. Eksistensi hukum diakui apabila nilai-nilai moral yang terkandung dalam hukum tersebut mampu diimplementasikan atau tidak.⁵³

⁵² Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Keempatbelas, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 5.

⁵³ *Ibid.*

Penegakan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan hukum, maka sudah semestinya seluruh energi dikerahkan agar hukum mampu bekerja untuk mewujudkan nilai-nilai moral dalam hukum. Kegagalan hukum untuk mewujudkan nilai hukum tersebut merupakan ancaman bahaya akan bangkrutnya hukum yang ada. Hukum yang miskin implementasi terhadap nilai-nilai moral akan berjarak serta terisolasi dari masyarakatnya. Keberhasilan penegakan hukum akan menentukan serta menjadi barometer legitimasi hukum di tengah-tengah realitas sosialnya.⁵⁴

Hukum dibuat untuk dilaksanakan, oleh sebab itu, hukum tidak dapat dipisahkan dengan masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum, maka hukum berada di antara dunia nilai-nilai atau ide-ide dengan dunia kenyataan sehari. Oleh karena hukum bergerak di antara dua dunia yang berbeda, akibatnya sering terjadi ketegangan pada saat hukum diterapkan.⁵⁵

Saat hukum yang sarat akan nilai-nilai hendak diwujudkan, maka hukum sangat terkait erat dengan berbagai macam faktor yang mempengaruhi dari lingkungan maupun struktur sosial masyarakat di mana hukum tersebut diberlakukan.

Masalah penegakan hukum merupakan masalah yang tidak sederhana, bukan saja karena kompleksitas sistem hukum itu sendiri, tetapi juga rumitnya jalinan hubungan antara sistem hukum dengan sistem sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat.

Satjipto Raharjo berpendapat bahwa penegakan hukum itu bukan merupakan suatu tindakan yang pasti, yaitu menerapkan hukum terhadap

⁵⁴ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum...loc.cit.*, hlm. vii.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. viii.

suatu kejadian, yang dapat diibaratkan menarik garis lurus antara dua titik.⁵⁶

Joseph Goldstein membedakan penegakan hukum pidana menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu:⁵⁷

- a. *Total enforcement*, yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturan-aturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan. Hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan misalnya yang dibutuhkan aduan terlebih dahulu sebagai syarat penuntutan pada delik-delik aduan (*klacht delicten*). Ruang lingkup yang dibatasi ini disebut sebagai *area of no enforcement*;
- b. *Full enforcement*, setelah ruang lingkup penegakan hukum pidana yang bersifat total tersebut dikurangi *area of no enforcement* dalam penegakan hukum ini para penegak hukum diharapkan penegakan hukum secara maksimal;
- c. *Actual enforcement* dianggap *not a realistic expectation*, sebab adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dan sebagainya yang kesemuanya mengakibatkan keharusan dilakukannya *discretion* dan sisanya inilah yang disebut dengan *actual enforcement*.

Pada hakikat, penegakan hukum itu untuk mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran, sehingga penegakan hukum bukan hanya merupakan tugas dari para penegak hukum yang sudah dikenal secara konvensional, yakni polisi, jaksa, dan hakim, akan tetapi juga merupakan tugas dari setiap anggota masyarakat. *De rechtshandhavingstaak kan niets op de schouders van de politie worden gelegd. Handhaving is een taak van vele rechtssubjecten in samenleving*”, (tugas penegakan hukum tidak hanya diletakkan di pundak polisi. Penegakan hukum adalah tugas dari semua subjek hukum dalam masyarakat”. Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan hukum publik, pihak pemerintahlah yang paling bertanggungjawab melakukan

⁵⁶ Satjipto Raharjo, *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Sinar Grafika, Yogyakarta, 2002, hlm. 190.

⁵⁷ Dellyana Shanty, *op.cit.*, hlm. 39.

penegakan hukum, “*De overheid is primair verantwoordelijk voor de hand having van publiekrecht*”.⁵⁸

Menurut Abdul Hakim bahwa penegakan hukum dilaksanakan dalam 2 (dua) cara, yaitu:⁵⁹

a. Tindakan preventif;

Tindakan preventif dilakukan jika memungkinkan, dan masih adanya kesadaran masyarakat untuk mematuhi hukum.

b. Tindakan represif.

Tindakan represif adalah tindakan yang ditempuh apabila tindakan preventif tidak efektif, sehingga masyarakat melaksanakan hukum walaupun dengan keterpaksaan.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya, yaitu:⁶⁰

- a. Faktor hukum (undang-undang);
- b. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku dan diterapkan;
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Polisi, jaksa, atau hakim memiliki kewenangan untuk melakukan penegakan hukum berdasar undang-undang, tetapi mereka juga dibebani tanggung jawab untuk menjalankan kewenangannya secara benar dan bertanggungjawab. Para korban atau masyarakat lain secara hukum dapat meminta pertanggungjawaban aparat penegak hukum sebagai pribadi pejabat bila melakukan penyimpangan dalam proses penegakan hukum dan bertindak

⁵⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 229 dan 230.

⁵⁹ Abdul Hakim, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 123.

⁶⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hlm. 5.

sewenang-wenang (*willkeur*) yang melanggar hak-hak asasi warga negara.⁶¹

Pertanggungjawaban atas penegakan hukum tingkat pidana dapat dimintakan kepada polisi/jaksa sebagai pribadi pejabat sampai dengan jajaran di bawahnya yang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebuah kasus secara ceroboh dan tidak profesional.⁶²

2. Teori Keadilan Restoratif

Keadilan restoratif bertujuan untuk memberdayakan para korban, pelaku, keluarga, dan masyarakat untuk memperbaiki suatu perbuatan melawan hukum, dengan menggunakan kesadaran dan keinsafan sebagai landasan untuk memperbaiki kehidupan bermasyarakat.

Wright menjelaskan bahwa konsep keadilan restoratif pada dasarnya sederhana. Ukuran keadilan tidak lagi berdasarkan pembalasan setimpal dari korban kepada pelaku (baik secara fisik, psikis, atau hukuman), namun perbuatan yang menyakitkan itu disembuhkan dengan memberikan dukungan kepada korban dan mensyaratkan pelaku untuk bertanggung jawab dengan bantuan keluarga dan masyarakat bila diperlukan.⁶³

Nilai-nilai keadilan restoratif memberikan perhatian yang sama terhadap korban dan pelaku. Otoritas untuk menentukan rasa keadilan ada di tangan para pihak, dan upaya penyelesaian juga diserahkan kepada para pihak bukan pada negara (penegak hukum), sehingga dapat tercapai apa yang dinamakan *win-win solution*. Dalam keadilan restoratif, apa yang

⁶¹ Amir Syamsuddin, *Integritas Penegak Hukum, Hakim, Jaksa, Polisi, dan Pengacara*, Cetakan Pertama, Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 11.

⁶² Anis Mashdurohatun, *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia (Suatu Studi Pada Karya Cipta Buku)*, Cetakan Pertama, Edisi Kesatu, UNS Press, Surakarta, 2016, hlm. 109.

⁶³ DS. Dewi dan Fatahillah A. Syukur, *Mediasi Penal: Penerapan Restorative Justice di Pengadilan Anak Indonesia*, Indie Publishing, Depok, 2011, hlm. 4.

menjadi keinginan korban, dan apa yang dikehendaki pelaku dapat diketahui.

Proses keadilan restoratif merupakan setiap proses yang mana korban dan pelaku atau individu lainnya atau anggota komunitas yang terpengaruh oleh suatu tindak pidana, mengambil bagian bersama secara aktif dalam penyelesaian berbagai masalah yang muncul akibat tindakan pidana tersebut dengan bantuan fasilitator.⁶⁴

Menurut Muladi bahwa *restorative justice* memiliki karakteristik sebagai berikut:⁶⁵

- a. Kejahatan dirumuskan sebagai pelanggaran seseorang terhadap orang lain;
- b. Titik perhatian pada pemecahan masalah, pertanggungjawaban, dan kewajiban pada masa depan;
- c. Sifat normatif dibangun atas dasar dialog dan negosiasi;
- d. Restitusi sebagai sarana perbaikan para pihak, rekonsiliasi dan restorasi sebagai tujuan utama;
- e. Keadilan dirumuskan sebagai hubungan-hubungan hak, dinilai atas dasar hasil;
- f. Sasaran perhatian pada perbaikan kerugian sosial;
- g. Peran korban dan pelaku diakui, baik dalam masalah maupun penyelesaian hak-hak dan kebutuhan korban, di mana pelaku didorong untuk bertanggungjawab;
- h. Pertanggungjawaban si pelaku dirumuskan sebagai dampak permohonan terhadap perbuatan dan untuk membantu memutuskan yang terbaik;
- i. Tindak pidana dipahami dalam konteks menyeluruh, moral, sosial, dan ekonomi;
- j. Stigma dihapus melalui tindakan restoratif.

Mark Umbreit menekankan nilai-nilai yang membedakan keadilan restoratif dengan paradigma keadilan lain sebagai berikut:⁶⁶

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 8.

⁶⁵ Bambang Waluyo, *Desain...*, *op.cit.*, hlm. 42-43.

⁶⁶ DS. Dewi dan Fatahillah A. Syukur, *op.cit.*, hlm. 27.

- a. Keadilan restoratif lebih peduli terhadap pemulihan korban dan komunitas daripada hukuman terhadap pelaku;
- b. Keadilan restoratif meningkatkan peran korban dalam proses peradilan pidana melalui peningkatan keterlibatan, masukan, dan pelayanan;
- c. Keadilan restoratif mensyaratkan pelaku untuk secara langsung mempertanggungjawabkan perbuatannya kepada korban atau komunitas;
- d. Keadilan restoratif mendorong seluruh komunitas untuk terlibat dalam pemulihan korban dan pelaku;
- e. Keadilan restoratif menyadari tanggung jawab komunitas terhadap kondisi sosial yang berpengaruh terhadap perbuatan pelaku.

Dengan adanya keadilan restoratif ini, maka permasalahan yang terjadi dapat diselesaikan dan dapat menjawab permasalahan perilaku tindak pidana dengan menyeimbangkan kebutuhan komunitas, korban, dan pelaku, sehingga di sini, hak-hak korban dapat dilindungi begitu juga dengan pelaku, selain itu menumbuhkan sikap untuk bertanggung jawab dari si pelaku.

G. Metode Penelitian

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari langkah-langkah berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar, dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan

permasalahan yang diteliti,⁶⁷ dalam hal ini adalah permasalahan mengenai penegakan hukum dalam perkara pidana oleh Kejaksaan dengan berbasis pada keadilan restoratif.

2. Spesifikasi Penelitian

Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu penelitian yang mempunyai tujuan untuk mendeskripsikan objek yang diteliti melalui data-data atau sampel yang telah terkumpul, kemudian dilakukan analisis dan dibuat kesimpulan.⁶⁸ Deskripsi terhadap objek tersebut mempunyai tujuan memperoleh gambaran atau penjelasan yang bersifat menyeluruh dan sistematis terkait dengan permasalahan yang diteliti, dan dari penjelasan tersebut dilakukan analisis yang cermat untuk menjawab permasalahan dalam penelitian.

3. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan, dan data ini juga diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.⁶⁹ Data sekunder terdiri dari bahan-bahan hukum, antara lain:⁷⁰

⁶⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 13-14.

⁶⁸ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2009, hlm. 29.

⁶⁹ Soeratno dan Lincolin Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm. 173.

⁷⁰ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 234.

a. Bahan hukum primer, terdiri atas peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, atau putusan pengadilan. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritatif, yang artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
- 4) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
- 5) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak;
- 6) Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

- 1) Buku kepustakaan;
- 2) Laporan penelitian hukum, yaitu karya tulis/ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas;
- 3) Pendapat/pemikiran para ahli;

- 4) Makalah;
 - 5) Surat kabar; serta
 - 6) Sarana lain yang menyediakan layanan informasi yang berkaitan dengan pembahasan permasalahan dalam penelitian ini.
- c. Bahan hukum tertier, yakni bahan hukum pendukung bagi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari:
- 1) Kamus hukum;
 - 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia;
 - 3) Ensiklopedia;
 - 4) Internet.
4. Metode Pengumpulan

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian untuk penulisan tesis ini sesuai dengan jenis datanya, yakni data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Studi kepustakaan (*library research*) adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan,⁷¹ yakni penegakan hukum dalam perkara pidana oleh Kejaksaan dengan berbasis pada keadilan restoratif.

⁷¹ M. Nazir, *Metode Penelitian*, Cetakan Kelima, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 27.

5. Metode Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data di lapangan, sehingga siap dipakai untuk dianalisis.⁷² Dalam penelitian ini, setelah data yang diperlukan berhasil diperoleh, maka peneliti melakukan pengolahan terhadap data tersebut. Pengolahan data tersebut, dilakukan dengan cara:⁷³

- a. *Editing*, yaitu memeriksa kembali bahan hukum yang diperoleh terutama dari kelengkapannya, kejelasan makna, kesesuaian, serta relevansinya;
- b. *Coding*, yaitu memberi catatan atau tanda yang menyatakan jenis sumber bahan hukum (literatur, undang-undang, maupun dokumen), pemegang hak cipta (nama penulis, tahun penerbitan, judul buku, penerbit, dan kota penerbit), dan urutan perumusan masalahnya;
- c. *Reconstructing*, yaitu menyusun ulang bahan hukum secara teratur, berurutan, logis, sehingga mudah dipahami dan diinterpretasikan;
- d. *Systematizing*, yaitu menempatkan bahan hukum berurutan menurut kerangka sistematika bahasan berdasarkan urutan masalah.

Sesuai data yang telah diperoleh selama melakukan penelitian dengan jalan membaca buku-buku perpustakaan kemudian dilakukan analisis. Analisis yang dipergunakan dalam tesis ini adalah *analisis kualitatif*, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data *deskriptif analitis*, yaitu apa yang diperoleh dari penelitian lapangan dan kepustakaan kemudian diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁷⁴

⁷² Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hlm. 168 dan 169.

⁷³ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 126.

⁷⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hlm. 250.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, di mana ada keterkaitan antara bab yang satu dengan yang lainnya. Sistem penulisan tesis ini akan dijabarkan sebagai berikut:

Bab I adalah Pendahuluan, yang berisi uraian tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II adalah Tinjauan Pustaka, yang berisi tentang tinjauan umum tentang penegakan hukum, tinjauan umum tentang perkara pidana, tinjauan umum tentang kejaksaan, tinjauan umum tentang keadilan restoratif, serta keadilan restoratif dalam perspektif hukum Islam.

Bab III adalah Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi uraian mengenai: Kewenangan Kejaksaan dalam penegakan hukum perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif dan Kebijakan penegakan hukum perkara pidana di Kejaksaan dengan pendekatan keadilan restoratif.

Bab IV adalah Penutup, yang berisi kesimpulan dari penelitian yang dilengkapi dengan saran-saran sebagai masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Penegakan Hukum

1. Arti Penting Penegakan Hukum

Arti kata penegakan (*enforcement*) yang disebut juga sebagai pelaksanaan, dapat dikemukakan bahwa istilah penegakan hukum merupakan istilah yang bersifat praktis. Sifat praktis dari istilah penegakan hukum tersebut merupakan salah satu alasan yang menyebabkan munculnya berbagai arti untuk menterjemahkannya.

Penegakan hukum termasuk penegakan hukum pidana merupakan rangkaian proses menerapkan nilai-nilai, ide, dan cita hukum yang bersifat abstrak menjadi tujuan hukum. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral hukum seperti keadilan hukum dan kebenaran. Dalam kaitan ini menurut Radbruch, bahwa pada hakikatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep yang dapat digolongkan sebagai sesuatu yang abstrak. Bentuk yang abstrak di dalam hukum termasuk ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial. Selain, itu agar hukum dapat ditegakkan, maka tatanan hukum harus sesuai dengan masyarakat tempat di mana hukum tersebut akan diberlakukan.⁷⁵

Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa hukum itu bukan institut yang jatuh dari langit, melainkan berakar pada suatu komunitas sosial-

⁷⁵ Sulaiman (Ed.), *Pemikiran Hukum Spiritual Pluralistik, Sisi Lain Hukum yang Terlupakan*, Cetakan Kedua, Thafa Media, Yogyakarta, 2016, hlm. 313-314.

kultural tertentu.⁷⁶ Mengingat bangsa Indonesia sebagai sebuah bangsa yang religius karena setiap warga negaranya memeluk agama berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, sebagaimana dirumuskan dalam sila pertama Pancasila. Oleh sebab itu, hukum Indonesia harus juga berkarakteristik spiritual yakni mencerminkan nilai-nilai religius.

Penegakan hukum merupakan persoalan yang tidak sederhana. Hal ini bukan saja dikarenakan adanya kompleksitas pada sistem hukum itu sendiri, tetapi juga rumitnya jalinan hubungan antar sistem hukum dengan sistem sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat. Penyebab lainnya, yaitu penegakan hukum dalam suatu masyarakat mempunyai kecenderungannya sendiri yang disebabkan oleh struktur masyarakatnya. Struktur masyarakat tersebut merupakan kendala, baik berupa penyediaan sarana sosial yang memungkinkan penegakan hukum dijalankan, maupun memberikan hambatan-hambatan yang menyebabkan penegakan hukum tidak dapat dijalankan atau kurang dapat dijalankan dengan saksama.⁷⁷

Hal tersebut berkaitan dengan pengertian hukum sebagai suatu sistem sebagaimana yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, bahwa hukum merupakan gabungan antara komponen struktur, substansi dan kultur.

Tujuan akhir penegakan hukum di Indonesia adalah terwujudnya keadilan substansial. Untuk itu penegakan hukum pidana dilakukan melalui suatu proses kebijakan yang sengaja direncanakan melalui beberapa tahap, meliputi :⁷⁸

- a. Tahap penetapan pidana oleh pembuat undang-undang atau tahap formulasi hukum;

⁷⁶ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 31.

⁷⁷ Sulaiman (Ed.), *op.cit.*, hlm. 314.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 315.

- b. Tahap pemberian pidana oleh badan yang berwenang atau tahap aplikasi; dan
- c. Tahap pelaksanaan pidana oleh instansi pelaksana yang berwenang atau tahap eksekusi.

Tahap pertama sering disebut tahap “pemberian pidana *in abstracto*”, sedangkan tahap kedua dan ketiga disebut tahap “pemberian pidana *in concreto*”. Dilihat sebagai suatu proses mekanisme penegakan hukum pidana, maka ketiga tahapan pemidanaan tersebut merupakan satu jalinan mata rantai yang saling berkaitan dalam satu kebulatan sistem.⁷⁹

Ruang lingkup arti atau makna penegakan hukum ini tidak hanya terbatas pada pelaksanaan ketentuan hukum yang ada (sehingga lebih tepat disebut dengan istilah penerapan hukum), tetapi juga termasuk ke dalam proses perumusan dan pembuatan peraturan perundang-undangan (hukum) yang akan diterapkan.

Luasnya ruang lingkup, arti atau makna dari penegakan hukum, di samping menunjukkan bahwa penegakan hukum tersebut bukan merupakan persoalan yang sederhana, melainkan sebaliknya, juga memberikan kesempatan kepada berbagai pihak berdasarkan sudut pandang yang dimiliki, kemudian memberikan batasan atau pengertian dari penegakan hukum tersebut.

Penegakan hukum sebagai usaha semua kekuatan bangsa termasuk Indonesia, menjadi kewajiban kolektif semua komponen bangsa. Pene-

⁷⁹ *Ibid.*

gakan hukum merupakan salah satu persoalan yang serius bagi bangsa Indonesia.⁸⁰

Penegakan hukum merupakan hal yang sangat esensial dan substansial dalam konsep negara hukum seperti di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan sebagaimana dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo bahwa salah satu unsur untuk menciptakan atau memulihkan keseimbangan tatanan di dalam masyarakat adalah penegakan hukum.⁸¹

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi (kebijakan) yang membuat keputusan hukum tidak secara ketat diatur oleh undang-undang melainkan juga berdasarkan kebijaksanaan antara hukum dan etika. Oleh karena itu, pertimbangan secara nyata hanya diterapkan selektif dalam masalah penanggulangan kejahatan.⁸²

Wayne La Favre menjelaskan bahwa “penegakan hukum sebagai suatu proses”, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi.⁸³

Abdulkadir Muhammad mengungkapkan bahwa penegakan hukum dapat dirumuskan sebagai usaha melaksanakan hukum sebagaimana mesti-

⁸⁰ Viswandro, Maria Matilda dan Bayu Saputra, *Mengenal Profesi Penegak Hukum, Buku Rujukan Berkariir Di Bidang Hukum, Hakim-Jaksa-Polisi-Advokat*, Cetakan Pertama, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2015, hlm. 1.

⁸¹ Edi Setiadi dan Kristian, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan Hukum Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2017, hlm. 135.

⁸² Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Alumni, Bandung, 1995, hlm. 80.

⁸³ Soerjono Soekanto, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 7.

nya dan jika terjadi pelanggaran, maka hal yang harus dilakukan adalah memulihkan hukum yang dilanggar itu supaya ditegakkan kembali.⁸⁴

Notohamidjojo mengatakan bahwa setidaknya terdapat empat norma penting dalam penegakan hukum, yaitu kemanusiaan, keadilan, kepatutan, dan kejujuran.⁸⁵

Menurut Edi Setiadi dan Kristian bahwa dapat dirumuskan mengenai yang dimaksudkan dengan penegakan hukum adalah bagian dari pembangunan hukum yang mengarah pada upaya-upaya menerapkan atau mengaplikasikan atau mengkonkretkan hukum dalam kehidupan nyata untuk mengembalikan atau memulihkan keseimbangan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.⁸⁶

Secara praktis, penegakan hukum (*law enforcement*) memiliki beberapa arti penting baik bagi negara, bagi pembangunan nasional maupun bagi pelaku dan bagi korban tindak pidana. Adapun arti penting penegakan hukum tersebut secara perinci dapat dijelaskan sebagai berikut :⁸⁷

a. Arti penting penegakan hukum bagi negara;

Penegakan hukum bertujuan untuk mencapai tujuan dari hukum itu sendiri. Oleh karenanya, melalui penegakan hukum, diharapkan tujuan hukum dapat tercapai sehingga dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Secara umum, fungsi hukum dimaksudkan untuk turut serta memecahkan persoalan kemasyarakatan. Secara khusus, fungsi hukum dapat dibedakan menjadi dua bagian, yakni fungsi hukum secara klasik yang meliputi keadilan dan ketertiban serta fungsi hukum secara modern, yaitu sebagai sarana pembaruan masyarakat.⁸⁸

⁸⁴ Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Citra aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 115.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Edi Setiadi dan Kristian, *op.cit.*, hlm. 136.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 147-162.

⁸⁸ Dikdik M. Arief Mansur dan Elisatris Gultom, *Urgensi Perlindungan Korban Kejahatan Antara Norma dan Realita*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 12.

b. Arti penting penegakan hukum bagi pembangunan nasional;

Penegakan hukum memiliki arti penting dalam memajukan pembangunan nasional. Hubungan antara penegakan hukum dengan pembangunan nasional terletak pada tujuan yang ingin dicapai dari penegakan hukum itu sendiri. Penegakan hukum merupakan bagian dari kebijakan sosial (*social policy*), yakni usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat.

Usaha penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sarana hukum pidana, pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (khususnya penegakan hukum pidana). Oleh karena itu, sering pula dikatakan bahwa politik hukum pidana atau kebijakan hukum pidana (*penal policy*) sebagai bagian dari kebijakan sosial (*social policy*) merupakan bagian pula dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).

Dengan demikian, penegakan hukum pidana yang merupakan bagian dari politik kriminal (*criminal policy*), pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari kebijakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (kebijakan sosial). Sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan kebijakan untuk memberikan perlindungan masyarakat dan pada akhirnya menciptakan kesejahteraan masyarakat, maka wajarlah bila dikatakan bahwa usaha penanggulangan kejahatan (termasuk usaha penegakan hukum pidana) merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.⁸⁹

c. Arti penting penegakan hukum sebagai bentuk perlindungan bagi pelaku kejahatan;

Penegakan hukum sebagai bentuk perlindungan bagi pelaku kejahatan dapat ditelaah dari teori-teori pemidanaan yang semakin hari semakin berkembang. Teori-teori pemidanaan (prevensi dan gabungan) semakin dikembangkan menuju ke arah perlindungan dan keseimbangan kepentingan antara *offender* (pelaku tindak pidana) dengan *victim* (korban). Perkembangan inilah yang melahirkan ide mengenai teori individualisasi pemidanaan.

Seldonm Gluack menyatakan bahwa individualisasi pemidanaan menunjukkan corak atau model perawatan narapidana yang tegas dan dibedakan dari tahap satu ke tahap berikutnya. Keputusan tentang perawatan narapidana sebaiknya dibuat oleh suatu lembaga khusus

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 8-9.

yang berkualitas dalam melakukan evaluasi dan penafsiran terhadap diri pelanggar dari sisi psikiatri, psikologis dan data sosiologis.⁹⁰

Seldomn Gluack setanjutnya mengemukakan mengenai 4 (empat) prinsip yang mendasari individualisasi pemidanaan, yaitu sebagai berikut :⁹¹

- 1) *The treatment (sentences-imposing) feature of the proceedings must be sharply differentiated from the guilt finding phase* (bentuk perlakuan dari proses harus tajam dibedakan dari fase temuan rasa bersalah);
- 2) *The decision as to treatment must be made by a board or tribunal specially qualified in the interpretation and evaluation of psichiatric, psychological, and sociologic* (keputusan untuk pengobatan harus dilakukan oleh dewan atau pengadilan khusus yang berkualitas dalam interpretasi dan evaluasi psikiatri, psikologis, dan sosiologis);
- 3) *The treatment must be modifiable in the light of scientific reports of progress* (pengobatan harus dimodifikasi secara jelas dalam kemajuan laporan ilmiah);
- 4) *The right of the individual must be safeguarded against possible arbitrariness or other unlawfill action on the part of the treatment tribunal* (hak individu harus dijaga terhadap kemungkinan kesewenang-wenangan atau tindakan melanggar hukum lainnya pada bagian dari perlakuan pengadilan).

Penegakan hukum ditujukan untuk kepentingan pelaku, yakni menjamin hak-hak tersangka atau terdakwa dalam setiap proses hukum yang dijalani serta mengubah perilaku jahat dari narapidana atau disebut juga warga binaan (apabila ia divonis bersalah dan dipidana dengan pidana penjara) melalui pemidanaan terhadapnya. Penegakan hukum juga ditujukan untuk kepentingan korban kejahatan, yakni menjamin hak-haknya sebagai manusia dan warga negara tidak dirampas oleh orang lain.

⁹⁰ Widodo, *Sistem Pemidanaan Dalam Cybercrime (Alternatif Pidana Kerja Sosial dan Pidana Pengawasan Bagi Pelaku Cybercrime)*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2009, hlm. 123.

⁹¹ *Ibid.*

- d. Arti penting penegakan hukum sebagai bentuk perlindungan bagi korban kejahatan.

Korban menurut Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) 40/34 tertanggal 29 November 1995 tentang *Declaration of Basic Principles of Justice For Victim of Crime and Abuse of Power* dirumuskan sebagai berikut : “*Victim means person who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering economic loss or substantial impairment of their fundamental rights through acts or omissions that do not yet constitute violations of national criminal laws but of internationally recognize) norms relating to human right*” [orang-orang, baik secara individual maupun secara kolektif yang menderita kerugian akibat perbuatan (termasuk tidak berbuat sesuatu) yang melanggar hukum pidana yang berlaku di suatu negara termasuk peraturan-peraturan yang melarang penyalahgunaan kekuasaan].⁹²

Muladi dan Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa korban dari sudut pandang yang sempit, yaitu hanya terbatas pada korban kejahatan saja yaitu sebagai seseorang yang telah menderita kerugian sebagai akibat suatu kejahatan dan/atau yang rasa keadilannya secara langsung telah terganggu sebagai akibat pengalamannya menjadi target (sasaran) kejahatan (*a victim is a person who has suffered damage as a result of a crime and or whose sense of justice has been directly disturbed by the experience of having been the target of a crime*).⁹³

Arif Gosita menyatakan bahwa *victim means persons who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through active or omissions that are in violation of criminal laws operative within member states, including those laws proscribing criminal abuse of power* (korban berarti orang yang baik secara individu maupun kolektif telah mengalami penganiayaan fisik atau mental, penderitaan emosional, kerugian ekonomi atau ketidakadilan substansial mengenai hak-hak fundamentalnya bahwa dalam pelanggaran hukum pidana yang berlaku dalam negara-negara anggota termasuk hukum-hukum yang melarang kejahatan penyalahgunaan kekuasaan).⁹⁴

⁹² Muhadar, *Viktimisasi Kejahatan Pertanahan*, Laksbang PRESSindo, Yogyakarta, 2006, hlm. 18.

⁹³ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 78.

⁹⁴ M. Syukri Akub dan Baharuddin Baharu, *Wawasan Due Process of Law Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Cetakan Pertama, Rangkang Education, Yogyakarta, 2012, hlm. 211.

Dilakukannya penegakan hukum oleh penegak hukum, dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum bagi korban yang posisinya sangat lemah dalam perkara pidana. Perlindungan hukum bagi korban dapat dilakukan dengan pemberian kompensasi, restitusi, bantuan tenaga ahli dan pelayanan medis. Di sisi lain, korban juga memiliki fungsi strategis dalam penegakan hukum, di mana pelaporan korban menjadi langkah awal dari setiap pengungkapan kasus. Dengan demikian, penegakan hukum dapat berjalan maksimal jika korban turut berpartisipasi dalam pelaksanaan penegakan hukum oleh penegak hukum.⁹⁵

Semakin meningkatnya perhatian terhadap korban kejahatan tersebut menyadarkan para ahli hukum dan pembentuk hukum untuk melihat kembali eksistensi korban kejahatan dalam sistem peradilan pidana, yang sementara ini boleh dikatakan telah “terlupakan”. Ada kecenderungan diberbagai negara mulai memperhatikan kepentingan korban kejahatan dengan cara meningkatkan pelayanan terhadap korban kejahatan serta memberi peran aktif korban kejahatan dalam sistem peradilan pidana.⁹⁶

Penegakan hukum bagi negara, pembangunan, kepentingan perlindungan terhadap pelaku dan kepentingan perlindungan terhadap korban kejahatan merupakan esensi fundamental dari penegakan hukum itu sendiri.

2. Proses Penegakan Hukum

Penegakan hukum pidana, dapat dikonsepsikan secara sederhana sebagai proses kerja aparat penegak hukum (pidana) dalam memeriksa seseorang yang diduga melakukan kejahatan untuk memastikan bersalah tidaknya orang itu secara hukum. Pemeriksaan itu, merupakan suatu proses bertahap : mulai dari penyelidikan/penyidikan, penuntutan, sampai pada

⁹⁵ Edi Setiadi dan Kristian, *op.cit.*, hlm. 160.

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 160 dan 161.

penentuan hukuman. Inilah yang dikenal sebagai proses peradilan pidana (*criminal justice process*).⁹⁷

Masing-masing tahap melibatkan lembaga yang berbeda. Secara umum, lembaga-lembaga dimaksud adalah :⁹⁸

- a. Kepolisian yang bertanggungjawab melaksanakan penyelidikan/penyidikan;
- b. Kejaksaan melaksanakan penuntutan; dan
- c. Pengadilan menentukan bersalah tidaknya orang yang diajukan sebagai terdakwa.

Proses menghadapkan seseorang dalam rangkaian pemeriksaan yang demikian itulah yang menjadi inti dari proses peradilan pidana.

Sasaran akhir dari penegakan hukum pidana adalah menanggulangi kejahatan dengan cara menghukum setiap orang yang bersalah. Dalam konteks inilah, maka setiap proses peradilan pidana harus berbasis *due process of law*. Oleh karena sebagai proses “penentuan kebenaran” yang menghadapkan seorang tersangka dalam pemeriksaan, di mana aparat hukum yang memiliki kewenangan legal yang besar, maka proses peradilan pidana harus dilaksanakan menurut prinsip-prinsip proses hukum yang adil. Tidak hanya kebenaran versi aparat yang harus dipertimbangkan, tetapi juga kebenaran versi tertuduh. Dalam hal ini, dalam seluruh proses peradilan, tertuduh wajib diberi kesempatan untuk didengar, untuk melakukan pembelaan, untuk mengajukan bukti-bukti yang menguntungkan dirinya, serta dihormati haknya untuk diadili oleh pengadilan yang *fair* dan tidak memihak.⁹⁹

Dengan kata lain, seluruh proses peradilan pidana harus dijalankan berbasis hukum acara. Secara teoretis, hukum acara merupakan norma yang mengontrol tindakan aparat penegak hukum agar tidak eksekutif. Ia merupakan norma bagi aparat dalam menjalankan secara

⁹⁷ Theodorus Yosep Parera, *Advokat dan Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, Genta Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 19.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 19-20.

rigid kewenang-an menuntut yang dimilikinya dalam kerangka *due process of law*.¹⁰⁰

Norma-norma hukum acara pidana, selain dijadikan ukuran untuk menilai kewajaran penggunaan kekuasaan aparat terhadap rakyat, juga sekaligus berfungsi mengatur “garis demarkasi” hak-hak seseorang yang tidak boleh diciderai dan dilanggar dalam proses hukum.¹⁰¹

Oleh karena itu, tiap Hukum Acara Pidana dalam negara hukum yang demokratis, dibangun atas tiga pengandaian, yaitu : ¹⁰²

- a. Peradilan pidana merupakan suatu sistem yang dilengkapi kekuasaan yang besar untuk menuntut;
- b. Hak-hak seorang individu tidak hilang dan harus dihormati dalam seluruh proses hukum;
- c. Setiap kekuasaan mempunyai peluang untuk disalahgunakan.

Atas dasar tiga pengandaian itulah, maka filosofi dasar Hukum Acara Pidana adalah : “Kekuasaan Dibatasi dan Prosedur Ditentukan”.

Dalam lingkup yang lebih makro, proses penegakan hukum pidana tidak bisa dilepaskan dari konteks kebijakan kriminal (*criminal policy*). Sebab, makna hakiki dari kebijakan kriminal tidak lain dari kebijakan penanggulangan kejahatan sebagai bagian dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan menjamin kesejahteraan masyarakat (*social welfare policy*).¹⁰³

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal adalah perlindungan masyarakat untuk men-

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 20-21.

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 23.

capai kesejahteraan. Politik kriminal merupakan bagian integral dari politik sosial atau bagian dari kebijakan untuk mencapai kesejahteraan sosial.

Menurut Sudarto, kebijakan kriminal merupakan suatu usaha yang rasional dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan. Konsep Sudarto, searah dengan G.P. Hoefnagels dan Marc Ancel yang mengatakan bahwa *“criminal policy is the rational organization of the social reactions to crime”*.¹⁰⁴

Sudarto mengemukakan tiga arti mengenai kebijakan kriminal, yakni :¹⁰⁵

- a. Dalam arti sempit adalah sebagai keseluruhan asas atau metoda yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;
- b. Dalam arti yang lebih luas adalah keseluruhan dari fungsi aparaturnya penegak hukum termasuk didalamnya cara kerja polisi dan pengadilan;
- c. Dalam arti yang paling luas adalah sebagai keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakan norma-norma sentral dari masyarakat.

G.P. Hoefnagels mengutarakan bahwa upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan cara :¹⁰⁶

- a. Penerapan hukum pidana (*crime law application*);
- b. Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*);

¹⁰⁴ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 38.

¹⁰⁵ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 113-114.

¹⁰⁶ Theodorus Yosep Parera, *op.cit.*, hlm. 24.

- c. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pidanaan melalui mass media (*influencing view of society on crime and punishment/mass media*).

Sedangkan Barda Nawawi, mengkonstatasi bahwa upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi dua, yaitu lewat jalur penal (hukum pidana) dan lewat jalur non-penal (bukan hukum pidana).¹⁰⁷

Pentingnya penggunaan sarana penal (sanksi pidana) di dalam rangka menanggulangi kejahatan, dikemukakan oleh H.L. Packer sebagai berikut :¹⁰⁸

- a. Sanksi pidana sangatlah diperlukan, kita tidak dapat hidup sekarang maupun di masa mendatang tanpa pidana;
- b. Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi kejahatan-kejahatan atau bahaya besar, serta tindakan untuk menanggulangi kejahatan;
- c. Sanksi pidana suatu ketika merupakan “penjamin utama yang terbaik” dan suatu ketika merupakan “pengancam yang utama” dari kebebasan manusia. Ia merupakan penjamin apabila digunakan secara cermat dan manusiawi, dan merupakan pengancam utama apabila digunakan secara sembarangan.

Sebagai salah satu bagian dari metode penanggulangan kejahatan, maka sarana penal bukan merupakan satu-satunya tumpuan harapan dalam rangka menanggulangi kejahatan. Oleh karena masalah kejahatan tidak dapat dilepaskan dari masalah sosial dan masalah kemanusiaan.¹⁰⁹

Upaya penegakan hukum, haruslah komprehensif. Komponen regulasi (perundang-undangan) akan dipengaruhi oleh komponen

¹⁰⁷ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 48.

¹⁰⁸ Theodorus Yosep Parera, *op.cit.*, hlm. 25.

¹⁰⁹ *Ibid.*

struktural (aparatur hukum) dan komponen kultural (budaya hukum). Kelemahan dalam upaya penegakan hukum yang disebabkan oleh lemahnya komponen-komponen sistem hukum tersebut di atas, akan berdampak tidak baik atau paling tidak justru akan menjadi faktor kriminogen dan viktimogen. Oleh karena itu, untuk memperoleh hasil penegakan hukum yang baik, maka seluruh komponen sistem hukum harus benar-benar dijamin keberesannya.¹¹⁰

B. Tinjauan Umum tentang Perkara Pidana

1. Tindak Pidana

Pengertian tindak pidana berasal dari istilah yang dikenal dalam hukum pidana yaitu *strafbaarfeit*. Walaupun istilah ini terdapat dalam WvS Belanda dengan demikian juga WvS Hindia Belanda (KUHP), tetapi tidak ada penjelasan resmi tentang apa yang dimaksud dengan *strafbaarfeit*, karena itu para ahli hukum berusaha untuk memberikan arti pada istilah itu.¹¹¹

Pada dasarnya, tindak pidana adalah sebuah kesalahan, biasanya kesalahan moral, yang bertentangan dengan masyarakat secara keseluruhan. Penuntutan pidana dilakukan untuk menghukum orang yang melakukan tindak pidana, baik karena ingin mencegah tindak pidana di masa depan atau hanya karena masyarakat percaya orang yang berbuat tindak pidana pantas untuk dihukum. Van Hattum, mengemukakan bahwa antara perbuatan dan orang yang berbuat ada hubungan yang erat dan tidak mungkin dipisah-pisahkan. Maka dari itu perbuatan pidana dapat diberi arti perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana, barang siapa yang melanggar perbuatan tersebut.¹¹²

Sudarto menyatakan bahwa tindak pidana adalah suatu pengertian yuridis, lain halnya dengan istilah “perbuatan jahat” atau “kejahatan”

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 25.

¹¹¹ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I, Stelsel Pidana Teori-Teori Pidanaan dan Batas Berlakunya Hukum Pidana*, Raja Grafindo, Jakarta, 2002, hlm. 67.

¹¹² Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 125-126.

(*crime* atau *verbrechen* atau *misdaad*) yang bisa diartikan secara yuridis (hukum) atau secara kriminologis.¹¹³

Istilah tindak pidana sering dipakai untuk menggantikan *strafbaar feit*. Perkataan *feit* itu sendiri di dalam bahasa Belanda berarti sebagian dari suatu kenyataan atau *een gedelte van de werkelijkheid*, sedangkan *strafbaar* berarti dapat dihukum sehingga secara harfiah perkataan *strafbaarfeit* itu dapat diterjemahkan sebagai sebagian dari suatu kenyataan yang dapat dihukum, yang sudah barang tentu tidak tepat, oleh karena kelak kita akan ketahui bahwa yang dapat dihukum itu sebenarnya adalah manusia sebagai pribadi dan bukan kenyataan perbuatan ataupun tindakan.¹¹⁴

Berikut pendapat beberapa ahli mengenai tindak pidana, di antaranya adalah :¹¹⁵

a. Simons

Strafbaarfeit adalah suatu tindakan melanggar hak yang telah dilakukan dengan sengaja maupun tidak sengaja oleh seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan atas tindakannya dan yang oleh undang-undang telah dinyatakan sebagai tindakan yang dapat dihukum.

b. Pompe

Menurut hukum positif bahwa *strafbaarfeit* adalah perbuatan yang bersifat melawan hukum, dilakukan dengan kesalahan dan diancam pidana.

c. Moeljanto

Perbuatan pidana sebagai perbuatan yang diacani dengan pidana, barangsiapa yang melanggar larangan tersebut.

d. Vos

Strafbaarfeit adalah suatu kelakuan manusia yang diancam pidana oleh peraturan perundang-undangan.

¹¹³ Sudarto, *Kapita..., op.cit.*, 1986, hlm. 14.

¹¹⁴ P.A.F. Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm. 181.

¹¹⁵ *Ibid.*

e. P.A.F. Lamintang

Tindak pidana itu sebagai suatu tindakan melanggar hak yang dengan sengaja telah dilakukan oleh orang yang dapat dipertanggungjawabkan atas tindakanya yang dinyatakan sebagai dapat dilakukan.

f. Abdul Djamali¹¹⁶

Suatu tindakan (berbuat atau tidak berbuat) yang bertentangan dengan hukum nasional, jadi yang bersifat tanpa hak yang menimbulkan akibat yang oleh hukum dilarang dengan ancaman hukuman. Suatu peristiwa hukum yang dapat dinyatakan sebagai peristiwa pidana kalau memenuhi unsur-unsur pidananya.

g. Yulies Tiena Masriani¹¹⁷

Peristiwa pidana (tindak pidana) adalah suatu kejadian yang mengandung unsur-unsur perbuatan yang dilarang oleh undang-undang, sehingga siapa yang menimbulkan peristiwa itu dapat dikenai sanksi pidana (hukuman).

Membicarakan mengenai unsur-unsur tindak pidana, dapat dibedakan setidaknya-tidaknya dari 2 (dua) sudut pandang, yakni :¹¹⁸

a. Dari sudut teoritis;

Dari sudut teoritis adalah berdasarkan pendapat para ahli hukum, yang tercermin pada bunyi rumusannya.

b. Dari sudut undang-undang.

Dari sudut undang-undang adalah sebagaimana kenyataan tindak pidana itu dirumuskan menjadi tindak pidana tertentu dalam pasal-pasal peraturan-peraturan perundang-undangan yang ada.

¹¹⁶ Abdul Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1990, hlm. 157.

¹¹⁷ Bambang Purnomo, *Orientasi Hukum Acara Pidana Indonesia*, Amarta, Yogyakarta, 2001, hlm. 120.

¹¹⁸ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I Stelsel Pidana...*, *op.cit.*, 2002, hlm. 78-79.

Simon berpendapat bahwa unsur-unsur tindak pidana tersebut, antara lain adalah :¹¹⁹

- a. Perbuatan manusia;
- b. Diancam dengan pidana;
- c. Melawan hukum;
- d. Dilakukan dengan kesalahan;
- e. Oleh orang yang mampu bertanggungjawab.

Menurut Pompe, bahwa unsur dari tindak pidana, antara lain adalah :¹²⁰

- a. Unsur perbuatan pidana (*criminal act*), yang meliputi perbuatan dan sifat melawan hukum perbuatan;
- b. Pertanggungjawaban pidana (*criminal responsibility*), yang mencakup kesengajaan, kealpaan serta kelalaian dan kemampuan bertanggungjawab.

Menurut Yulies Tiena Masriani, bahwa unsur-unsur peristiwa pidana ditinjau dari 2 (dua) segi, yaitu :¹²¹

- a. Dari segi objektif, berkaitan dengan tindakan, peristiwa pidana adalah perbuatan yang melawan hukum yang sedang berlaku, akibat perbuatan itu dilarang dan diancam dengan hukuman;
- b. Dari segi subjektif, peristiwa pidana adalah perbuatan yang dilakukan seseorang secara salah. Unsur-unsur kesalahan si pelaku itulah yang mengakibatkan terjadinya peristiwa pidana. Unsur kesalahan itu timbul dari niat atau kehendak si pelaku. Jadi, akibat dari perbuatan itu telah diketahui bahwa dilarang oleh undang-undang dan diancam dengan hukuman. Jadi, memang ada unsur kesengajaan.

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm. 183.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Bambang Purnomo, *Orientasi Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 62-63.

Wirjono Prodjodikoro memberikan unsur-unsur dari perbuatan pidana, sebagai berikut :¹²²

- a. Subjek tindak pidana;
- b. Perbuatan dari tindak pidana;
- c. Hubungan sebab-akibat (*causaal verban*);
- d. Sifat melanggar hukum (*onrechtmatigheid*);
- e. Kesalahan pelaku tindak pidana;
- f. Kesengajaan (*opzet*).

Perbuatan-perbuatan pidana menurut sistem KUHP dibagi atas kejahatan (*misdrifven*) dan pelanggaran (*overtredingen*). Menurut M.v.T., bahwa pembagian atas dua jenis tadi didasarkan atas perbedaan prinsipil. Dikatakan bahwa kejahatan adalah *rechts delicten*, yaitu perbuatan-perbuatan yang meskipun tidak ditentukan dalam undang-undang, sebagai perbuatan pidana, telah dirasakan sebagai *onrecht*, sebagai perbuatan yang bertentangan dengan tata hukum. Pelanggaran sebaliknya adalah *wets delicten*, yaitu perbuatan-perbuatan yang sifat melawan hukumnya baru dapat diketahui setelah ada *wet* yang menentukan demikian.¹²³

Menurut Tongat bahwa kejahatan dan pelanggaran adalah sebagai berikut :¹²⁴

Kejahatan adalah *rechtdelicten*, yaitu perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan keadilan, terlepas apakah perbuatan itu diancam pidana dalam suatu undang-undang atau tidak. Sekalipun tidak dirumuskan sebagai delik dalam undang-undang, perbuatan ini benar-benar dirasakan oleh masyarakat sebagai perbuatan yang bertentangan dengan keadilan. Jenis perbuatan pidana ini juga disebut *mala in se*, artinya perbuatan tersebut merupakan perbuatan jahat karena sifat perbuatan tersebut memang jahat.

Pelanggaran adalah perbuatan-perbuatan yang oleh masyarakat baru disadari sebagai perbuatan pidana, karena Undang-Undang merumuskannya sebagai delik. Perbuatan-perbuatan ini dianggap sebagai tindak pidana oleh masyarakat oleh karena Undang-Undang mengancamnya dengan sanksi pidana. Perbuatan pidana

¹²² Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2003, hlm. 59-69.

¹²³ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm. 78.

¹²⁴ Mahrus Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 101-102.

jenis ini disebut juga dengan istilah *mala prohibita (malum prohibitum crimes)*.

Menurut Moeljatno, bahwa selain dari pada sifat umum bahwa ancaman pidana bagi kejahatan adalah lebih berat dari pada pelanggaran, maka dapat dikatakan bahwa :¹²⁵

- a. Pidana penjara hanya diancamkan pada kejahatan saja;
- b. Jika menghadapi kejahatan maka bentuk kesalahan (kesengajaan atau kealpaan) yang diperlukan di situ, harus dibuktikan oleh Jaksa, sedangkan jika menghadapi pelanggaran hal itu tidak usah. Berhubung dengan itu kejahatan dibedakan pula dalam kejahatan yang *dolus* atau *culpa*;
- c. Percobaan untuk melakukan pelanggaran tidak dapat dipidana (Pasal 54 KUHP). Juga pembantuan pada pelanggaran tidak dipidana (Pasal 60 KUHP);
- d. Tenggang kadaluwarsa, baik untuk hak menentukan maupun hak penjalanan pidana bagi pelanggaran adalah lebih pendek dari pada kejahatan tersebut masing-masing adalah satu tahun dan dua tahun;
- e. Dalam hal perbarengan (*concursum*) cara pemidanaan berbeda buat pelanggaran dan kejahatan. Kumulasi pidana yang enteng lebih muda dari pada pidana berat (Pasal 65, Pasal 66, dan Pasal 70 KUHP).

Perbedaan kejahatan dan pelanggaran tidak menjadi ukuran lagi untuk menentukan pengadilan mana yang berkuasa mengadilinya, seperti dahulunya, oleh karena sekarang semuanya diadili oleh pengadilan negeri. Meskipun demikian, ada perbedaan dalam acara mengadili. Perbuatan pidana, selain dari pada dibedakan dalam kejahatan dan pelanggaran, biasanya dalam teori dan praktik dibedakan pula antara lain dalam :¹²⁶

- a. Delik formil adalah suatu perbuatan pidana yang sudah dilakukan dan perbuatan itu benar-benar melanggar ketentuan yang dirumuskan dalam pasal undang-undang yang bersangkutan. Misalnya : pencurian adalah perbuatan yang sesuai dengan rumusan pasal 362 KUHP, yaitu mengambil barang milik orang lain dengan maksud hendak memiliki barang itu dengan melawan hukum;

¹²⁵ Moeljatno, *op.cit.*, hlm. 81.

¹²⁶ Tongat, *Hukum Pidana Meteriil*, Malang, UMM Press, 2003, hlm. 43.

- b. Delik materil adalah suatu perbuatan pidana yang dilarang, yaitu akibat yang timbul dari perbuatan itu. Misalnya : pembunuhan. Dalam kasus pembunuhan yang dianggap sebagai delik adalah matinya seseorang yang merupakan akibat dari perbuatan seseorang. Perbuatannya sendiri dapat dilakukan dengan bermacam-macam cara;
- c. Delik *dolus* adalah suatu perbuatan pidana yang dilakukan dengan sengaja. Misalnya : pembunuhan (Pasal 338 KUHP);
- d. Delik *culpa* adalah perbuatan pidana yang tidak sengaja, karena kealpaannya mengakibatkan matinya seseorang. Misalnya : Pasal 359 KUHP;
- e. Delik aduan adalah suatu perbuatan pidana yang memerlukan pengaduan orang lain. Jadi, sebelum ada pengaduan belum merupakan delik;
- f. Delik politik adalah delik atau perbuatan pidana yang ditujukan kepada keamanan negara, baik secara langsung maupun tidak langsung. Misalnya : pemberontakan akan menggulingkan pemerintahan yang sah.

2. Pidana dan Pemidanaan

Istilah hukuman sering digunakan sebagai terjemahan dari perkataan *straf* dalam bahasa belanda. Untuk menyebutkan jenis-jenis sanksi dalam hukum pidana, pemakaian istilah hukuman cenderung diikuti oleh kalangan praktek dan masyarakat awam, sehingga sering didengar istilah hukuman mati, hukuman penjara. Menurut Moeljatno, istilah hukuman yang berasal dari kata *straf* dan istilah dihukum, yang berasal dari perkataan *wordt gestraf* adalah istilah-istilah yang konvensional.¹²⁷

Moeljatno tidak setuju dengan istilah tersebut, dan menggunakan pidana untuk menterjemahkan istilah *straf*, dan istilah diancam dengan pidana untuk menggantikan istilah *wordt gestraf*. Menurutnya, kata *straf* itu diterjemahkan dengan hukuman, maka *strafrecht* seharusnya diartikan sebagai “hukum hukuman”. Lebih lanjut beliau menjelaskan bahwa “dihukum”, berarti “diterapi hukum”, baik hukum pidana maupun hukum perdata. Hukuman adalah hasil atau akibat dari penerapan hukum tadi yang maknanya

¹²⁷ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1984, hlm. 1.

lebih luas daripada pidana, sebab mencakup juga keputusan hakim dalam lapangan hukum perdata.¹²⁸

Menurut Sudarto, yang mengatakan bahwa “penghukuman” berasal dari kata dasar “ hukum”, sehingga dapat diartikan sebagai “menerapkan hukum” atau memutuskan tentang hukumannya (*berechten*). Menetapkan hukum untuk suatu peristiwa tidak hanya menyangkut bidang hukum pidana saja, tetapi juga hukum perdata. Oleh karena itu, istilah “penghukuman” dapat disempitkan artinya “penghukuman dalam perkara pidana”. Penyempitan arti hukuman dalam perkara pidana dapat dianggap sinonim dengan perkataan “pidana” atau “pemberian/penjatuhan pidana” oleh hakim. Penghukuman dalam arti yang demikian itu dapat disamakan maknanya dengan “*sentence*” atau “*veroordeling*”, misalnya dalam pengertian “*sentence conditionally*” atau “*voorwaardelijk veroordeeld*”, yang sama artinya dengan dipidana bersyarat. Pada akhirnya, Sudarto mengemukakan bahwa penggunaan istilah “pidana” untuk mengganti atau menterjemahkan perkataan “*straf*” lebih tepat daripada memakai istilah hukuman.¹²⁹

Van Hammel, mengartikan pidana (*straf*) menurut hukum positif sebagai suatu penderitaan yang bersifat khusus. Penderitaan tersebut menurut Van Hammel dijatuhkan oleh kekuasaan yang berwenang untuk menjatuhkan pidana atas nama negara sebagai penanggungjawab ketertiban hukum umum bagi seorang pelanggar. Penderitaan itu dikenakan semata-mata karena orang tersebut telah melanggar suatu peraturan hukum yang harus ditegakkan oleh negara.¹³⁰

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*, hlm. 2.

¹³⁰ P.A.F. Lamintang, *op.cit.*, hlm. 34.

Simon, mengartikan pidana (*straf*) sebagai suatu penderitaan yang ditimpakan kepada seseorang. Penderitaan tersebut oleh undang-undang dikaitkan dengan telah terjadinya pelanggaran terhadap suatu norma, yang dengan suatu putusan hakim telah dijatuhkan bagi seseorang yang bersalah.¹³¹

Menurut kedua ahli hukum Belanda tersebut, pada hakikatnya pidana adalah suatu penderitaan, namun harus dipahami bahwa suatu penderitaan bukanlah semata-mata tujuan, melainkan hanyalah semata-mata sebagai alat yang digunakan oleh negara untuk mengingatkan orang untuk tidak melakukan kejahatan dalam masyarakat.

Di Indonesia, ahli hukum pidana juga memiliki pandangan yang sama dalam memahami dan memberikan batasan mengenai konsep pidana. Menurut Sudarto, bahwa secara tradisional pidana dapat didefinisikan sebagai nestapa yang dikenakan oleh negara kepada seseorang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang, sengaja agar dirasakan sebagai nestapa.¹³²

Menurut Roeslan Saleh, bahwa pidana merupakan reaksi atas delik, dan ini berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik itu.¹³³ Dalam memberikan pemahaman terhadap konsep pidana, maka setelah mengemukakan berbagai definisi, akhirnya Muladi sampai pada sebuah kesimpulan bahwa unsur-unsur atau ciri-ciri yang terkandung dalam, pidana, yakni :¹³⁴

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 35.

¹³² Sudarto, *Kapita...*, *op.cit.*, 1986, hlm. 109-110.

¹³³ Roelan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 5.

¹³⁴ *Ibid.*

- a. Pidana itu pada hakikatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan;
- b. Pidana itu diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan (oleh yang berwenang);
- c. Pidana itu dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan tindak pidana menurut undang-undang.

Terdapat kesamaan pendapat dalam memahami pengertian pidana, di mana salah satu karakteristiknya adalah adanya pengenaan nestapa atau penderitaan dengan sengaja. Ciri ini erat kaitannya dengan sifat hukum pidana yang dengan sengaja mengenakan penderitaan dalam mempertahankan norma-norma yang diakui dalam hukum. Pemberian nestapa atau penderitaan yang sengaja dikenakan kepada seorang pelaku yang melanggar ketentuan-ketentuan hukum pidana adalah dimaksudkan untuk menimbulkan efek penjeratan, sehingga orang tidak melakukan tindak pidana dan pelaku tidak lagi mengulangi melakukan kejahatan.

Sedangkan pidana, mengandung unsur-unsur di antaranya, sebagai berikut :¹³⁵

- a. Pidana itu pada hakikatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan;
- b. Pidana itu diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang memiliki kekuasaan (orang atau lembaga berwenang);
- c. Pidana itu dikenakan kepada seseorang penanggung jawab tindak pidana menurut undang-undang.

Di samping itu, yang dimaksud dengan pemidanaan merupakan tindakan yang diambil oleh hakim untuk memidana seorang terdakwa, sebagaimana menurut Sudarto yang menyebutkan bahwa “penghukuman” berasal dari kata dasar “hukum”, sehingga dapat diartikan sebagai menetapkan hukuman atau memutuskan tentang hukumannya (*berechten*). Pemidanaan dijelaskan sebagai penjatuh-an pidana oleh hakim yang merupakan konkretisasi/realisasi dari

¹³⁵ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 2005, hlm. 4.

ketentuan pidana dalam undang-undang yang merupakan sesuatu yang abstrak.¹³⁶

Terdapat 3 (tiga) pokok pemikiran tentang tujuan yang ingin dicapai dengan suatu pemidanaan, yaitu :¹³⁷

- a. Untuk memperbaiki pribadi dari penjahatnya itu sendiri;
- b. Untuk membuat orang menjadi jera untuk melakukan kejahatan-kejahatan;
- c. Untuk membuat penjahat-penjahat tertentu menjadi tidak mampu untuk melakukan kejahatan-kejahatan yang lain, yakni penjahat-penjahat yang dengan cara yang lain sudah tidak dapat diperbaiki lagi.

Ada 3 (tiga) golongan utama teori untuk membenarkan penjatuhan pidana, yaitu :¹³⁸

- a. Teori absolute atau teori mutlak (*vergeldings theorien*);

Dasar pijakan dari teori ini adalah pembalasan. Menurut teori absolut ini, setiap kejahatan harus diikuti dengan pidana, tidak boleh tidak, tanpa tawar-menawar. Seseorang dipidana karena telah melakukan kejahatan, sehingga dengan begitu tidak dilihat akibat-akibat apapun yang mungkin timbul dari dijatuhkannya pidana. *Utang pati, nyaur pati, utang lara, nyaur lara* yang berarti : si pembunuh harus dibunuh, si penganiaya harus dianiaya. Demikianlah semboyan di Indonesia yang dapat menggambarkan teori ini. “pembalasan” (*vergelding*) oleh banyak orang dikemukakan sebagai alasan untuk memidana suatu kejahatan. Kepuasan hatilah yang dikejar.

- b. Teori relatif atau teori nisbi (*doel theorien*); dan

Menurut teori ini, suatu kejahatan tidak mutlak harus diikuti dengan suatu pidana. Untuk ini, tidaklah cukup adanya suatu kejahatan, tetapi harus dipersoalkan perlu dan manfaatnya suatu pidana bagi masyarakat atau bagi si penjahat sendiri. Dengan demikian, harus ada tujuan lebih jauh daripada hanya menjatuhkan pidana saja. Tujuan ini pertama-tama harus diarahkan kepada upaya agar dikemudian hari kejahatan yang telah dilakukan ini tidak terulang lagi (prevensi).

¹³⁶ Dwidja Priyatno, *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 6.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Wirjono Prodjodikoro, *op.cit.*, 2003, hlm. 23.

Prevensi ini ada dua macam, yaitu prevensi khusus atau *special* dan prevensi umum atau *general*. Keduanya berdasarkan atas gagasan bahwa mulai dengan ancaman akan dipidana, dan kemudian dengan dijatuhkannya pidana orang akan takut menjalankan kejahatan. Dalam prevensi khusus, hal membuat takut ini ditujukan kepada si penjahat, sedangkan dalam prevensi umum diusahakan agar para oknum semua juga takut akan menjalankan kejahatan. Teori relatif ini melihat bahwa upaya untuk dengan menjatuhkan pidana memperbaiki si penjahat agar menjadfi orang baik yang tidak akan laghi melakukan kejahatan.

c. Teori gabungan (*verenigings theorien*).¹³⁹

Teori gabungan di samping teori absolute dan teori relatif tentang hukum pidana, muncul teori ketiga yang disatu pihak mengakui adanya unsur “pembalasan”, akan tetapi di pihak lain, mengakui pula unsur prevensi dan unsur memperbaiki penjahat yang melekat pada tiap pidana. Teori gabungan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu pertama bahwa teori gabungan mengutamakan pembalasan, tetapi tidak boleh melampaui batas dari apa yang perlu dan cukup untuk dapat dipertahankannya tata tertib masyarakat, kedua bahwa teori gabungan juga mengutamakan perlindungan tata tertib masyarakat, tetapi penderitaan atas dijatuhinya pidana tidak boleh lebih berat daripada perbuatan yang dilakukan terpidana.

Adapun jenis-jenis pidana sebagaimana ketentuan terdapat pada KUHP sebagai sumber utama hukum pidana telah merinci jenis-jenis pidana, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 10 sampai Pasal 43 KUHP, pidana dibedakan menjadi dua kelompok, antara pokok dan pidana tambahan. Pidana pokok terdiri dari pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda dan pidana tutupan, sedangkan pidana tambahan terdiri dari pencabutan hak-hak tertentu, pidana perampasan barang-barang tertentu dan pidana pengumuman keputusan hakim.¹⁴⁰

¹³⁹ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I : Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pemidanaan, dan Batas Berlakunya Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 166.

¹⁴⁰ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana II*, *op.cit.*, hlm. 25-26.

C. Tinjauan Umum tentang Kejaksaan

1. Sejarah Kejaksaan

Berabad-abad sebelum dikumandangkannya proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, yang pada detik itu juga Negara Republik Indonesia berdiri, suku-suku bangsa yang tersebar di seluruh tanah air pernah pula menikmati hidup dalam alam kemerdekaan. Berdasarkan riwayat sejarah tanah air Indonesia, di zaman bahari suku-suku bangsa Indonesia telah memiliki kebudayaan yang cukup tinggi serta sistem peradilan yang memadai untuk situasi dan kondisi lingkungannya masing-masing, termasuk adanya keberadaan lembaga Kejaksaan dan Jaksa dalam sistem penegakan hukumnya.¹⁴¹

Pada zaman kerajaan Hindu-Jawa di Jawa Timur, yaitu pada masa kerajaan Majapahit, sudah terdapat beberapa jabatan yang dinamakan *Dhyaksa*, *Adhyaksa*, dan *Dharmadhyaksa*. Jabatan-jabatan tersebut berasal dari bahasa Jawa Kuno, dari kata-kata yang sama dalam bahasa Sansekerta. Menurut W.E. Stutterheim bahwa *Dhyaksa* adalah pejabat negara di zaman Majapahit, di saat Prabu Hayam Wuruk tengah berkuasa (1350-1389). *Dhyaksa* diberi tugas untuk menangani masalah-masalah peradilan dengan kapasitas kedudukannya seperti itu untuk Mahapatih Gajah Mada. Dalam kedudukannya itu, menurut Krom dan Van Vollenhoven, Gajah Mada adalah sebagai *Adhyaksa*.¹⁴²

Dari keterangan tersebut tersimpul bahwa yang dimaksudkan dengan *Dhyaksa* adalah hakim pengadilan, sedangkan *Adhyaksa* adalah hakim tertinggi yang memimpin dan mengawasi *Dhyaksa* tadi. Kesimpulan tersebut sejalan dengan pendapat H.H. Juynboll yang mengata-

¹⁴¹ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, hlm. 55.

¹⁴² Kusumadi Poedjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara, Jakarta, 1971, hlm. 49.

kan bahwa *Adhyaksa* adalah pengawas (*opzichter*) atau hakim tertinggi (*opperrechter*). Para *Dhyaksa* itu dan juga *Adhyaksa* dituntut kemahiran dan keahliannya dalam hukum Hindu Kuno, yakni hukum yang sudah diakui oleh hukum adat dan sesuai dengan perasaan atau pendapat para rohaniawan serta para cendekiawan yang mendampingi para *Dhyaksa* tadi. Baik pada zaman kerajaan Majapahit maupun kerajaan Singasari di abad XIII, Sang Prabu didampingi oleh *Dharmadhyaksa*, masing-masing seorang untuk agama Syiwa dan agama Buddha.¹⁴³

Pada abad XVII, kerajaan Mataram yang berada di bawah pemerintahan Amangkurat I, dan Kasultanan-kasultanan di Cirebon, tidak lagi menggunakan kata Jawa Kuno (Kawi) atau Sansekerta "*Dhyaksa*" melainkan Bahasa Jawa "*Jeksa*" atau "*Jaksa*". Tugas *Jaksa* dalam pengadilan ini adalah melakukan pekerjaan kepaniteraan, menghadapkan terdakwa serta saksi, sedangkan pemeriksaan dan putusan dijatuhkan oleh Raja Mataram sendiri.¹⁴⁴ Dalam pengadilan ini, penanganan dan penyelesaian perkara dilaksanakan oleh tujuh *Jaksa* (*Jaksa Pepitu*) secara kolektif, baik untuk perkara perdata maupun pidana. Para *Jaksa Pepitu* selain mempunyai tugas dan wewenang sebagai hakim, juga melaksanakan pekerjaan kepaniteraan dan penuntutan, bahkan adakalanya bertindak sebagai pembela. Para *Jaksa Pepitu* dalam melaksanakan tugasnya mengadili perkara-perkara tidak menggunakan gedung atau ruangan di istana, namun di alun-alun besar dan duduk di bawah pohon beringin, sebagai lambang pengayoman, yang juga terletak di depan pura di daerah Keraton Kesepuhan. Oleh karena itulah sampai saat ini terkenal sebagai *Kejaksaan/Kejeksaan*.¹⁴⁵

Pada masa awal penjajahan tahun 1602, *Verenigde Oost Indische Compagnie* (VOC) atau Kompeni membentuk berbagai peraturan hukum, mengangkat para pejabat yang akan menjaga kepentingannya dan mem-

¹⁴³ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, hlm. 56-57.

¹⁴⁴ R. Tresna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, W Versluys N.V., Amsterdam-Jakarta, 1957, hlm. 15.

¹⁴⁵ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, hlm. 61..

bentuk badan-badan peradilannya sendiri (*Schepenenbank*) yang petugas-petugasnya diberi kekuasaan sebagai penuntut umum, yaitu *officier van justittie*.¹⁴⁶

Pada masa pemerintahan Daendels (1808-1811), berdasarkan keputusan tanggal 15 Maret 1808, kekuasaan *Schepenenbank* (Pengadilan *Schepenen*) yang dibentuk oleh Kompeni dan semula mempunyai yuridiksi Jakarta dan daerah Jawa Barat serta melakukan peradilan menerapkan hukum Belanda, diperkecil wilayah hukumnya hanya meliputi kota Jakarta dan sekitarnya. Di luar daerah ini pengadilan perkara-perkara perdata dan pidana berat dilakukan oleh *Drossard* (kemudian namanya diganti *Landdrost*). Pengadilan *Landdrost*, disebut *Land-gericht*, terdiri dari *Landdrost* sebagai ketuanya, para bupati atau tujuh penduduk terkemuka sebagai anggotanya, serta penghulu sebagai penasihatnya. Penuntut yang disebut *fiscaal* dilakukan oleh seorang Jaksa Besar (*Groot-Djaksa*).¹⁴⁷

Pada masa pemerintahan Raffles (1811-1816), terjadi perubahan dalam susunan pengadilan yang berkenaan dengan urusan peradilan orang-orang Bumiputera. Pengadilan untuk bangsa-bangsa Eropa yang ada di Batavia, Semarang, dan Surabaya serta daerah-daerah sekelilingnya diberi juga wewenang untuk mengadili penduduk Bumiputera yang berdomisili di situ. Dari ketiga kota tersebut masing-masing ada *Court of Justice* untuk perkara-perkara perdata dan pidana golongan penduduk Bumiputera yang berdomisili di situ. Susunan *Court of Justice* terdiri dari seorang hakim ketua, dua orang hakim anggota, dan satu *fiscaal* (penuntut umum),

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 59.

¹⁴⁷ R.M. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm. 3.

sedangkan susunan *Supreme Court* terdiri dari seorang hakim ketua, tiga orang hakim anggota dan seorang *advocate fiscal*.¹⁴⁸

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, Kejaksaan lebih terlihat sebagai perpanjangan tangan penguasa penjajah negeri ini pada saat itu, khususnya dalam menerapkan delik-delik yang berkaitan dengan *hatzaai artikelen* yang terdapat dalam *Wetboek van Strafrecht (WvS)*.¹⁴⁹

Pada masa pendudukan Jepang, sejak tanggal 8 Maret 1942 sampai 16 Agustus 1945 ditetapkan 6 (enam) jenis badan peradilan umum di Jawa dan Madura, yaitu : *Saikoo Hooiin* (Pengadilan Agung atau Mahkamah Agung), *Kootoo Hooiin* (Pengadilan Tinggi), *Tihoo Hooiin* (Pengadilan Negeri), *Keizai Hooiin* (Pengadilan Kepolisian), *Ken Hooiin* (Pengadilan Kabupaten), dan *Gun Hooiin* (Pengadilan Kawedanan). Pada *Saikoo Hooiin*, *Kootoo Hooiin*, dan *Tihoo Hooiin* ada kantor Kejaksaan (*Kensatsu Kyoku*), masing-masing *Saikoo Kensatsu Kyoku* (Kejaksaan Pengadilan Agung), *Kootoo Kyoku* (Kejaksaan Pengadilan Tinggi), dan *Tihoo Kensatsu Kyoku* (Kejaksaan Pengadilan Negeri). Pada masa pemerintahan Jepang digaris-kan bahwa Kejaksaan diberi kekuasaan (ditugaskan) untuk mencari (menyidik) kejahatan dan pelanggaran, menuntut perkara, menjalankan putusan pengadilan dalam perkara kriminal, dan mengurus pekerjaan lain-lain yang wajib dilakukan menurut hukum. Dengan demikian, penyidikan menjadi salah satu tugas umum Kejaksaan sejak dari *Tihoo Kensatsu Kyoku* hingga *Kootoo Kensatsu* dan *Saiko Kensatsu Kyoku*. Selain melakukan perubahan dalam jenis badan peradilan, pihak Jepang juga mengubah alat penuntut umumnya. *Magistraat* dan *officier van Justitie* ditiadakan. Tugas dan wewenang mereka dibebankan kepada penuntut umum Bumiputera (Jaksa) di bawah pengawasan Kepala Kantor Kejaksaan bersangkutan, seorang Jaksa Jepang. Dengan demikian, Jaksa menjadi satu-satunya penuntut umum.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, hlm. 63.

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 65.

¹⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 65-66.

Kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan dapat dilihat sejalan dengan perkembangan dan pertumbuhan negara Indonesia melalui beberapa fase.

Pada masa Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, tepatnya pada tanggal 19 Agustus 1945, Rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) memutuskan mengenai kedudukan Kejaksaan dalam struktur Negara Republik Indonesia dalam lingkungan Departemen Kehakiman. Secara yuridis formal Kejaksaan Republik Indonesia sudah ada sejak kemerdekaan Indonesia diproklamasikan. Kedudukan Kejaksaan dalam struktur kenegaraan Negara Republik Indonesia adalah selaku alat kekuasaan eksekutif dalam bidang yustisial.¹⁵¹

Pada masa Republik Indonesia Serikat/RIS (27 Desember 1949-17 Agustus 1950), sejak bulan Januari 1950, Jaksa Agung RIS telah aktif menjalankan tugasnya, walaupun perihal Jaksa Agung baru diatur kemudian dalam KRIS dan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Susunan dan Kekuasaan serta Jalannya Peradilan Mahkamah Agung Indonesia Undang-Undang Mahkamah Agung (UUMA). Sesuai dengan susunan kenegaraan RIS sebagai negara federal yang komponennya terdiri dari alat-alat perlengkapan negara tingkat pusat (federal) dan tingkat daerah bagian, maka struktur organisasi Kejaksaan terdiri dari Kejaksaan Tingkat Pusat dan Tingkat Daerah-daerah Bagian. Pada tingkat pusat (federal) hanya ada satu instansi Kejaksaan, yaitu Kejaksaan Agung RIS, yang merupakan Kejaksaan tingkat tertinggi di RIS. Sedangkan, daerah tidak mempunyai instansi Kejaksaan.¹⁵²

¹⁵¹ *Ibid.*, hlm. 67.

¹⁵² *Ibid.*, hlm. 67-68.

Pada masa Republik Indonesia (17 Agustus 1950-5 Juli 1959), kedudukan Kejaksaan sama seperti pada masa RIS, yaitu masuk dalam struktur Departemen Kehakiman. Dengan berdirinya Negara Kesatuan RI, Kejaksaan Agung dari bekas Negara Bagian Republik Indonesia semestinya bubar dan tidak berfungsi lagi. Namun tidak demikian kenyataannya. Kejaksaan Agung di bekas negara bagian Republik Indonesia tidak jelas kapan dibubarkan, namun menurut surat Jaksa Agung tanggal 28 Februari 1951 dapat diketahui bahwa Kejaksaan Agung tersebut masih ada kendatipun pekerjaan yang diperbolehkan untuk ditangani hanya kasus-kasus lama yang belum terselesaikan dan bukan pekerjaan baru.¹⁵³

Pada masa setelah Dekrit Presiden (5 Juli 1959-11 Maret 1966) terjadi perubahan dalam status Kejaksaan dari lembaga non-departemen di bawah Departemen Kehakiman menjadi lembaga yang berdiri sendiri, yang dilandaskan pada Putusan Kabinet Kerja I tanggal 22 Juli 1960, yang kemudian diperkuat dengan Keputusan Presiden Nomor 204 Tahun 1960 tanggal 15 Agustus 1960. Peristiwa ini didahului dengan berubahnya kedudukan Jaksa Agung dari pegawai tinggi Departemen Kehakiman menjadi Menteri *ex Officio* dalam Kabinet Kerja I dan kemudian Menteri dalam Kabinet Kerja II, III, dan IV, Kabinet Dwikora dan Kabinet Dwikora yang Disempurnakan, yang merupakan Jaksa Agung pertama yang menyandang status Menteri, walaupun hanya Menteri *ex Officio*.¹⁵⁴

Pada masa Orde Baru, Kejaksaan selain mengalami beberapa perubahan dalam kekuasaannya juga mengalami beberapa kali perubahan pimpinan, organisasi, dan tata kerjanya. Dalam rangka pemurnian pelaksanaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, status Kejaksaan sebagai Departemen ditiadakan dan Kejaksaan Agung dinyatakan sebagai Lembaga Kejaksaan Tinggi Pusat dan Jaksa Agung tidak diberi kedudukan Menteri.¹⁵⁵

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 68-69.

¹⁵⁵ *Ibid.*

Pada masa orde reformasi, selain terjadi 6 (enam) kali pergantian Jaksa Agung dalam satu periode dan juga penambahan fungsi yang berkaitan dengan tugas dan wewenang, Jaksa Agung diberi lagi kewenangan melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran hak asasi manusia. Situasi dan kondisi yang dihadapi Kejaksaan Republik Indonesia periode orde reformasi tidak jauh beda dari periode Orde Baru. Namun, satu hal yang menggembirakan adalah digantinya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.¹⁵⁶

2. Posisi dan Fungsi Kejaksaan Dalam Penegakan Hukum

Hukum dan masyarakat adalah dua hal yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Berlakunya hukum itu berlangsung di dalam suatu tatanan sosial yang disebut dengan masyarakat. Pameo bangsa Romawi yang menyatakan *ubi societas ibi ius* menggambarkan betapa eratnya hubungan antara hukum dan masyarakat.¹⁵⁷

Menurut Chamblis dan Seidman bahwa suatu masyarakat yang secara murni diatur oleh hukum yang telah dirumuskan secara jelas adalah suatu ideal yang agak sulit untuk dicapai, karena tetap dibutuhkan adanya diskresi para pejabat penegak hukum dalam penerapannya, walaupun diskresi yang berlebihan yang didasarkan pada kebebasan dan kelonggaran yang dimiliki oleh aparat penegak hukum dapat menyebabkan ketimpangan akan rasa keadilan yang ingin dicapai oleh hukum, bahkan bisa mem-bawa kehancuran bagi kehidupan masyarakat.¹⁵⁸

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 72.

¹⁵⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 3.

¹⁵⁸ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum...*, *loc.cit.*, hlm. 65.

Masyarakat menghendaki hukum tidak lagi menjadi alat untuk kepentingan penguasa, ataupun kepentingan politik walaupun banyak faktor di luar hukum yang turut menentukan bagaimana hukum se-nyatanya dijalankan.¹⁵⁹

Fenomena ini harus direspons secara positif oleh setiap aparaturnya penegak hukum untuk terus-menerus berupaya meningkatkan kinerjanya, sehingga tujuan penegakan hukum yang konsisten dan konsekuen yang berkeadilan dapat terwujud.

Harapan masyarakat terhadap kehidupan yang aman, adil dan tertib menjadi salah satu tujuan dari suatu negara yang menjunjung tinggi hukum dalam menjalankan roda pemerintahan. Perwujudan supremasi hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara telah menjadi konsekuensi logis dan menjadi salah satu prasyarat bagi suatu negara hukum seperti Indonesia. Hal itu cukup beralasan, mengingat “Negara Indonesia adalah negara hukum” [Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945]. Realitas tersebut diarahkan pada kehendak terciptanya persamaan di depan hukum (*equality before the law*), peradilan yang independen dan tidak memihak (*fair tribunal and independence of judiciary*).

Untuk mewujudkan suatu negara hukum, jika mengacu kepada pendapat L.M. Friedman tidak saja diperlukan norma-norma hukum atau peraturan perundang-undangan sebagai substansi hukum, tetapi juga diperlukan lembaga atau badan penggerakannya sebagai struktur hukum dengan didukung oleh perilaku hukum seluruh komponen masyarakat sebagai budaya hukum. Ketiga

¹⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 60.

elemen ini disebut sebagai sub-sub sistem dari susunan sistem hukum. Kejaksaan sebagai salah satu institusi penegak hukum merupakan komponen dari salah satu elemen sistem hukum dimaksud, dan secara universal diberikan kewenangan melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dan tugas-tugas lain yang ditetapkan oleh undang-undang.¹⁶⁰

Sebagai komponen dari salah satu elemen sistem hukum, Kejaksaan mempunyai posisi sentral dan peranan yang strategis di dalam suatu negara hukum. Posisi sentral dan peranan yang strategis ini karena berada di poros dan menjadi filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan, di samping sebagai pelaksana penetapan dan keputusan pengadilan. Oleh karena itu, eksistensi Kejaksaan dalam upaya penegakan hukum diharapkan untuk selalu meningkatkan kinerjanya secara profesional, berintegritas, transparan dan akuntabel.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, menurut Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Ke- 4 disebutkan bahwa : “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Ketentuan mengenai badan-badan lain tersebut dipertegas dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman bahwa badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman meliputi Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan badan-badan lain yang diatur dengan undang-undang.

¹⁶⁰ Marwan Effendy, *Kejaksaan dan Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, Timpani Publishing, Jakarta, 2010, hlm. 28.

Badan-badan yang terkait dengan fungsi kekuasaan kehakiman merupakan bagian dari aparat penegak hukum yang melaksanakan tugasnya dalam mewujudkan supremasi hukum dalam suatu negara hukum (*rechtstaats*) seperti Indonesia. Elemen-elemen esensial dari negara hukum yang menjadi ciri tegaknya supremasi hukum, meliputi : ¹⁶¹

- a. Jaminan bahwa pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya selalu berlandaskan hukum dan peraturan perundang-undangan;
- b. Jaminan perlindungan hukum terhadap hak-hak dasar (*fundamental rights*);
- c. Pembagian kekuasaan negara yang jelas, adil, dan konsisten; serta
- d. Perlindungan hukum dari badan-badan peradilan terhadap tindak pemerintahan.

Untuk memenuhi ekspektasi masyarakat yang terus berkembang, maka peran Kejaksaan dalam penegakan hukum perlu dioptimalkan. Perubahan yang terjadi dalam Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dimaksudkan untuk lebih memantapkan kedudukan dan peran Kejaksaan sebagai lembaga negara pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun, yakni yang dilaksanakan secara merdeka terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya, dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum dan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan, serta

¹⁶¹ *Ibid.*

wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum, dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Ciri-ciri dari kewenangan ini searah dengan penggarisan PBB pada tahun 1990 yang menyetujui *Guidelines on The Role of Prosecutor* dan Ketetapan *International Association of Prosecutors*, yang menjamin bahwa profesi ini tidak boleh diintimidasi, diganggu, atau diintervensi di dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.¹⁶²

Hal tersebut kemudian ditegaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, sebagai berikut :

- (1) Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang;
- (2) Kekuasaan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara merdeka;
- (3) Kejaksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah satu dan tidak terpisahkan.

D. Tinjauan Umum tentang Keadilan Restoratif

1. Perspektif Restoratif Dalam Memandang Kejahatan

Keadilan restoratif bukanlah konsep yang baru. Keberadaanya barangkali sama tuanya dengan hukum pidana itu sendiri. Bahkan beribu tahun, upaya penanganan perkara pidana, pendekatan justru ditempatkan sebagai mekanisme utama bagi penanganan tindak pidana. Marc Levin menyatakan bahwa pendekatan yang dulu dinyatakan sebagai pendekatan

¹⁶² *Ibid.*, hlm. 29.

usang, kuno dan tradisional kini justru dinyatakan sebagai pendekatan yang progresif.¹⁶³ Hooker menjadi menggambarkan unsur-unsur universal yang menjadi dasar hukum adat serta sistemnya, sebagai berikut :¹⁶⁴

- a. *The distribution of obligation is often a function of an actual or putative genealogical relationship;*
- b. *The community, wether de fined on a genealogical or a territorial basis, almost always has a greater right over fond distribution than the individual possesor or occupies;*
- c. *The institution of tolong menolong and gotong-royong exemplify the individual's subjection to a common set the obligations;*
- d. *... all the a dots posit the preservation of harmony between the community and nature.*

Konsep hukum adat Indonesia sebagai wadah dari institusi peradilan adat juga memiliki konsep yang dapat digambarkan sebagai akar dari keadilan restoratif. Di Indonesia, karakteristik dari hukum adat di tiap daerah pada umumnya amat mendukung penerapan keadilan restoratif. Hal ini dapat dilihat dari ciri-ciri umum hukum adat Indonesia, pandangan terhadap pelanggaran adat/delik adat serta model dan cara penyelesaian yang ditawarkannya. Supomo mendeskripsikan ciri umum tersebut, sebagai berikut :¹⁶⁵

- a. Corak religius yang menempatkan hukum adat sebagai bentuk ke-satuan batin masyarakat dalam suatu persekutuan (komunal);
- b. Sifat komunal dari hukum adat menempatkan individu sebagai orang yang terikat dengan masyarakat. Seorang individu sosok yang bebas dalam segala laku karena ia dibatasi oleh batasan-batasan norma yang telah diterapkan baginya;

¹⁶³ Jonlar Purba, *Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Bermotif Ringan Dengan Restorative Justice*, Cetakan Pertama, Permata Aksara, Jakarta, 2017, hlm. 58.

¹⁶⁴ I Gede A. B. Wiranata, *Hukum Adat Indonesia Perkembangan Dari Masa Ke Masa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm. 60.

¹⁶⁵ Jonlar Purba, *op.cit.*, hlm. 59-60.

- c. Tujuan dari persekutuan masyarakat adalah memelihara keseimbangan lahir batin antara individu, golongan dan lingkungan hidupnya (*levemilieu*). Tujuan ini pada dasarnya diemban oleh masing-masing individu anggotanya demi mencapai tujuan dari persekutuan;
- d. Tujuan memelihara keseimbangan-keseimbangan lahir batin berangkat dari pandangan atas ketertiban yang ada dalam alam semesta (kosmos), dimana ketertiban masyarakat merupakan berjalan kembali seperti biasa.

Pada dekade 1970-1980-an permasalahan korban tersebut menjadi dasar reorientasi sistem peradilan pidana dan mulai muncul tuntutan supaya sistem peradilan juga memperhatikan kepentingan korban kejahatan yang kemudian menjadi gerakan internasional untuk memberdayakan korban dalam prosedur pidana. Puncaknya adalah disetujuinya Deklarasi PBB 1985 Nomor 40/43 tanggal 29 Nopember 1985 tentang *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*.¹⁶⁶ Deklarasi PBB merupakan bentuk kepedulian nyata masyarakat internasional terhadap nasib korban kejahatan dan korban penyalahgunaan kekuasaan. Dilihat dari sudut proses pembentukannya, deklarasi tersebut merupakan puncak keberhasilan gerakan korban berskala regional dan internasional, dan dilihat dari sudut PBB, deklarasi tersebut mengikat negara anggotanya dan menjadi bahan masukan untuk melakukan pembaruan hukum pidana pada masing-masing negara anggota.¹⁶⁷

Deklarasi PBB tahun 1985 kemudian menjadi *trend* dalam pembaruan hukum pidana yang memperhatikan kepentingan korban dalam penyelenggaraan sistem peradilan pidana. Di samping itu, deklarasi tersebut telah menempatkan masalah korban kejahatan menjadi persoalan dasar kehidupan manusia dan kemanusiaan yang memerlukan perhatian masyarakat dan Negara dan persoalan peradilan pidana juga ditujukan pada kepercayaan, perlindungan dan kompensasi korban.

¹⁶⁶ Trisno Rahardjo, *Mediasi Pidana Dalam Sistem Peradilan Pidana Suatu Kajian Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia*, Yogyakarta: UMJ dan Litera, 2011, hlm.27.

¹⁶⁷ *Ibid.*

Atas dasar falsafah ini, secara objektif persoalannya bukan beratnya pemidanaan sebagai bentuk pelampiasan balas dendam terhadap pelanggaran, tetapi untuk memperbaiki atau mengganti kerugian atau luka-luka yang diderita yang disebabkan oleh kejahatan. Roger Matthews mengatakan: “*The growth of what has been referred to as the “victim movement” and the emergence of victim support has dramatically changed the orientation of analysis and intervention. It has modified the criminal justice agenda and altered traditional ways of thinking about crime and crime control*”.¹⁶⁸

Perspektif restoratif memandang kejahatan, meskipun kejahatan dilakukan juga melanggar hukum pidana, aspek yang lebih penting bukan perbuatan pelanggarannya tetapi proses kerugian atau viktimisasi kepada korban kejahatan, masyarakat dan sebenarnya juga melanggar kepentingan pelanggar itu sendiri.

Suatu pelanggaran hukum pidana dipahami sebagai konflik antar individu yang menimbulkan kerugian kepada korban, masyarakat dan pelanggar sendiri. Diantara ketiga kelompok tersebut, kepentingan korban kejahatan sebagai bagian yang utama, karena kejahatan utamanya adalah melanggar hak korban.¹⁶⁹

Tony F. Marshall meng gambarkannya hubungan tersebut di atas dalam sistem peradilan pidana sebagai berikut :¹⁷⁰

Secara historis, *restorative justice* memperoleh inspirasi dari “*community justice*” (peradilan atau keadilan masyarakat) yang masih dipergunakan pada beberapa budaya masyarakat non-Barat, khususnya masyarakat adat (*indigenous population*). Dalam perkembangannya, konsep *restorative justice* dipengaruhi oleh pemikiran mengenai persamaan dan hubungan masyarakat. Meski

¹⁶⁸ Jonlar Purba, *op.cit.*, hlm. 61.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*

inspirasiya tidak datang dari budaya masyarakat Indonesia, namun pola-pola *restorative justice* tertanam dalam beberapa tradisi masyarakat adat di Indonesia.

Kemudian di dalam *Black's Law Dictionary*, ditegaskan sebagai berikut :¹⁷¹

Restorative justice merupakan sanksi alternatif atas kejahatan yang memfokuskan pada perbaikan atas perbuatan yang membahayakan, mempertemukan kebutuhan korban dan meminta pertanggungjawaban pelaku atas tindakannya. Keadilan restoratif ini menggunakan pendekatan keseimbangan, menghasilkan disposisi yang membatasi dengan memusatkan pada tanggung jawab pelaku dan memberikan bantuan pada korban. Pelaku mungkin diperintahkan untuk memberi ganti kerugian (restitusi), untuk melakukan pelayanan pada masyarakat, atau membuat perubahan dalam beberapa cara atas perintah (putusan) pengadilan.

An alternative delinquency sanction that focuses on repairing the harm done, meeting the victim's need, and holding the offender responsible for his or her actions. Restorative justice sanctions use a balanced approach, producing the least restrictive disposition while stressing the offender's accountability and providing relief to the victim. The offender may be ordered to make restitution, to perform community service, or to make amends in some other way that the court orders.

Dalam salah satu ensiklopedia *online*, dikatakan bahwa *Restorative justice* (atau sering juga disebut "*reparative justice*") atau secara istilah dalam bahasa Indonesia dapat diterjemahkan dengan "peradilan atau keadilan restoratif atau reparatif", merupakan :¹⁷²

Suatu pendekatan untuk peradilan yang berfokus pada kebutuhan para korban dan pelaku, serta masyarakat yang terlibat, bukan memuaskn prinsip-prinsip hukum abstrak atau menghukum pelaku. Korban mengambil peran aktif dalam proses, sementara pelaku didorong untuk mengambil tanggung jawab atas tindakan mereka, untuk memperbaiki kerugian yang telah mereka lakukan dengan meminta maaf, mengembalikan uang yang dicuri, atau pelayanan

¹⁷¹ *Ibid.*, hlm. 61-62.

¹⁷² *Ibid.*, hlm. 62-63..

masyarakat. *Restorative* melibatkan baik korban maupun pelaku dan berfokus pada kebutuhan mereka secara pribadi. Selain itu, ia menyediakan bantuan bagi pelaku untuk menghindari pelanggaran di masa datang. Hal ini didasarkan pada sebuah teori keadilan yang menganggap kejahatan dan pelanggaran merupakan pelanggaran terhadap individu atau masyarakat, bukan Negara. Keadilan restoratif yang menumbuhkan dialog antara korban dan pelaku menunjukkan tingkat tertinggi kepuasan korban dan akuntabilitas pelaku.

An approach to justice that focuses on the needs of the victims and the offenders, as well as the involved community, instead of satisfying abstract legal principles or punishing the offender. Victims take an active role in the process, while offenders are encouraged to take responsibility for their actions, "to repair the harm they've done by apologizing, returning stolen money, or community service". Restorative justice involves both victim and offender and focuses on their personal needs. In addition, it provides help for the offender in order to avoid future offences. It is based on a theory of justice that considers crime and wrong doing to be an offence against an individual or community, rather than the state. Restorative justice that fosters dialogue between victim and offender shows the highest rates of victim satisfaction and offender accountability.

Berdasarkan definisi tersebut dapat diambil pengertian bahwa *restorative justice* merupakan desain peradilan pidana yang memperhatikan kepentingan atau kebutuhan korban, keluarga dan masyarakat yang terpengaruh atas dasar pertanggungjawaban pelaku tindak pidana, sehingga peradilan pidana bukan semata-mata bertujuan menghukum atau meminta pertanggungjawaban pelaku, namun kebutuhan atau kepentingan korban mendapatkan perhatian yang seimbang dalam proses peradilan yang dapat dikukuhkan melalui putusan pengadilan.¹⁷³

¹⁷³ *Ibid.*

2. Bentuk Proses Keadilan Restoratif

Keadilan restoratif memiliki beberapa bentuk proses sebagaimana diterapkan di berbagai negara, di antaranya :¹⁷⁴

- a. Mediasi pelaku-korban (*victim-offender mediation*);
- b. Pertemuan kelompok keluarga (*family group conferencing*);
- c. Pertemuan restoratif (*restorative conferencing*);
- d. Dewan peradilan masyarakat (*community restorative boards*);
- e. Lingkaran restoratif atau sistem restoratif (*restorative circles or restorative systems*).

Mediasi pelaku-korban (*victim-offender mediation*) atau disebut dialog/pertemuan/rekonsiliasi pelaku-korban biasanya dilakukan pertemuan antara pelaku dan korban, yang menghadirkan mediator terlatih. Dalam area perkara pidana, model atau teknik ini digunakan baik kasus-kasus kecil untuk mengurangi penumpukan perkara, maupun kasus-kasus serius untuk memfasilitasi pengampunan dan proses penyembuhan yang lebih mendalam, baik untuk korban maupun pelaku. Data internasional menunjukkan bahwa teknik ini berhasil diterapkan di Australia, New Zealand, Kanada dan Belanda dalam berbagai konteks, yang meliputi sistem peradilan anak dan berhasil menurunkan residivisme.¹⁷⁵

Pertemuan kelompok keluarga (*family group conferencing*) merupakan lingkaran partisipan yang lebih luas daripada mediasi pelaku korban, yaitu menambah orang yang dikaitkan dengan pihak-pihak utama, seperti melibatkan teman, keluarga dan professional. Teknik ini merupakan sistem paling tepat untuk kasus-kasus kenakalan anak, seperti

¹⁷⁴ Undang Mangapol, *Penerapan Restoratif Justice dalam Proses Peradilan Pidana di Indonesia*, UNISBA, Bandung, 2012, hlm. 328.

¹⁷⁵ Jonlar Purba, *op.cit.*, hlm. 64.

di Kolumbia, Australia dan New Zealand.¹⁷⁶ Di Kolumbia (*British Columbia*) model ini dipergunakan dalam konteks untuk kesejahteraan anak. Proses ini didesain untuk menawarkan perencanaan dan pembentukan putusan yang kooperatif dan untuk membangun kembali jaringan kerja dukungan keluarga. Model ini mengandung pengertian, bahwa :¹⁷⁷

- a. Fasilitasi untuk melibatkan keluarga anak, keluarga besar dan anggota masyarakat lainnya dalam pembentukan putusan terhadap masalah kesejahteraan anak;
- b. Memberi alternatif non-adversarial pada pengadilan untuk membuat perencanaan dalam situasi perlindungan anak;
- c. Dapat digunakan untuk mendorong putusan, namun tidak terbatas pada penempatan perawatan, perencanaan tetap dan penyatuan anak dengan keluarganya;
- d. Menentukan keluarga yang memilih pertemuan dengan koordinator yang tidak memihak untuk mengoordinasi dan memfasilitasi pertemuan;
- e. Memberi hak ada keluarga untuk menolak pertemuan, mendukung pengadilan, mediasi atau proses alternatif penyelesaian lainnya.

Pertemuan restoratif (*restorative conferencing*) juga melibatkan partisipan yang lebih luas ketimbang mediasi pelaku-korban, sebagai respon terhadap kenakalan anak (*juvenile crime*). Teknik ini bersifat *volunter* (sukarela), yang terdiri dari pelaku, korban, keluarga para pihak dan teman, untuk mencapai konsekuensi dan restitusi (ganti kerugian). Model ini dapat digunakan pada setiap tahap proses peradilan pidana, tetapi biasanya digunakan relatif awal. Sebagai contoh pada beberapa yurisdiksi, polisi telah mengembangkan program ini sebagai alternatif untuk penangkapan dan rujukan ke sistem peradilan formal pidana.¹⁷⁸

Model ini dikembangkan di Selandia Baru. Pada Tahun 1989, “*Children Young Person and Family Act*” menciptakan alternatif baru untuk menanggapi kejahatan remaja dan persoalan perlindungan anak

¹⁷⁶ Trisno Rahardjo, *op. cit.*, hlm. 47-50.

¹⁷⁷ Jonlar Purba, *op.cit.*, hlm. 64-65.

¹⁷⁸ *Ibid.*

dengan menempatkan lebih banyak otoritas pengambilan keputusan di tangan keluarga dan masyarakat. Proses ini memiliki akar dalam praktek-praktek tradisional dalam tradisi Maori. Sejak diperkenalkan di Selandia Baru, model ini telah diterapkan di Australia, Amerika Serikat, Inggris dan Wales dan Kanada.¹⁷⁹

Dewan peradilan masyarakat (*community restorative boards*) atau yang disebut Komite Peradilan Masyarakat (*community justice committees*) di Kanada atau panel untuk rujukan (*Referral Order Panels*) seperti di Inggris dan Wales, bentuknya merupakan kelompok kecil (*small group*), dipersiapkan melalui pelatihan intensif, yang dilakukan masyarakat, sebagai pertemuan tatap muka (*face-to-face meeting*). Hakim dapat memerintahkan pelaku untuk terlibat, polisi dapat merujuk sebelum menetapkan status, atau mereka dapat menempuh di luar sistem hukum. “Model ini sekaligus merupakan contoh: *non-adversarial decision-making practices*” (praktik pengambilan putusan non-adversarial) yang diinspirasi oleh perspektif keadilan masyarakat atau *restorative*. Karakter model ini, di antaranya adalah :¹⁸⁰

- a. Dimasukkannya anggota masyarakat dalam proses peradilan;
- b. Pemulihan penderitaan akibat kejahatan;
- c. Reintegrasi pelaku ke dalam masyarakat.

Lingkaran atau sistem restoratif (*restorative circles or restorative systems*), pendekatan ini melibatkan banyak lingkaran partisipan yang lebih luas daripada pertemuan pelaku-korban yang konvensional, seperti dilakukan di Brazil, Jerman, Amerika dan Inggris, yang dimulai dengan membangun sistem restoratif di lingkungan atau sekolah tempat lingkaran (lingkungan restoratif) akan diselenggarakan. Di Hawaii, *Huikahi Restorative Circles* mengizinkan terpidana bertemu dengan keluarga dan teman-teman dalam suatu proses kelompok (*group process*) untuk

¹⁷⁹ Trisno Rahardjo, *loc.cit.*, hlm. 50.

¹⁸⁰ Jonlar Purba, *loc.cit.*, hlm. 65.

mendukung transisi balik pada masyarakat. Pertemuan secara khusus diarahkan pada kebutuhan untuk rekonsiliasi dengan korban kejahatan.¹⁸¹



¹⁸¹ *Ibid.*, hlm. 64-65.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Kejaksaan dalam penegakan hukum perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif;

Para pendiri bangsa, telah mengikrarkan dengan tegas bahwa Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Ikrar para pendiri bangsa ini, dapat dilihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara butir 1, yang berbunyi : “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”. Setelah amandemen ketiga, konsepsi Indonesia sebagai negara hukum lebih ditegaskan lagi dalam Pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi : “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

Berbagai ketentuan tersebut menunjukkan dengan tegas sikap para pendiri bangsa yang menginginkan Indonesia sebagai hukum, bukan negara kekuasaan. Demikian juga, konsepsi Indonesia sebagai negara demokrasi sejak awal sudah ditegaskan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yaitu pada Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi : “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa sistem demokrasi yang dianut Indonesia sesungguhnya berbeda dengan sistem demokrasi Barat. Sistem demokrasi Indonesia mengedepankan unsur musyawarah, yang di dalamnya terkandung nilai-nilai gotong-royong yang merupakan karakteristik bangsa Indonesia. Sementara itu, sistem demokrasi Barat dibangun atas dasar falsafah individualisme dan liberalisme.

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara pada angka 3, disebutkan bahwa kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagai penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des Widens des Staatvolkes*). Sebab, anggota majelis ini berasal dari perwakilan rakyat, baik yang dipilih melalui sebuah pemilihan umum (anggota Dewan Perwakilan Rakyat) maupun yang bertindak sebagai utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang ada di masyarakat.¹⁸²

Berbagai ketentuan yang mengatur tentang negara hukum dan demokrasi tersebut terdapat dalam batang tubuh dan Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen. Selain itu, di dalam Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945, terdapat suatu kaidah yang sangat fundamental, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945.

Menurut pakar hukum Notonegoro, bahwa dalam tertib hukum ada pembagian susunan berjenjang, dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 merupakan pokok kaidah negara yang fundamental.¹⁸³ Hal ini berarti aturan yang ada dalam Pasal-pasal Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang sudah diamandemen, dan yang lainnya harus selaras dengan

¹⁸² Bambang Waluyo, *Penegakan Hukum Di Indonesia*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 137.

¹⁸³ A.M. Fatwa, *Pancasila Karya Bersama Milik Bangsa Bukan Hak Paten Golongan*, The Fatwa Center, Jakarta, 2010, hlm. 5.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat dasar negara yaitu Pancasila, yang juga merupakan landasan kerohanian negara hukum Indonesia.

Keberadaan Pancasila dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menunjukkan bahwa Pancasila diakui sebagai pokok kaidah negara yang fundamental (*staat fundamental norm* atau *grundnorm*). Oleh karena itu, aturan hukum yang berlaku di negara hukum Indonesia harus mengimplementasikan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila. Sebagai dasar negara, Pancasila mempunyai kedudukan, sebagai berikut :¹⁸⁴

1. Sumber dari segala sumber hukum di Indonesia;
2. Meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945;
3. Menciptakan cita-cita hukum bagi hukum dasar negara;
4. Menjadi sumber semangat bagi Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945; dan
5. Mengandung norma-norma yang mengharuskan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 untuk mewajibkan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya untuk memelihara budi pekerti.

Secara historis, konsepsi Indonesia sebagai negara hukum dan demokrasi juga dianut secara tegas dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Dalam Konstitusi RIS 1949, konsepsi Indonesia sebagai negara hukum dan demo-kraasi tercantum dalam Mukadimah Alinea Keempat dan Batang Tubuh Pasal 1 ayat (1). Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS 1949, menyatakan bahwa :

¹⁸⁴ Pandji Setijo, *Pendidikan Pancasila : Perspektif Sejarah Perjuangan Bangsa*, Grasindo, Jakarta, 2010, hlm. 83.

“Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi”. Ketentuan tersebut menunjukkan, walaupun bentuk negara Indonesia mengalami perubahan dari negara kesatuan menjadi negara federasi, namun tetap harus dilaksanakan berdasarkan hukum.

Sementara itu, konsepsi Indonesia sebagai negara hukum dan demokrasi dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tercantum dalam Mukadimah Alinea Keempat, dan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara, 1950 menyatakan bahwa : “Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan”.

Dengan adanya ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa Undang-Undang Dasar Sementara 1950 juga menginginkan Indonesia dijalankan berdasarkan aturan hukum, bukan berdasarkan kekuasaan. Selanjutnya dalam Bagian VI Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tentang Asas-Asas Dasar, khususnya Pasal 35, disebutkan bahwa : “Kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa, kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara”.

Ketentuan di atas menunjukkan diakuinya sistem demokrasi dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950, karena dalam ketentuan tersebut secara tegas bahwa dasar kekuasaan penguasa adalah kemauan rakyat.

Kemauan tersebut dinyatakan dalam sebuah pemilihan umum yang dilakukan secara berkala.

Sebagai negara hukum dan negara demokrasi, sebagai negara hukum maka segala tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara negara maupun masyarakat harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan. Selain itu, sebagai negara demokrasi maka keputusan yang diambil oleh pemerintah harus ditujukan untuk kepentingan rakyat.

Istilah negara hukum sendiri seringkali disejajarkan dengan istilah *rechtsstaat* atau *the rule of law*, dan acapkali dilawankan dengan istilah negara kekuasaan (*machtsstaat*). Dalam Ensiklopedia Indonesia, negara hukum didefinisikan sebagai : “Negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum”, sedangkan negara kekuasaan diartikan sebagai : “Negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata”.¹⁸⁵

Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum *civil law* yang berkarakteristik administratif, sedangkan *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum *common law* yang berkarakteristik *judicial*. Indonesia sebagai negara yang pernah dijajah oleh Belanda, tampaknya lebih condong pada sistem hukum *civil law* yang berkarakteristik administratif, karena sistem hukum yang berlaku di Indonesia merupakan warisan dari sistem hukum Belanda yang diberlakukan berdasarkan asas konkordansi dan ketunggalan hukum (*eenheidsbeginsel*).¹⁸⁶

¹⁸⁵ A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Cetakan Kedua, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 5.

¹⁸⁶ Bambang Waluyo, *Penegakan...*, *op.cit.*, hlm. 139-140.

Menurut Soediman Kartohadiprojo, bahwa istilah *rechtsstaat* pertama kali digunakan oleh Rudolf von Gesit (1816-1895), seorang Guru Besar di Berlin, dalam bukunya *das Englische Verwaltungsgerechte* (1857). Ia menggunakan istilah *rechtsstaat* untuk pemerintahan negara Inggris.¹⁸⁷ Namun demikian, walaupun istilah *rechtsstaat* baru muncul pada abad ke-19, tetapi konsepsi negara hukum sudah dicetuskan sejak abad ke-17 di negara-negara Eropa Barat sebagai reaksi atas kekuasaan penguasa yang absolut. Kekuasaan yang absolut akan melahirkan kesewenang-wenangan, oleh karena itu harus dibatasi. Pembatasan itu dilakukan dengan menempatkan hukum di atas segala-galanya. Semua tindakan penguasa harus berdasarkan hukum dan me-nurut ketentuan hukum (Krahe). Untuk itu harus ada pembagian kekuasaan negara (Locke dan Montesquieu), khususnya kekuasaan yudikatif harus di-pisahkan dari penguasa.¹⁸⁸

Di negara-negara Eropa Kontinental, konsep negara hukum dikembangkan oleh Immanuel Kant, Frederich Julius Stahl, Fichte, Laband, Buys, dan lain-lainnya, yang dikenal dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechts-staat*. Pada abad ke-19, Immanuel Kant mengemukakan gagasannya tentang negara hukum demokratis liberal (*demokratische rechtsstaat*). Sifat liberalnya bertumpu pada kebebasan (*liberty/vrijheid*) dan asas demokrasi yang bertumpu pada kesamaan (*equilio, gelijkheid*). Menurut Kant kebebasan adalah “*the free self assertion of each-limited only by the like liberty of all*” (suatu kondisi yang memungkinkan pelaksanaan kehendak secara bebas, pembatasannya hanya untuk memberi jaminan kehendak bebas individu dan kehendak bebas orang lain).¹⁸⁹

¹⁸⁷ A. Mukhtie Fadjar, *op.cit.*, hlm. 10.

¹⁸⁸ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Balai Buku Ichtiar Baru, Jakarta, 1962, hlm. 11.

¹⁸⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1985, hlm. 74-75.

Prinsip *liberty* tersebut kemudian melahirkan prinsip *freedom from arbitrary and unreasonable exercise of the power and authority*. Sementara itu, sifat demokratisnya didasarkan pada pemikiran kenegaraan J.J. Rousseau tentang kontrak sosial, yang menyatakan bahwa negara dibentuk karena adanya kesepakatan dari warga negaranya. Oleh karena itu, yang dimaksud dengan negara hukum demokratis ialah negara berlandaskan pada adanya saling percaya antara rakyat dan penguasa, sebagaimana dikemukakan oleh Van der Pot Donner, yaitu “*de rechtsstaat de van het wederzids vertrouwen*” (negara hukum adalah negara kepercayaan timbal balik).¹⁹⁰

Selanjutnya, Donner menyatakan bahwa ciri-ciri negara hukum pada abad ke-19, adalah sebagai berikut :¹⁹¹

1. Konstitusi memuat ketentuan tentang hubungan antara pemerintah dengan rakyat;
2. Konstitusi menjamin adanya pemisahan kekuasaan, meliputi : pembuatan undang-undang oleh parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas dan bukan hanya memutus sengketa antara rakyat dengan rakyat, tetapi juga memutus sengketa antara rakyat dengan pemerintah, dan tindakan-tindakan pemerintah berdasarkan undang-undang;
3. Konstitusi menjamin menguraikan dengan jelas dasar atau hak-hak kebebasan rakyat.

Dalam perkembangannya, paham negara hukum liberal mengalami penyempurnaan dengan munculnya negara hukum formal, yang dikemukakan oleh Frederich Julius Stahl. Menurut Stahl, konsep negara hukum yang

¹⁹⁰ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, hlm. 22.

¹⁹¹ *Ibid.*, hlm. 23.

disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup 4 (empat) elemen penting, yaitu :¹⁹²

1. Perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan
4. Peradilan Tata Usaha Negara.

Merujuk pada pendapat Stahl, pada hakikatnya tujuan negara hukum adalah melindungi hak asasi manusia setiap warga negara. Oleh karena itu, perlu ada pembagian kekuasaan untuk membatasi kekuasaan penguasa agar tidak melahirkan kekuasaan yang absolut. Pembatasan tersebut harus dilakukan melalui aturan hukum berupa peraturan perundang-undangan. Pemerintah hanya boleh melakukan tindakan, bila hal itu sudah diatur terlebih dulu dalam peraturan perundang-undangan. Bila rakyat menginginkan agar pemerintah melakukan suatu tindakan, maka hal itu juga harus diatur terlebih dahulu dalam peraturan per-undang-undangan. Setiap tindakan yang bertentangan dengan per-aturan perundang-undangan merupakan *onwetmatig*, yang dapat di-luruskan melalui pengadilan administrasi (PTUN).¹⁹³

Sementara itu, dalam tradisi *Anglo Saxon*, konsep negara hukum dikembangkan oleh Albert Venn Dicey. Dalam bukunya *Introduction to the Law of the Constitution*, Dicey mengemukakan 3 (tiga) elemen penting dari negara hukum yang disebutnya dengan *the rule of law*, yaitu :¹⁹⁴

1. Keunggulan mutlak hukum (*supremacy of law*);
2. Persamaan di depan hukum (*equality before the law*);
3. Proses hukum yang adil (*due process of law*).

¹⁹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 151-152.

¹⁹³ Bambang Waluyo, *Penegakan...*, *op.cit.*, hlm. 141-142.

¹⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 152.

Menurut Oemar Seno Adji, bahwa dalam prasarannya pada simposium Indonesia Negara Hukum yang diadakan oleh Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Indonesia pada tahun 1966, baik konsep *rechtsstaat*, *the rule of law*, maupun *socialist legality*, mempunyai elemen pokok (*basic requirement*) yang sama, yaitu :¹⁹⁵

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi, yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, kultural, dan pendidikan;
2. Peradilan bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan/kekuatan lain apapun;
3. Legalitas dalam arti hukum baik formil maupun materiil.

Ikrar Athena 1955 dari *International Commission of Jurist*, juga mengemukakan bahwa prinsip utama negara hukum adalah :¹⁹⁶

1. Negara harus tunduk kepada hukum;
2. Pemerintah harus menghormati hak-hak individu di bawah aturan hukum;
3. Hakim-hakim harus dibimbing oleh aturan hukum, melindungi dan menjalankan tanpa takut, tanpa memihak, dan menantang setiap campur tangan pemerintah atau partai-partai terhadap kebebasannya sebagai Hakim.

Walaupun konsep negara hukum yang dianut dalam sistem hukum di berbagai negara memiliki karakteristik yang berbeda, namun hakikatnya memiliki tujuan yang sama, yaitu melindungi warga negaranya dari tindakan sewenang-wenang penguasa maupun warga negara lainnya. Di dalam paham semua model negara hukum terkandung cita-cita (idea) perlindungan terhadap hak asasi manusia dan martabat manusia (*the dignity of man*). Cita-cita ini merupakan

¹⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 28-29.

¹⁹⁶ *Ibid.*

cita-cita universal, milik seluruh umat manusia kapanpun dan di manapun mereka berada. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka hukum harus dijadikan sebagai panglima dalam kehidupan bermasyarakat, ber-bangsa, dan bernegara.¹⁹⁷

Menurut Adriaan W. Bedner, bahwa walaupun di berbagai negara memiliki konsepsi yang berbeda tentang negara hukum, namun hampir semua pihak sepakat bahwa negara hukum memiliki 2 (dua) fungsi, yaitu :¹⁹⁸

1. Membatasi kesewenang-wenangan dan penggunaan yang tidak semestinya dari kekuasaan negara atau dengan kata lain kedaulatan dibatasi oleh hukum; dan
2. Melindungi kepemilikan dan keselamatan warga dari pelanggaran dan serangan warga lainnya.

Dalam setiap negara hukum, memiliki sistem hukum untuk mengatur pemerintahannya. Sistem hukum merupakan pencerminan dari sistem sosial, di mana sistem hukum tadi merupakan elemen dari hukum sebagai kaidah atau norma sosial, yang tidak terlepas dari nilai-nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat.

Hukum merupakan pencerminan dan konkretisasi dari nilai-nilai yang pada suatu saat berlaku dalam masyarakat. Di samping itu, selain merupakan cerminan nilai-nilai sosial yang berlaku di masyarakat, pada hakikatnya hukum juga dapat dijadikan sarana untuk menanamkan nilai-nilai sosial.

¹⁹⁷ Bambang Waluyo, *Penegakan...*, *op.cit.*, hlm. 143.

¹⁹⁸ Adriaan W. Bedner, Sulistyowati Irianto, Jan Michiel Otto, Theresia Dyah Wirastri (Ed.), *Kajian Sosio Legal*, Pustaka Larasan bekerjasama dengan Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, Denpasar, 2012, hlm. 48.

Harapan adanya perubahan perilaku masyarakat dengan adanya penerapan kaidah hukum tentu dapat dibenarkan. Sebab hukum merupakan salah satu sarana pembaruan masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Roscoe Pound yang menyatakan bahwa hukum merupakan alat untuk melakukan rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).¹⁹⁹

Sebagai sebuah negara hukum, sudah seharusnya Indonesia menciptakan suatu sistem penegakan hukum yang mampu mewujudkan rasa keadilan dan mampu menciptakan harmoni, kedamaian, ketertiban, dan kesejahteraan bagi masyarakat. Dalam pandangan hukum progresif sistem penegakan hukum yang demikian merupakan sistem penegakan hukum yang pro rakyat, membebaskan, dan membahagiakan masyarakat. Oleh karena itu, sistem penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan yang dalam bahasa Inggris disebut *out of court settlement* dan dalam bahasa Belanda disebut *afdoening buiten process*, selayak-nya diakomodasi dalam sistem peradilan pidana Indonesia.²⁰⁰

Dengan demikian, pada hakikatnya penegakan hukum dengan pembaruan model pemidanaan melalui penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan, dengan memberlakukan pendekatan keadilan restoratif, diharapkan dapat selaras dengan nilai-nilai dasar dan nilai-nilai sosial yang hidup dan berkembang di masyarakat Indonesia.

Penegakan hukum pada saat yang sama merupakan indikator dari negara hukum.²⁰¹ Penegakan hukum yang konsisten akan memberikan rasa aman, keadilan dan kepastian.²⁰² Penegak hukum dituntut untuk melaksanakan

¹⁹⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm. 83.

²⁰⁰ Bambang Waluyo, *Penegakan...*, *op.cit.*, hlm. 136.

²⁰¹ Alvi Syahri, *Law Enforcement against Policies Who Breached the Code of Conduct*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 3 No. 3, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, September 2020, hlm. 313.

²⁰² Anggrin Gayuh Praptiwi dan Lathifah Hanim, *Effectiveness And Role Of The Food Duty Unit Of Police Region Of Central Java In Law Enforcement In The Field Of Food In The*

tugas sesuai dengan amanah peraturan perundang-undangan yang mengarah pada putusan-putusan dengan substansi berupa keadilan bagi para pihak.²⁰³

Ekspektasi masyarakat terhadap penegakan hukum akhir-akhir ini yang semakin meningkat, mengingat bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. maka tindakan-tindakan yang melawan hukum harus dapat ditangani dengan baik oleh aparat penegak hukum tanpa membutuhkan waktu lama, sehingga bagi pihak yang dirugikan akan mendapatkan kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan yang sebenar-benarnya. Akan tetapi, pemikiran bahwa penyelesaian perkara pidana yang hanya dapat dilakukan melalui lembaga pengadilan dan teori pemidanaan retributif, ternyata banyak menimbulkan permasalahan dan dampak negatif. Untuk itu, kiranya perlu perubahan pendekatan, yaitu melalui penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan dengan prinsip keadilan restoratif (*restorative justice*).

Penyelesaian perkara pidana dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif merupakan mekanisme paling dominan digunakan dalam sejarah kehidupan umat manusia. Sistem ini sudah dipraktikkan di berbagai masyarakat, sejak sebelum penyelesaian perkara pidana diambil alih atau diintervensi oleh negara atau oleh kelompok kepentingan yang berpengaruh.

Dilihat dari konteks sejarah, masyarakat telah mengenal mekanisme penyelesaian perkara dengan pendekatan keadilan restoratif sejak 40 abad yang lalu. Menurut Andi Hamzah, bahwa akar keadilan restoratif sudah ada sejak dahulu kala, baik di Eropa, Timur Tengah, maupun

Regional Law Of POLDA Central Java, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 2 No. 3, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, September 2019, hlm. 387.

²⁰³ Iwan Setiyadi dan Sri Kusriyah, *Law Enforcement Process Analysis By Agencies Of Provos Indonesian National Police (Inp) On Discipline Violation In The Form Of Crime By Police Members (Case Study In National Police Headquarter)*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 2 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, , Juni 2019, hlm. 204.

Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari sistem penyelesaian perkara yang berlaku pada masa lalu di mana tidak ada bedanya antara gugatan perdata dan tuntutan pidana. Keduanya sama-sama diajukan oleh pihak yang merasa dirugikan akibat terjadinya kejahatan dalam perkara pidana maupun akibat adanya perbuatan melawan hukum atau *wanprestasi* dalam perkara perdata. Dalam hal ini, di Jerman terkenal adagium “*wo kein klager ist, ist kein richter*” (jika tidak ada pengaduan, maka tidak ada Hakim). Dengan demikian, jika terjadi perdamaian di antara para pihak, misalnya ganti kerugian kepada korban atau ada pemaafan, maka perkara dianggap selesai karena tidak adanya pengaduan.²⁰⁴

Pendekatan keadilan restoratif dalam penyelesaian perkara pidana bergeser menjadi keadilan retributif, seiring dengan pengambilalihan penuntutan perkara pidana oleh negara, yang dalam hal ini diwakili oleh pejabat yang disebut Jaksa. Pengambilalihan penuntutan dari orang-perorangan oleh negara, ditandai dengan perubahan penuntutan perkara pidana yang semula bersifat privat menjadi bersifat publik.

Dengan adanya pengambilalihan tersebut, peran korban semakin terpinggirkan dan dominasi atau intervensi negara semakin menguat. Namun demikian, dalam kelompok-kelompok masyarakat, terutama masyarakat adat, mekanisme penyelesaian perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif masih tetap digunakan, terutama untuk menyelesaikan perkara tindak pidana adat.²⁰⁵

Perkembangan saat ini telah menunjukkan bahwa pendekatan keadilan restoratif sebagai salah satu mekanisme penyelesaian perkara pidana, telah menjadi perhatian pengkaji sistem pemidanaan di berbagai belahan dunia. Bahkan Persatuan Bangsa-Bangsa sendiri telah mengakui pendekatan keadilan restoratif sebagai pendekatan yang dapat digunakan dalam sistem peradilan pidana modern. Selain itu, negara-negara modern di Eropa, yang merupakan rujukan sistem

²⁰⁴ Bambang Waluyo, *Penegakan...*, *op.cit.*, hlm. 143-144.

²⁰⁵ *Ibid.*

hukum di banyak negara, telah mendorong anggotanya untuk menerapkan prinsip-prinsip keadilan restoratif ke dalam hukum acara pidana dan sistem pemidanaan yang berlaku di negara-negara Eropa.²⁰⁶

Besarnya perhatian dunia terhadap pendekatan keadilan restoratif dalam rangka penyelesaian perkara pidana, dikarenakan pendekatan ini memiliki manfaat yang sangat luar biasa dibandingkan pendekatan yang selama ini digunakan dalam sistem peradilan pidana formal.

Pendekatan keadilan restoratif dalam penyelesaian perkara pidana juga menjadi perhatian pengamat dan praktisi hukum di Indonesia. Hal ini disebabkan karena praktik penegakan hukum selama ini dirasakan kurang sesuai dengan rasa keadilan masyarakat. Harifin A. Tumpa, menyatakan bahwa : “Kini telah berkembang wacana keadilan restoratif yang memperbaiki sistem peradilan pidana yang ada, karena semula tujuan pemidanaan hanya ditujukan pada pelaku pidana (teori retributif), maka pemidanaan diarahkan pada orientasi baru, di mana penyelesaian perkara pidana diharapkan dapat menguntungkan semua pihak yang terkait perkara tersebut”²⁰⁷, kemudian Marwan Effendy mengemukakan bahwa :²⁰⁸

Pendekatan *restorative justice* diasumsikan sebagai pergeseran paling mutakhir dari berbagai model dan mekanisme yang bekerja dalam sistem peradilan pidana dalam menangani perkara-perkara pidana saat ini, meskipun gerakan ini sudah dimulai di era tahun 1970 di Amerika Utara dan Eropa yang ditandai kehadiran *Victim Offender Reconciliation Program* di Ontario, kemudian *Discovery* di Indiana dan Inggris. Bahkan sejak 21 abad yang lalu saat Yesus atau Isa Almasih menyebarkan Kitab Perjanjian Baru (Injil), dan 14 abad lalu

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Harifin A. Tumpa, *Sistem Peradilan Pidana Di Negara Hukum Indonesia*, Dalam Kumpulan Laporan Hasil Seminar Kejaksaan Agung RI, Pusat Litbang Kejaksaan Agung RI, Jakarta, 2011, hlm. 55.

²⁰⁸ Marwan Efendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, hlm. 18-19.

dengan kehadiran Islam sudah diperkenalkan prinsip *restorative justice* yang masing-masing berupa prinsip “Cinta Kasih” dan “*Qishos*” yang diganti dengan “*Diyat*”, yaitu “mengampuni” dan “memaafkan”.

Marlina mengemukakan bahwa di Indonesia praktik *restorative justice* juga telah dilakukan, yang dikenal dengan penyelesaian secara kekeluargaan, seperti yang terjadi pada beberapa suku di Medan. Praktik yang ada merupakan sebagian dari tradisi dalam masyarakat untuk menyelesaikan kasus pidana di luar pengadilan,²⁰⁹ kemudian dikemukakan oleh Achmad Ali, bahwa salah satu implementasi dari prinsip keadilan restoratif adalah penyelesaian kasus rekonsiliasi yang telah diterapkan di Afrika Selatan dan diikuti sejumlah negara lain, seperti Indonesia dan Timor Leste.²¹⁰

Keadilan restoratif merupakan suatu pendekatan yang berusaha menyelesaikan perkara pidana secara damai dengan memberdayakan para pihak yang memiliki kepentingan dalam penyelesaian perkara tersebut. Penyelesaian secara damai tersebut dapat tercapai, bila pelaku menyadari kesalahannya dan secara sukarela bersedia memberikan ganti rugi kepada korban dalam rangka mendapatkan pemaafan dari korban. Sementara itu, secara konseptual keadilan restoratif dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) konsep, yaitu :²¹¹

²⁰⁹ Marlina, *Peradilan Pidana Anak Di Indonesia, Penegembangan Konsep Diversi dan Restoratif Justice*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 1.

²¹⁰ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Cetakan Keempat, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 247.

²¹¹ Bambang Waluyo, *Penegakan...*, *op.cit.*, hlm. 148-149.

1. *Encounter conception*;

Konsep ini memandang keadilan restoratif sebagai suatu proses penyelesaian persoalan yang ditimbulkan dari suatu kriminalitas dengan cara mempertemukan korban, pelaku, dan pemangku kepentingan lainnya dalam suatu forum informal yang demokratis untuk menemukan solusi yang positif. Bila cara ini dilakukan dengan benar, hal tersebut dipercaya akan mengubah perilaku pelaku (*rehabilitation*), pencegahan (*deterrence*), menyadarkan para pihak akan pentingnya norma yang dilanggar (*reinforcement of norm*), dan memungkinkan pemulihan korbannya melalui pemberian ganti rugi (restitusi).

2. *Reparative justice conception*;

Konsep ini memandang keadilan restoratif sebagai suatu konsepsi keadilan yang mengutamakan pemulihan terhadap kerugian (*harm*) daripada sekadar memberikan penderitaan kepada pelakunya. Pendukung konsep ini percaya, ketika suatu kejahatan terjadi maka harus dilakukan tindakan yang benar, khususnya untuk membangun kembali hubungan yang benar (*re-establish just relationships*). Hal ini berarti, *reparative justice conception* lebih menekankan tentang apa yang harus dilakukan untuk membangun kembali hubungan yang benar dari pada membalas perbuatan pelaku dengan memberikan hukuman.

3. *Transformative conception*.

Konsep ini memandang keadilan restoratif sebagai suatu *way of life*. Pendukung konsep ini memandang keadilan restoratif bukan hanya soal perubahan pendekatan terhadap kejahatan tetapi harus lebih jauh lagi, yaitu dalam rangka mencapai suatu masyarakat yang adil (*achieving a just society*), yang hanya dapat dicapai melalui transformasi untuk memahami keberadaan setiap orang sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari masyarakat dan lingkungan. Pendekatan yang digunakan adalah “kebutuhan” (*need*) dan bukan “hak” (*right*) atau “ganjaran” (*desert*), di mana “kebutuhan” untuk semua pihak (pelaku, korban, dan komunitas) adalah sama pentingnya.

Teori keadilan restoratif menawarkan jawaban atas isu-isu penting dalam penyelesaian perkara pidana, yaitu :²¹²

1. Kritik terhadap sistem peradilan pidana yang tidak memberikan kesempatan khususnya bagi korban (*criminal justice system that disempowers individu*);

²¹² *Ibid.*

2. Menghilangkan konflik, khususnya antara pelaku dengan korban dan masyarakat (*taking away the conflict from them*); dan
3. Perasaan ketidakberdayaan yang dialami sebagai akibat dari tindak pidana harus diatasi untuk mencapai perbaikan (*in order to achieve reparation*).

Dalam rangka menjawab isu-isu tersebut, program yang terkandung dalam keadilan restoratif, meliputi :²¹³

1. Melembagakan cara-cara damai (*to institutionalke peaceful approaches*) dalam penyelesaian perkara tindak pidana;
2. Membangun hubungan kemitraan (*seeks to build partnerships*) untuk mengukuhkan kembali pertanggungjawaban yang sating menguntungkan (*mutual responsibility*) untuk merespons secara konstruktif atas tindak pidana yang terjadi dalam masyarakat;
3. Mencari pendekatan yang seimbang (*seek a balanced approach*) terhadap kebutuhan korban, pelaku dan masyarakat melalui proses yang memelihara keamanan dan martabat bagi semua pihak (*that preserve the safety and dignity of all*).

Dengan demikian, penyelesaian perkara dengan pendekatan keadilan restoratif harus dilakukan dengan memberdayakan pemangku kepentingan dalam perkara pidana. Menurut McCold pemangku kepentingan perkara pidana adalah pelaku, korban, dan masyarakat.²¹⁴

Ciri yang menonjol dari keadilan restoratif adalah kejahatan dipandang sebagai bagian dari tindakan sosial atau pelanggaran terhadap individu, tidak hanya sebagai pelanggaran pidana terhadap negara. Keadilan restoratif menempatkan nilai yang lebih tinggi dalam keterlibatan para pihak. Keadilan restoratif menekankan pada kebutuhan untuk mengenal dampak dari ketidakadilan sosial dalam cara-cara sederhana, dari pada memberikan pelaku keadilan formal, sedangkan korban tidak mendapatkan keadilan apa pun. Jika melihat pada ulasan sebelumnya, akan ditemukan beberapa point penting yang

²¹³ *Ibid.*, hlm. 150.

²¹⁴ *Ibid.*

menjadi mind ide dari keadilan restoratif. Keadilan restoratif secara aktif ikut melibatkan korban dan keluarga dalam penyelesaian kasus pidana.²¹⁵

Dalam konteks hukum pidana Islam, keterlibatan korban tindak pidana (pengakuan hak korban) dengan tegas terakomodir dalam *diyat*, sebagaimana firman Allah S.W.T dalam al-Qur'an Surat al-Baqarah ayat 178-179 :

يَتَائِبُهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُتِبَ عَلَيْكُمُ الْقِصَاصُ فِي الْقَتْلِ الْحُرُّ بِالْحُرِّ
وَالْعَبْدُ بِالْعَبْدِ وَالْأُنثَىٰ بِالْأُنثَىٰ فَمَنْ عَفِيَ لَهُ مِنْ أَخِيهِ شَيْءٌ فَأَنْبَاعٌ
بِالْمَعْرُوفِ وَأَدَاءٌ إِلَيْهِ بِإِحْسَانٍ ذَلِكَ تَخْفِيفٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَرَحْمَةٌ
فَمَنْ أَعْتَدَىٰ بَعْدَ ذَلِكَ فَلَهُ عَذَابٌ أَلِيمٌ

Artinya : “Hai orang-orang yang beriman, diwajibkan atas kamu qishaash berkenaan dengan orang-orang yang dibunuh, orang merdeka dengan orang merdeka, hamba dengan hamba, dan wanita dengan wanita. Maka barangsiapa yang mendapat suatu pemaafan dari saudaranya, hendaklah (yang memaafkan) mengikuti dengan cara yang baik, dan hendaklah (yang diberi maaf) membayar (diat) kepada yang memberi maaf dengan cara yang baik (pula). Yang demikian itu adalah suatu keringanan dari Tuhan kamu dan suatu rahmat. Barangsiapa yang melampaui batas sesudah itu, maka baginya siksa yang sangat pedih”.

وَلَكُمْ فِي الْقِصَاصِ حَيٰوةٌ يَتَأْوَلِي الْاٰلِؕبِ لَعَلَّكُمْ
تَتَّقُوْنَ

Artinya : “Dan dalam qishaash itu ada (jaminan kelangsungan) hidup bagimu, hai orang-orang yang berakal, supaya kamu bertakwa”.

Para ulama secara tegas menyebutkan bahwa hak dalam pidana Islam terbagi atas hak Allah dan hak manusia. Abdul Qadir

²¹⁵ Ifa Latifa Fitriani, *Islam dan Keadilan Restoratif Pada Anak yang Berhadapan Dengan Hukum*, Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia, Vol.2, No.1, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Yogyakarta, 2012, hlm. 219.

Awdah menjelaskan bahwa terkadang ada dua hak dalam satu tindak pidana. Terdapat perbuatan yang menyentuh hak-hak individu, namun hak masyarakat lebih dominan di dalamnya, seperti *qazaf*. Terdapat juga perbuatan lain yang menyentuh hak masyarakat, tetapi hak individu lebih besar dibandingkan hak masyarakat, seperti pembunuhan.²¹⁶ Meskipun Awdah kemudian menegaskan kembali bahwa setiap perbuatan yang menyentuh hak manusia pada dasarnya juga mengandung hak Allah di dalamnya (hak masyarakat).²¹⁷

Awdah menegaskan bahwa hak individu dalam hukum pidana tidak serta merta menjadi hak individu secara murni. Batalnya hukuman qisas dalam pembunuhan sengaja dan diyat dalam pembunuhan tersalah mengakibatkan diperbolehkan untuk menggantinya dengan *ta'zir*, sehingga, pasca pemaafan yang diberikan oleh korban-keluarga, penguasa dapat menjatuhkan hukuman *ta'zir* kepada pelaku dengan memperhatikan kondisi pelaku. Pemahaman tersebut di atas, menunjukkan bahwa Islam lebih dahulu memahami konsep *victim oriented* jauh sebelum para ahli hukum pidana Barat mencetuskan keadilan restoratif. Islam tidak hanya memaknai tindak pidana sebagai pelanggaran terhadap negara dan *offender oriented*, melainkan Islam melihat dari tataran yang lebih kompleks. Pidana dipahami juga sebagai pelanggaran terhadap kepentingan individu atau *victim oriented*.²¹⁸

Penegasan Awdah bahwa hak individu dalam hukum pidana bukan hak murni individual, melainkan juga terdapat hak Allah S.W.T. Pernyataan tersebut dapat dipahami sebagai kesadaran bahwa pengakuan hak individu secara murni dalam pidana justru akan menimbulkan kekecawan sistem. Ini didasari pada pemahaman bahwa Allah S.W.T melembagakan *syari'at* Islam demi *kemaslahatan* bagi manusia. Tolok ukur *mashlahah* sebagaimana diungkapkan oleh Az-Zukhaili, terdapat 3 (tiga) syarat, yaitu *mashlahah* harus sesuai dengan

²¹⁶ Abdul Qadir Awdah, *Ensiklopedia Hukum Islam*, Jilid II, alih bahasa Tim Tsalisah, Karisma Ilmu, Bogor, 2007, hlm. 204.

²¹⁷ *Ibid.*, hlm. 236-237.

²¹⁸ Ifa Latifa Fitriani, *op.cit.*, hlm. 220.

maqasid asy-syari'ah, *mashlahah* harus rasional, dan *mashlahah* harus untuk kepentingan manusia secara universal bukan untuk *kemaslahatan* individual.²¹⁹

Tidak diberikannya hak individu secara penuh, pada dasarnya bertujuan juga untuk menjaga kepentingan umum, sehingga kepentingan umum dapat diimbangi dengan kepentingan individu begitupun sebaliknya, maka hal tersebut sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Az-Zukhaili. Jika dibuat sebuah pengandai tentang pemberian hak individual secara murni (penuh), maka konsekuensi logis yang timbul adalah digantikannya kepentingan umum dengan kepentingan individu, serta tidak adanya campur tangan negara. Pada akhirnya, probabilitas timbul konflik sosial antara kepentingan individu dan kepentingan umum jauh lebih tinggi. Oleh karena itu, dapat diperkenalkannya penguasa memberikan hukum *ta'zir* bagi pelaku yang telah diberikan pemaaf bertujuan untuk memberikan pelajaran bagi masyarakat sebagai upaya pencegahan akan timbulnya konflik sosial di masyarakat.²²⁰

Penyelesaian perkara dalam keadilan restoratif berada pada jalur non-penal. Melalui upaya penyelesaian antara korban-keluarga dengan pelaku-keluarga. Program keadilan restoratif harus didasarkan pada sejumlah pendekatan, yaitu pendekatan rekonsiliasi, pendekatan pengampunan, pendekatan permintaan maaf, dan pendekatan penyesalan yang mendalam.²²¹

²¹⁹ Mohammad Dahlan, *Abdullah Ahmed An-Naim : Epistimologi Hukum Islam*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 184.

²²⁰ Ifa Latifa Fitriani, *op.cit.*, hlm. 222.

²²¹ *Ibid.*

Penerapan kebijakan non-penal dalam Islam, telah lama diterapkan pada *jarimah qisas-diyat* (tindak pidana pembunuhan dan penganiayaan), yang mana dalam hukum pidana Indonesia dikategorikan sebagai pidana berat yang tidak bisa dilakukan upaya damai. As-Sayid Sabiq berkomentar, bahwa ketentuan Surat al-Baqarah ayat 178-179 yang berkaitan dengan hukum *qisas-diyat* mengandung beberapa pemikiran, yaitu :²²²

1. *Qisas* merupakan bentuk koreksi hukum *jahiliyah* yang diskriminatif;
2. Adanya hukum alternatif, yaitu *qisas, diyat*, atau maaf;
3. Adanya keringanan dan kemudahan dari Allah tentang penerapan hukum *qisas*;
4. Adanya sistem rekonsiliasi antara para pihak yang bersangkutan (korban atau wali dan pelaku);
5. Dalam *qisas* akan terjamin keterlangsungan hidup manusia dengan aman. *Qisas* juga menjadi pencegah agar orang lain takut melakukan tindak pidana pembunuhan mengingat hukumannya yang berat.

Merujuk pada pendapat tersebut, jelas menunjukkan *diyat* sebagai hukum alternatif, adanya proses pemaafan, proses perdamaian dan upaya rekonsiliasi antar para pihak. Hal tersebut sejalan dengan ide pokok keadilan restoratif. Perdamaian dalam Islam merupakan sesuatu yang dianjurkan. Sebagaimana diungkapkan Ibnu Qayyim Al-Jauziyah, berdasarkan pada firman Allah S.W.T, dalam Surat al-Hujurat ayat 49 :

وَأِنْ طَافَيْنَا مِنْ الْمُؤْمِنِينَ أَقْتَلُوا فَأَصْلِحُوا بَيْنَهُمَا فَإِنْ بَغَتْ إِحْدَاهُمَا عَلَى الْأُخْرَى فَقْتُلُوا الَّتِي تَبَغَى حَتَّى تَفِيءَ إِلَى أَمْرِ اللَّهِ فَإِنْ فَاءَتْ فَأَصْلِحُوا بَيْنَهُمَا بِالْعَدْلِ وَأَقْسِطُوا إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ
الْمُقْسِطِينَ

²²² Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah*, Jilid 10, Cetakan Ketujuh, alih bahasa A. Ali, Alma 'Arif, Bandung, 1995, hlm. 26-29.

Artinya : “Dan kalau ada dua golongan dari mereka yang beriman itu berperang hendaklah kamu damaikan antara keduanya! Tapi kalau yang satu melanggar perjanjian terhadap yang lain, hendaklah yang melanggar perjanjian itu kamu perangi sampai surut kembali pada perintah Allah. Kalau dia telah surut, damaikanlah antara keduanya menurut keadilan, dan hendaklah kamu berlaku adil; sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang berlaku adil”.

Berdasarkan Risalah al-Qadha, Khalifah Umar bin Khatab, menyatakan bahwa perdamaian harus berdasarkan koridor yang jelas. Perdamaian tidak menghalalkan sesuatu yang haram ataupun mengharamkan sesuatu yang halal.²²³

Dasar ini kemudian dilihat dalam konteks hukum pidana, selama perdamaian ini mengakomodir kepentingan kedua belah pihak, berdasarkan atas keridhaan keduanya, memahami baik buruknya dan keadilan, perdamaian dapat diberlakukan. Penerapan perdamaian seperti yang diterapkan pada pembunuhan dan penganiayaan, memiliki persamaan dengan penerapan keadilan restoratif dalam hukum pidana modern. Terlepas dari pro-kontra jenis pidana apa yang dapat diterapkan keadilan restoratif seperti dalam sistem hukum pidana Islam maupun hukum pidana modern, namun yang harus diakui bahwa Islam telah lama menganut keadilan restoratif sebelum hukum pidana modern mempergunakannya.²²⁴

Dalam doktrin Islam, sebagaimana ditegaskan oleh Marcel A. Boisard, bahwa keadilan merupakan pusat gerak dari nilai-nilai moral yang pokok,²²⁵ maka keadilan dalam Islam merupakan salah satu prinsip pokok yang sangat penting. Keadilan dalam Islam mencakup keadilan *individu (al-ada lahal-fardiyah)* dan keadilan sosial (*al-ada lah al-ijtimaiyah*). Keadilan hukum

²²³ Ibnu Qayyim al-Jauyiyah, *Panduan Hukum Islam*, alih bahasa Asep Saefullah F.M. dan Kamaluddin Sa'adiyatharamain, Cetakan Kedua, Pustaka Azam, Jakarta, 2007, hlm. 94.

²²⁴ Ifa Latifa Fitriani, *op.cit.*, hlm. 223.

²²⁵ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan Keempat, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 121.

Islam selalu mempertimbangkan moralitas, sosial dan individualitas, bukan hanya sebatas penerapan *legal justice*.²²⁶

Mengingat pendekatan keadilan restoratif melibatkan banyak pemangku kepentingan, terutama pelaku dan keluarganya, korban dan keluarganya, serta komunitas masing-masing pihak dan masyarakat, maka para pihak diharapkan dapat bermusyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama dalam rangka menyelesaikan tindak pidana yang telah terjadi.

Pendekatan keadilan restoratif saat ini juga sudah diberlakukan dalam sistem pemidanaan di Indonesia, namun sifatnya terbatas. Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. Dalam Pasal 1 butir 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012, dinyatakan bahwa : “Keadilan restoratif adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban dan pihak lain terkait bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan bukan pembalasan”.

Prinsip keadilan restoratif di Indonesia telah dikenal dalam sistem peradilan pidana anak, namun di negara lain lebih luas pengaturannya. Prinsip keadilan restoratif di banyak negara dalam pelaksanaannya kini telah diimplementasikan dalam sejumlah aturan dan pola atau tata cara. Bentuk praktik keadilan restoratif yang telah berkembang di negara Eropa, Amerika Serikat, Kanada, Australia, dan New Zealand dapat dikelompokkan dalam 4 (empat) jenis, yang menjadi pionir penerapan keadilan restoratif di negara lain, yaitu *victim-offender mediation*, *conferencing/family group conferencing*, *circles*, dan *restorative board/youth panels*.²²⁷

²²⁶ Ifa Latifa Fitriani, *op.cit.*, hlm. 224.

²²⁷ Marlina, *op.cit.*, hlm. 127-129.

Prinsip keadilan restoratif harus diterapkan oleh para penegak hukum di setiap tingkat pemeriksaan, dengan kewenangan yang ada padanya, sehingga mempunyai landasan yang kuat untuk bertindak. Kewenangan yang dimiliki oleh para penegak hukum digunakan dalam rangka mewujudkan nilai dasar hukum, yakni keadilan, kemanfaatan maupun kepastian hukum. Selain itu, kewenangan penegak hukum untuk penyelesaian perkara pidana juga untuk mewujudkan kedamaian. Pendekatan keadilan restoratif dalam penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan diperlukan dalam rangka mengatasi berbagai kelemahan sistem peradilan pidana konvensional.

Negara dibentuk sebagai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi warga negaranya. Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya, negara merekrut aparatur negara dan membekalinya dengan tugas dan fungsi yang harus dijalankan. Terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi aparatur negara, dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Selain itu kewenangan juga seringkali disamakan juga dengan wewenang.²²⁸

Kewenangan dan wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan tugas dan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Tindakan aparatur pemerintah atau aparatur negara yang didasarkan pada wewenang yang dimiliki akan menghasilkan legitimasi yang kuat. Sebaliknya

²²⁸ Bambang Waluyo, *Penegakan...*, *op.cit.*, hlm. 209-210.

tindakan aparaturnya yang tidak ada landasan wewenangnya, tidak mempunyai legitimasi sehingga tidak sah secara hukum.

Sistem peradilan pidana sebagai bagian dari administrasi pemerintahan. pada hakikatnya juga terikat dengan ketentuan tersebut, yakni pelaksanaan proses peradilan oleh komponen sistem peradilan pidana harus didasarkan pada wewenang yang dimiliki oleh tiap-tiap komponen. Wewenang tiap-tiap komponen dalam menggerakkan manajemen administrasi peradilan pidana harus mendapatkan perhatian yang serius, bukan hanya karena masalah keabsahan tindakan aparaturnya, tetapi yang lebih substansi lagi ialah karena setiap tindakan aparaturnya yang tidak ada landasan wewenangnya akan melahirkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia. Oleh karena itu, segala tindakan aparaturnya harus memiliki landasan wewenang yang sah.

Salah satu aparaturnya yang diberi wewenang untuk melaksanakan tugas penegakan hukum adalah Jaksa. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Jaksa diorganisasikan dalam suatu lembaga, yaitu Kejaksaan Republik Indonesia atau biasa disebut Kejaksaan.

Kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yakni sebagai : “Lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”.

Kejaksaan adalah merupakan penuntut umum dalam perkara pidana yang mewakili negara dan masyarakat, dan juga pihak yang utama dalam mewakili negara di sidang pengadilan untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam menerapkan peraturan hukum.

Dalam negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum (*rule of law*), di mana tidak ada seorang wargapun yang boleh kebal hukum (*nobody is impune*), masyarakat diharuskan mendukung dan memperjuangkan diberlakukannya secara ketat proses hukum yang adil dalam sistem peradilan pidana tanpa mengesampingkan nilai moral dan hak asasi manusia.

Di banyak negara, Jaksa mempunyai peran ganda, yaitu sebagai administrator (pengatur) dan hakim semu (*quasi-judicial officer*). Sebagai administrator, Jaksa menjalankan fungsi penuntut umum, berperan sebagai seorang “Rambo”, yaitu menuntut perkara dengan tujuan menghasilkan hukuman yang dijatuhkan Hakim semaksimal mungkin dan menghindari tunggakan perkara, sedangkan sebagai hakim semu (*quasi-judicial officer*) Jaksa menjalankan fungsi “menteri kehakiman” berperan seperti “Paus”, yaitu melindungi yang tidak bersalah, mem-pertimbangkan hak-hak tersangka, dan mencegah terjadinya pe-nuntutan atas dasar balas dendam.²²⁹

Di hampir setiap yurisdiksi di dunia, Jaksa merupakan tokoh utama atau tokoh sentral dalam penyelenggaraan peradilan pidana, karena Jaksa memainkan peran penting dalam proses pembuatan keputusan. Bahkan di negara-negara di mana Jaksa tidak melakukan penyidikan sendiri, Jaksa tetap memiliki kebijaksanaan (diskresi) penuntutan yang luas. Dengan kata lain, Jaksa itu memiliki kekuasaan menetapkan apakah akan menuntut atau tidak menuntut hampir semua perkara pidana. Oleh sebab itu, Hakim Tinggi Federasi Jerman, Harmuth Horstkotte memberi julukan kepada Jaksa sebagai

²²⁹ R.M. Surahman, *op.cit.*, hlm. 69.

“bossnya proses berperkara” (*master of the procedure*), sepanjang perkara itu tidak diajukan ke persidangan pengadilan.²³⁰

Begitu besarnya peran Jaksa dalam berbagai sistem peradilan pidana di berbagai negara, termasuk adanya kewenangan diskresi dalam menyelesaikan perkara, maka di banyak yurisdiksi di dunia Jaksa itu “setengah hakim” (*semi-judge*) atau seorang “hakim semu” (*quasijudicial officer*). Itulah sebabnya, Jaksa boleh mencabut dakwaan atau menghentikan proses perkara dengan atau tanpa syarat. Bentuk diskresi penuntutannya dapat berupa penghentian penuntutan, penuntutan percobaan, pengesampingan perkara, transaksi, bahkan dapat juga berupa penjatuhan hukuman dengan atau tanpa persetujuan pengadilan.²³¹

Dengan peran dan fungsi yang sangat besar dalam proses peradilan pidana, Jaksa menjadi pengendali proses penanganan perkara atau *dominus litis*. Sebagai *dominus litis*, Jaksa merupakan pejabat yang berwenang untuk menentukan apakah suatu perkara layak diajukan ke penuntutan atau harus dihentikan penuntutannya. Kewenangan Jaksa untuk menghentikan atau melanjutkan proses penuntutan, juga berarti Jaksa bebas menerapkan peraturan pidana mana yang akan didakwakan dan mana yang tidak, sesuai dengan hati nurani dan profesionalitas Jaksa itu sendiri.²³²

Menurut Andi Hamzah, bahwa karena Penuntut Umum itu *dominus litis* dalam penuntutan, maka ia bebas untuk menetapkan peraturan pidana mana yang akan didakwakan dan mana yang tidak. Hal tersebut dikemukakan Andi Hamzah terkait dengan permasalahan apakah Penuntut Umum berwenang mengubah suatu pasal dengan pasal yang lebih sesuai, apabila Penuntut Umum setelah meneliti hasil pemeriksaan penyidik yang dipandang olehnya sudah cukup, tetapi penyidik tidak tepat mencantumkan pasal undang-undang pidana yang didakwakan.²³³

²³⁰ R.M. Surachman dan Andi Hamzah, *op.cit.*, hlm. 7.

²³¹ *Ibid.*

²³² Bambang Waluyo, *Desain...*, *op.cit.*, hlm. 198-199.

²³³ Andi Hamzah, *Pengantar...*, *op.cit.*, hlm. 161.

Pada dasarnya, dalam praktik, dikenal 2 (dua) macam penghentian penuntutan, sebagai berikut :²³⁴

1. Penghentian penuntutan karena alasan teknis;

Penghentian penuntutan karena alasan teknis, yaitu karena tidak cukup bukti, peristiwanya bukan tindak pidana, dan perkaranya ditutup demi hukum (meninggal dunia, daluwarsa, atau *nebis in idem*).

Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP, namun kewenangan ini hampir tidak pernah digunakan Penuntut Umum, kecuali penghentian penuntutan demi hukum karena terdakwa meninggal dunia. Penghentian perkara lebih banyak terjadi pada tahap penyidikan, karena penyidik juga diberi kewenangan menghentikan penyidikan dengan alasan yang sama dengan penghentian penuntutan yang merupakan kewenangan Penuntut Umum. Kewenangan penyidik menghentikan penyidikan dengan alasan seperti alasan penghentian penuntutan diatur dalam Pasal 109 ayat (2) KUHAP.

2. Penghentian penuntutan dengan alasan demi kepentingan umum atau dikenal dengan istilah penghentian penuntutan dengan alasan kebijakan (*policy*), atau pengesampingan perkara (*seponering* atau *deponering*).

Penghentian penuntutan demi kepentingan umum ini dapat dilakukan dengan maupun tanpa syarat, misalnya telah ada perdamaian, kerugian korban telah diganti atau usia pelaku sudah tua. Penghentian penuntutan dengan alasan demi kepentingan umum ini dilakukan Jaksa berdasarkan asas oportunitas, yang secara internasional diartikan sebagai “*the public prosecutor may decide -conditionally or unconditionally- to make prosecutin to court or not*” (penuntut umum dapat menentukan menuntut atau tidak menuntut ke pengadilan baik dengan syarat maupun tanpa syarat).

Penghentian penuntutan demi kepentingan umum atau *seponering* juga jarang dilakukan oleh Jaksa selaku Penuntut Umum. Hal ini dikarenakan sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan RI, kewenangan pengesampingan perkara hanya diberikan kepada Jaksa Agung (Pasal 8).

²³⁴ Bambang Waluyo, *Desain...*, *op.cit.*, hlm. 199-203.

Ketentuan tersebut tetap dipertahankan dalam Undang-Undang Kejaksaan Tahun 1991 (Pasal 32 huruf c) dan Undang-Undang Kejaksaan Tahun 2004 (Pasal 5 huruf c). Dengan adanya ketentuan tersebut, para Jaksa di Indonesia hanya berwenang melakukan penghentian perkara dengan alasan teknis. Padahal di berbagai negara kewenangan pengesampingan perkara tersebut bukan hanya menjadi wewenang Jaksa Agung.

Pengesampingan penuntutan perkara pidana berdasarkan asas oportunitas sebagai sarana penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan, kini mendapatkan perhatian kembali di kalangan ahli hukum seiring dengan banyaknya kasus-kasus kecil yang diajukan Jaksa ke pengadilan. Padahal menurut pandangan masyarakat, perkara-perkara kecil seperti itu tidak perlu diselesaikan sampai ke pengadilan. Melalui penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan, Jaksa dapat mengimplementasikan prinsip-prinsip keadilan restoratif dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya selaku Penuntut Umum.

Sebagaimana disebutkan bahwa tugas utama Kejaksaan yang dilaksanakan oleh Jaksa ialah melakukan penuntutan perkara pidana. Dalam melaksanakan tugas penuntutan, Jaksa diberi wewenang untuk menentukan dapat tidaknya suatu perkara diajukan ke pengadilan dan pasal apa yang akan didakwakan. Kewenangan Jaksa untuk menuntut atau tidak menuntut perkara merupakan asas kebijaksanaan menuntut.

Asas kebijaksanaan menuntut pada hakikatnya memberikan kewenangan kepada Jaksa untuk menuntut atau tidak menuntut suatu perkara pidana, baik dengan syarat maupun tanpa syarat. Salah satu aparatur negara yang diberi tugas dan wewenang untuk melaksanakan penegakan hukum adalah Jaksa.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Jaksa diorganisasikan dalam suatu lembaga yang diberi nama Kejaksaan Republik Indonesia atau dapat disebut Kejaksaan. Tugas utama Kejaksaan yang dilaksanakan oleh Jaksa ialah melakukan penuntutan perkara pidana. Dalam melaksanakan tugas penuntutan, Jaksa diberi wewenang untuk menentukan dapat atau tidaknya suatu perkara diajukan ke pengadilan dan pasal apa yang akan didakwakan. Bahkan Jaksa juga dapat menghentikan penuntutan berdasarkan asas oportunitas atau asas kebijaksanaan menuntut. Asas inilah yang menjadi dasar bagi Jaksa untuk menyelesaikan perkara pidana di luar pengadilan dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif.

Asas kebijaksanaan menuntut terkait dengan diskresi yang dimiliki Jaksa selaku aparatur negara. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, aparatur penegak hukum, seperti Polisi, Jaksa, Hakim, dan Lembaga Pemasyarakatan, di samping harus memperhatikan kebijakan (*policy*) yang digariskan pimpinannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam situasi tertentu mereka juga mempunyai kebebasan atau kebijaksanaan (*discretion*). Oleh karena itu, muncul peristilahan diskresi Polisi, diskresi Jaksa, diskresi Hakim, dan diskresi Lembaga Pemasyarakatan.

KUHAP mengatur secara sistematis kewenangan tiap-tiap komponen penggerak sistem peradilan pidana, salah satunya adalah Jaksa. Tugas dan fungsi Jaksa dalam sistem peradilan pidana adalah sebagai Penuntut Umum. Kewenangan Jaksa sebagai Penuntut Umum mengalami pasang surut seiring dengan perubahan peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan

penetapan kewenangan dan pelaksanaan kewenangan bila dikaitkan dengan doktrin dan tradisi penuntutan.

Dalam tradisi dan doktrin penuntutan dikenal asas *dominus litis*. Menurut R.M. Surachman, bahwa di beberapa negara seperti Jepang, Belanda, dan Perancis, wewenang penuntutan adalah monopoli Jaksa. Dikatakan dalam bahasa Latin, Jaksa adalah *dominus litis*, atau penguasa perkara. Artinya dalam proses pidana, Jaksalah yang berwenang apakah suatu perkara dapat dilakukan penuntutan ke pengadilan atau tidak.²³⁵

Dengan adanya kewenangan yang dimiliki Jaksa untuk menuntut atau tidak menuntut perkara pidana ke pengadilan, maka dalam tradisi penuntutan dikenal asas kebijaksanaan menuntut yang terbagi menjadi 2 (dua), yaitu kewenangan Jaksa untuk melakukan penuntutan dan kewenangan Jaksa untuk tidak melakukan penuntutan, yang dapat dijelaskan berikut ini :

1. Kewenangan Jaksa untuk melakukan penuntutan;

Kewenangan Jaksa untuk melakukan penuntutan, secara tegas diatur dalam Pasal 1 butir 6 huruf a KUHAP. Selanjutnya dalam Pasal 1 butir 7 KUHAP, disebutkan bahwa penuntutan adalah tindakan Penuntut Umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam dan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang ini, dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh Hakim di sidang pengadilan. Hal ini menegaskan kembali bahwa pada hakikatnya tugas Penuntut Umum hanya sampai perkara diputus oleh pengadilan dengan memiliki kekuatan hukum tetap. Selanjutnya pelaksanaan putusan pengadilan bukan merupakan tugas Penuntut Umum.

2. Kewenangan Jaksa untuk tidak melakukan penuntutan.

Kewenangan Jaksa untuk tidak melakukan penuntutan perkara pidana didasarkan pada asas oportunitas atau disebut juga “asas kebijaksanaan menuntut” (*discretionary prosecution*). Asas oportunitas

²³⁵ R.M. Surachman, *op.cit.*, hlm. 83-84.

(*oportunebeginel/opportunity principle*), secara global diartikan “*the public prosecutor may decide -conditionally or unconditionally- to make prosecution to court or not*” (penuntut umum dapat menentukan menuntut atau tidak menuntut ke pengadilan, baik dengan syarat maupun tanpa syarat).²³⁶

A. Zaenal Farid memberikan uraian asas oportunitas adalah asas yang memberikan wewenang kepada Penuntut Umum untuk menuntut atau tidak menuntut dengan tanpa syarat seseorang atau korporasi yang telah mewujudkanmelakukan tindak pidana demi kepentingan umum, sedangkan menurut Andi Hamzah bahwa asas oportunitas adalah asas hukum yang memberikan wewenang kepada penuntut umum untuk menuntut atau tidak menuntut demi kepentingan umum dengan syarat atau tanpa syarat, seseorang, atau korporasi, yang telah mewujudkan delik.²³⁷

Jadi, asas oportunitas adalah suatu asas yang memberikan wewenang kepada Penuntut Umum tidak mewajibkan melakukan penuntutan terhadap seseorang atau korporasi yang telah melakukan tindak pidana, jika menurut Penuntut Umum, penuntutan akan lebih merugikan kepentingan umum.²³⁸

Asas tersebut membolehkan Jaksa tidak menuntut perkara pidana, bilamana penuntutan tidak patut dilakukan, atau bilamana penuntutan itu akan merugikan kepentingan umum atau negara sekalipun saksi dan buktinya cukup. Dalam rumusan lain disebut “penghentian penuntutan karena alasan kebijakan (*policy*)”, atau dalam bahasa sehari-hari disebut “mengesampingkan perkara” atau *deponering*. Asas oportunitas tersebut dianut, antara lain Kejaksaan Perancis, Belgia, Belanda, Norwegia, Swedia, Israel, Jepang, Korea Selatan, dan Thailand. Selain itu, asas oportunitas juga

²³⁶ Andi Hamzah, *Justice Collaborator atau Saksi Mahkota*, Jurnal Bhina Adhyaksa, Vol. VI. No. 1, Pusat Litbang Kejaksaan Agung RI, Jakarta, Juli 2012, hlm. 13.

²³⁷ Alfitra, *Hapusnya Hak Menuntut & Menjalankan Pidana*, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2018, hlm. 89.

²³⁸ *Ibid.*

dipraktikkan oleh Kejaksaan Amerika Serikat, Inggris, Skotlandia, Filipina, dan Singapura.²³⁹

Selain asas oportunitas, penghentian perkara demi kepentingan umum, juga dapat dilakukan melalui lembaga hukum *afkoop*, yaitu penebusan penuntutan pidana karena pelanggaran yang ancaman pidana pokoknya hanya berupa pidana denda, dengan membayar secara sukarela maksimum denda yang diatur dalam pasal yang dilanggar. Lembaga lain yang mirip dengan *deponering* perkara pidana berdasarkan asas oportunitas, adalah lembaga abolisi. Abolisi adalah sebuah istilah di dalam hukum yang berarti “akhiri” atau “hentikan”. Mengabolisi, artinya mengakhiri atau menghentikan sesuatu, di dalam hukum itu berarti menghentikan pengusutan dan pemeriksaan suatu perkara di mana pengadilan belum menjatuhkan putusan terhadap perkara tersebut. Adapun pejabat yang berwenang untuk memberikan abolisi atas suatu perkara hukum adalah Presiden sebagaimana yang diatur dalam Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁴⁰

Dengan demikian, penerapan keadilan restoratif oleh Kejaksaan dapat dilakukan dengan cara mengesampingkan penuntutan perkara pidana dan diselesaikan dengan mekanisme di luar pengadilan. Landasan Jaksa dalam menyelesaikan perkara di luar pengadilan atau mengesampingkan penuntutan ialah dengan menggunakan asas oportunitas.

Asas oportunitas diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Pasal 35 huruf c Undang-

²³⁹ R.M. Surachman, *op.cit.*, hlm. 84.

²⁴⁰ Bambang Waluyo, *Penegakan...*, *op.cit.*, hlm. 153.

Undang Nomor 16 Tahun 2004, menyatakan bahwa : “Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum”. Ketentuan tersebut secara tegas menunjukkan bahwa pengesampingan perkara demi kepentingan umum merupakan kewenangan Jaksa Agung, karena Pasal tersebut secara tegas menyebut Jaksa Agung.²⁴¹

Ketentuan mengenai pengenyampingan perkara demi kepentingan umum, juga dapat ditemui dalam Penjelasan Pasal 77 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yang menyatakan bahwa : “Yang dimaksud dengan penghentian penuntutan tidak termasuk penyampingan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung”. Ketentuan tersebut jelas mengakui adanya lembaga penghentian penuntutan melalui pengesampingan perkara demi kepentingan umum, walaupun dalam KUHAP sendiri tidak ada ketentuan yang mengatur tentang mekanisme penghentian perkara oleh Jaksa Agung demi kepentingan umum. Namun demikian, Penjelasan Pasal 77 KUHAP juga secara tegas menyebut pengesampingan perkara sebagai wewenang Jaksa Agung.

Merujuk pada ketentuan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dan Penjelasan Pasal 77 KUHAP, maka kewenangan mengesampingkan perkara atau asas oportunitas hanya menjadi wewenang Jaksa Agung. Dengan demikian, bila Jaksa ingin mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, maka yang bersangkutan harus mengajukan kepada Jaksa Agung melalui jenjang hierarkis yang berlaku di Kejaksaan. Tentu hal ini sangat menyulitkan bagi para Jaksa dan membutuhkan waktu yang cukup lama. Oleh karena itulah, wajar kalau selama ini Jaksa di daerah sangat jarang mengajukan permohonan untuk mengesampingkan perkara kepada Jaksa Agung. Mereka lebih memilih menyelesaikannya lewat jalur formal dengan melimpahkan perkara ke pengadilan, walalupun dengan risiko dicibir dan dianggap oleh masyarakat tidak peka terhadap

²⁴¹ Bambang Waluyo, *Desain...*, *op.cit.*, hlm. 206.

kearifan lokal dan nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang di masyarakat.²⁴²

Selain itu, dalam Penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, pengertian “demi kepentingan umum” dipersempit menjadi kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Padahal di dunia internasional pengertian “demi kepentingan umum”, diartikan secara luas, meliputi : pemidanaan dipandang kurang efektif; pemidanaan dianggap tidak adil; anak di bawah umur; usia lanjut; dan ada sanksi lain yang lebih efektif seperti ganti kerugian; sanksi administratif, perdata dan lain-lain. Hal ini tentu saja semakin menyulitkan Jaksa di daerah bila hendak mengajukan pengenyampingan perkara karena perkaranya kecil atau telah terjadi perdamaian di antara para pihak yang berperkara. Apalagi dalam Penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 juga ditegaskan bahwa dalam melakukan pengesampingan perkara pidana, Jaksa Agung juga harus memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut. Dengan pengaturan yang ada selama ini, maka sangat sulit bagi Jaksa untuk menyelesaikan perkara pidana di luar pengadilan dengan mengimplementasikan prinsip-prinsip keadilan restoratif. Sebab kewenangan oportunitas saat ini hanya menjadi kewenangan Jaksa Agung.²⁴³ Asas oportunitas perlu diberikan kepada semua Jaksa, agar dapat menyelesaikan

²⁴² *Ibid.*, hlm. 207.

²⁴³ *Ibid.*, hlm. 207-208.

perkara-perkara pidana yang menurut masyarakat tidak perlu diselesaikan sampai ke pengadilan.

Semua lembaga hukum, sebenarnya dapat dijadikan sarana untuk menyelesaikan perkara di luar pengadilan, bila penuntutan perkara justru dianggap tidak sesuai dengan nilai-nilai keadilan yang hidup di masyarakat, dan untuk menghindari terjadinya penumpukan perkara di pengadilan yang justru dapat merugikan masyarakat itu sendiri. Namun demikian, dalam konteks Kejaksaan lembaga hukum yang dapat digunakan adalah *diversi* dan *deponering* berdasarkan asas oportunitas.²⁴⁴

Dengan memiliki kewenangan oportunitas, setiap Jaksa dapat menggali dan menemukan nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan bermasyarakat. Sebab oportunitas merupakan sarana bagi Jaksa dalam melakukan penemuan hukum/*rechtsvinding*. Penemuan hukum oleh Jaksa ini perlu dipertimbangkan secara saksama agar benar-benar dapat memberikan manfaat, khususnya bagi terwujudnya keadilan dan persamaan hukum bagi para pencari keadilan.²⁴⁵

Penemuan hukum dalam pelaksanaan tugas penegakan hukum, pada hakikatnya bukan hanya dapat dilakukan oleh Hakim, tetapi juga dapat dilakukan oleh penegak hukum lainnya termasuk Jaksa. Hal ini sejalan dengan pendapat Sudikno Martokusumo yang menyatakan bahwa penemuan hukum adalah proses pembentukan hukum oleh Hakim atau petugas hukum lainnya, yang diberi tugas melaksanakan hukum terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang konkret.²⁴⁶ Frase “petugas hukum lainnya”, menunjukkan bahwa di samping dapat dilakukan oleh

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 208.

²⁴⁶ Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 26

Hakim, penemuan hukum juga dapat dilakukan oleh aparaturnya hukum lainnya.

Upaya Jaksa untuk melakukan penemuan hukum dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya, juga sejalan dengan ketentuan Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Jaksa senantiasa bertindak berdasarkan hukum dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, kesusilaan, serta wajib menggali dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat, serta senantiasa menjaga kehormatan dan martabat profesinya. Ketentuan tersebut sebenarnya identik dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 yang menjadi dasar bagi Hakim untuk melakukan penemuan hukum.

Selain ketentuan tersebut, dasar yuridis sebagai landasan kewenangan Jaksa dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip keadilan restoratif tercantum secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012, mengharuskan penyelesaian perkara pidana anak pada semua tingkatan, termasuk pada tingkat penuntutan yang dilakukan oleh Jaksa selaku penuntut umum, diupayakan melalui diversifikasi. Pada proses diversifikasi wajib memperhatikan kesejahteraan dan tanggung jawab pelaku anak, penghindaran stigma negatif, menjaga kepatutan, dan ketertiban umum.²⁴⁷

Secara etimologis, kata diversifikasi itu memiliki padanan arti dengan kata yang sama "*divert*", dalam bahasa Inggris yang berarti : "*the act of changing the direction that somebody or something is following, or what something is used for*" (artinya : suatu tindakan untuk mengubah haluan yang sedang

²⁴⁷ Rendy Surya Aditama, Umar Ma'ruf, dan Munsharif Abdul Chalim, *Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Anak Sebagai Pelaku Kejahatan Psicotropika Di Kepolisian Resor Magelang*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 1. No. 1, Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, Maret 2018, hlm. 120.

ditempuh oleh sesuatu atau mengubah tujuan dari seseorang, atau mengubah kegunaan yang biasanya digunakan).²⁴⁸

Prinsip utama pelaksanaan konsep diversi, yaitu tindakan persuasif atau pendekatan dan pemberian kesempatan kepada pelaku untuk berubah. Petugas harus menunjukkan pentingnya ketaatan kepada hukum dengan cara pendekatan persuasif dan menghindari penangkapan dengan menggunakan tindakan kekerasan dan pemaksaan untuk melaksanakan diversi. Penggunaan kekerasan akan membawa kepada sifat keterpaksaan sebagai hasil dari penegakan hukum.²⁴⁹

Penerapan prinsip-prinsip keadilan restoratif oleh Kejaksaan melalui pengesampingan penuntutan juga memiliki landasan filosofis yang kuat. Di banyak negara jaksa juga diberi kewenangan sebagai hakim semu (*quasijudicial officer*). Sebagai hakim semu, Jaksa menjalankan fungsi untuk melindungi yang tidak bersalah, mempertimbangkan hak-hak tersangka dan mencegah terjadinya penuntutan atas dasar balas dendam.²⁵⁰

Kebalikan dari asas oportunitas ialah asas legalitas atau asas kewajiban menuntut (*mandatory prosecution*), yaitu asas yang mewajibkan Jaksa menuntut setiap perkara pidana ke pengadilan. Di negara-negara yang menganut asas ini, para Jaksa akan selalu menuntut perkara ke pengadilan bila saksi dan alat buktinya cukup.²⁵¹

A. Z. Abidin mengemukakan bahwa asas oportunitas memberikan kewenangan kepada Penuntut Umum untuk meniadakan penuntutan pidana terhadap seseorang yang disangka telah melakukan suatu perbuatan pidana berdasarkan pertimbangan bahwa lebih

²⁴⁸ Dahlan Sinaga, *Penegakan Hukum Dengan Pendekatan Diversi (Perspektif Teori Keadilan Bermartabat)*, Cetakan Kesatu, Nusa Media, Yogyakarta, 2017, hlm. 25.

²⁴⁹ Marlina, *Peradilan Pidana Anak Di Indonesia, Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*, Cetakan Kedua, Refika Aditama, Bandung, 2012, hlm. 22.

²⁵⁰ Bambang Waluyo, *Desain..., op.cit.*, hlm. 213.

²⁵¹ *Ibid.*

menguntungkan bagi kepentingan umum jikalau tidak diadakan penuntutan. Sebab sebagaimana yang dikemukakan oleh Van Apeldoorn, bahwa tidak semua delik di mana pembuatnya perlu dituntut, terutama bilamana akibat perbuatan tersebut sangat kurang berarti ditinjau dari segi kepentingan umum. Apalagi telah diakui bahwa pemidanaan itu hanya sebagai *ultimum remedium* atau upaya terakhir.²⁵²

Batasan mengenai pengertian “demi kepentingan umum”, terkait dengan penggunaan asas oportunitas di Indonesia, seringkali menjadi persoalan karena tidak adanya batasan yang jelas mengenai pengertian “kepentingan umum”. Pengertian kepentingan umum sejauh ini belum dapat didefinisikan secara baku, hanya sekadar hakikat dari kepentingan umum dapat dikatakan untuk kepentingan bangsa dan negara serta masyarakat luas.²⁵³

Menurut Taufik Rachman, bahwa pedoman yang digunakan untuk menjelaskan maksud “kepentingan umum” di negara *Anglo Saxon* diatur secara berbeda dibandingkan dengan di negara *Civil Law Tradition*. Di negara *Anglo Saxon*, kepentingan umum dimaknai tidak hanya sebatas Penuntut Umum menghentikan perkara pidana, tetapi juga ketika Penuntut Umum melakukan penuntutan terhadap perkara pidana. Di negara *Anglo Saxon*, penuntut umum dianggap melakukan penuntutan sesuai dengan kepentingan umum, apabila :²⁵⁴

²⁵² R.M. Surachman, *op.cit.*, hlm. 86.

²⁵³ Bambang Waluyo, *Penegakan...*, *op.cit.*, hlm. 154.

²⁵⁴ Agustinus Pohan, Topo Santoso, dan Martin Moerings (Ed.), *Hukum Pidana Dalam Perspektif*, Pustaka Larasan bekerjasama dengan Universitas Indonesia Universitas Leiden, dan Universitas Groningen, Denpasar, 2012, hlm. 147.

1. *A conviction is likely to result in significant sentence* (penuntut umum yakin penuntutannya akan berhasil);
2. *A weapon was used or violence was threatened during the commission of the offence* (ada senjata yang digunakan atau ada ancaman kekerasan pada kejahatan yang dilakukan);
3. *The offence was committed against a person serving the public* (kejahatan dilakukan terhadap pelayan publik);
4. *The defendant was in a position of authority or trust* (terdakwa merupakan pemegang posisi kekuasaan atau kepercayaan);
5. *The evidence shows that the defendant was a ring leader or an organizer of the offence* (bukti menunjukkan bahwa terdakwa merupakan pemimpin kelompok atau yang mengorganisasi kejahatan);
6. *There is evidence that the offence was premeditated* (bukti bahwa kejahatan tersebut sudah direncanakan);
7. *There is evidence that the offence was carried out by a group* (bukti bahwa kejahatan tersebut dilakukan oleh sebuah kelompok);
8. *The victim of the offence was vulnerable, has been put in considerable fear, or suffered personal attack, damage or disturbance* (korban dari kejahatan berada dalam posisi yang terancam, dibuat ketakutan, atau mengalami kerugian atau gangguan);
9. *The offence was motivated by any form of discrimination against the victim's ethnic or national origin, sex, religious beliefs, political views or sexual preference* (kejahatan didasari atas berbagai macam bentuk diskriminasi terhadap etnis korban atau asal negara, jenis kelamin, kepercayaan agama, pandangan politik, atau preferensi seksual);
10. *There is a marked difference between the actual or mental ages of the defendant and the victim, or if there is any element of corruption* (adanya perbedaan yang mencolok pada usia atau usia mental terdakwa dengan korban);
11. *The defendant's previous convictions or cautions are relevant to the present offence* (hukuman sebelumnya yang diterima oleh terdakwa ada relevansinya terhadap kejahatan yang dilakukan saat ini);
12. *The defendant is alleged to have committed the offence whilst under an order of the court* (adanya dugaan bahwa terdakwa melakukan kekerasan);
13. *There are grounds for believing that the offence is likely to be continued or repeated, for example, by a history of recurring conduct* (adanya kepercayaan bahwa kejahatan akan kembali diulangi); dan
14. *The offence, although not serious in itself, is widespread in the area where it was committed* (kejahatan, meskipun tidak serius, menyebar di daerah kejahatan itu dilakukan).

Adapun penuntutan yang tidak sesuai kepentingan umum, sehingga perkaranya harus dihentikan, jika :²⁵⁵

1. *The court is likely to impose a very small or nominal penalty* (pengadilan kemungkinan akan menjatuhkan hukuman yang sangat ringan);
2. *The offence was committed as a result of agenuine mistake or mis understanding (these factors must be balanced against the seriousness of the offence)* [kejahatan yang dilakukan merupakan akibat dari suatu kesalahan yang tidak disengaja atau kesalahpahaman {ditimbang menurut beratnya kejahatan}];
3. *The lose or harm can be described as minor and was the result of single incident, particularly, if it was caused by a misjudgment* (kecil kerugian yang terjadi dan merupakan akibat dari suatu insiden, terutama apabila diakibatkan oleh salah perhitungan);
4. *There has been a long delay between the offence taking place and the date of the trial, unless* (terdapat rentang waktu yang panjang antara kejadian pelanggaran/kejahatan dengan waktu dilaksanakannya pengadilan, kecuali);
 - a. *The offence is serious* (pelanggaran/kejahatan tersebut serius);
 - b. *The delay has been caused in part by the defendant* (rentang waktu salah satunya disebabkan oleh terdakwa);
 - c. *The offence has only recently come to light* (kejahatan baru saja diketahui); atau
 - d. *The complexity of the offence has meant that there has been a long investigation* (karena kerumitan kejahatan berarti terdapat proses investigasi yang panjang).
5. *Prosecution is likely to have a very bad effect on the victim's physical or mental health, always bearing in mind the seriousness of the offence* (penuntutan akan memiliki dampak buruk pada kesehatan fisik dan mental korban, tergantung dari beratnya kejahatan yang dilakukan);
6. *The defendant is elderly or is, or was at the time of the offence, suffering from significant mental or physical ill health, unless the offence is serious or there is a realpossibilizy that it may be repeated* (terdakwa merupakan manula, atau pada saat kejahatan dilakukan, menderita masalah fisik atau mental yang signifikan, kecuali pelanggaran berat atau benar kemungkinan pelanggaran itu akan diulangi);
7. *The defendant has put right the loss or harm that was caused (but defendants must not avoid prosecution simple because they can pay compensation)* [terdakwa telah mengganti kerugian yang timbul {tetapi terdakwa tidak boleh menghindari penuntutan hanya karena mereka dapat membayar kompensasi}]; atau
8. *Details may be made public that could harm sources of information, international relations or national security* (hal-hal yang apabila diumumkan-

²⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 147-148.

kan kepada publik dapat mengancam sumber-sumber informasi, hubungan internasional atau keamanan nasional).

Sementara itu, di negara *Civil Law Tradition*, kepentingan umum dalam penuntutan perkara pidana tidak dicantumkan secara rinci. Namun demikian, hal ini bukan berarti merupakan bentuk pengabaian terhadap pertimbangan demi kepentingan umum. Kepentingan umum dianggap telah dipertimbangkan dalam setiap penuntutan perkara pidana.²⁵⁶

Pengertian yang luas juga dikemukakan oleh ahli hukum Belanda, P.J.P. Tak, yang menggolongkan demi kepentingan umum menjadi 3 (tiga) kategori, yaitu :²⁵⁷

1. Demi kepentingan negara (*staatsbelang*);
2. Demi kepentingan masyarakat (*maatschappelijk belang*); dan
3. Demi kepentingan pribadi (*particular belang*).

Dengan demikian, kewenangan Jaksa untuk tidak melakukan penuntutan perkara pidana demi kepentingan umum bersumber dari asas oportunitas. Asas ini pada awalnya berasal dari tradisi yang hidup dan berkembang di masyarakat, baik di Belanda maupun di Indonesia. Selanjutnya kewenangan tersebut dimasukkan dalam aturan perundang-undangan dan menjadi kewenangan semua Jaksa. Atas dasar kewenangan ini, perkara-perkara kecil tidak diajukan ke persidangan oleh Jaksa, tetapi diselesaikan di luar pengadilan dengan pendekatan keadilan restoratif.

²⁵⁶ Bambang Waluyo, *Penegakan...*, *op.cit.*, hlm. 157.

²⁵⁷ Darmono, *Penyampingan Perkara Pidana Seponering Dalam Penegakan Hukum : Studi Kasus Ketetapan Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum Atas Nama Dr. Bibit Samad Riyanto dan Chandra M. Hamzah*, Solusi Publishing, Depok, 2013, hlm. 66-72.

Apabila dilihat dari sisi keadilan restoratif, perlunya pemberlakuan pendekatan keadilan restoratif dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Jaksa, dapat dilihat dari nilai-nilai filosofis yang terkandung dalam paradigma keadilan restoratif itu sendiri. Dalam paradigma keadilan restoratif, setidaknya terdapat 3 (tiga) nilai-nilai filosofis, yaitu :²⁵⁸

1. Pemulihan kerugian korban dan pemberian maaf pada pelaku;
2. Membangun kembali hubungan yang harmonis antara pihak korban dan komunitasnya di satu sisi, dengan pihak pelaku dan komunitasnya pada sisi yang lain agar tidak ada lagi dendam di kemudian hari; dan
3. Penyelesaian sengketa secara cepat sederhana dan biaya ringan serta menguntungkan para pihak, baik itu pelaku, korban, maupun masyarakat (*win-win solution*).

Nilai-nilai tersebut pada hakikatnya sejalan dengan nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat di hampir semua wilayah Indonesia.

Penerapan keadilan restoratif oleh Kejaksaan melalui penyelesaian perkara di luar pengadilan, memiliki landasan filosofis yang kuat baik dari sisi Jaksa selaku pejabat yang membuat keputusan maupun dari sisi mekanisme keadilan restoratif itu sendiri. Oleh karena, pada dasarnya hukum bukan hanya bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan semata, tetapi juga menjamin terwujudnya kedamaian.

Secara sosiologis implementasi keadilan restoratif oleh Kejaksaan juga memiliki landasan yang kuat, seiring dengan banyaknya kasus tindak pidana dengan nilai kerugian kecil yang diajukan penuntutannya oleh Jaksa ke pengadilan. Akan tetapi, pengajuan penuntutan tersebut ternyata menurut

²⁵⁸ Bambang Waluyo, *Desain...*, *loc.cit.*, hlm. 214.

pandangan masyarakat dianggap tidak sesuai dengan nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang di masyarakat, seperti pada kasus pencurian tiga biji buah kakao dengan terdakwa Nenek Minah dan kasus-kasus lainnya. Penuntutan terhadap berbagai kasus tersebut dianggap masyarakat kurang tepat. Masyarakat menginginkan kasus-kasus semacam itu tidak perlu diselesaikan sampai ke pengadilan.

Penyelesaian perkara pidana oleh Kejaksaan membawa implikasi banyaknya perkara kecil yang menurut masyarakat tidak perlu diajukan penuntutan, maka oleh Jaksa perkara tersebut dikesampingkan, dengan demikian masyarakat menganggap Jaksa responsif terhadap nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang di masyarakat. Untuk itu, sangat penting kewenangan Jaksa untuk tidak mengajukan penuntutan demi kepentingan umum agar penegakan hukum yang dilakukan oleh Jaksa dan Kejaksaan dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Penyelesaian perkara di luar pengadilan melalui pendekatan keadilan restoratif yang dilakukan oleh Kejaksaan, akan berakhir dengan penyelesaian *win-win solution*, bukan *lost-lost solution*, ataupun *win-lost solution*. Dengan adanya kemenangan bagi semua pihak, khususnya bagi pelaku dan korban kejahatan, hal tersebut merupakan pencapaian keadilan yang tertinggi dari sebuah proses penyelesaian sengketa. Terwujudnya keadilan yang tertinggi merupakan pondasi utama bagi upaya rekonsiliasi, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa tentram dan damai dalam diri pelaku, korban, dan masyarakat.

Ketentuan yang membolehkan Jaksa bertindak sebagai mediator dan menginisiasi perdamaian di antara pelaku dan korban dengan pendekatan keadilan restoratif, diharapkan dapat memberikan kepastian bagi masyarakat, khususnya pelaku dan korban, bahwa adanya perdamaian di antara para pihak, hal tersebut dapat menghapuskan hak penuntut umum untuk melakukan penuntutan. Dengan adanya kepastian tersebut diharapkan dapat mendorong pelaku untuk secara sadar dan sukarela melaksanakan hukuman sebagaimana yang telah disepakati bersama dalam forum perdamaian. Bila hal ini terlaksana, maka korban juga akan mendapatkan manfaat dan keuntungan, yaitu tuntutan dipenuhi secara sukarela oleh pelaku. Hal ini diharapkan dapat menciptakan ketenteraman dan kedamaian dalam kehidupan bermasyarakat.

Dengan demikian, penerapan keadilan restoratif oleh Kejaksaan dapat mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan, dan kebenaran berdasarkan hukum dan mengindahkan norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan, serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum, dan keadilan yang hidup dalam masyarakat dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan keseimbangan perlindungan dan kepentingan korban.

B. Kebijakan penegakan hukum perkara pidana di Kejaksaan dengan pendekatan keadilan restoratif.

Perkara pidana lahir karena ada tindak pidana yang ditangani oleh penegak hukum. Perkara pidana selalu muncul manakala ada proses pidana.

Adapun tindak pidana atau kejahatan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan manusia di dunia. Segala aktifitas manusia, baik aktifitas politik, sosial dan ekonomi, dapat menjadi kausa bagi terjadinya suatu kejahatan (tindak pidana).

Jelas dirasakan bahwa kejahatan (tindak pidana) marak ada dan berada di segala lini kehidupan. Sering terjadi di lingkungan keluarga, kelompok, masyarakat, aparat pemerintah, bangsa atau negara dan bahkan berdimensi internasional (*transnational crime*). Sepanjang ada kehidupan dipastikan muncul kejahatan atau tindak pidana, dan untuk itu dapat terjadi perkara pidana.

Pada masa kini, masyarakat menaruh perhatian serius terhadap penegakan hukum, khususnya proses peradilan. Oleh karena itu, masyarakat khususnya korban kejahatan senantiasa menyoroti sistem peradilan di negaranya, sebagaimana juga terjadi di Indonesia. Peradilan bukan saja terkait persidangan, putusan pengadilan, keadilan dan kepastian hukum, tetapi lebih luas lagi termasuk upaya-upaya penanggulangan kejahatan.

Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa secara garis besar upaya penanggulangan kejahatan dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu lewat jalur penal (hukum pidana) dan lewat jalur non-penal (di luar hukum pidana), yaitu:²⁵⁹

1. Upaya penal atau melalui penerapan hukum pidana lebih menitikberatkan pada sifat represif (penindakan/penumpasan/pemberantasan) setelah tindak pidana terjadi;

²⁵⁹ Bambang Waluyo, *Penegakan...*, *op.cit.*, hlm. 187.

2. Upaya non-penal lebih menitikberatkan pada sifat preventif (pencegahan/ penangkalan/pengendalian) sebelum tindak pidana terjadi. Sasaran utama upaya penal adalah faktor-faktor kondusif pemicu terjadinya tindak pidana.

Menurut Sudarto, bahwa perbedaan jalur penal dan non-penal merupakan perbedaan secara kasar, karena pada hakekatnya tindakan represif (penindakan) merupakan tindakan preventif (pencegahan) dalam arti luas. Sebaliknya, tindakan pencegahan (preventif) merupakan upaya pemberantasan kejahatan dalam arti luas.²⁶⁰

Bagi Mardjono Reksodiputro, bahwa sistem peradilan pidana dianggap berhasil menjalankan tugas utamanya menanggulangi kejahatan, apabila sebagian besar dari laporan maupun keluhan masyarakat yang menjadi korban tindak pidana dapat diselesaikan dengan diajukannya pelaku kejahatan ke sidang pengadilan, dan diputuskan bersalah serta mendapat hukuman (pidana).²⁶¹

Keberhasilan sistem peradilan pidana menghukum pelaku tindak pidana akan membawa dampak ketentraman bagi masyarakat, sebaliknya kegagalannya dapat menggoyahkan kepercayaan masyarakat pada pelaksana sistem, dan dapat mendorong pelaku tindak pidana lebih berani melakukan perbuatannya. Adapun tujuan akhir dari sistem peradilan pidana ialah terwujudnya suatu masyarakat yang tertib, tentram, damai, adil, dan sejahtera (*tata tentrem kerta raharja*).²⁶²

Selain itu, suatu peradilan pidana dianggap berhasil apabila aparat penegak hukum mampu membawa pelaku tindak pidana ke pengadilan untuk

²⁶⁰ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung, Alumni, 1981, hlm. 118

²⁶¹ Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan), Dalam Hak Asasi Manusia, Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 84.

²⁶² Andi Hamzah, *Pengantar...*, *op.cit.*, hlm. 19.

mendapatkan hukuman yang setimpal. Namun, dalam kasus tertentu ternyata masyarakat seringkali mempersoalkan dan tidak puas atas upaya penuntutan yang dilakukan Kejaksaan terhadap para pelaku tindak pidana.

Beberapa kasus yang terjadi di masyarakat, antara lain : kasus pencurian semangka yang dilakukan oleh Basar Suyanto dan Kholil warga Kelurahan Bujel, Kecamatan Mojoroto, Kediri, Jawa Timur. Juga pencurian tiga biji buah kakao dari kebun milik PT. Rumpun Sari Antan IV yang dilakukan oleh Nenek Minah warga desa Darma Kradenen Kecamatan Ajibarang Banyumas Jawa Tengah, kemudian pencurian setandan pisang di Cilacap, kasus pemotongan pohon bambu di Desa Tampingan Kecamatan Tegal Rejo Kabupaten Magelang Jawa Tengah, serta kasus-kasus lain yang menurut masyarakat tidak layak untuk diajukan ke pengadilan.

Kasus tersebut sempat mendapatkan sorotan masyarakat karena penuntutan atas kasus tersebut dinilai mengesampingkan nilai keadilan di masyarakat, dan dianggap berbanding terbalik dengan kasus para koruptor yang kurang tuntas penyelesaiannya, sehingga ada kesan bahwa terjadi tebang pilih dalam proses penegakan hukum. Selain itu, terdakwa sebelumnya juga sempat ditahan sehingga hal tersebut menderitakan yang bersangkutan dan sangat mengganggu perekonomian keluarganya.

Seorang teoretisi menyatakan bahwa “terhadap rakyat kecil yang tidak berdaya, dengan gagahnya hukum ditegakkan, namun sebaliknya terhadap si

kuat hukum enggan menunjukkan keampuhannya”. “*We don't believe the paper rules, show me over the prison*”, kata orang Amerika.²⁶³

Dalam berbagai kasus di atas, pada intinya alasan masyarakat mempersoalkan upaya penuntutan yang dilakukan Kejaksaan terhadap para pelaku kejahatan ialah bahwa penuntutan terhadap kasus-kasus semacam itu justru menimbulkan ketidakadilan dan ketidaktentaman, serta dapat menggoyahkan rasa damai dalam kehidupan bermasyarakat. Oleh karena itu, muncul gagasan agar kasus-kasus semacam itu dapat diselesaikan di luar pengadilan (*out of court settlement*).

Memang, Kejaksaan secara teknis dapat menyelesaikan perkara pidana di luar pengadilan, seperti melalui SP3 dan SKP2. Akan tetapi, akibat legalitas penuntutan maka perkara-perkara seperti di atas harus diajukan ke pengadilan. Untuk itu, dibangun dan dikembangkan eksistensi dan mekanisme penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan oleh Kejaksaan secara komprehensif dan akuntabel.

Pemikiran bahwa penyelesaian perkara pidana hanya dapat dilakukan melalui lembaga pengadilan dan teori pemidanaan retributif, ternyata banyak menimbulkan permasalahan dan dampak negatif. Untuk itu, kiranya perlu perubahan pendekatan, yaitu melalui penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan dengan prinsip keadilan restoratif (*restoratif justice*).

Banyak ragam penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan yang dapat dilakukan oleh Jaksa, Penuntut Umum dan Kejaksaan. Dalam praktik sehari-hari yang lebih populer adalah penghentian penyidikan

²⁶³ Muhadar et.all., *Perlindungan Saksi dan Korban Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Putra Media Nusantara, Surabaya, 2009, hlm. 256.

dan penghentian penuntutan. Beberapa tahun lalu, ada penyampingan perkara demi kepentingan umum dalam kasus Bibit Slamet Riyanto dan Chandra Hamzah oleh Jaksa Agung. Di luar itu, secara yuridis historis dalam tindak pidana ekonomi, Jaksa Agung mempunyai kewenangan *schikking* (denda damai) serta penghentian penyidikan tindak pidana perpajakan untuk kepentingan pendapatan negara atas permintaan Menteri Keuangan.²⁶⁴

Telah disebutkan sebelumnya, bahwa di luar asas oportunitas, dikenal pula penyelesaian perkara di luar pengadilan oleh Kejaksaan yang diatur undang-undang. Penyelesaian perkara pidana tersebut adalah penghentian penyidikan dan penghentian penuntutan. Penghentian perkara pidana seperti ini dapat dilakukan apabila memenuhi syarat-syarat tertentu yang diatur dalam undang-undang (KUHAP).

Asas oportunitas telah dianut oleh Kejaksaan Republik Indonesia sejak zaman dahulu. Asas ini mula-mula berlaku atas dasar hukum tidak tertulis dari Hukum Belanda, dan sudah dipraktekkan Jaksa di Indonesia dalam bentuk penghentian penuntutan perkara, sekalipun bukti dan saksinya cukup. Dalam bahasa ilmiahnya disebut penghentian penuntutan karena alasan kebijakan (*policy*), dan dalam bahasa sehari-harinya disebut “mengesampingkan perkara”.²⁶⁵

R.M. Surachman, menyatakan bahwa untuk mencegah hal-hal negatif, misalnya komersialisasi jabatan dan kolusi, asas oportunitas tersebut sejak tahun 1961 hanya diberikan kepada Jaksa Agung RI. Oleh karena itu, bila Jaksa ingin mengenyampingkan perkara yang bukti-bukti dan saksinya cukup, ia harus memohon agar perkara tersebut dikesampingkan oleh Jaksa Agung.²⁶⁶

Pendekatan keadilan restoratif merupakan pendekatan dalam penyelesaian masalah yang menekankan pada pemulihan kerugian korban dan

²⁶⁴ Bambang Waluyo, *Penegakan...*, *op.cit.*, hlm. 189.

²⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 190-191.

²⁶⁶ *Ibid.*

pemulihan hubungan antara pelaku dengan korban serta komunitasnya masing-masing. Dengan menggunakan pendekatan ini, para pihak diharapkan mencapai kesepakatan bersama terkait penyelesaian sengketa, sehingga dapat mengharmoniskan kembali hubungan para pihak seperti sebelum terjadinya tindak pidana.

Kewenangan diversifikasi dan penerapan keadilan restoratif memang sebaiknya diberikan kepada Jaksa, agar upaya mewujudkan rasa keadilan masyarakat dapat tercapai. Sebagai penyandang *dominus litis* (pengendali) sangat layak kalau Jaksa diberi kewenangan untuk menerapkan keadilan restoratif dan secara terbatas dapat mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Sebab Jaksa yang diberi wewenang menentukan apakah suatu perkara dapat diajukan ke pengadilan.

Sangat dirasakan akibat legalistik penuntutan oleh Kejaksaan, maka banyak pelaku tindak pidana yang dijatuhi hukuman pidana. Akhir dari penjatuhan pidana adalah terpidana menjadi narapidana di Lembaga Pemasyarakatan. Dampaknya Rumah Tahanan Negara (Rutan) dan Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) menjadi penuh, yang melahirkan problem kompleks sehingga tujuan pemasyarakatan dan kemanfaatannya tidak dapat dirasakan masyarakat. Romli Atmasasmita, berpendapat bahwa manfaat satu-satunya menempatkan orang di dalam penjara selama waktu yang cukup lama yang pasti pelaku kejahatan mengalami isolasi fisik dan mental dan bahkan mendekati “kematian perdata” seumur hidupnya, lebih buruk lagi berujung pada kematian. Negara tidak mengambil manfaat bahkan pada kenyataannya menanggung beban ekonomi yang tinggi (*high cost economy*).²⁶⁷

²⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 192-193.

Diyakini bersama bila penyelesaian perkara di luar pengadilan dilakukan oleh Kejaksaan RI dengan komitmen tinggi, maka akan mendapat beberapa manfaat, antara lain :²⁶⁸

1. Tercapainya tujuan penegakan hukum, yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan bagi masyarakat;
2. Tercapainya cita-cita peradilan yang cepat, sederhana, murah, efektif, dan efisien;
3. Penguatan institusi Kejaksaan, aparaturnya, peran sertanya, dan peningkatan kepercayaan publik;
4. Penghematan keuangan negara;
5. Over kapasitas Rutan dan Lapas dapat dikurangi atau dihindari;
6. Pengurangan penumpukan perkara di Kejaksaan dan pengadilan;
7. Pemasukan kepada pendapatan keuangan negara, *asset recovery*, penyelamatan keuangan negara, dan sebagainya.

Secara historis dan yuridis, banyak pengaturan terkait kewenangan Kejaksaan dalam penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan. Ada yang sudah tidak berlaku dan tidak relevan, namun sebagian masih tetap berlaku dan bahkan menjadi sangat relevan untuk diaktualisasikan.

Dengan kondisi yuridis, politis, ekonomis, sosiologis dan dinamika masyarakat, ternyata lebih membawa pemanfaatan bagi masyarakat bila perkara pidana tersebut tidak diselesaikan di pengadilan. Antara lain hal ini sejalan dengan pandangan dan pendekatan progresif, keadilan restoratif, dan sistem diversifikasi.

Image negatif atas penyelesaian perkara di luar pengadilan oleh Kejaksaan, dapat ditangkal dengan semangat pengabdian berdasar *Tri Krama Adhyaksa*, yakni :²⁶⁹

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 196-197.

1. *Satya*, yaitu kesetiaan yang bersumber pada rasa jujur baik terhadap Tuhan Yang Maha Esa, terhadap diri pribadi dan keluarga maupun kepada sesama manusia;
2. *Adhi*, yakni kesempurnaan dalam bertugas dan berunsur utama pemilikan rasa tanggung jawab, bertanggung jawab baik terhadap Tuhan Yang Maha Esa, terhadap keluarga dan terhadap sesama manusia;
3. *Wicaksana*, yakni bijaksana dalam tutur kata dan tingkah laku khususnya dalam pengetrapan kekuasaan dan kewenangannya.

Pendekatan keadilan restoratif bukanlah hal baru dalam sistem pemidanaan di Indonesia, karena masyarakat Indonesia sejak dulu kala sudah melaksanakan sistem tersebut. Oleh karena itu, prinsip-prinsip keadilan restoratif dalam penyelesaian perkara pidana perlu segera diterapkan sebagai bagian dari sistem pemidanaan di Indonesia.

Penerapan keadilan restoratif diyakini dapat memberikan manfaat, antara lain menimbulkan keharmonisan dalam kehidupan bermasyarakat, memulihkan kerugian dan penderitaan korban, terwujudnya sistem peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya murah, mengurangi permasalahan over kapasitas yang terjadi di Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan, menghemat anggaran negara, dan mengurangi penumpukan perkara di Pengadilan dan di Kejaksaan.

Pelaksanaan penyelesaian perkara pidana dengan menggunakan paradigma keadilan restoratif dengan konsisten dan sungguh-sungguh diharapkan dapat mewujudkan tujuan penegakan hukum, yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan bagi masyarakat. Pada akhirnya dapat menunjang terwujudnya suatu masyarakat yang tertib, tentram, damai, adil, dan sejahtera (*tata tentrem kerta raharja*).²⁷⁰

Pendekatan keadilan restoratif, pada hakikatnya merupakan upaya penyelesaian perkara pidana yang menekankan pemulihan pada kondisi

²⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 135.

sebelum terjadinya kejahatan. Dengan adanya pemulihan atas kerugian korban, diharapkan dapat membangun kembali harmoni kehidupan seperti sebelum terjadinya kejahatan.

Untuk memperkuat upaya penyelesaian perkara pidana dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif oleh Kejaksaan, telah dikeluarkan kebijakan hukum, berupa Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

Dalam Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tersebut, disebutkan penyelesaian perkara pidana dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif dilakukan oleh Kejaksaan melalui penghentian penuntutan. Disebutkan di dalam Pasal 2 Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020, bahwa :

Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilaksanakan dengan berasaskan :

- a. Keadilan;
- b. Kepentingan umum;
- c. Proporsionalitas;
- d. Pidana sebagai jalan terakhir; dan
- e. Cepat, sederhana, dan biaya ringan.

Selanjutnya disebutkan di dalam Pasal 3 Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020, bahwa :

- (1) Penuntut Umum berwenang menutup perkara demi kepentingan hukum;
- (2) Penutupan perkara demi kepentingan hukum dilakukan, dalam hal :
 - a. Terdakwa meninggal dunia;
 - b. Kedaluwarsa penuntutan pidana;
 - c. Telah ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap terhadap seseorang atas perkara yang sama (*nebis in idem*);

- d. Pengaduan untuk tindak pidana aduan dicabut atau ditarik kembali; atau
 - e. Telah ada penyelesaian perkara di luar pengadilan (*afdoening buiten process*).
- (3) Penyelesaian perkara di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf e dapat dilakukan dengan ketentuan :
- a. Untuk tindak pidana tertentu, maksimum pidana denda dibayar dengan sukarela sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
 - b. Telah ada pemulihan kembali keadaan semula dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif;
- (4) Penyelesaian perkara di luar pengadilan dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b menghentikan penuntutan;
- (5) Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan oleh Penuntut Umum secara bertanggung jawab dan diajukan secara berjenjang kepada Kepala Kejaksaan Tinggi.

Pertimbangan pelaksanaan penghentian penuntutan berdasarkan pendekatan keadilan restoratif oleh Kejaksaan, disebutkan di dalam Pasal 4 Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020, bahwa :

- (1) Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilakukan dengan memperhatikan :
 - a. Kepentingan korban dan kepentingan hukum lain yang dilindungi;
 - b. Penghindaran stigma negatif;
 - c. Penghindaran pembalasan; *جامعته*
 - d. Respon dan keharmonisan masyarakat; dan
 - e. Kepatutan, kesusilaan, dan ketertiban umum.
- (2) Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan mempertimbangkan :
 - a. Subjek, objek, kategori, dan ancaman tindak pidana;
 - b. Latar belakang terjadinya dilakukannya tindak pidana;
 - c. Tingkat ketercelaan;
 - d. Kerugian atau akibat yang ditimbulkan dari tindak pidana;
 - e. Cost and benefit penanganan perkara;
 - f. Pemulihan kembali pada keadaan semula; dan
 - g. Adanya perdamaian antara korban dan tersangka.

Selanjutnya, penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif harus memenuhi persyaratan sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 5 Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020, sebagai berikut :

- (1) Perkara tindak pidana dapat ditutup demi hukum dan dihentikan penuntutannya berdasarkan keadilan restoratif dalam hal terpenuhi syarat, sebagai berikut :
 - a. Tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana;
 - b. Tindak pidana hanya diancam dengan pidana denda atau diancam dengan pidana penjara tidak lebih dari 5 (lima) tahun; dan
 - c. Tindak pidana dilakukan dengan nilai barang bukti atau nilai kerugian yang ditimbulkan akibat dari tindak pidana tidak lebih dari Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah).
- (2) Untuk tindak pidana terkait harta benda, dalam hal terdapat kriteria atau keadaan yang bersifat kasuistik yang menurut pertimbangan Penuntut Umum dengan persetujuan Kepala Cabang Kejaksaan Negeri atau Kepala Kejaksaan Negeri dapat dihentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilakukan dengan tetap memperhatikan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a disertai dengan salah satu huruf b atau huruf c;
- (3) Untuk tindak pidana yang dilakukan terhadap orang, tubuh, nyawa, dan kemerdekaan orang ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat dikecualikan;
- (4) Dalam hal tindak pidana dilakukan karena kelalaian, ketentuan pada ayat (1) huruf b dan huruf c dapat dikecualikan;
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) tidak berlaku dalam hal terdapat kriteria/keadaan yang bersifat kasuistik yang menurut pertimbangan Penuntut Umum dengan persetujuan Kepala Cabang Kejaksaan Negeri atau Kepala Kejaksaan Negeri tidak dapat dihentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif.
- (6) Selain memenuhi syarat dan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilakukan dengan memenuhi syarat :
 - a. Telah ada pemulihan kembali pada keadaan semula yang dilakukan oleh tersangka, dengan cara :
 1. Mengembalikan barang yang diperoleh dari tindak pidana kepada korban;
 2. Mengganti kerugian korban;
 3. Mengganti biaya yang ditimbulkan dari akibat tindak pidana; dan/atau
 4. Memperbaiki kerusakan yang ditimbulkan dari akibat tindak pidana;.

- b. Telah ada kesepakatan perdamaian antara korban dan tersangka; dan
 - c. Masyarakat merespon positif.
- (7) Dalam hal disepakati korban dan tersangka, syarat pemulihan kembali pada keadaan semula sebagaimana dimaksud pada ayat (6) huruf a dapat dikecualikan;
- (8) Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dikecualikan untuk perkara :
- a. Tindak pidana terhadap keamanan negara, martabat Presiden dan Wakil Presiden, negara sahabat, kepala negara sahabat serta wakilnya, ketertiban umum, dan kesusilaan;
 - b. Tindak pidana yang diancam dengan ancaman pidana minimal;
 - c. Tindak pidana narkoba;
 - d. Tindak pidana lingkungan hidup; dan
 - e. Tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi.

Pemenuhan syarat penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif digunakan sebagai pertimbangan Penuntut Umum untuk menentukan dapat atau tidaknya berkas perkara dilimpahkan ke pengadilan (Pasal 6 Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020).

Mengenai tata cara perdamaian, diatur di dalam Bab IV tentang Tata Cara Perdamaian, pada Pasal 7-Pasal 14 Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020). Terkait dengan penahanan, diatur dalam Bab V pada Pasal 15 Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020.

Setiap kebijakan, pada hakikatnya akan membawa implikasi bagi para pihak yang terlibat secara langsung maupun yang tidak terlibat secara langsung. Demikian pula dengan implementasi prinsip-prinsip keadilan restoratif oleh Kejaksaan melalui pengesampingan penuntutan perkara pidana. Dalam hal ini penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif, setidaknya dapat membawa

implikasi hukum bagi 4 (empat) pihak, yaitu pelaku, korban, masyarakat dan komponen sistem peradilan pidana.

1. Pelaku;²⁷¹

Dalam suatu tindak pidana, agar pelakunya dapat dibebaskan dari pertanggungjawaban pidana, maka salah satu jenis alasan pemaaf harus ada dalam diri pelaku atau salah satu jenis alasan pembeda harus ada dalam suatu perbuatan. Bila salah satu dari kedua jenis alasan tersebut tidak ada, maka kepada pelaku tindak pidana yang terbukti secara sah dan meyakinkan, dapat dijatuhi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 10 KUHP. Namun demikian, penjatuhan pidana tersebut tidak akan terjadi, bila Jaksa selaku Penuntut Umum membuat kebijaksanaan untuk mengesampingkan penuntutan dan menyelesaikan perkara tersebut di luar pengadilan. Hal ini berarti bahwa penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan oleh Kejaksaan melalui pendekatan keadilan restoratif membawa implikasi hukum bagi pelaku, yaitu tidak diajukannya penuntutan perkara pidana ke pengadilan sehingga pelaku tidak dijatuhi pidana, khususnya pidana penjara.

Selain itu, dengan adanya penyelesaian perkara di luar pengadilan melalui pendekatan keadilan restoratif, pelaku dapat mendiskusikan hukuman yang tepat bagi dirinya sendiri bersama dengan korban dan para pihak lainnya. Dengan adanya diskusi dan dialog antara pelaku, korban, masyarakat dan mediator diharapkan dapat menyadarkan pelaku atas kesalahan yang dibuatnya, sehingga yang bersangkutan dengan sukarela bersedia melaksanakan hukuman yang telah disepakati bersama.

Dengan dijalankannya hukuman secara sukarela oleh pelaku, maka pelaku akan mendapatkan pengampunan dari pihak korban, sehingga dapat mengurangi atau bahkan menghapuskan perasaan bersalah pada diri pelaku. Pengampunan dan penghapusan perasaan bersalah ini sangat diperlukan oleh pelaku, agar dapat kembali menjalani kehidupannya secara normal di tengah-tengah masyarakat.

2. Korban;²⁷²

Dalam pemeriksaan di pengadilan, kadangkala terdakwa dibebaskan, sedangkan sebaliknya perjuangan korban untuk mendapatkan hak-haknya belum berhasil. Pedihnya korban kejahatan ini terutama dirasakan oleh korban yang menderita secara permanen, seperti cacat atau meninggal dunia. Korban akan tetap mengingat peristiwa terjadinya

²⁷¹ Bambang Waluyo, *Desain...., op.cit.*, hlm. 217-220.

²⁷² *Ibid.*, hlm. 220-222.

kejahatan. Bahkan dapat terjadi hal itu terus membayangi dan terasa sangat menyiksa. Oleh karena itu, proses peradilan pidana, tidak seharusnya hanya memperhatikan proses pemidanaan secara fisik terhadap pelaku, tetapi juga harus memperhatikan pemulihan kerugian dan penderitaan korban kejahatan.

Proses pemulihan kerugian dan penderitaan korban kejahatan ini perlu dilakukan, karena pemidanaan secara fisik (seperti pemenjaraan atau hukuman mati), ternyata belum mampu menghapuskan penderitaan korban dan tidak dapat mengembalikan kerugian yang dialami korban kejahatan. Di sisi lain, sistem peradilan pidana yang saat ini berlaku juga cenderung mengabaikan kepentingan korban kejahatan karena korban seringkali tidak dapat mendapatkan akses ke pengadilan. Sebab sejak pengambilalihan penuntutan perkara pidana oleh negara, maka korban kejahatan tampaknya hanya dapat berperan sebagai saksi dalam sebuah proses peradilan. Sebagai saksi, maka yang bersangkutan hanya dapat memberikan keterangan tentang peristiwa yang dialaminya. Korban tidak dapat menyampaikan tuntutan kepada pelaku kejahatan, baik itu tuntutan pidana badan maupun pidana ganti kerugian. Selain itu, tidak semua jenis tindak pidana mengatur tentang ganti kerugian bagi korban kejahatan.

Dengan diterapkannya prinsip-prinsip keadilan restoratif oleh Kejaksaan melalui penyelesaian perkara di luar pengadilan, maka hal tersebut tentu saja membawa implikasi hukum yang positif bagi korban kejahatan. Penyelesaian perkara di luar pengadilan memberikan peluang bagi korban untuk menyampaikan tuntutan dan kepentingannya kepada pelaku. Dengan demikian, korban dapat meminta pelaku untuk membayar ganti kerugian sesuai yang diinginkan, yang kemudian disetujui oleh pelaku. Bila telah terjadi kesepakatan, tentu saja hal tersebut dapat memberikan kepuasan kepada korban, sehingga korban dengan suka rela akan bersedia memberikan pengampunan kepada pelaku kejahatan. Selain itu, adanya pembayaran ganti kerugian yang diberikan pelaku kepada korban juga dapat dijadikan sebagai modal bagi korban dalam membangun kembali kehidupannya.

Dengan demikian, penyelesaian perkara di luar pengadilan melalui pendekatan keadilan restoratif yang dilakukan oleh Kejaksaan, akan berakhir dengan penyelesaian “menang-menang” (*win-win solution*), bukan “kalah-kalah” (*lost-lost solution*) ataupun “menang-kalah” (*win-lost solution*). Dengan adanya kemenangan bagi semua pihak, khususnya bagi pelaku dan korban kejahatan, hal tersebut merupakan pencapaian keadilan yang tertinggi dari sebuah proses penyelesaian sengketa. Terwujudnya keadilan yang tertinggi merupakan pondasi utama bagi upaya rekonsiliasi, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa tenteram dan damai dalam diri pelaku, korban, dan masyarakat.

3. Komunitas dan masyarakat;²⁷³

Hukum dan masyarakat pada hakikatnya bagaikan dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Di mana ada masyarakat di situ pasti ada hukum, hal ini tergambar dengan jelas dalam adagium yang sangat terkenal “*ubi societas ibi ius*”. Tidak mungkin suatu masyarakat dapat menjalankan kehidupan sosialnya secara baik, tertib, aman, tenteram dan damai tanpa adanya suatu aturan atau hukum. Aturan tersebut ada kalanya dibuat secara tertulis dalam bentuk kodifikasi, dan ada pula yang tidak tertulis, seperti adat istiadat. Semua aturan tersebut dibuat dengan tujuan agar kehidupan bermasyarakat dapat berjalan dengan tertib. Hal ini berarti adanya suatu aturan hukum pasti akan membawa implikasi bagi masyarakat di mana hukum tersebut berlaku.

Dalam kaitannya dengan implementasi aturan hukum tentang penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan oleh Kejaksaan melalui pendekatan keadilan restoratif, tentu saja hal tersebut juga membawa implikasi bagi masyarakat, baik itu masyarakat dalam arti sempit yaitu masyarakat yang seringkali berinteraksi secara langsung dengan pelaku atau korban (komunitas pelaku/korban), maupun masyarakat dalam arti luas.

Komunitas pelaku maupun komunitas korban dapat turut berpartisipasi dalam mencari bentuk penyelesaian yang menguntungkan para pihak. Masing-masing komunitas dapat menyuarakan kepentingannya, se-hingga bila bentuk penyelesaian tersebut telah disepakati bersama, di-harapkan dapat memutus dendam antara komunitas pelaku dan komunitas korban dikemudian hari. Hal ini dapat diartikan bahwa penyelesaian seperti ini dapat menghindarkan pertikaian antar komunitas yang mungkin timbul dikemudian hari. Hal seperti ini dapat dilihat dalam penge-sampingan perkara yang dilakukan Kejaksaan dalam kasus perkelahian antar suku di Tanjung Priok.

Dengan demikian, adanya penyelesaian perkara dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif, bukan hanya dapat mengharmonisasikan hubungan antara pelaku dan korban, tetapi juga dapat mengharmonisasikan hubungan antar komunitas masing-masing. Komunitas pelaku dan komunitas korban dapat menjalani kehidupannya secara tentram dan damai tanpa ada ketakutan dan kekhawatiran akan mendapatkan serangan dari komunitas yang lainnya. Hal ini berarti penyelesaian dengan cara ini juga dapat membawa kemanfaatan dan kedamaian bagi komunitas pelaku dan komunitas korban. Kemanfaatan dan kedamaian pada dasarnya juga merupakan tujuan dari sebuah proses penegakan hukum, di samping keadilan dan kepastian hukum.

²⁷³ *Ibid.*, hlm. 222-223.

Sementara itu, implikasi hukum implementasi keadilan restoratif oleh Kejaksaan bagi masyarakat (dalam arti luas), ialah dengan diselesaikannya perkara pidana di luar pengadilan maka masyarakat, khususnya mereka yang sedang terkait dengan penanganan perkara di pengadilan (selain perkara yang diselesaikan oleh kejaksaan melalui mekanisme di luar pengadilan), akan mendapatkan pelayanan yang lebih baik dari lembaga pengadilan. Sebab dengan diselesaikannya sebagian perkara pidana di luar pengadilan, maka hal tersebut dapat mengurangi beban lembaga pengadilan dalam menangani perkara. Implikasinya, perkara yang ditangani pengadilan, mulai tingkat pertama, tingkat banding, tingkat kasasi maupun peninjauan kembali, seharusnya dapat diselesaikan dengan lebih cepat.

4. Komponen sistem peradilan pidana;²⁷⁴

Upaya penegakan hukum pidana dilaksanakan melalui sebuah sistem yang disebut dengan sistem peradilan pidana. Menurut Mardjono Reksodiputro, bahwa sistem peradilan pidana adalah sistem dalam suatu masyarakat yang bertujuan untuk menanggulangi kejahatan yang dalam hal ini ialah usaha untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat.²⁷⁵

Sistem ini dijalankan oleh 4 (empat) komponen, yaitu Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan. Tugas dan fungsi serta kewenangan dari keempat komponen sistem peradilan pidana tersebut, diatur secara rinci dan sistematis dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Berikut adalah implikasi dari implementasi keadilan restoratif oleh Jaksa terhadap keempat komponen sistem peradilan pidana, yaitu terhadap Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan Lembaga Pemasyarakatan :²⁷⁶

²⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 224-234.

²⁷⁵ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia*, Jakarta, 1994, hlm. 84-85.

²⁷⁶ Bambang Waluyo, *Desain...*, *op.cit.*, hlm. 224-234.

a. Kepolisian;

Implikasi penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan oleh Kejaksaan melalui pendekatan keadilan restoratif terhadap Kepolisian, dapat dilihat dalam hal Kepolisian melakukan penyelidikan atau penyidikan. Bila dalam melakukan penyelidikan atau penyidikan, ternyata penyidik Kepolisian menemukan fakta bahwa kasus yang sedang ditanganinya masuk dalam kategori perkara yang dapat dikesampingkan penuntutannya oleh Jaksa, maka penyidik harus segera ber-koordinasi dengan Jaksa agar perkara tersebut diselesaikan di luar pengadilan oleh Jaksa. Dengan demikian, maka Kepolisian tidak perlu melakukan penyelidikan/penyidikan dan pemberkasan lebih lanjut, sehingga tindakan tersebut dapat menghemat anggaran, waktu dan tenaga penyidik di Kepolisian. Selain itu, Kepolisian juga dapat berkonsentrasi pada penanganan perkara lainnya, terutama perkara yang lebih berat dan lebih serius.

Dengan adanya penyelesaian perkara di luar pengadilan diharapkan dapat meminimalisasi persepsi masyarakat yang cenderung mengkritisi penanganan perkara yang dilakukan oleh aparat penegak hukum, termasuk penyidik Kepolisian terhadap perkara-perkara kecil. Selain itu, dengan pelaksanaan tugas yang lebih fokus terhadap perkara yang lebih berat dan lebih serius, diharapkan dapat meningkatkan kualitas penanganan perkara oleh lembaga Kepolisian. Semua hal tersebut, pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan dan memperbaiki persepsi masyarakat terhadap pelaksanaan tugas penegakan hukum yang dijalankan oleh aparat penegak hukum.

b. Kejaksaan;

Apabila Kejaksaan diberi kewenangan untuk menyelesaikan perkara pidana di luar pengadilan melalui pendekatan keadilan restoratif, maka berbagai tugas penuntutan yang dibebankan pada Kejaksaan, tidak perlu dilaksanakan oleh Kejaksaan sehingga dapat berimplikasi pada penghematan anggaran dan tenaga Jaksa serta aparatur Kejaksaan lainnya.

Adanya penyelesaian perkara di luar pengadilan, Kejaksaan juga tidak perlu bertindak sebagai pelaksana putusan pengadilan. Sebab pelaksanaan putusan akan dilakukan secara sukarela oleh para pihak, khususnya pelaku kejahatan. Dalam hal ini masyarakat, khususnya komunitas masing-masing pihak akan bertindak sebagai pengawas untuk memastikan bahwa sanksi yang telah disepakati bersama benar-benar telah dilaksanakan oleh pelaku.

Dengan demikian, hal ini juga dapat mengurangi beban tugas Jaksa dan aparaturnya lainnya, sehingga mereka dapat lebih berkonsentrasi kepada penanganan perkara-perkara yang berat dan serius, khususnya perkara tindak pidana korupsi, yang saat ini sedang menjadi perhatian masyarakat.

Selain itu, dengan adanya kewenangan ini, Kejaksaan juga dapat menerapkan nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Sebab selama ini, masyarakat seringkali menganggap penuntutan yang dilakukan oleh Kejaksaan terhadap beberapa kasus, kurang sesuai dengan rasa keadilan masyarakat. Dengan demikian, maka penerapan keadilan restoratif oleh Kejaksaan juga dapat menghindarkan Kejaksaan dari persepsi publik yang menganggap bahwa penuntutan perkara pidana yang dilakukan Kejaksaan terhadap perkara-perkara kecil tidak sesuai dengan rasa keadilan masyarakat.

c. Lembaga peradilan;

Penerapan keadilan restoratif oleh Kejaksaan juga membawa implikasi terhadap lembaga peradilan, baik itu lembaga peradilan tingkat pertama (Pengadilan Negeri), tingkat banding (Pengadilan Tinggi), tingkat kasasi dan peninjauan kembali (Mahkamah Agung). Penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan, dapat mengurangi beban lembaga peradilan dalam menangani perkara.

Dengan berkurangnya beban penanganan perkara yang ditangani lembaga peradilan, hal tersebut dapat menghemat anggaran, tenaga Hakim dan tenaga aparaturnya lainnya. Pada akhirnya, dengan berkurangnya beban penanganan perkara, diharapkan kualitas putusan Hakim akan lebih baik dan penyelesaian perkara dilakukan lebih cepat, sehingga dapat memperbaiki atau meningkatkan persepsi publik terhadap lembaga peradilan.

d. Lembaga Pemasyarakatan.

Adanya penyelesaian perkara pidana oleh Kejaksaan di luar pengadilan dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif, akan membawa implikasi berkurangnya penghuni LAPAS dan Rutan. Hal ini berarti penerapan keadilan restoratif oleh Kejaksaan dapat memberi kontribusi yang sangat besar bagi penurunan jumlah penghuni LAPAS dan Rutan. Dengan berkurangnya penghuni LAPAS dan Rutan, berarti

penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan turut berperan dalam mengatasi masalah over kapasitas beserta persoalan-persoalan sosial yang ditimbulkan dari over kapasitas LAPAS dan Rutan. Selain itu, dengan adanya penyelesaian perkara di luar pengadilan, hal tersebut bukan hanya dapat mengatasi permasalahan yang terkait dengan over kapasitas LAPAS, tetapi juga dapat menghemat anggaran negara.

Penerapan keadilan restoratif oleh Kejaksaan, selain dapat memberi kontribusi bagi penyelesaian masalah-masalah yang terkait dengan over kapasitas LAPAS/Rutan, juga dapat berkontribusi pada penghematan anggaran negara. Selain itu, juga dapat meningkatkan kualitas pembinaan narapidana, sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan dan memperbaiki persepsi publik terhadap LAPAS. Untuk itu penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan melalui pendekatan keadilan restoratif oleh Kejaksaan, perlu segera direalisasikan dalam sistem peradilan pidana Indonesia.

Melalui pendekatan keadilan restoratif dalam penyelesaian perkara pidana oleh Kejaksaan, para pihak dapat menyelesaikan perkara secara *win-win solution*. Oleh karena itu, pendekatan ini sudah banyak dipraktikkan di banyak negara, bukan hanya pada masyarakat hukum adatnya, tetapi juga dalam sistem peradilan pidana modern. Sebagai bahan komparasi berikut ini diuraikan praktik di beberapa negara terkait dengan pendekatan keadilan restoratif dalam penyelesaian perkara pidana, yakni :²⁷⁷

1. Amerika Serikat

Dalam tradisi penuntutan *Common Law* Amerika Serikat, Penuntut Umum memiliki kewenangan yang sangat luas. Keputusan Penuntut Umum untuk menuntut atau tidak melakukan penuntutan terhadap suatu perkara, tidak dapat ditinjau oleh otoritas hukum manapun. Dalam hal ini yang membatasi kewenangan Penuntut Umum dalam mengambil keputusan hanyalah ancaman maksimum yang ada dalam undang-undang.

Penuntut Umum hanya harus menjelaskan penggunaan diskresi kewenangannya pada pemilih yang menempatkannya di daerah hukum

²⁷⁷ Bambang Waluyo, *Penegakan...*, *op.cit.*, hlm. 178-182.

tersebut. Nilai-nilai keadilan restoratif dalam sistem peradilan pidana Amerika Serikat terkandung dalam penggunaan diskresi oleh Penuntut Umum.

Menurut N. Gary Holten dan Lawson L. Lamar, bahwa Penuntut Umum di Amerika Serikat dibolehkan untuk tidak melakukan penuntutan, antara lain jika :²⁷⁸

- a. Potensi bahaya jika penuntutan dilakukan terhadap terdakwa;
 - b. Tersedianya pilihan-pilihan selain dilakukannya penuntutan;
 - c. Terdakwa bersedia menjadi *justice collaborator*;
 - d. Keterbatasan sumber daya untuk dilakukannya penuntutan; dan
 - e. Batas kapasitas pengadilan.
2. Belanda

Nilai-nilai keadilan restoratif dalam sistem peradilan pidana Belanda dapat dilihat dalam mekanisme penyelesaian perkara di luar pengadilan (*Adoening Buiten Process*) melalui wewenang diskresi yang dimiliki Penuntut Umum.

Asas utama yang menjadi landasan diskresi bagi Penuntut Umum adalah asas oportunitas (*oportunitatebeginel/opportunio principle*). Asas ini secara internasional diartikan sebagai “*the public prosecutor may decide conditionally or unconditionally- to make prosecutin to court or not*”

²⁷⁸ Ahmad Hajar Zunaidi, *Perluasan Penerapan Pasal 82 KUHP tentang Penyelesaian Perkara Di Luar Proses Persidangan*, Tesis, Program Pascasarjana Ilmu Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2012, hlm. 58-59.

(penuntut umum dapat menentukan menuntut atau tidak menuntut ke pengadilan, baik dengan syarat maupun tanpa syarat).²⁷⁹

Berdasarkan ketentuan Pasal 167 *Wetboek van Strafvordering* (KUHAP Belanda), semua Jaksa di Belanda harus memutuskan untuk melakukan penuntutan jika penuntutan tersebut dinilai penting berdasarkan hasil penyidikan. Namun, Jaksa dapat menghentikan penuntutan bila kepentingan publik memandang perkara tersebut lebih baik dihentikan penuntutannya. Jadi, asas oportunitas di Belanda bukan hanya menjadi monopoli Jaksa Agung seperti di Indonesia, tetapi juga menjadi wewenang setiap Jaksa.

Pengesampingan penuntutan oleh Penuntut Umum dapat dilakukan dengan tanpa syarat tertentu (*onvoorwaardelijk sepot*), sebagaimana diatur dalam Pasal 167 ayat (2) *Strafvordering* (Sv.) dan Pasal 242 ayat (2) Sv., maupun dengan syarat tertentu (*voorwaardelijk sepot*), sebagaimana diatur dalam Pasal 167 ayat (2) Sv., Pasal 244 ayat (3) Sv., dan Pasal 245 ayat (3) Sv. Pengesampingan perkara demi kepentingan umum di Belanda, dapat dilakukan terhadap tindak pidana biasa-biasa saja, pelakunya sangat tua, sedangkan pihak korban sudah diberi ganti rugi.²⁸⁰

Salah satu bentuk pengesampingan penuntutan dengan syarat di Belanda adalah lembaga transaksi. Mekanisme transaksi dilakukan dengan cara terdakwa secara sukarela membayar sejumlah uang kepada kas negara atau memenuhi satu atau lebih persyaratan yang diajukan oleh Penuntut Umum dengan maksud menghindarkan penuntutan. Lembaga transaksi ini berlaku pada tindak pidana di bidang keuangan, dan pada awalnya hanya berlaku untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana denda. Namun kemudian, *Financial Penalties Act (Wet Vermogenssancties)* tahun 1983 memperluas daya jangkau transaksi ini, meliputi pula kejahatan yang diancam dengan pidana penjara kurang dari enam tahun.

²⁷⁹ Andi Hamzah, *Justice...*, *loc.cit.*, hlm. 13.

²⁸⁰ R.M. Surahman, *op.cit.*, hlm. 72

3. Perancis

Pasal 41 *Code of Criminal Procedure* (KUHAP Perancis) hasil amandemen tahun 1993, menyatakan bahwa Penuntut Umum dapat melakukan mediasi antara pelaku dengan korban, sebelum mengambil keputusan dituntut atau tidaknya seseorang. Pasal 41 ayat (1) *Code of Criminal Procedure* (CCP) tersebut, pada dasarnya menentukan bahwa Penuntut Umum dapat melakukan mediasi penal (dengan persetujuan korban dan pelaku) apabila hal tersebut dipandang merupakan suatu tindakan yang dapat memperbaiki kerugian yang diderita korban, mengakhiri kesusahan, dan membantu memperbaiki (merehabilitasi) si pelaku. Apabila mediasi tidak berhasil, penuntutan baru dilakukan, namun apabila mediasi berhasil dilakukan maka penuntutan dihentikan.

Selain itu, terhadap tindak pidana tertentu, Pasal 41 ayat (2) CCP membolehkan Penuntut Umum meminta pelaku untuk memberi komposisi kepada korban (melakukan komposisi penal) daripada mengenakan pidana denda, mencabut surat izin mengemudi, atau memerintahkan sanksi alternatif berupa pidana kerja sosial selama 60 jam. Terlaksananya komposisi penal ini, menghapuskan penuntutan. Hal ini berarti, mediasi penal di Perancis dapat dilakukan untuk kejahatan dan pelanggaran. Komposisi penal sebagai bentuk mediasi untuk pelanggaran di Perancis, sebenarnya bukan mediasi dalam pemahaman yang sebenarnya tentang mediasi, tetapi lebih mirip dengan transaksi di Belanda atau penghentian penuntutan dengan adanya pembayaran uang oleh pelaku kejahatan.

4. Jepang

Jepang merupakan salah satu negara yang pernah menjajah Indonesia. Walaupun tidak selama Belanda, namun kebijakan pemerintahan pendudukan Jepang juga turut mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Bahkan pada masa pendudukan Jepang, Jaksa diberi kewenangan penuh sebagai Penuntut Umum, setelah sebelumnya Penuntut Umum dijalankan oleh *Officer van Justitie* dan magistrat-magistrat yang dijabat oleh orang Belanda.

Pada masa Jepang pula, Kejaksaan ditetapkan sebagai Badan Penuntut Umum, setelah sebelumnya Badan Penuntut Umum dijalankan oleh *Openbaar Ministerie*. Istilah OM oleh Jepang diganti dengan istilah *Kensatsu Kyoku* yang diterjemahkan sebagai Kejaksaan, karena alat penuntut umumnya adalah Jaksa, sehingga sejak saat itu istilah Kejaksaan diartikan sebagai Lembaga Negara Penuntut Umum.²⁸¹

Menurut R.M. Surahman, bahwa Kejaksaan merupakan penganut kuat asas oportunitas. Pasal 248 KUHAP Jepang memberi wewenang kepada Jaksa untuk mananggihkan penuntutan kalau ia menganggap penuntutan itu tidak perlu, mengingat tabiat, usia, keadaan pelaku tindak pidana, berat ringan dan keadaan perbuatannya, atau kondisi perbuatannya.²⁸²

Hal senada dikemukakan Andi Hamzah, yang menyatakan bahwa Jaksa di Jepang mempraktikkan apa yang disebut dengan penundaan penuntutan jika suatu perkara dipandang penuntutannya tidak perlu karena sifat delik, umur, dan lingkungan tersangka, berat dan keadaan delik serta keadaan sesudah delik dilakukan.²⁸³

Dengan praktik penundaan penuntutan itu, maka 50% delik kekayaan (termasuk pencurian) yang dilakukan orang tua (di atas 60 tahun) dikesampingkan oleh Penuntut Umum. Di Jepang, pada umumnya perkara yang dituntut ke pengadilan jarang yang bebas, karena perkara dikirim hanya jika Penuntut Umum yakin terdakwa akan dipidana dengan bukti-bukti yang cukup. Perkara yang terdakwa dibebaskan oleh Hakim hanya 0,001%. Ungkapan yang sama dikemukakan oleh Koichi Miyazawa,

²⁸¹ Kejaksaan Agung, *Lima Windu Sejarah Kejaksaan Republik Indonesia (1945-1985)*, Kejaksaan Agung, Jakarta, 1985, hlm. 35.

²⁸² R.M. Surahman, *loc.cit.*

²⁸³ Bambang Waluyo, *Penegakan...*, *op.cit.*, hlm. 181.

bahwa lebih dari setengah perkara pidana kekayaan (misalnya pencurian) di Jepang dihentikan proses perkaranya oleh Jaksa karena pelakunya sudah tua.²⁸⁴

Dengan demikian, penerapan pendekatan keadilan restoratif oleh Kejaksaan dalam penyelesaian perkara di luar pengadilan, tidak hanya dapat mewujudkan tujuan dasar hukum, yani kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, tetapi pada tataran yang lain, hukum juga menjamin terwujudnya kedamaian. Sebagaimana adagium Romawi yang menghendaki *ius suum cuique tribuere*. Hal ini juga sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh van Apeldoorn, bahwa tujuan hukum ialah *een vreedzame ordening yen de samenleving*, atau dengan singkat dapat dikatakan hukum menghendaki *vrede* (kedamaian).²⁸⁵



²⁸⁴ R.M. Surahman, *loc.cit.*

²⁸⁵ A.Z. Abidin, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, hlm. 89.

BAB IV

PENUTUP

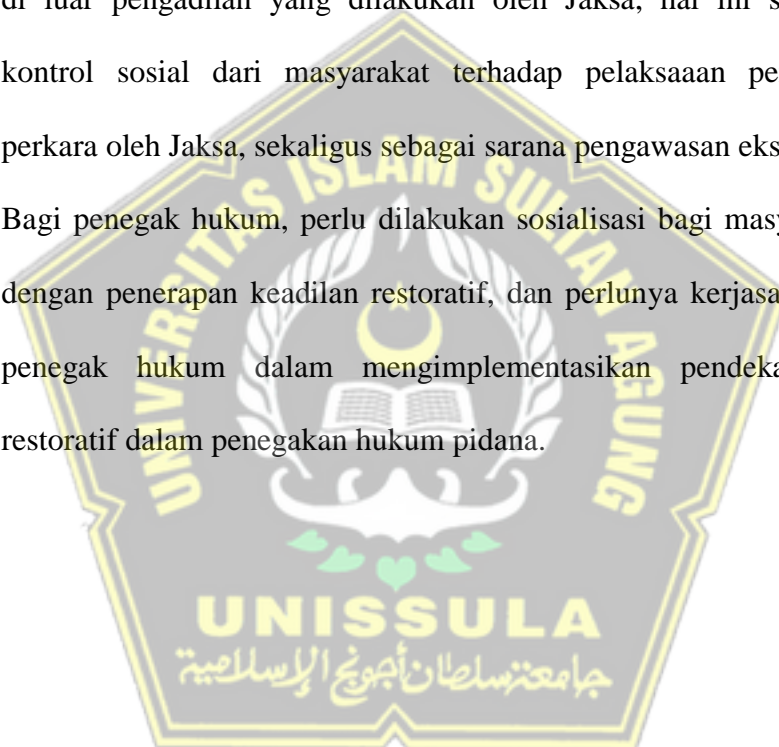
A. Kesimpulan

1. Kewenangan Kejaksaan dalam penegakan hukum perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif adalah menentukan dapat atau tidaknya suatu perkara diajukan ke pengadilan dan menentukan pasal yang akan didakwakan. Jaksa menghentikan penuntutan berdasarkan asas oportunitas atau asas kebijaksanaan menuntut, yang diatur dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, Penjelasan Pasal 77 KUHP, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012. Asas oportunitas perlu diberikan kepada semua Jaksa, agar dapat menyelesaikan perkara-perkara pidana yang menurut masyarakat tidak perlu diselesaikan sampai ke pengadilan. Dengan kewenangan menghentikan penuntutan berdasarkan asas oportunitas, setiap Jaksa dapat menggali dan menemukan nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan bermasyarakat.
2. Kebijakan penegakan hukum perkara pidana di Kejaksaan dengan pendekatan keadilan restoratif telah diatur dalam Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020, yang mana penerapan keadilan restoratif dilakukan dengan penutupan perkara demi kepentingan umum melalui penghentian penuntutan. Dalam Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 telah diatur mengenai asas, pertimbangan, persyaratan dan tata cara perdamaian

dalam penyelesaian perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif oleh Kejaksaan.

B. Saran-saran

1. Bagi lembaga legislatif, perlu membuat aturan dalam hukum acara yang mengatur mengenai keberatan para pihak atas penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan yang dilakukan oleh Jaksa, hal ini sebagai sarana kontrol sosial dari masyarakat terhadap pelaksanaan pengesampingan perkara oleh Jaksa, sekaligus sebagai sarana pengawasan eksternal;
2. Bagi penegak hukum, perlu dilakukan sosialisasi bagi masyarakat terkait dengan penerapan keadilan restoratif, dan perlunya kerjasama antar para penegak hukum dalam mengimplementasikan pendekatan keadilan restoratif dalam penegakan hukum pidana.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku :

- A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Cetakan Kedua, Bayumedia Publishing, Malang, 2005.
- A.M. Fatwa, *Pancasila Karya Bersama Milik Bangsa Bukan Hak Paten Golongan*, The Fatwa Center, Jakarta, 2010.
- A.Z. Abidin, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.
- Abdul Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1990.
- Abdul Hakim, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.
- Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Kesatu, Edisi Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2014.
- Abdul Qadir Awdah, *Ensiklopedia Hukum Islam*, Jilid II, alih bahasa Tim Tsalisah, Karisma Ilmu, Bogor, 2007.
- Abdul Salam, *Fiqh Jinayat (Hukum Pidana Islam)*, Ideal, Yogyakarta, 1987.
- Abdul Wahid dan Mohammad Labib, *Kejahatan Mayantara (Cyber Crime)*, Cetakan Kesatu, Refika Aditama, Bandung, 2005.
- Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Citra aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Cetakan Keempat, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.
- , *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I : Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pemidanaan, dan Batas Berlakunya Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

- , *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I, Stelsel Pidana Teori-Teori Pemidanaan dan Batas Berlakunya Hukum Pidana*, Raja Grafindo, Jakarta, 2002.
- , *Pelajaran Hukum Pidana II*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Adriaan W. Bedner, Sulistyowati Irianto, Jan Michiel Otto, Theresia Dyah Wirastri (Ed.), *Kajian Sosio Legal*, Pustaka Larasan bekerjasama dengan Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, Denpasar, 2012.
- Agustinus Pohan, Topo Santoso, dan Martin Moerings (Ed.), *Hukum Pidana Dalam Perspektif*, Pustaka Larasan bekerjasama dengan Universitas Indonesia Universitas Leiden, dan Universitas Groningen, Denpasar, 2012.
- Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Alfitra, *Hapusnya Hak Menuntut & Menjalankan Pidana*, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2018.
- Amir Syamsuddin, *Integritas Penegak Hukum, Hakim, Jaksa, Polisi, dan Pengacara*, Cetakan Pertama, Kompas, Jakarta, 2008.
- Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2004.
- Andi Hamzah, *Pengantar Hukum Acara Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- Anis Mashdurohatun, *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia (Suatu Studi Pada Karya Cipta Buku)*, Cetakan Pertama, Edisi Kesatu, UNS Press, Surakarta, 2016.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1995.
- Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Cetakan Pertama, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, 2009.
- Baharuddin Lopa, *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum*, Cetakan Kesatu, Kompas, Jakarta, 2001.

- Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1993.
- Bambang Purnomo, *Orientasi Hukum Acara Pidana Indonesia*, Amarta, Yogyakarta, 2001.
- Bambang Waluyo, *Desain Fungsi Kejaksaan Pada Restorative Justice*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Raja Grafindo Persada, Depok, 2017.
- , *Penegakan Hukum Di Indonesia*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2017.
- Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- , *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- , *Kebijakan Hukum Pidana*, Prenada Media Group, Jakarta, 2011.
- , *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Ananta, Semarang, 1994.
- Budi Winarno, “Apakah Kebijakan Publik?” *Dalam Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2002.
- Dahlan Sinaga, *Penegakan Hukum Dengan Pendekatan Diversi (Perspektif Teori Keadilan Bermartabat)*, Cetakan Kesatu, Nusa Media, Yogyakarta, 2017.
- Darmono, *Penyampingan Perkara Pidana Seponering Dalam Penegakan Hukum : Studi Kasus Ketetapan Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum Atas Nama Dr. Bibit Samad Riyanto dan Chandra M. Hamzah*, Solusi Publishing, Depok, 2013.
- Dellyana Shanty, *Konsep Penegakan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1988.
- Dikdik M. Arief Mansur dan Elisatris Gultom, *Urgensi Perlindungan Korban Kejahatan Antara Norma dan Realita*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- DS. Dewi dan Fatahillah A. Syukur, *Mediasi Penal: Penerapan Restorative Justice di Pengadilan Anak Indonesia*, Indie Publishing, Depok, 2011.

- Dwidja Priyatno, *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2006.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Balai Buku Ichtiar Baru, Jakarta, 1962.
- Edi Setiadi dan Kristian, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan Hukum Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2017.
- dan Rena Yulia, *Hukum Pidana Ekonomi*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010.
- Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik, Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Cetakan Pertama, Alfabeta, Bandung, 2005.
- Harifin A. Tumpa, *Sistem Peradilan Pidana Di Negara Hukum Indonesia*, Dalam Kumpulan Laporan Hasil Seminar Kejaksaan Agung RI, Pusat Litbang Kejaksaan Agung RI, Jakarta, 2011.
- I Gede A. B. Wiranata, *Hukum Adat Indonesia Perkembangan Dari Masa Ke Masa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.
- I Nyoman Nurjaya, *Profit Penjahat White Collar*, Universitas Brawijaya, Malang, 1989.
- Ibnu Qayyim al-Jauyiyah, *Panduan Hukum Islam*, alih bahasa Asep Saefullah F.M. dan Kamaluddin Sa'adiyatuharamain, Cetakan Kedua, Pustaka Azam, Jakarta, 2007.
- J.E. Sahetapy, *Bacaan Kriminologi I*, Pusat Studi Kriminologi Universitas Airlangga, Surabaya, 1987.
- Jawade Hafidz Arsyad dan Dian Karisma, *Sentralisasi Birokrasi Pengadaan Barang & Jasa Pemerintah*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Jonlar Purba, *Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Bermotif Ringan Dengan Restorative Justice*, Cetakan Pertama, Permata Aksara, Jakarta, 2017.
- Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2011.

- Kejaksaan Agung, *Lima Windu Sejarah Kejaksaan Republik Indonesia (1945-1985)*, Kejaksaan Agung, Jakarta, 1985.
- Kusumadi Poedjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara, Jakarta, 1971.
- M. Nazir, *Metode Penelitian*, Cetakan Kelima, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003.
- M. Syukri Akub dan Baharuddin Baharu, *Wawasan Due Process of Law Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Cetakan Pertama, Rangkang Education, Yogyakarta, 2012.
- Mahrus Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia*, Jakarta, 1994.
- , *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan), Dalam Hak Asasi Manusia, Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta, 1994.
- Marlina, *Peradilan Pidana Anak Di Indonesia, Pengembangan Konsep Diversi dan Restoratif Justice*, Refika Aditama, Bandung, 2011.
- , *Peradilan Pidana Anak Di Indonesia, Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*, Cetakan Kedua, Refika Aditama, Bandung, 2012.
- Marwan Effendy, *Diskresi, Penemuan Hukum, Korporasi & Tax Amnesty Dalam Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, Referensi, Jakarta, 2012.
- , *Kejaksaan dan Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, Timpani Publishing, Jakarta, 2010.
- , *Kejaksaan RI, Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- , *Pemberantasan Korupsi dan Good Governance*, Cetakan Pertama, Timpani Publishing, Jakarta, 2010.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2006.

- , *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002.
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008.
- Mohammad Dahlan, *Abdullah Ahmed An-Naim : Epistimologi Hukum Islam*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Muhadar et.all., *Perlindungan Saksi dan Korban Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Putra Media Nusantara, Surabaya, 2009.
- , *Viktimisasi Kejahatan Pertanahan*, Laksbang PRESSindo, Yogyakarta, 2006.
- Muhamad Jusuf, *Hukum Kejaksaan, Eksistensi Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara*, Cetakan Pertama, Laksbang Justitia, Surabaya, 2014.
- Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan Keempat, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992.
- , *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1984.
- , *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 2005.
- Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketiga, Edisi Revisi, Permata Aksara, Jakarta, 2014.
- P.A.F. Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- Pandji Setijo, *Pendidikan Pancasila : Perspektif Sejarah Perjuangan Bangsa*, Grasindo, Jakarta, 2010.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1985.
- R. Tresna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, W Versluys N.V., Amsterdam-Jakarta, 1957.

- R.M. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.
- , *Mozaik Hukum I : 30 Bahasan Terpilih*, Sumber Ilmu Jaya, Jakarta, 1996.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Roelan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1979.
- , *Masalah Penegakan Hukum*, Alumni, Bandung, 1995.
- , *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2006.
- , *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Press, Yogyakarta, 2008.
- , *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Cetakan Kesatu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- , *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Sinar Grafika, Yogyakarta, 2002.
- Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah*, Jilid 10, Cetakan Ketujuh, alih bahasa A. Ali, Alma 'Arif, Bandung, 1995.
- Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003.
- Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-Sendi dan Hukum Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992.
- dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001.
- , *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Keempatbelas, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016.
- , *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983.

- , *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Alumni, Bandung, 1986.
- , *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986.
- Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan*, Bumi Aksara, Bandung, 1991.
- , *Analisis Kebijakan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Cetakan Keempat, Bumi Aksara, Jakarta, 2004.
- Sri Endah Wahyuningsih, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Pidana Islam dan Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, Cetakan Kedua, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2013.
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981.
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986.
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung, Alumni, 1981.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2009.
- Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- Sulaiman (Ed.), *Pemikiran Hukum Spiritual Pluralistik, Sisi Lain Hukum yang Terlupakan*, Cetakan Kedua, Thafa Media, Yogyakarta, 2016.
- Surya Fermana, *Kebijakan Publik, Sebuah Tinjauan Filosofis*, Cetakan I, Ar Ruzz Media, Yogyakarta, 2009.
- Syaiful Bakhri, *Pidana Denda dan Korupsi*, Cetakan Kesatu, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik Hukum Pidana, Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, Cetakan Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Theodorus Yosep Parera, *Advokat dan Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, Genta Press, Yogyakarta, 2016.

Tongat, *Hukum Pidana Meteriil*, Malang, UMM Press, 2003.

Trisno Rahardjo, *Mediasi Pidana Dalam Sistem Peradilan Pidana Suatu Kajian Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia*, Yogyakarta: UMJ dan Litera, 2011.

Undang Mangapol, *Penerapan Restoratif Justice dalam Proses Peradilan Pidana di Indonesia*, UNISBA, Bandung, 2012.

Viswandro, Maria Matilda dan Bayu Saputra, *Mengenal Profesi Penegak Hukum, Buku Rujukan Berkarier Di Bidang Hukum, Hakim-Jaksa-Polisi-Advokat*, Cetakan Pertama, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2015.

Widodo, *Sistem Pemidanaan Dalam Cybercrime (Alternatif Pidana Kerja Sosial dan Pidana Pengawasan Bagi Pelaku Cybercrime)*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2009, hlm. 123.

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2008.

———, *Asas-Asas Hukum Pidana Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2003.

———, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1989.

Yayasan Pemantau Hak Anak (*Children's Human Rights Foundation*), *Anak yang Berhadapan Dengan Hukum Dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia Internasional*, Yayasan Pemantau Hak Anak, Jakarta, Tanpa Tahun.

Yudi Kristiana, *Independensi Kejaksaan Dalam Penyidikan Korupsi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.

B. Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

C. Jurnal Hukum/Makalah/Karya Tulis :

Ahmad Hajar Zunaidi, *Perluasan Penerapan Pasal 82 KUHP tentang Penyelesaian Perkara Di Luar Proses Persidangan*, Tesis, Program Pascasarjana Ilmu Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2012.

Alvi Syahri, *Law Enforcement against Policies Who Breached the Code of Conduct*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 3 No. 3, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, September 2020.

Andi Hamzah, *Justice Collaborator atau Saksi Mahkota*, Jurnal Bhina Adhyaksa, Vol. VI. No. 1, Pusat Litbang Kejaksaan Agung RI, Jakarta, Juli 2012.

Anggrin Gayuh Praptiwi dan Lathifah Hanim, *Effectiveness And Role Of The Food Duty Unit Of Police Region Of Central Java In Law Enforcement In The Field Of Food In The Regional Law Of POLDA Central Java*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 2 No. 3, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, September 2019.

Ifa Latifa Fitriani, *Islam dan Keadilan Restoratif Pada Anak yang Berhadapan Dengan Hukum*, Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia, Vol.2, No.1, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Yogyakarta, 2012.

Iwan Setiyadi dan Sri Kusriyah, *Law Enforcement Process Analysis By Agencies Of Provos Indonesian National Police (Inp) On Discipline Violation In The Form Of Crime By Police Members (Case Study In National Police Headquarter)*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 2 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, Juni 2019.

Lailatul Nur Hasanah dan Sri Endah Wahyuningish, *The Application of Justice Principles Of Rapid Simple Fee In Criminal Justice System In The State Court (Case Study in State court of Pati)*, Jurnal Daulat

Hukum, Vol. 2 No. 4, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, Desember 2019.

Rendy Surya Aditama, Umar Ma'ruf, dan Munsharif Abdul Chalim, *Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Anak Sebagai Pelaku Kejahatan Psikotropika Di Kepolisian Resor Magelang*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 1. No. 1, Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, Maret 2018.

Singgih Warsito Kurniawan, *Implementasi Restorative Justice Pada Penegakan Hukum Tindak Pidana Pencabulan Oleh Anak di Wilayah Hukum Direktorat Reserse Kriminal Umum Kepolisian Daerah Riau*, JOM Fakultas Hukum, Vol. 1 No. 1, Universitas Riau, Pekanbaru, Februari 2015.

D. Website :

M. Hariyanto, *Strafbaar feit, Perbuatan Pidana, Tindak Pidana, Perkara Pidana*, sebagaimana diakses dalam <https://blogmhariyanto.blogspot.com/2009/07/strafbaar-feit-menurut-bambang-poernomo.html>, pada 4 November 2020, jam: 8.43 WIB.

