

**REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN  
DALAM PENGHENTIAN PENUNTUTAN MELALUI  
KEADILAN RESTORATIF BERBASIS KEMANFAATAN**

**DISERTASI**



Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Bidang Ilmu Hukum  
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)

Oleh :

**DARMUKIT, S.H., M.H.**  
**NIM : 10302000169**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM UNISSULA  
SEMARANG  
2022**

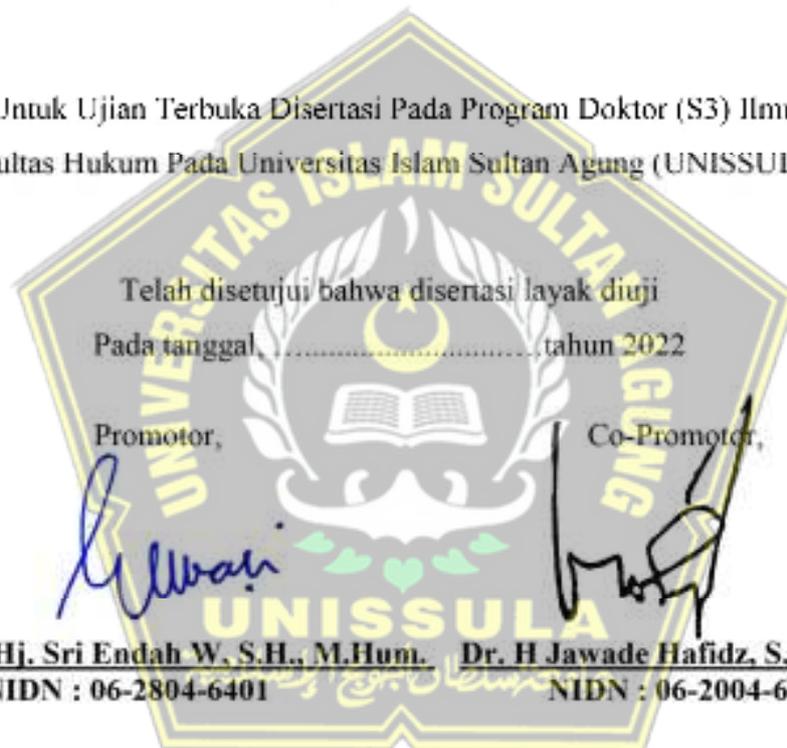
**LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI**

**REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN  
DALAM PENGHENTIAN PENUNTUTAN MELALUI  
KEADILAN RESTORATIF BERBASIS KEMANFAATAN**

Oleh :

**DARMUKIT, S.H., M.H.**  
**NIM : 10302000169**

Disusun Untuk Ujian Terbuka Disertasi Pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



Telah disetujui bahwa disertasi layak diuji

Pada tanggal ..... tahun 2022

Promotor,



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

Co-Promotor,



**Dr. H Jawade Hafidz, S.H., M.H.**  
**NIDN : 06-2004-6701**

Mengetahui :

Ketua Program Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH)  
Fakultas Hukum Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



**Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.**  
**NIDN : 210.303.040**

## PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Februari 2023

Yang Membuat Pernyataan



Darmukits, H., M.H  
NIM. 10302000169

## KATA PENGANTAR

*Assalamu 'alaikum Wr.Wb.*

Puji syukur kehadirat Allah S.W.T atas segala limpahan rahmat, hidayah, karunia, dan pengetahuan-Nya, alhamdulillah penulis dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini. Shalawat serta salam penulis haturkan kepada Baginda Nabi Muhammad S.A.W sebagai junjungan dan suri tauladan umat.

Penulis menyadari bahwa disertasi yang berjudul : “Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Kejaksaan Dalam Penghentian Penuntutan Melalui Keadilan Restoratif Berbasis Kemanfaatan” masih belum sempurna, sehingga penulis membutuhkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak untuk penyempurnaan disertasi ini.

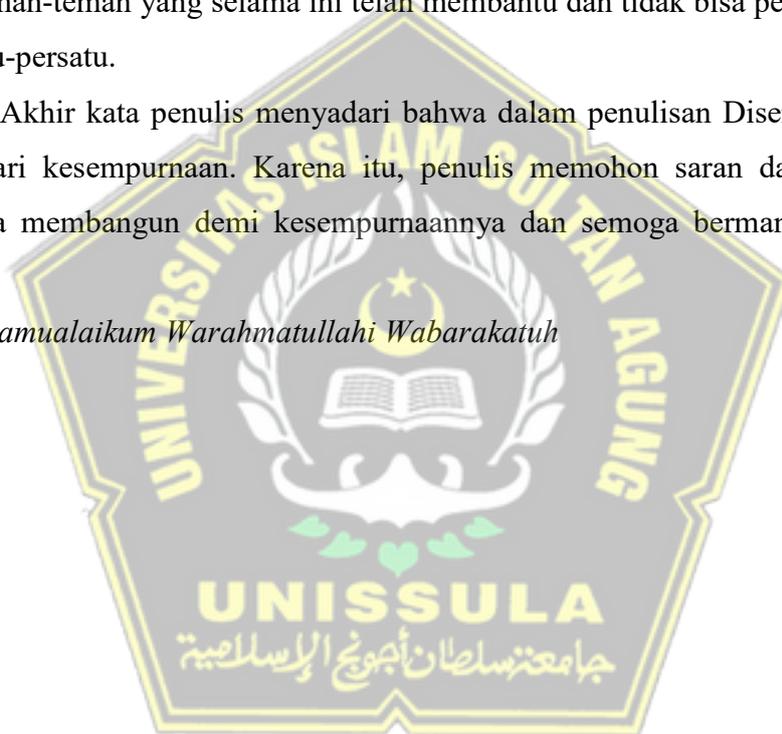
Dalam penyusunan disertasi ini, penulis mengucapkan banyak terima dan juga penghargaan tertinggi kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Bapak Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Ibu Dr. Hj. Widayati, S.H, M.H, selaku Wakil Dekan I dan Bapak Dr. Arpangi, S.H, M.H, selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung.
4. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun,S.H.,M.Hum. selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
5. Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih,S.H.,M.Hum. selaku Sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus sebagai promotor kami;

6. Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H. selaku Co-Promotor yang telah memberikan bimbingan, motivasi, dan kemudahan bagi penulis untuk menyelesaikan disertasi ini;
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 Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah membantu hingga terselesaikannya disertasi ini;
9. Teman-teman yang selama ini telah membantu dan tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu.

Akhir kata penulis menyadari bahwa dalam penulisan Disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan. Karena itu, penulis memohon saran dan kritik yang sifatnya membangun demi kesempurnaannya dan semoga bermanfaat bagi kita semua.

*Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*



## ABSTRAK

Penghentian penuntutan yang dilaksanakan oleh Jaksa berdasarkan pada keadilan restoratif. Restoratif berasal dari kata restorasi yang berarti pengembalian atau pemulihan kepada keadaan semula. Penghentian penyidikan dan penuntutan bagian dari proses pidana oleh Polisi dan Jaksa, dalam hukum pidana terdapat indikasi perkara yang dihentikan berupa tidak cukup alat bukti, ada pula diopertunitas wewenang Jaksa Agung yakni “menghentikan perkara” berbeda dengan “tidak menuntut perkara”. Peraturan Kejaksaan RI No. 15 Tahun 2020 juga memuat mengenai pembatasan pelaksanaan keadilan restoratif sehingga tidak hanya diartikan sebagai sebatas sebuah kesepakatan perdamaian karena jika demikian proses yang berjalan justru akan terjebak pada sebatas menjalankan fungsi secara prosedur saja sehingga kebenaran (khususnya kebenaran materil) dan keadilan tidak dapat tercapai.

Penelitian hukum ini, menggunakan metode pendekatan penelitian hukum sosiologis dan jenis penelitian ini bersifat deskriptif analisis. Secara yuridis penelitian hukum ini akan mengacu pada kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif, Secara nyata, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis permasalahan dengan cara memadukan bahan hukum dengan keadaan lapangan

Penghentian Penuntutan didasarkan pada Pasal 140 ayat (2) KUHAP. Dimana penghentian penuntutan oleh Penuntut Umum yaitu tidak cukup alat bukti atau perbuatan tersangka bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum. Kelemahan konstruksi regulasi kewenangan kejaksaan dalam penghentian putusan saat ini yaitu kelemahan pada substansi, Wewenang untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum adalah penerapan dari asas oportunitas yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, hal ini berbeda dengan Penghentian Penuntutan. struktur Penutupan perkara demi kepentingan hukum tidak dijelaskan lebih lanjut di dalam KUHAP, sehingga yang bisa dilakukan adalah dengan cara menafsirkan secara sistematis, yaitu dengan melihat ketentuan di dalam KUHPidana. dan kultur, Dalam hal suatu tindak pidana yang tergolong ringan masih banyak yang berakhir di pengadilan dan akhirnya mendapat hukuman penjara.. Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Kejaksaan Dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif Berbasis Kemanfaatan, rekonstruksi dilakukan dengan ditambahkan pada pasal 140 ayat (2) KUHAP

**Kata Kunci** : Penghentian Penuntutan, Keadilan Restoratif, Tindak Pidana

## **ABSTRACT**

*The termination of the prosecution carried out by the Prosecutor is based on restorative justice. Restorative comes from the word restoration which means return or restoration to its original state. Termination of investigations and prosecutions is part of the criminal process by the Police and Prosecutors, in criminal law there are indications of cases being terminated in the form of insufficient evidence, there is also an opportunity for the Attorney General's authority, namely "to stop the case" in contrast to "not prosecuting a case". RI Prosecutor's Regulation No. 15 of 2020 also contains limitations on the implementation of restorative justice so that it is not only interpreted as a peace agreement because if so the ongoing process will actually be trapped in merely carrying out functions in a procedural manner so that truth (especially material truth) and justice cannot be achieved.*

*This legal research uses a sociological legal research approach and this type of research is descriptive analysis in nature. Juridically, this legal research will refer to the authority of the Attorney General's Office of the Republic of Indonesia in the field of Termination of Prosecution Based on Restorative Justice Values.*

*Termination of Prosecution is based on Article 140 paragraph (2) of the Criminal Procedure Code. Where the termination of the prosecution by the Public Prosecutor is insufficient evidence or the actions of the suspect are not a crime or the case is closed by law. Weaknesses in the construction of the Attorney General's authority regulation in terminating the current decision are weaknesses in substance. The authority to set aside cases in the public interest is the application of the opportunity principle which only belongs to the Attorney General as stipulated in Article 35 letter c of Law Number 16 of 2004 concerning the Attorney General of the Republic of Indonesia, this is different from the Termination of Prosecution. The structure of closing cases for the sake of law is not explained further in the Criminal Procedure Code, so what can be done is to interpret it systematically, namely by looking at the provisions in the Criminal Code. and culture, in the case of a crime that is classified as mild, many still end up in court and end up receiving prison sentences.*

**Keywords:** *Termination of Prosecution, Restorative Justice, Crime*

**RINGKASAN DISERTASI**

**REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN DALAM  
PENGHENTIAN PENUNTUTAN BERDASARKAN NILAI KEADILAN  
RESTORATIF BERBASIS KEMANFAATAN**

**A. Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai suatu negara hukum modern, memiliki tujuan untuk menciptakan keadilan, kepastian hukum, dan kesejahteraan bagi rakyat. Dalam konsep negara hukum modern atau negara hukum sosial, negara berkewajiban mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat, baik kesejahteraan sosial maupun ekonomi.

Dalam Alinea Pertama Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa : “...Sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan”. Pada Alinea Kedua terdapat kata-kata “...mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”. Pada Alinea Ketiga diakui adanya “...kehidupan kebangsaan yang bebas...”, kemudian pada Alinea Keempat dijumpai kata-kata “...memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Semuanya itu merupakan dasar bahwa Indonesia adalah negara hukum modern karena memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dalam bidang politik, sosial, ekonomi, dan pendidikan.

Selain itu, pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mengatur hak-hak warga negara, yang meliputi kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; hak-hak atas pekerjaan dan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan; kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan;

kebebasan untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaan itu; tiap-tiap warga negara berhak untuk mendapat pengajaran; fakir-miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara, perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluarga-an; dan bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Sebagai negara hukum, yang berlandaskan pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa : “Negara Indonesia adalah negara hukum”, maka segala tindakan para penyelenggara negara maupun masyarakat harus berdasarkan atas hukum, dan sebagai negara hukum, Indonesia harus mengupayakan perlindungan terhadap hak asasi warga negaranya. Tidak ada yang bisa mengabaikan bahkan merampas hak-hak warga negara, termasuk negara sekalipun.

Penegakan hukum saat ini terkesan, bagaimana memasukan pelaku tindak pidana ke penjara, sehingga para pelaku tindak pidana semua terkumpul di lembaga pemasyarakatan, konsekuensinya membuat penjara penuh dengan para terpidana, bahkan lembaga pemasyarakatan saat ini *over* kapasitas dan menjadi masalah utama dalam lingkungan lapas di Indonesia.

Hal ini terjadi karena semua perkara baik perkara besar maupun kecil ataupun perkara berat maupun ringan semua diselesaikan melalui mekanisme peradilan yang berujung pada pemidanaan penjara, alternatif lain tentunya perlu dipertimbangkan seperti konsep *restorative justice*, di Indonesia konsep ini telah di pergunakan dalam peradilan anak contohnya, dalam menangani perkara anak dengan menggunakan diversifikasi dan konsep *restorative justice*.

Tujuan utama dari keadilan restoratif adalah pemulihan sedangkan tujuan keduanya adalah ganti rugi. Dengan konsep tersebut dapat diartikan bahwa proses penegakan hukum atau penanggulangan tindakan pidana melalui pendekatan restoratif adalah suatu proses penyelesaian tindak pidana yang bertujuan untuk memulihkan keadaan yang di dalamnya termasuk ganti rugi terhadap korban melalui cara-cara tertentu yang disepakati oleh para pihak yang terlibat.

Sistem pemidanaan yang selalu bermuara pada hukuman penjara mengalami dilematis oleh aparat penegak hukum salah satunya Jaksa. Jaksa yang menangani perkara dalam tahap penuntutan tidak dapat menghentikan penuntutan jika alasan yang diberikan tidak sesuai dengan persyaratan hukum tertulis. Untuk perkara yang sudah berhasil melewati tahap penuntutan akan dilanjutkan ke tahap putusan oleh hakim pengadilan. Hukuman penjara menjadi salah satu bentuk putusan oleh negara kepada Terdakwa, tujuannya untuk memberikan efek jera.

Banyak kasus dengan persentase kerugian akibat perbuatan pidana itu kecil cenderung tetap diproses bahkan seringkali Terdakwa dihukum penjara. Hal ini sudah menjadi pro dan kontra bagi masyarakat. Masyarakat menilai kasus dengan kerugian kecil tersebut tidak perlu dilanjutkan sampai ke Pengadilan. Hal ini juga beralasan semakin banyak kasus kecil yang diputus oleh hakim maka orang yang dipenjarakan juga akan bertambah banyak. Kapasitas penjara yang terbatas dengan jumlah penghuni yang berlebihan akan menjadi masalah serius yaitu *over capacity* narapidana di lembaga pemasyarakatan. Dengan terjadinya *over capacity* di lembaga pemasyarakatan mengakibatkan biaya yang dikeluarkan oleh negara untuk narapidana juga akan menjadi semakin besar. Hal tersebut akan menjadi masalah yang tak kunjung ada jalan keluarnya oleh negara.

Solusi yang diberikan oleh Kejaksaan untuk menjawab keresahan masyarakat terhadap permasalahan tersebut yaitu penghentian penuntutan. Penghentian penuntutan yang dilaksanakan oleh Jaksa berdasarkan pada keadilan restoratif. Restoratif berasal dari kata restorasi yang berarti pengembalian atau pemulihan kepada keadaan semula. Banyak kata yang digunakan untuk mendefinisikan tentang keadilan restoratif tersebut seperti *communitarian justice* (keadilan komunitarian), *positive justice* (keadilan positif), *relational justice* (keadilan relasional), *reparative justice* (keadilan reparatif), dan *community justice* (keadilan masyarakat). Keadilan restoratif merupakan upaya penyelesaian perkara pidana yang melibatkan Pelaku, Korban, keluarga Pelaku atau keluarga Korban, serta masyarakat untuk

bersama-sama mencari penyelesaian yang tujuan utamanya untuk mengembalikan hak-hak Korban yang dirugikan. Maka dari itu dibentuklah Peraturan Kejaksaan No. 15 tahun 2020 tentang penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif. Keluarnya Peraturan Kejaksaan No. 15 Tahun 2020, menyatakan Jaksa berwenang untuk menghentikan tuntutan terhadap Tersangka untuk kasus tertentu jika ada kata sepakat damai antara Korban dan Tersangka. Kebijakan *Restorative Justice* Melalui Peraturan Jaksa Agung (Perja) No.15 Tahun 2020 yang diundangkan pada tanggal 22 Juli 2021 diharapkan mampu menyelesaikan perkara tindak pidana ringan (*Tipiring*) selesai tanpa ke meja hijau. Sejak dikeluarkannya Perja itu, sudah 300 perkara telah dihentikan Jaksa diseluruh tanah air, Dikeluarkannya Perja ini untuk merestorasi kondisi ke semula sebelum terjadi “kerusakan” yang ditimbulkan oleh perilaku seseorang (tersangka). Adapun syarat penghentian penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif terdapat dalam Pasal 5 yang berbunyi:

- (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 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 Rp. 2.500.000,00 (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 narkotika;
- d. tindak pidana lingkungan hidup; dan
- e. tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi.

Praktek yang diturut penuntut umum di Indonesia sejak jaman Belanda adalah lain, yaitu menganut prinsip oportunitas yang menggantungkan hal akan dilakukan suatu tindakan kepada keadaan yang nyata dan ditinjau satu persatu. Dalam praktek ada kalanya, sudah terang seseorang melakukan suatu kejahatan akan tetapi keadaan yang nyata adalah sedemikian rupa, sehingga kalau seseorang dituntut di muka hakim, kepentingan Negara akan sangat dirugikan. Secara sederhana *deponering* dapat di pahami sebagai wewenang jaksa agung untuk tidak menuntut suatu perkara karna alasan kebijakan. Perkara tersebut tidak di limpahkan ke pengadilan melainkan di “kesampingkan”. *Deponering* adalah hak istimewa kejaksanaan untuk mengesampingkan perkara karena alasan kepentingan umum yang lebih besar yang akan dilindungi. Hak tersebut di atur dalam pasal 35 huruf b Undang – Undang Nomer 16 tahun 2004 tentang Kejaksanaan yang berbunyi , "Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum". Dalam hal ini bisa di lakukan apabila sudah menerima legilatif,eksikatif,dan yudikatif, sedangkan di dalam KUHAP pasal 46 ayat 1 huruf yang berbunyi:“Perkara tersebut dikesampingkan demi kepentingan umum atau perkara tersebut ditutup demi hukum, kecuali apabila benda itu diperoleh dari suatu tindak pidana atau yang dipergunakan untuk melakukan suatu tindak pidana”. dan terdapat dalam Penjelasan Pasal 77 KUHAP berbunyi: “Yang dimaksud dengan penghentian penuntutan tidak termasuk penyampingan perkara untuk kepentingan umum menjadi wewenang Jaksa Agung”.

Penghentian penyidikan dan penuntutan bagian dari proses pidana oleh Polisi dan Jaksa, dalam hukum pidana terdapat indikasi perkara yang dihentikan berupa tidak cukup alat bukti, ada pula diopportunitas wewenang Jaksa Agung yakni “menghentikan perkara” berbeda dengan “tidak menuntut perkara”. Doktrin tidak menuntut perkara terletak pada (1) tidak menuntut perkara; (2) alasan kepentingan umum; (3) Kewenangan Jaksa/Jaksa Agung bukan oleh Polisi. Penyimpangan terhadap prinsip negara hukum akan berimbas pada perlindungan Hak Asasi Manusia, sebagai bagian yang sangat mendasar bagi manusia, yang mengharuskan perlindungannya bersifat menyeluruh tanpa diskriminasi dalam arti tidak ada perbedaan suku, agama, ras, sosial dan golongan.

Kewenangan untuk tidak menuntut perkara kriminal telah dikenal pada masa sebelum Indonesia merdeka berdasarkan pada prinsip “*nolle prosequi*” sebagai hak *prerogatif* Jaksa Agung sebelum perkara diteruskan ke pengadilan, sebagaimana dikatakan oleh C. Hamton, sehingga dengan demikian dalam proses perkara pidana terdapat beberapa kemungkinan untuk tidak meneruskan perkara pidana ke pengadilan.

Dalam hal lain, Peraturan Kejaksaan RI No. 15 Tahun 2020 juga memuat mengenai pembatasan pelaksanaan keadilan restoratif sehingga tidak hanya diartikan sebagai sebatas sebuah kesepakatan perdamaian karena jika demikian proses yang berjalan justru akan terjebak pada sebatas menjalankan fungsi secara prosedur saja sehingga kebenaran (khususnya kebenaran materil) dan keadilan tidak dapat tercapai. Peraturan ini juga dianggap sebagai substansi hukum (*legal substance*) diformulasikan untuk mengeliminasi paham *rigid positivistik* dengan lebih mengedepankan hukum progresif berlabel keadilan restoratif (*restorative justice*). Adapun keadilan restoratif merupakan penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan bukan pembalasan.

Berdasarkan uraian di atas, maka sangat penting untuk dilakukan penelitian secara lebih mendalam mengenai regulasi dalam penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif yang berbasis nilai keadilan sebagai perwujudan negara hukum dan negara kesejahteraan Indonesia, oleh karena itu, penulis sangat tertarik melakukan penelitian yang dalam bentuk disertasi dengan tema : ***“Rekonstruksi Regulasi kewenangan kejaksaan dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif Berbasis Nilai Kemanfaatan.”***

## **B. Perumusan Masalah**

1. Mengapa regulasi kewenangan kejaksaan dalam penghentian penuntutan melalui keadilan restorative belum berkeadilan?
2. Apa kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan kejaksaan dalam penghentian penuntutan melalui keadilan restorative saat ini?
3. Bagaimana Rekonstruksi Regulasi kewenangan kejaksaan dalam Penghentian Penuntutan Melalui Keadilan Restoratif Berbasis kemanfaatan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menemukan dan mendeskripsikan regulasi kewenangan kejaksaan dalam penghentian penuntutan melalui keadilan restoratif saat ini;
2. Untuk menemukan dan menelaah kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan kejaksaan dalam penghentian penuntutan berdasarkan nilai keadilan restoratif saat ini;
3. Untuk mengemukakan dan menemukan Rekonstruksi Regulasi kewenangan kejaksaan dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif Berbasis kemanfaatan.

#### D. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini bersifat deskriptif analisis, karena peneliti berkeinginan untuk menggambarkan atau memaparkan atas subjek dan objek penelitian, yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik kesimpulan dari hasil penelitian tersebut. Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis, sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun data kasus yang akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Penelitian hukum ini, menggunakan metode pendekatan penelitian hukum sosiologis. Penelitian yuridis sosiologis, yaitu penelitian hukum dengan menggunakan asas dan prinsip hukum dalam meninjau, melihat, dan menganalisa masalah-masalah, dalam penelitian, selain itu meninjau pelaksanaan hukum dalam praktik.

Secara yuridis penelitian hukum ini akan mengacu pada kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif, Secara nyata, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis permasalahan dengan cara memadukan bahan hukum dengan keadaan lapangan, yang mana hasil dari analisa tersebut dapat dijadikan acuan dalam pelaksanaan Regulasi kewenangan kejaksaan dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif, tentunya juga dengan melihat aturan-aturan yang berlaku. Dengan menggunakan pendekatan *statute approach* dan *case approach*, maka akan dapat disajikan jawaban permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. *Statute approach* merupakan suatu pendekatan yang mengacu pada peraturan perundang-undangan, sedangkan *case approach* merupakan suatu pendekatan yang didasarkan pada kasus yang pernah terjadi.

## **E. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Konstruksi Regulasi Kewenangan Kejaksaan dalam Penghentian Penuntutan Saat ini**

Penjelasan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia disebutkan secara tegas bahwa di lingkungan Kejaksaan, Jaksa Agunglah yang mempunyai hak menghentikan penuntutan sebuah perkara. Jaksa Agung bisa menganggap bahwa akan lebih banyak kerugiannya apabila menuntut baik untuk masyarakat maupun untuk negara, maka perkara tersebut dihentikan. Sebagai pertanggungjawaban Jaksa Agung atas hak oportunitas ini, Jaksa Agung mempertanggungjawabkan pada Presiden berdasarkan Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Di dalam Pasal 1 undang-undang tersebut diberikan pengertian-pengertian pokok, atau tafsir otentik sebagai berikut:

1. Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
2. Penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.
3. Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam hukum acara pidana dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim sidang pengadilan.

Selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (2), (3) dan (4) menyebutkan:

- (2). Dalam melaksanakan wewenangnya, jaksa bertindak untuk dan atas nama negara serta bertanggung-jawab menurut saluran hierarki;
- (3). Demi keadilan dan kebenaran berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, jaksa melakukan penuntutan dengan keyakinan berdasarkan alat bukti yang sah.
- (4). Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya jaksa senantiasa bertindak berdasarkan hukum dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, kesusilaan, dan serta wajib menggali dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat serta senantiasa menjaga kehormatan serta martabat profesinya.

Sistem peradilan pidana meliputi tahap penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan dan pelaksanaan putusan. Dengan melihat pada tahapan tersebut maka, komponen dalam sistem peradilan pidana meliputi Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan. Sebagai salah satu sub sistem peradilan pidana, Kejaksaan dituntut untuk selalu menjaga agar penegakan hukum berjalan sesuai dengan sistem. Dalam praktik dan perkembangannya, Kejaksaan Agung mengeluarkan Peraturan Kejaksaan RI Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif (Selanjutnya disingkat Perja Nomor 15 Tahun 2020). Adanya Perja No. 15 Tahun 2020 memberikan kewenangan Jaksa untuk menghentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif menjadi terobosan dalam penyelesaian tindak pidana. Selain itu, arah tersebut memberikan ruang terhadap perkembangan penyelesaian perkara pidana melalui konsep keadilan restoratif. Keadilan restoratif merupakan salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa diluar pengadilan, atau dikenal dengan *Alternatif Dispute Resolution (ADR)*. ADR pada umumnya digunakan dilingkungan kasus-kasus perdata, tidak untuk kasus-kasus Pidana. Berdasarkan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia saat ini, pada prinsipnya kasus pidana tidak dapat diselesaikan diluar

pengadilan, walaupun dalam hal-hal tertentu, dimungkinkan adanya penyelesaian kasus pidana diluar pengadilan.

Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 juga menjadi salah satu penantian panjang pejuang keadilan yang selama ini sering kali menjadi korban atas kekakuan pemberlakuan norma-norma hukum pemidanaan yang berlaku di Indonesia. Hal tersebut sering kali berkenaan dengan pelaksanaan pemidanaan yang hanya mengacu pada prinsip legalitas semata, padahal seringkali mengabaikan tujuan dan fungsi hukum. Untuk itu, Implementasi pelaksanaan Peraturan Kejaksaan RI Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif memberikan ruang terhadap setiap penyelesaian perkara pidana melalui keadilan restoratif, dengan memperhatikan persyaratan dan mekanisme sebagaimana yang telah diatur.

Dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, penghentian penuntutan dilaksanakan dengan berasaskan keadilan, kepentingan umum, proporsionalitas, pidana sebagai jalan terakhir dan cepat, sederhana juga biaya ringan. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa yang mempunyai kewenangan dalam menuntut perkara demi kepentingan hukum adalah Penuntut Umum, dimana penutupan perkara demi kepentingan hukum dilakukan dalam hal-hal sebagai berikut terdakwa meninggal dunia, kedaluwarsa penuntutan pidana, telah ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap terhadap seseorang atas perkara yang sama (*nebis in idem*), pengaduan untuk tindak pidana aduan dicabut atau ditarik kembali; atau telah ada penyelesaian perkara diluar pengadilan (*afdoening buiten process*).

Berikut beberapa macam proses penuntutan di berbagai negara: Di Inggris, pada periode abad Ke-17 proses penuntutan dipengaruhi dengan pemikiran saat itu bahwa kejahatan bukanlah tindak pidana yang dilakukan oleh pribadi melawan negara, melainkan adalah permasalahan pribadi antara pelaku kejahatan melawan korban kejahatan. Dengan demikian,

maka setiap orang dapat mengajukan tuntutan, sehingga secara tradisional penuntutan dianggap sebagai hal yang pribadi dan untuk mengajukan berita acara pidana adalah tergantung pada warga yang bersangkutan, demikian juga pengajuan saksi mata, penanganan kasus mulai penuntutan sejak awal hingga persidangan yang dipimpin hakim.

Lahirnya Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif yang memberikan kewenangan Jaksa untuk menghentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif menjadi terobosan dalam penyelesaian tindak pidana. Keadilan restoratif (*restorative justice*) merupakan pendekatan dalam penyelesaian tindak pidana yang saat ini kembali banyak disuarakan di berbagai negara. Melalui pendekatan keadilan restoratif, korban dan pelaku tindak pidana diharapkan dapat mencapai perdamaian dengan mengedepankan *win-win solution*, dan menitik beratkan agar kerugian korban tergantikan dan pihak korban memaafkan pelaku tindak pidana.

Bahwa penyelesaian perkara tindak pidana yang dilakukan oleh kejaksaan dengan mengedepankan keadilan restoratif yang menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan keseimbangan perlindungan dan kepentingan korban dan pelaku tindak pidana yang tidak berorientasi pada pembalasan merupakan suatu kebutuhan hukum masyarakat dan sebuah mekanisme yang harus dibangun dalam pelaksanaan kewenangan penuntutan dan pembaharuan sistem peradilan pidana. Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilaksanakan dengan berasaskan keadilan, kepentingan umum, proporsionalitas, pidana sebagai jalan terakhir; dan cepat, sederhana, dan biaya ringan. Jaksa penuntut umum berwenang menutup perkara demi kepentingan hukum. Penutupan perkara demi kepentingan hukum dilakukan dalam hal terdakwa meninggal dunia, kedaluwarsa penuntutan pidana, telah ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap terhadap seseorang atas perkara yang sama (*nebis in idem*), pengaduan untuk tindak pidana

aduan dicabut atau ditarik kembali atau telah ada penyelesaian perkara di luar pengadilan (*afdoening buiten process*).

Penyelesaian perkara di luar pengadilan dapat dilakukan dengan ketentuan untuk tindak pidana tertentu, maksimum pidana denda dibayar dengan sukarela sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau telah ada pemulihan kembali keadaan semula dengan menggunakan pendekatan Keadilan Restoratif. Penyelesaian perkara di luar pengadilan dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif menghentikan penuntutan. Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilakukan oleh penuntut umum secara bertanggung jawab dan diajukan secara berjenjang kepada Kepala Kejaksaan Tinggi.

Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilakukan dengan memperhatikan kepentingan korban dan kepentingan hukum lain yang dilindungi, penghindaran stigma negatif, penghindaran pembalasan, respon dan keharmonisan masyarakat dan kepatutan, kesusilaan, dan ketertiban umum. Perkara tindak pidana dapat ditutup demi hukum dan dihentikan penuntutannya berdasarkan keadilan restoratif dalam hal terpenuhi syarat tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana, tindak pidana hanya diancam dengan pidana denda atau diancam dengan pidana penjara tidak lebih dari 5 (lima) tahun dan 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). Keadilan restoratif tidak berlaku Untuk tindak pidana yang dilakukan terhadap orang, tubuh, nyawa, dan kemerdekaan orang.

Penghentian penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif dilakukan dengan memenuhi syarat sesuai pasal 5 angka (6) Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif yaitu :

- 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.

## **2. Kelemahan Konstruksi Regulasi Kewenangan Kejaksaan Dalam Penghentian Putusan Saat ini**

Kelemahan substansi hukum; Wewenang untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum adalah penerapan dari asas oportunitas yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, hal ini berbeda dengan Penghentian Penuntutan. Wewenang untuk menghentikan penuntutan dimiliki oleh Penuntut Umum. Mengenai penghentian penuntutan diatur dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP, yang menegaskan bahwa penuntut umum "dapat menghentikan penuntutan" suatu perkara. Selengkapnya Pasal 140 ayat (2) KUHAP adalah sebagai berikut:

Pasal 140 ayat (2) :

- a. Dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum, penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan.
- b. Isi surat ketetapan tersebut diberitahukan kepada tersangka dan bila ia ditahan, wajib segera dibebaskan.

- c. Turunan surat ketetapan itu wajib disampaikan kepada tersangka atau keluarga atau penasihat hukum, pejabat rumah tahanan negara, penyidik dan hakim.
- d. Apabila kemudian ternyata ada alasan baru, penuntut umum dapat melakukan penuntutan terhadap tersangka.

Penghentian penuntutan suatu perkara yang dimaksud dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP di atas berarti hasil pemeriksaan penyidikan tindak pidana yang disampaikan penyidik, tidak dilimpahkan penuntut umum ke sidang pengadilan. Tetapi hal tersebut bukan dimaksudkan untuk mengesampingkan perkara pidana demi kepentingan umum tersebut.

Perkara ditutup demi hukum Pasal 140 ayat (2), huruf a KUHAP mempunyai perumusan lain yang mempunyai maksud yang sama yakni dalam Pasal 14 huruf h KUHAP tentang kewenangan penuntut umum menutup perkara demi kepentingan hukum. Suatu perkara yang ditutup demi hukum atau menutup perkara demi kepentingan hukum dilakukan oleh penuntut umum sebelum melakukan penuntutan. Perbuatan menutup perkara demi hukum ini antara lain dapat dilakukan oleh penuntut umum, apabila mengenai suatu tindak pidana itu ternyata terdapat dasar-dasar yang meniadakan penuntutan atau ternyata terdapat *vervolgingsuitsluitingsgronden*, karena dengan adanya dasar-dasar seperti itu menjadi tertutup kemungkinannya bagi penuntut umum untuk dapat melakukan suatu penuntutan terhadap seseorang yang oleh penyidik telah disangka melakukan suatu tindak pidana tertentu. Dalam suatu tindak pidana itu terdapat dasar-dasar yang meniadakan pidana atau tidak, apakah suatu tindak pidana itu telah dilakukan oleh pelakunya berdasarkan sesuatu unsur *schuld* atau tidak, apakah sesuatu tindakan itu bersifat melawan hukum atau tidak, apakah seorang tersangka itu dapat dipandang sebagai *toerekeningsvatbaar* atau tidak, dan apakah tindakan seorang pelaku itu dapat dipandang sebagai *toerekenbaar* atau tidak, maka setelah seorang itu disidik atau dituntut, hanya hakim sajalah yang berwenang untuk memutuskannya.

Kelemahan Struktur Hukum; Mengenai penghentian penuntutan diatur dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP yang menegaskan, penuntut umum “dapat menghentikan penuntutan” suatu perkara. Dalam arti, hasil pemeriksaan penyidikan tindak pidana yang disampaikan penyidik tidak dilimpahkan penuntut umum ke sidang pengadilan. Akan tetapi, hal ini bukan dimaksudkan menyampingkan perkara atau deponering perkara pidana. Oleh karena itu, dengan jelas dibedakan antara tindakan hukum penghentian penuntutan dengan penyampingan perkara (*deponering*) yang dimaksud dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Penjelasan Pasal 77 KUHAP. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada Penjelasan Pasal 77 KUHAP, menyatakan bahwa : “yang dimaksud dengan penghentian penuntutan tidak termasuk penyampingan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung”.

Pelaksanaan penghentian penuntutan, alasannya bukan didasarkan kepada kepentingan umum, akan tetapi semata-mata didasarkan kepada alasan dan kepentingan hukum itu sendiri.

- a. Perkara yang bersangkutan tidak mempunyai pembuktian yang cukup sehingga jika perkaranya diajukan ke pemeriksaan sidang pengadilan, diduga keras terdakwa akan dibebaskan oleh hakim, atas alasan kesalahan yang didakwakan tidak terbukti. Untuk menghindari keputusan pembebasan yang demikian lebih bijaksana penuntut umum menghentikan penuntutan.
- b. Apa yang dituduhkan kepada terdakwa bukan merupakan tindak pidana kejahatan atau pelanggaran. Setelah penuntut umum mempelajari berkas perkara hasil pemeriksaan penyidikan dan berkesimpulan bahwa apa yang disangkakan penyidik terhadap terdakwa bukan merupakan tindak pidana kejahatan atau pelanggaran, penuntut umum lebih baik menghentikan penuntutan. Sebab bagaimanapun, dakwaan yang buka merupakan tindak pidana kejahatan atau pelanggaran yang

diajukan kepada sidang pengadilan pada dasarnya hakim akan melepaskan terdakwa dari segala tuntutan hukum (*ontslag van rechtvervolging*).

- c. Alasan ketiga dalam penghentian penuntutan ialah atas dasar perkara ditutup demi hukum atau *set aside*. Penghentian penuntutan atas dasar perkara ditutup demi hukum ialah tindak pidana yang terdakwa oleh hukum sendiri telah dibebaskan dari tuntutan atau dakwaan dan perkara itu sendiri oleh hukum harus ditutup atau dihentikan pemeriksaannya pada semua tingkat pemeriksaan.

Penutupan perkara demi kepentingan hukum sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 14 huruf h KUHAP ini kemudian dijadikan salah satu alasan untuk menghentikan penuntutan di dalam Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP. Padahal, konsekuensi status perkara antara penghentian penuntutan dan penutupan perkara demi kepentingan hukum, jelaslah berbeda sebagaimana diuraikan sebelumnya. Penutupan perkara demi kepentingan hukum tidak dijelaskan lebih lanjut di dalam KUHAP, sehingga yang bisa dilakukan adalah dengan cara menafsirkan secara sistematis, yaitu dengan melihat ketentuan di dalam KUHPidana.

Kelemahan Kultur Hukum; Dalam perjalanan bangsa ini selama lebih dari setengah abad, praktik penegakan hukum saat ini masih bertumpu pada filosofi *retributive* serta penjelasan, sehingga hanya berfokus pada *output* dari segi kuantitas yaitu berapa banyak kasus yang diproses terhadap pelakunya yang dapat dipenjara oleh aparat penegak hukum. Sistem peradilan pidana dianggap sukses jika aparat penegak hukum sanggup membawa pelaku kejahatan ke pengadilan untuk mendapatkan hukuman. Dalam hal suatu tindak pidana yang tergolong ringan masih banyak yang berakhir di pengadilan dan akhirnya mendapat hukuman penjara. Salah satu penegakkan hukm yang dijalankan tanpa seleksi perkara yaitu tindak pidana yang tergolong ringan, telah mendapatkan reaksi sosial dari masyarakat luas. Terusiknya rasa keadilan

masyarakat atas cara-cara penyelesaian tindak pidana ringan yang tidak memberi ruang cara-cara penyelesaian yang tidak formalistik, sebagaimana pandangan *positivistic* yang telah dikukuhkan aparat penegak hukum dalam praktik penegakan hukum dan menempatkan prosedur menjadi dasar legalitas untuk menegakkan keadilan, bahkan lebih penting dari keadilan itu sendiri.

Berkaitan dengan faktor budaya hukum, sebagaimana dikatakan oleh Friedman kalau *legal culture* adalah unsur dari sikap dan nilai sosial yang ada dibagian budaya, kebiasaan-kebiasaan, pendapat-pendapat, cara melakukan pekerjaan dan cara berpikir. Menurutnya dapat dikatakan bahwa budaya hukum ialah pengengawantahan dari sikap manusia kepada hukum, kepercayaan dalam sistem hukum, nilai-nilai, pemikiran, dan terlepas dari harapan. Dengan istilah lain menjelaskan jika budaya hukum adalah hasil pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari dan disalahgunakan oleh manusia. Tidak adanya kultur hukum maka sistem hukum dianggap tidak punya daya layaknya ikan mati yang terhempas dikeranjang. Lawrence M. Friedman membedakan budaya hukum terbagi atas *integral legal culture* yang berkenaan dengan kultur hukum *lawyer* dan *judged's* dan *external legal culture* yakni kultur hukum masyarakat pada umumnya. Kultur hukum pada konteks penegakan hukum mempunyai fokus terhadap nilai-nilai filosofinya dari hukum, nilai-nilai yang hidup didalam masyarakat dan kesadaran/sikap perilaku sosialnya, serta pendidikan ilmu hukum. Dengan mengacu kepada pemaknaan dari kultur hukum bagi penegak hukum tersebut maka restrukturisasi/rekonstruksi yang harus ditata ulang memuat tentang gagasan, ide atau konsep hukum yang dilakukan dengan pengorganisasian kembali bersama dengan *legal substance* dan *legal structure*.

### **3. Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Kejaksaan Dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif Berbasis Kemanfaatan**

Pasal 140 ayat (2) huruf a menyebutkan bahwa dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum. Penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam Surat Ketetapan. Kewenangan untuk memutuskan suatu kasus akan diteruskan ke pengadilan atau dikeluarkan dari sistem peradilan pidana adalah peran penuntut umum. Pandangan yang rigid tentang hukum adalah yang melihat hukum yang tetap dan pasti, jika hal itu terpecah maka harus diperbaiki. Asas legalitas menjamin setiap individu yang melanggar hukum, jika bukti-bukti mencukupi, maka harus dihadapkan dimuka persidangan. Sedangkan pandangan yang lebih fleksibel tentang hukum berpendapat bahwa hukum itu menyediakan prinsip-prinsip sebagai panduan yang mengatur perilaku tetapi tidak dapat mengantisipasi setiap kejadian dan variasinya dalam situasi tertentu. Pendekatan seperti itu, menghendaki adanya diskresi untuk menentukan keputusan penerapan hukum dengan tepat.

Berdasarkan asas legalitas, maka dalam hukum acara pidana (seperti Pasal 152 ayat (2) KUHAP Jerman) penuntut umum harus melakukan penuntutan terhadap semua tindak pidana sepanjang alat-alat buktinya mencukupi, dan jika tidak melakukan penuntutan maka hal itu adalah tindak pidana juga. Peran penuntut umum dibatasi hanya melakukan pemeriksaan tentang terpenuhinya bukti-bukti untuk melakukan penuntutan terhadap terdakwa. Pertimbangan lain, seperti kepentingan umum yang menjadi pertimbangan dalam asas oportunitas, tidak dapat diterima sebagai faktor yang patut dipertimbangkan oleh penuntut umum dalam mengambil keputusan. Kepentingan umum tersebut hanya dapat dipergunakan oleh hakim ketika menjatuhkan putusan. Adopsi legalitas biasanya terkait dengan tradisi Eropa Continental yang para penegak

hukumnya, setidaknya secara teoritis, menolak adanya diskresi dan kewenangan diberikan kepada legislatif. Dalam sistem ini (seperti Jerman, Italy, dan Spanyol), Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*penal code*) mereka adalah fondasi kewenangan yuridis penegak hukum : hakim dan penuntut umum tidak punya kewenangan untuk memodifikasi atau menghapuskan bagian-bagian dari KUHP mereka, walaupun hal itu dibutuhkan.

Selanjutnya, kewenangan yang diberikan kepada penuntut umum untuk menerapkan pertimbangan-pertimbangan extra-legal dalam mengambil keputusan penuntutan atau tidak melakukan penuntutan didasarkan pada pertimbangan bahwa didalam masyarakat terdapat kepentingan dan nilai yang harus disadari dan dihormati dan dalam merealisasikannya penuntut umum harus dalam posisi terbaik untuk melakukan analisa untung dan ruginya.

Dapat disampaikan bahwa dengan mengadopsi asas oportunitas maka akan didapatkan tiga keuntungan sebagai berikut:

- a) Mencegah terjadinya efek negatif dari penerapan secara kaku asas legalitas, yang dalam situasi tertentu bisa menyebabkan ketidakadilan. Seperti yang saat ini terjadi di Indonesia, seluruh perkara yang bersifat ringan harus diadili dalam sistem peradilan pidana sehingga menimbulkan ironi keadilan, beban Mahkamah Agung semakin berat dan semakin merusak tujuan pemidanaan.
- b) Dengan menetapkan asas oportunitas maka dapat meningkatkan individualisasi peradilan pidana. Hal itu sesuai dengan konsep *daderstrafrecht* sehingga sanksi pidana menjadi tepat fungsi dan sasaran, serta dapat mengurangi efek stigmatisasi yang mungkin dialami pelaku.
- c) Dengan menerapkan asas oportunitas, maka dapat mencegah tertundanya dan menumpuknya perkara di pengadilan dan tahanan dalam Lembaga Pemasyarakatan, yang dapat merusak

semua tujuan melindungi hak-hak dan kepentingan dari terpidana.

Selanjutnya perlu dilakukan rekonstruksi dengan ditambahkan pada pasal 140 ayat (2) KUHAP, dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan berdasarkan konsep *restorative justice*, yang merupakan upaya pengalihan dari proses peradilan pidana ke luar proses formal untuk diselesaikan secara musyawarah.

Sasaran akhir konsep peradilan *restorative* ini mengharapkan berkurangnya jumlah tahanan di dalam penjara; menghapuskan stigma/cap dan mengembalikan pelaku kejahatan menjadi manusia normal; pelaku kejahatan dapat menyadari kesalahannya, sehingga tidak mengulangi perbuatannya serta mengurangi beban kerja polisi, jaksa, dan lapas; menghemat keuangan negara tidak menimbulkan harmonisasi pelaku telah dimaafkan oleh korban, korban cepat mendapatkan ganti kerugian; memberdayakan masyarakat dalam mengatasi kejahatan dan; pengintegrasian kembali pelaku kejahatan dalam masyarakat.

Istilah “penyelesaian di luar pengadilan” umumnya dikenal sebagai kebijakan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum yang memiliki wewenang untuk melakukan beberapa hal sebagai berikut: sebagai penentu keluaran akhir dari suatu kasus sengketa, konflik, pertikaian atau pelanggaran, namun juga memiliki wewenang melakukan diskresi/pengenyampingan perkara pidana yang dilakukan oleh pihak tertentu, dilanjutkan dengan permintaan kepada pelaku/pelanggar agar mengakomodasi kerugian korban. Istilah umum yang populer adalah dilakukannya “perdamaian” dalam perkara pelanggaran hukum pidana.

Keuntungan dari penggunaan “penyelesaian di luar pengadilan” dalam menyelesaikan kasus-kasus pidana adalah bahwa pilihan penyelesaian pada umumnya diserahkan kepada pihak pelaku dan korban. Keuntungan lain yang juga amat menonjol adalah biaya yang murah. Sebagai suatu bentuk pengganti sanksi, pihak pelaku dapat menawarkan kompensasi yang dirundingkan / disepakati dengan pihak korban. Dengan

demikian, keadilan menjadi buah dari kesepakatan bersama antar para pihak sendiri, yaitu pihak korban dan pelaku, bukan berdasarkan kalkulasi jaksa dan putusan hakim.

Perlu dikemukakan beberapa alasan bagi dilakukannya penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan pidana sebagai berikut :

- a) Pelanggaran hukum pidana tersebut termasuk kategori delik aduan, baik aduan yang bersifat absolut maupun aduan yang bersifat relatif.
- b) Pelanggaran hukum pidana tersebut memiliki pidana denda sebagai ancaman pidana dan pelanggar telah membayar denda tersebut (Pasal 80 KUHP).
- c) Pelanggaran hukum pidana tersebut termasuk kategori “pelanggaran”, bukan “kejahatan”, yang hanya diancam dengan pidana denda.
- d) Pelanggaran hukum pidana tersebut termasuk tindak pidana di bidang hukum administrasi yang menempatkan sanksi pidana sebagai ultimum remedium.
- e) Pelanggaran hukum pidana tersebut termasuk kategori ringan/serba ringan dan aparat penegak hukum menggunakan wewenangnya untuk melakukan diskresi.
- f) Pelanggaran hukum pidana biasa yang dihentikan atau tidak diproses ke pengadilan (deponir) oleh Jaksa Agung sesuai dengan wewenang hukum yang dimilikinya.

Berlakunya *restorative justice* sebagai alasan penyelesaian perkara tindak pidana ringan di masa mendatang adalah sejalan dengan kebijakan konsep KUHP tahun 2008 tentang gugur atau hapusnya kewenangan menuntut tindak pidana, sebagaimana tertuang dalam Pasal 145 huruf d, e, dan f yang menentukan bahwa kewenangan penuntutan gugur jika : (d). Penyelesaian di luar proses. (e). Maksimum pidana denda dibayar dengan suka rela bagi tindak pidana yang dilakukan hanya diancam dengan pidana denda paling banyak katagori II. (f). Maksimum

pidana denda dibayar dengan suka rela bagi tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak kategori III. Sementara itu sebagai alasan menghapus kewenangan menjalankan pidana bagi pelaku yang telah dijatuhi putusan hakim berupa pidana penjara, mediasi penal dalam tahapan eksekusi ini sejalan dengan Pasal 57 RUU KUHP tentang perubahan atau penyesuaian pidana, yang dapat berupa pencabutan atau penghentian sisa pidana atau tindakan dan penggantian jenis pidana atau tindakan lainnya.

## **F. Kesimpulan**

Dari uraian yang telah dibahas dapat ditarik kesimpulan :

1. Konstruksi regulasi kewenangan Kejaksaan dalam Penghentian Penuntutan saat ini, Kewenangan Jaksa Penuntut Umum dalam Penghentian Penuntutan didasarkan pada Pasal 140 ayat (2) KUHP. Dimana penghentian penuntutan oleh Penuntut Umum yaitu tidak cukup alat bukti atau perbuatan tersangka bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum. Penuntut Umum menerima berkas perkara dari penyidik yang setelah diteliti dan diperiksa ternyata dirasakan kurang lengkap terutama dalam hal yang berhubungan dengan proses penuntutan, maka Jaksa Penuntut Umum mengembalikan berkas perkara ke penyidik untuk segera dilengkapi dan dilakukan Penyidikan tambahan dalam bentuk petunjuk dari Jaksa Penuntut Umum untuk dipenuhi oleh Penyidik dalam waktu 14 (empat belas) hari dihitung sejak berkas diterima oleh Penyidik. Apabila terhadap perkara tersebut ditemukan hal-hal baru yang tidak dimungkinkan perkara tersebut diajukan atau dilimpahkan ke pengadilan, maka penuntutan dihentikan. Lahirnya Perja No. 15 Tahun 2020 memberikan kewenangan Jaksa untuk menghentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif menjadi terobosan dalam penyelesaian tindak pidana.

2. Kelemahan konstruksi regulasi kewenangan kejaksaan dalam penghentian putusan saat ini yaitu pertama kelemahan substansi, Perkara ditutup demi hukum Pasal 140 ayat (2), huruf a KUHAP mempunyai perumusan lain yang mempunyai maksud yang sama yakni dalam Pasal 14 huruf h KUHAP tentang kewenangan penuntut umum menutup perkara demi kepentingan hukum. Suatu perkara yang ditutup demi hukum atau menutup perkara demi kepentingan hukum dilakukan oleh penuntut umum sebelum melakukan penuntutan karena dengan adanya dasar-dasar seperti itu menjadi tertutup kemungkinannya bagi penuntut umum untuk dapat melakukan suatu penuntutan terhadap seseorang yang oleh penyidik telah disangka melakukan suatu tindak pidana tertentu. kedua kelemahan struktur, penghentian penuntutan oleh penuntut umum yang salah satunya alasannya adalah penutupan perkara demi kepentingan hukum sebagaimana diatur di dalam Pasal 14 huruf h jo Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP, dapat dianggap sebagai implementasi prinsip oportunitas. Prinsip legalitas yang dimaksud di dalam hukum acara pidana sebagai prinsip dasar dalam sistem penuntutan memiliki pengertian yang jauh berbeda dengan prinsip legalitas dalam hukum pidana sebagai dasar berlakunya hukum pidana. Kelemahan dalam kultur hukum, peran jaksa sebagai penuntut umum harus tidak diikutcampurkan pada kekuasaan manapun supaya dapat mencapai tujuan dalam penegakan hukum dan bisa digiring untuk menjalankan tugas berdasarkan aturan yang berlaku supaya terwujudnya supremasi hukum, melindungi kepentingan umum, menegakan hak asasi manusia. Untuk menjamin keindependesinya jaksa dibidang yudikatif dalam sistem peradilan pidana yang dtuntut untuk bebas dan tanpa campur tangan dari pihak manapun maka diperlukan pembaharuan atau penataan ulang atau restrukturisasi lembaga kejaksaan dalam budaya hukum sehingga bisa tetap menjaga independensi jaksa dalam melaksanakan

tugasnya. . Dalam hal suatu tindak pidana yang tergolong ringan masih banyak yang berakhir di pengadilan dan akhirnya mendapat hukuman penjara. Salah satu satu penegakkan hukm yang dijalankan tanpa seleksi perkara yaitu tindak pidana yang tergolong ringan, telah mendapatkan reaksi sosial dari masyarakat luas. Terusiknya rasa keadilan masyarakat atas cara-cara penyelesaian tindak pidana ringan yang tidak memberi ruang cara-cara penyelesaian yang tidak formalistik, sebagaimana pandangan positivistic yang telah dikukuhkan aparat penegak hukum dalam praktik penegakan hukum dan menempatkan prosedur menjadi dasar legalitas untk menegakkan keadilan, bahkan lebih penting dari keadilan itu sendiri.

3. Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Kejaksaan Dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif Berbasis Kemanfaatan, rekonstruksi dilakukan dengan ditambahkan pada pasal 140 ayat (2) KUHAP, dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan berdasarkan konsep *restorative justice*, yang merupakan upaya pengalihan dari proses peradilan pidana ke luar proses formal untuk diselesaikan secara musyawarah.

## **G. Implikasi**

### **1. Implikasi Teoritis**

Ditinjau secara teoritis yang tertera pada pasal 140 ayat 2 KUHAP Penghentian penuntutan tidak mungkin dilakukan jika merujuk kepada ketentuan pasal 140 ayat 2 huruf a. Pernyataan demi hukum disitu adalah sesuatu kewenangan yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung. Penghentian penuntutan ini juga tidak bisa diimplementasikan di dalam perkara lainnya dikarenakan syarat-syarat yang terdapat di dalam pasal 140 ayat (2) KUHAP.

Suatu penyelesaian hukum selain menghendaki adanya kepastian hukum dan keadilan juga harus memiliki nilai kemanfaatan. Nilai kemanfaatan harus menjadi indikator penting dalam penegakan dan penyelesaian hukum yakni kemanfaatan bagi para pelaku juga yang lebih penting lagi kemanfaatan bagi masyarakat secara umum. Selama ini fokus penegakan hukum lebih menekankan kepada kepastian hukum, namun melupakan tujuan hukum yang lain, yakni keadilan dan kemanfaatan. Penegakan hukum yang melupakan nilai-nilai kemanfaatan berakibat pada kurang tersemainya nilai-nilai hukum di masyarakat. Lemahnya kultur hukum serta kesadaran hukum di tengah masyarakat saat ini diakibatkan absennya nilai kemanfaatan hukum dalam penegakan hukum.

## 2. Implikasi Praktis

Pasal 140 ayat (2) huruf a menyebutkan bahwa dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum. Penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam Surat Ketetapan. Kewenangan untuk memutuskan suatu kasus akan diteruskan ke pengadilan atau dikeluarkan dari sistem peradilan pidana adalah peran penuntut umum. Asas legalitas menjamin setiap individu yang melanggar hukum, jika bukti-bukti mencukupi, maka harus dihadapkan dimuka persidangan. Sedangkan pandangan yang lebih fleksibel tentang hukum berpendapat bahwa hukum itu menyediakan prinsip-prinsip sebagai panduan yang mengatur perilaku tetapi tidak dapat mengantisipasi setiap kejadian dan variasinya dalam situasi tertentu

## H. Saran

1. Pendekatan atau konsep dari *restorative justice* perlu dibuatkannya payung hukum dengan derajat yang lebih tinggi seperti undang-undang atau dituangkan pada KUHP. Begitu pula dengan mediasi penal agar secepatnya diberikan payung hukum yang derajatnya tinggi juga dengan dibuatnya

Undang-Undang atau dimasukkan ke dalam rancangan KUHAP yang baru mengenai mediasi penal.

2. Penegak hukum harus memiliki pemahaman terhadap penghentian penuntutan dengan konsep *restorative justice* dan syarat serta mekanismenya dalam perkara tindak pidana untuk lebih selektif dan berhati-hati dalam penjatuhan pasal pidana terhadap pelaku tindak pidana. Sehingga tujuan pemidanaan yaitu kepastian, kemanfaatan dan keadilan dirasakan oleh pelaku tindak pidana ringan dan korban mendapatkan pemulihan kerugian serta tujuan *restorative justice* dalam tercapai.
3. Untuk masyarakat agar lebih mengutamakan penyelesaian suatu tindak pidana yang tergolong ringan menggunakan pendekatan *restorative justice* karena pada dasarnya penyelesaian *restorative* ini lebih memberikan keadilan dan kemanfaatan bagi korban maupun pelaku.



## DISSERTATION SUMMARY

# RECONSTRUCTION OF THE REGULATORY REGULATION OF THE AUTHORITY OF THE PROSPERITY IN TERMINATION OF PROSECUTION BASED ON BENEFITS-BASED RESTORATIVE JUSTICE VALUE

### A. Background

The Unitary State of the Republic of Indonesia as a modern legal state has the aim of creating justice, legal certainty and prosperity for the people. In the concept of a modern legal state or social law state, the state is obliged to realize welfare for all people, both social and economic welfare.

In the first paragraph of the Preamble of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia it is stated that: "...In fact, independence is the right of all nations and because of that, colonialism on earth must be abolished, because it is not in accordance with humanity and human rights. justice". In the second paragraph there are the words "...delivering the people of Indonesia to the front gate of the independence of the State of Indonesia, which is independent, united, sovereign, just and prosperous". In the third paragraph it is acknowledged that there is "...free national life...", then in the fourth paragraph the words "...advancing public welfare, educating the nation's life, participating in carrying out world order based on independence" are found. , eternal peace, and social justice, by realizing social justice for all Indonesian people. All of this forms the basis that Indonesia is a modern legal state because it provides recognition and protection of human rights in the political, social, economic and educational fields.

In addition, the articles contained in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia also regulate the rights of citizens, which include equal status in law and government; the rights to work and a decent life for humanity; freedom of association and assembly, expression of thoughts orally and in writing; freedom to embrace their own religion and worship according to their

religion and belief; every citizen has the right to receive education; the poor and neglected children are cared for by the state, the economy is structured as a joint effort based on the principle of kinship; and the earth, water and natural resources contained therein are controlled by the state and used as much as possible for the prosperity of the people.

As a constitutional state, which is based on Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, which states that: "Indonesia is a state based on law", all actions of state administrators and society must be based on law, and as a rule of law, Indonesia must strive to protect the human rights of its citizens. No one can ignore or even take away the rights of citizens, including the state.

Law enforcement is currently impressed, how to put perpetrators of criminal acts into prison, so that all perpetrators of criminal acts are collected in correctional institutions, the consequence is that prisons are full of convicts, even prisons are currently over capacity and are a major problem in the prison environment in Indonesia.

This happens because all cases, both big and small cases or heavy and light cases, are all resolved through a judicial mechanism that ends in prison sentences. Other alternatives, of course, need to be considered, such as the concept of restorative justice. handle child cases by using diversion and the concept of restorative justice.

The main goal of restorative justice is restoration while the second goal is compensation. With this concept it can be interpreted that the process of law enforcement or handling of criminal acts through a restorative approach is a process of solving criminal acts that aims to restore conditions which include compensation for victims through certain methods agreed upon by the parties involved.

The criminal justice system, which always leads to prison sentences, is faced with a dilemma by law enforcement officials, one of which is the prosecutor. Prosecutors who handle cases in the prosecution stage cannot stop the prosecution if the reasons given are not in accordance with the written legal

requirements. Cases that have successfully passed the prosecution stage will proceed to the decision stage by the court judge. Imprisonment is a form of decision by the state against the accused, the purpose of which is to provide a deterrent effect.

Many cases with a small percentage of losses due to criminal acts tend to continue to be processed and often the defendant is sentenced to prison. This has become a pro and con for the community. The community considers that cases with small losses do not need to proceed to court. It is also reasoned that the more small cases decided by the judge, the more people who are imprisoned will also increase. Limited prison capacity with an excessive number of inmates will become a serious problem, namely over capacity of prisoners in correctional institutions. With the occurrence of over capacity in correctional institutions, the costs incurred by the state for convicts will also be even greater. This will become a problem that the state will never find a way out of.

The solution provided by the Attorney General's Office to answer public unrest regarding this problem is to stop the prosecution. The termination of the prosecution carried out by the Prosecutor is based on restorative justice. Restorative comes from the word restoration which means return or restoration to its original state. Many words are used to define restorative justice such as communitarian justice, positive justice, relational justice, reparative justice, and community justice. Restorative justice is an effort to resolve criminal cases involving the perpetrator, the victim, the perpetrator's family or the victim's family, and the community to jointly seek a solution whose main objective is to restore the rights of the victim who has been harmed. Therefore, Prosecutor's Regulation No. 15 of 2020 concerning termination of prosecution based on restorative justice. Prosecutor's Regulation No. 15 of 2020, states that the Prosecutor has the authority to stop charges against a suspect for certain cases if there is an amicable agreement between the victim and the suspect. The Restorative Justice Policy Through Attorney General Regulation (Perja) No. 15 of 2020 which was promulgated on July 22, 2021 is expected to be able to resolve minor criminal cases (Tipiring) without going to court. Since the

issuance of the Perja, 300 cases have been stopped by prosecutors throughout the country. The issuance of this Perja is to restore conditions to their original condition before the "damage" caused by the behavior of a person (the suspect). The conditions for stopping prosecution based on Restorative Justice are contained in Article 5 which reads:

- (1) Criminal cases can be closed by law and prosecuted based on Restorative Justice can be terminated if the following conditions are met:
  - a. The suspect is a first time offender;
  - b. Criminal acts are punishable by fines or threatened with imprisonment of not more than 5 (five) years; and
  - c. The crime is committed with the value of the evidence or the value of the losses incurred as a result of the crime of not more than Rp. 2,500,000.00 (two million five hundred thousand rupiah).
- (2) For criminal acts related to property, in the event that there are criteria or circumstances that are casuistic in nature according to the opinion of the Public Prosecutor with the approval of the Head of the District Attorney's Office or the Head of the District Attorney's Office, the prosecution based on Restorative Justice can be stopped by taking into account the conditions referred to in paragraph ( 1) letter a is accompanied by one letter b or letter c.
- (3) For criminal acts committed against persons, bodies, lives, and independence of persons, the provisions referred to in paragraph (1) letter c may be waived..
- (4) In the event that a crime is committed due to negligence, the provisions in paragraph (1) letter b and letter c may be waived.
- (5) The provisions referred to in paragraph (3) and paragraph (4) do not apply in the event that there are casuistic criteria/circumstances which according to the consideration of the Public Prosecutor with the approval

of the Head of the District Attorney's Office or the Head of the District Attorney's Office cannot stop prosecution based on Restorative Justice.

(6) In addition to fulfilling the terms and conditions referred to in paragraph (1), paragraph (2), paragraph (3), and paragraph (4), termination of prosecution based on Restorative Justice is carried out by fulfilling the requirements:

- a. there has been a restoration to its original state which was carried out by the suspect by way of:
  - 1) return the goods obtained from the crime to the Victim;
  - 2) compensate the victim's loss;
  - 3) reimbursing costs incurred as a result of a criminal act; and/or
  - 4) repair the damage caused by the crime;
- b. there has been a peace agreement between the victim and the suspect; and c. society responds positively.

(7) In the event that the Victim and the Suspect agree, the condition for restoration to its original condition as referred to in paragraph (6) letter a may be waived..

(8) Termination of prosecution based on Restorative Justice is excluded for cases:

- a. criminal acts against state security, the dignity of the President and Vice President, friendly countries, heads of friendly countries and their representatives, public order, and decency;
- b. criminal offense punishable by a minimum penalty;
- c. narcotic crime;
- d. environmental crime; and
- e. criminal acts committed by corporations.

The practice that has been followed by public prosecutors in Indonesia since the Dutch era is different, namely adhering to the principle of opportunity which depends on the actual situation to be taken and reviewed one by one. In practice, there are times when it is clear that someone has committed a crime, but the real

situation is such that if someone is prosecuted before a judge, the interests of the state will be greatly harmed.

In simple terms, deponering can be understood as the attorney general's authority not to prosecute a case for policy reasons. The case was not transferred to court but "set aside". Deponering is the attorney's privilege to set aside cases for reasons of greater public interest that will be protected. This right is regulated in Article 35 letter b of Law Number 16 of 2004 concerning the Prosecutor's Office which reads, "The Attorney General has the duty and authority to set aside cases in the public interest". In this case it can be done if it has received the legislature, executive and judiciary, whereas in the Criminal Procedure Code article 46 paragraph 1 letter which reads: "The case is set aside in the public interest or the case is closed for the sake of law, unless the object was obtained from an act of crime or used to commit a crime". and contained in the Elucidation of Article 77 of the Criminal Procedure Code reads: "What is meant by termination of prosecution does not include the exclusion of cases in the public interest which is the authority of the Attorney General".

Termination of investigations and prosecutions is part of the criminal process by the Police and Prosecutors, in criminal law there are indications of cases being terminated in the form of insufficient evidence, there is also an opportunity for the Attorney General's authority, namely "to stop the case" in contrast to "not prosecuting a case". The doctrine of not demanding cases lies in (1) not demanding cases; (2) reasons of public interest; (3) The authority of the Prosecutor/Attorney General is not the Police. Deviations from the rule of law principle will impact on the protection of human rights, as a very basic part of human beings, which requires that protection is comprehensive without discrimination in the sense that there are no differences in ethnicity, religion, race, social class and.

The authority not to prosecute criminal cases was known in the period before Indonesia's independence based on the principle of "nolle prosequi" as the prerogative of the Attorney General before the case was forwarded to court,

as stated by C. Hamton, so that thus in the process of criminal cases there are several possibilities not forward criminal cases to court.

In other matters, RI Attorney Regulation No. 15 of 2020 also contains limitations on the implementation of restorative justice so that it is not only interpreted as a peace agreement because if so the ongoing process will actually be trapped in merely carrying out functions in a procedural manner so that truth (especially material truth) and justice cannot be achieved. This regulation is also considered as a legal substance formulated to eliminate rigid positivistic views by prioritizing progressive law labeled restorative justice. Restorative justice is the settlement of criminal cases by involving the perpetrator, victim, family of the perpetrator/victim, and other related parties to jointly seek a fair solution by emphasizing restoration to its original state and not retaliation..

Based on the description above, it is very important to conduct more in-depth research regarding regulations in stopping prosecution based on restorative justice based on the value of justice as the embodiment of the rule of law and the welfare state of Indonesia, therefore, the author is very interested in conducting research in the form of a dissertation with the theme : “Reconstruction of the Attorney General's Authority Regulations in Termination of Prosecution Based on Benefit Value-Based Restorative Justice Values.”

## **B. Formulation of the problem**

1. How is the regulation of the prosecutor's authority in stopping prosecution based on the current value of restorative justice?
2. What are the weaknesses in the regulation of the prosecutor's authority in stopping prosecution based on the current value of restorative justice?
3. How is the Reconstruction of the Prosecutor's Authority Regulations in Termination of Prosecution Based on Benefit-Based Restorative Justice Values?

### **C. Research purposes**

The purpose of this research is:

1. To find out and regulate the prosecutor's authority in stopping prosecution based on the current value of restorative justice;
2. To analyze and examine the weaknesses in the regulation of the prosecutor's authority in stopping prosecution based on the current value of restorative justice;
3. To present and describe the Reconstruction of the Prosecutor's Authority Regulations in Termination of Prosecution Based on Benefit-Based Restorative Justice Values.

### **D. Research Method**

This type of research is descriptive analysis in nature, because the researcher wishes to describe or describe the subject and object of the research, which then analyzes and finally draws conclusions from the results of the research. It is said to be descriptive because from this research it is expected to obtain a clear, detailed and systematic picture, while it is said to be analytical because the data obtained from literature research and case data will be analyzed to solve problems in accordance with applicable legal provisions.

This legal research uses a sociological legal research approach. Sociological juridical research, namely legal research using legal principles and principles in reviewing, viewing, and analyzing problems, in research, in addition to reviewing the implementation of law in practice.

Juridically, this legal research will refer to the authority of the Attorney General's Office of the Republic of Indonesia in the field of Termination of Prosecution Based on the Value of Restorative Justice. In reality, this research is conducted to analyze problems by combining legal materials with field conditions, in which the results of the analysis can be used as a reference in the implementation The regulation of the prosecutor's authority in Termination of Prosecution Based on the Value of Restorative Justice, of course, also by looking at the applicable rules. By using the statute approach and case

approach, answers to the problems raised in this study will be presented. The statute approach is an approach that refers to statutory regulations, while the case approach is an approach based on cases that have occurred.

## **E. Research Results and Discussion**

### **1. Construction of Prosecutor's Authority Regulations in Termination of Current Prosecution**

Explanation of Law no. 16 of 2004 concerning the Prosecutor's Office of the Republic of Indonesia, it is stated explicitly that within the Attorney General's Office, it is the Attorney General who has the right to stop the prosecution of a case. The Attorney General may think that there will be more losses if he sues both for the community and for the state, so the case is terminated. As the responsibility of the Attorney General for this opportunity right, the Attorney General is accountable to the President based on Presidential Regulation No. 38 of 2010 concerning the Organization and Work Procedure of the Attorney General's Office of the Republic of Indonesia.

Law Number 16 of 2004. In Article 1 of the law the main meanings or authentic interpretations are given as follows:

1. Prosecutors are officials authorized by this law to act as public prosecutors and to carry out court decisions that have obtained permanent legal force.

1. The public prosecutor is the prosecutor who is authorized by this law to prosecute and carry out the judge's determination.

2. Prosecution is the act of the public prosecutor to transfer a case to the competent district court in terms of and according to the method stipulated in the law of criminal procedure with a request to be examined and decided by a judge at a trial court..

Furthermore, in Article 8 paragraphs (2), (3) and (4) it states:

(2). In carrying out their powers, prosecutors act for and on behalf of the state and are responsible according to hierarchical channels;

- (3). For the sake of justice and truth based on Belief in the One and Only God, the prosecutor conducts prosecutions with conviction based on valid evidence.
- (4). In carrying out their duties and authorities, prosecutors always act based on the law by paying heed to religious norms, decency, decency, and are obliged to explore and uphold human values that live in society and always maintain the honor and dignity of their profession..

The criminal justice system includes the stages of investigation, prosecution, examination in court and implementation of decisions. By looking at these stages, the components in the criminal justice system include the police, prosecutors, courts and correctional institutions. As one of the criminal justice sub-systems, the Attorney General's Office is required to always ensure that law enforcement goes according to the system. In practice and development, the Attorney General's Office issued RI Attorney Regulation Number 15 of 2020 concerning Termination of Prosecution Based on Restorative Justice (hereinafter abbreviated as Perja Number 15 of 2020). There is Perja No. 15 of 2020 gives the prosecutor's authority to stop prosecution based on restorative justice as a breakthrough in solving criminal acts. In addition, this direction provides space for the development of criminal case settlement through the concept of restorative justice. Restorative justice is an alternative form of dispute resolution outside the court, also known as Alternative Dispute Resolution (ADR). ADR is generally used in civil cases, not for criminal cases. Based on the current laws in force in Indonesia, in principle criminal cases cannot be resolved outside the court, although in certain cases it is possible to settle criminal cases outside the court..

The Attorney General's Regulation of the Republic of Indonesia Number 15 of 2020 is also one of the long-awaited justice fighters who have often been victims of the rigidity of enforcing the criminal law norms that apply in Indonesia. This is often related to the implementation of

punishment which only refers to the principle of legality, even though it often ignores the purpose and function of law. For this reason, the implementation of the Republic of Indonesia Prosecutor's Office Regulation Number 15 of 2020 concerning Termination of Prosecution Based on Restorative Justice provides space for the settlement of every criminal case through restorative justice. by taking into account the requirements and mechanisms as stipulated.

In the Attorney General's Regulation Number 15 of 2020 concerning Termination of Prosecution Based on Restorative Justice, termination of prosecution is carried out on the basis of justice, public interest, proportionality, punishment as a last resort and fast, simple and low cost. In this regulation it is explained that the one who has the authority to prosecute a case in the interest of law is the Public Prosecutor, where the closing of a case in the interest of law is carried out in the following cases: the defendant dies, the criminal prosecution has expired, there has been a court decision that has permanent legal force against a person for the same case (*nebis in idem*), the complaint for the crime of complaint is withdrawn or withdrawn; or there has been a settlement of cases outside the court (*afdoening buiten process*).

The following are several types of prosecution processes in various countries: In England, during the 17th century the prosecution process was influenced by the thinking at that time that crime was not a crime committed by an individual against the state, but was a private matter between the perpetrator of the crime and the victim of the crime. Thus, everyone can file charges, so that traditionally prosecution is considered a private matter and filing a criminal procedure report depends on the citizen concerned, as well as the submission of eyewitnesses, the handling of cases starting from the prosecution from the beginning to the trial led by a judge.

The issuance of the Prosecutor's Regulation of the Republic of Indonesia Number 15 of 2020 concerning Termination of Prosecution

Based on Restorative Justice which authorizes the Prosecutor to stop prosecutions based on restorative justice is a breakthrough in solving criminal acts. Restorative justice is an approach to solving crimes that is currently being voiced again in various countries. Through a restorative justice approach, it is hoped that victims and perpetrators of criminal acts can achieve peace by prioritizing a win-win solution, and focusing on replacing the victims' losses and the victims forgiving the perpetrators of crimes.

Whereas the settlement of criminal cases carried out by the prosecutor's office by prioritizing restorative justice emphasizing restoration to its original state and balancing the protection and interests of victims and perpetrators of criminal acts that are not oriented towards retaliation is a legal requirement of society and a mechanism that must be built in the implementation of prosecution authority and reform of the criminal justice system. Termination of prosecution based on restorative justice is carried out on the basis of justice, public interest, proportionality, punishment as a last resort; and fast, simple, and low cost. The public prosecutor has the authority to close cases for the sake of law. The closing of a case for the sake of law is carried out in the event that the defendant dies, the criminal prosecution has expired, there has been a court decision that has permanent legal force against someone for the same case (*nebis in idem*), the complaint for a criminal complaint has been revoked or withdrawn or there has been a settlement cases outside the court (*afdoening buiten process*).

Settlement of cases outside the court can be carried out with provisions for certain crimes, maximum fines are paid voluntarily in accordance with statutory provisions or there has been restoration of the original state using the Restorative Justice approach. Settlement of cases out of court using a restorative justice approach stops prosecution. Termination of prosecution based on restorative justice is carried out by

the public prosecutor in a responsible manner and submitted in stages to the Head of the High Prosecutor's Office.

Termination of prosecution based on restorative justice is carried out by taking into account the interests of the victim and other protected legal interests, avoidance of negative stigma, avoidance of reprisals, response and social harmony and decency, decency and public order. Criminal cases can be closed for the sake of law and prosecuted based on restorative justice can be terminated if the conditions for the suspect are fulfilled for the first time committing a crime, the crime is only punishable by a fine or punishable by imprisonment for not more than 5 (five) years and the crime is committed by the value of evidence or the value of losses incurred as a result of a crime is no more than Rp. 2,500,000.00 (two million five hundred thousand rupiah). Restorative justice does not apply to crimes committed against persons, bodies, lives and freedoms of persons.

Termination of prosecution based on Restorative Justice is carried out by fulfilling the requirements according to article 5 point (6) of the Attorney General's Regulation of the Republic of Indonesia Number 15 of 2020 concerning Termination of Prosecution Based on Restorative Justice, namely:

- a. there has been a restoration to its original state which was carried out by the suspect by way of:
  - 1) return the goods obtained from the crime to the victim;
  - 2) compensate the victim;
  - 3) reimbursing costs incurred as a result of a criminal act;  
and/or
  - 4) repair the damage caused by the crime;
- b. repair the damage caused by the crime
- c. society responds positively.

## **2. Weaknesses in Construction of Attorney's Authorities Regulations in Termination of the Current Decision**

Weaknesses in legal substance; The authority to set aside cases in the public interest is the application of the opportunity principle which only belongs to the Attorney General as stipulated in Article 35 letter c of Law Number 16 of 2004 concerning the Indonesian Attorney General's Office, this is different from Termination of Prosecution. The authority to stop the prosecution belongs to the Public Prosecutor. Regarding the termination of prosecution, it is regulated in Article 140 paragraph (2) of the Criminal Procedure Code, which emphasizes that the public prosecutor "can stop the prosecution" of a case. The full details of Article 140 paragraph (2) of the Criminal Procedure Code are as follows:

Article 140 paragraph (2):

- a. In the event that the public prosecutor decides to stop the prosecution because there is insufficient evidence or the event turns out to be not a crime or the case is closed for the sake of law, the public prosecutor sets this matter out in a decision letter.
- b. The contents of the decree are notified to the suspect and if he is detained, he must be released immediately.
- c. Derivatives of the decree must be submitted to the suspect or his family or legal counsel, officials at the state detention center, investigators and judges.
- d. If later it turns out that there is a new reason, the public prosecutor can prosecute the suspect.

The termination of the prosecution of a case referred to in Article 140 paragraph (2) of the Criminal Procedure Code above means that the results of the examination of a criminal act submitted by the investigator are not transferred by the public prosecutor to the trial court. But this is not intended to rule out criminal cases in the public interest.

Cases closed for the sake of law Article 140 paragraph (2), letter a KUHAP has another formulation that has the same purpose, namely

Article 14 letter h KUHP concerning the authority of the public prosecutor to close cases for the sake of law. A case closed for the sake of law or closing a case for the sake of law is carried out by the public prosecutor before carrying out the prosecution. This act of closing a case for the sake of law, among other things, can be carried out by the public prosecutor, if in relation to a crime it turns out that there are grounds which negate prosecution or it turns out that there is *vervolgingsuitsluitingsgronden*, because with the existence of such grounds it becomes impossible for the public prosecutor to be able to commit a prosecution of a person who is suspected by investigators of having committed a particular crime. In a crime, there are grounds that negate the crime or not, whether a crime has been committed by the perpetrator based on an element of *schuld* or not, whether an action is against the law or not, whether a suspect can be seen as *toerkeningsvatbaar* or no, and whether the actions of an actor can be seen as *toerekenbaar* or not, then after that person has been investigated or prosecuted, only the judge has the authority to decide..

Weaknesses in the Legal Structure; Regarding the termination of prosecution, it is regulated in Article 140 paragraph (2) of the Criminal Procedure Code which emphasizes that the public prosecutor "can stop the prosecution" of a case. In a sense, the results of criminal investigation investigations submitted by investigators are not delegated by the public prosecutor to the trial court. However, this is not intended to set aside cases or deponing criminal cases. Therefore, there is a clear distinction between legal action to terminate prosecution and deponing referred to in Article 35 letter c of Law no. 16 of 2004 concerning the Prosecutor's Office of the Republic of Indonesia and Explanation of Article 77 of the Criminal Procedure Code. As explained in the Elucidation of Article 77 of the Criminal Procedure Code, it states that: "what is meant by termination of prosecution does not include the exclusion of cases in the public interest which are the authority of the Attorney General".

The reason for stopping the prosecution is not based on the public interest, but solely based on the reasons and interests of the law itself.

- a. The case in question does not have sufficient evidence so that if the case is submitted to a trial court, it is strongly suspected that the defendant will be acquitted by the judge, on the grounds that the guilt of the charge has not been proven. To avoid such acquittal decisions it is wiser for the public prosecutor to stop the prosecution.
- b. What the defendant is accused of is not a criminal act or violation. After the public prosecutor has studied the case files resulting from the investigation and concluded that what the investigators suspected of the defendant was not a crime or violation, the public prosecutor had better stop the prosecution. Because after all, the indictment which is not a criminal act or violation submitted to the trial court is basically the judge will release the defendant from all lawsuits (ontslag van rechtvervolging).
- c. The third reason for stopping the prosecution is on the basis of the case being closed for the sake of law or set aside. Termination of prosecution on the basis of a case being closed by law is a crime in which the defendant by law itself has been acquitted of charges or charges and the case itself by law must be closed or its examination stopped at all levels of examination.

The closing of cases for the sake of law as referred to in Article 14 letter h of the Criminal Procedure Code is then used as one of the reasons to stop the prosecution in Article 140 paragraph (2) letter a of the Criminal Procedure Code. In fact, the consequence of the status of the case between the termination of the prosecution and closing the case for the sake of law, is clearly different as previously described. The closing of cases for the sake of law is not explained further in the Criminal Procedure Code, so what can be done is to interpret it systematically, namely by looking at the provisions in the Criminal Code..

Weaknesses of Legal Culture; In the course of this nation for more than half a century, current law enforcement practices are still based on retributive and explanatory philosophies, so that they only focus on output in terms of quantity, namely how many cases are processed against perpetrators who can be imprisoned by law enforcement officials. The criminal justice system is considered successful if law enforcement officials are able to bring criminals to court to receive punishment. In the case of a crime that is classified as minor, many still end up in court and eventually receive prison sentences. One form of law enforcement that is carried out without case selection, namely crimes that are classified as mild, has received a social reaction from the wider community. The continued sense of justice in society for ways of solving minor crimes that do not provide space for non-formalistic settlement methods, as well as the positivistic view that has been confirmed by law enforcement officials in law enforcement practices and placing procedures as the basis for legality to uphold justice, is even more important of justice itself.

In connection with the legal culture factor, as Friedman said, legal culture is an element of social attitudes and values that exist in the culture section, habits, opinions, ways of doing work and ways of thinking. According to him, it can be said that legal culture is the embodiment of human attitudes to law, belief in the legal system, values, thoughts, and regardless of expectations. In other words, it explains that legal culture is the result of social thoughts and social forces that determine how law is used, avoided and misused by humans. In the absence of a legal culture, the legal system is seen as powerless like a dead fish thrown in a basket. Lawrence M. Friedman distinguishes legal culture as divided into integral legal culture which relates to the legal culture of lawyers and judges and external legal culture, namely the legal culture of society in general. Legal culture in the context of law enforcement has a focus on its philosophical values from law, values that live in society and awareness/attitudes of social behavior, as well as legal science education. By referring to the

meaning of legal culture for law enforcers, the restructuring/reconstruction that must be rearranged includes legal ideas, ideas or concepts that are carried out by reorganizing together with legal substance and legal structure..

### **3. Reconstruction of the Prosecutor's Regulatory Authority in Termination of Prosecution Based on Benefit-Based Restorative Justice Values**

Article 140 paragraph (2) letter a states that in the event that the public prosecutor decides to stop the prosecution because there is insufficient evidence or the event turns out to be not a crime or the case is closed by law. The public prosecutor stated this in the Decision Letter. The authority to decide whether a case will be forwarded to the court or removed from the criminal justice system is the role of the public prosecutor. A rigid view of law is one that sees a fixed and certain law, if it is divided it must be repaired. The principle of legality guarantees that every individual who violates the law, if there is sufficient evidence, must be brought before the court. Meanwhile, a more flexible view of the law argues that the law provides principles as a guide that regulate behavior but cannot anticipate every event and its variations in certain situations. Such an approach requires discretion to determine the right decision to apply the law.

Based on the principle of legality, then in criminal procedural law (such as Article 152 paragraph (2) of the German Criminal Procedure Code) the public prosecutor must prosecute all criminal acts as long as the evidence is sufficient, and if they do not carry out a prosecution then it is also a crime. The role of the public prosecutor is limited to conducting an examination of the fulfillment of evidence to prosecute the defendant. Other considerations, such as the public interest which is considered in the opportunity principle, cannot be accepted as a factor that should be considered by the public prosecutor in making a decision. The public

interest can only be used by the judge when making a decision. Adoption of legality is usually related to the European Continental tradition in which law enforcers, at least theoretically, reject the discretion and power given to the legislature. In these systems (such as Germany, Italy and Spain), their Penal Code is the foundation for law enforcement's juridical authority: judges and public prosecutors do not have the authority to modify or abolish parts of their Criminal Code, even though it is needed.

Furthermore, the authority granted to public prosecutors to apply extra-legal considerations in making decisions on prosecuting or not prosecuting is based on the consideration that in society there are interests and values that must be recognized and respected and in realizing this the public prosecutor must be in the best position to carry out profit and loss analysis.

It can be said that by adopting the opportunity principle, three advantages will be obtained as follows:

- a) Prevent negative effects from the rigid application of the legality principle, which in certain situations can lead to injustice. As is currently happening in Indonesia, all cases of a minor nature must be tried in the criminal justice system, giving rise to the irony of justice, the burden on the Supreme Court is getting heavier and further damaging the purpose of sentencing..
- b) By establishing the principle of opportunity, it can increase the individualization of criminal justice. This is in accordance with the *daderstrafrecht* concept so that criminal sanctions become appropriate functions and targets, and can reduce the effect of stigmatization that may be experienced by perpetrators..
- c) By applying the principle of opportunity, it can prevent delays and accumulation of cases in court and detainees in Correctional Institutions, which can undermine all objectives of protecting the rights and interests of convicts.

Furthermore, it is necessary to carry out reconstruction by adding to Article 140 paragraph (2) of the Criminal Procedure Code, in the event that the public prosecutor decides to stop prosecution based on the concept of restorative justice, which is an attempt to divert from the criminal justice process outside the formal process to be resolved by deliberation.

The ultimate goal of this restorative justice concept is to reduce the number of prisoners in prison; eliminate the stigma/stamp and return the perpetrators of crimes to normal human beings; criminals can realize their mistakes, so they don't repeat their actions and reduce the workload of the police, prosecutors and prisons; saving state finances does not lead to harmonization, the perpetrators have been forgiven by the victim, the victim quickly gets compensation; empower the community in overcoming crime and; reintegration of criminals in society.

The term "settlement outside the court" is generally known as a policy carried out by law enforcement officials who have the authority to do the following things: as a determinant of the final outcome of a case of dispute, conflict, dispute or violation, but also has the authority to exercise discretion/waiver a criminal case committed by a certain party, followed by a request to the perpetrator/violator to accommodate the victim's loss. A popular general term is carrying out "peace" in cases of violations of criminal law.

The advantage of using "out-of-court settlement" in solving criminal cases is that the choice of settlement is generally left to the perpetrator and the victim. Another advantage that is also very prominent is the low cost. As a form of compensation for sanctions, the offender can offer compensation that is negotiated/agreed upon with the victim. Thus, justice becomes the fruit of a mutual agreement between the parties themselves, namely the victim and the perpetrator, not based on the prosecutor's calculations and the judge's decision..

It is necessary to state several reasons for the settlement of criminal cases outside the criminal court as follows:

- a) Violations of criminal law are included in the category of complaint offenses, both absolute complaints and relative complaints.
- b) Violation of the criminal law has a fine as a criminal threat and the violator has paid the fine (Article 80 of the Criminal Code).
- c) Violation of the criminal law is included in the category of "violation", not "crime", which is only punishable by a fine.
- d) Violations of criminal law include criminal acts in the field of administrative law which place criminal sanctions as ultimum remedium.
- e) Violation of the criminal law is included in the light category and law enforcement officers use their authority to exercise discretion.
- f) Violations of ordinary criminal law that are stopped or not processed in court (deponir) by the Attorney General in accordance with the legal authority they have.

The application of restorative justice as a reason for settling minor criminal cases in the future is in line with the 2008 Criminal Code concept policy regarding the abolition or abolition of the authority to prosecute criminal acts, as stated in Article 145 letters d, e, and f which stipulates that the prosecution authority is void if: (d). Out-of-process settlement. (e). The maximum criminal fines are paid voluntarily for criminal acts that are committed only subject to a maximum fine of category II. (f). Maximum fines are paid voluntarily for criminal acts that are punishable by a maximum imprisonment of 1 (one) year or a maximum fine of category III. Meanwhile, as a reason for removing the authority to carry out a sentence for an offender who has been sentenced by a judge in the form of imprisonment, the penal mediation in the execution stage is in line with Article 57 of the Criminal Code Bill on changes or adjustments to punishment, which can be in the form of revocation or termination of the remaining sentence or action and change of type. criminal or other actions..

## F. Conclusion

From the description that has been discussed, conclusions can be drawn:

1. The current construction of the Attorney General's authority regulation in Termination of Prosecution, The Authority of the Public Prosecutor in Termination of Prosecution is based on Article 140 paragraph (2) of the Criminal Procedure Code. Where the termination of the prosecution by the Public Prosecutor is insufficient evidence or the actions of the suspect are not a crime or the case is closed by law. The Public Prosecutor receives the case dossier from the investigator which, after being examined and examined, turns out to be incomplete, especially in matters relating to the prosecution process, the Public Prosecutor returns the case dossier to the investigator to immediately complete it and carry out additional investigations in the form of instructions from the Public Prosecutor to fulfill by the Investigator within 14 (fourteen) days from the time the file is received by the Investigator. If new matters are found in the case which make it impossible for the case to be submitted or delegated to the court, the prosecution shall be terminated. Birth of Perja No. 15 of 2020 gives the prosecutor's authority to stop prosecution based on restorative justice as a breakthrough in solving criminal acts.
2. Weaknesses in the construction of regulations on the prosecutor's authority in terminating the current decision, namely first, weakness in substance, the case is closed for the sake of law Article 140 paragraph (2), letter a of the Criminal Procedure Code has another formulation that has the same purpose, namely in Article 14 letter h of the Criminal Procedure Code concerning the authority of the public prosecutor close the case for the sake of law. A case which is closed for the sake of law or closed for the sake of law is carried out by the public prosecutor before carrying out a prosecution because with such grounds it is impossible for the public prosecutor

to be able to prosecute a person who the investigator is suspected of having committed a certain crime. . secondly structural weaknesses, the termination of prosecution by the public prosecutor, one of which is the closure of the case for the sake of law as stipulated in Article 14 letter h in conjunction with Article 140 paragraph (2) letter a of the Criminal Procedure Code, can be considered as an implementation of the opportunity principle. The principle of legality referred to in criminal procedural law as a basic principle in the prosecution system has a very different meaning from the principle of legality in criminal law as the basis for the enactment of criminal law. Weaknesses in the legal culture, the role of the prosecutor as a public prosecutor must not be mixed up with any power so that he can achieve goals in law enforcement and can be led to carry out his duties based on the applicable regulations so that the rule of law is realized, protecting the public interest, and upholding human rights. To guarantee the independence of prosecutors in the judicial field in the criminal justice system, which are required to be free and without interference from any party, it is necessary to renew or reorganize or restructure the prosecutor's institution in a legal culture so that it can maintain the independence of prosecutors in carrying out their duties. . In the case of a crime that is classified as minor, many still end up in court and eventually receive prison sentences. One form of law enforcement that is carried out without case selection, namely crimes that are classified as mild, has received a social reaction from the wider community. The continued sense of justice in society for ways of solving minor crimes that do not provide space for non-formalistic settlement methods, as well as the positivistic view that has been confirmed by law enforcement officials in law enforcement practices and placing procedures as the basis for legality to uphold justice, is even more important of justice itself.

3. Reconstruction of the Prosecutor's Regulatory Authority in Termination of Prosecution Based on the Value of Benefit-Based Restorative Justice, the reconstruction is carried out by adding to Article 140 paragraph (2) of the Criminal Procedure Code, in the event that the public prosecutor decides to stop prosecution based on the concept of restorative justice, which is an attempt to divert from the criminal justice process outside the formal process to be resolved by deliberation.

## **G. Implications**

### **1. Theoretical Implications**

From a theoretical perspective, it is stated in Article 140 paragraph 2 of the Criminal Procedure Code. Termination of prosecution is not possible if it refers to the provisions of Article 140 paragraph 2 letter a. A statement for the sake of law there is an authority that only belongs to the Attorney General. Termination of prosecution also cannot be implemented in other cases due to the conditions contained in Article 140 paragraph (2) of the Criminal Procedure Code..

A legal settlement besides requiring legal certainty and justice must also have a beneficial value. The value of benefits must be an important indicator in law enforcement and settlement, namely benefits for the perpetrators as well as more importantly benefits for society in general. So far, the focus of law enforcement has placed more emphasis on legal certainty, but has neglected other legal objectives, namely justice and expediency. Law enforcement that forgets useful values results in a lack of legal values in the community. The weak legal culture and legal awareness in today's society is caused by the absence of the value of legal benefits in law enforcement.

### **2. Practical Implications**

Article 140 paragraph (2) letter a states that in the event that the public prosecutor decides to stop the prosecution because there is

insufficient evidence or the event turns out to be not a crime or the case is closed by law. The public prosecutor stated this in the Decision Letter. The authority to decide whether a case will be forwarded to the court or removed from the criminal justice system is the role of the public prosecutor. The principle of legality guarantees that every individual who violates the law, if there is sufficient evidence, must be brought before the court. Meanwhile, a more flexible view of the law argues that the law provides principles as a guide that govern behavior but cannot anticipate every event and its variations in certain situations.

#### **H. Suggestion**

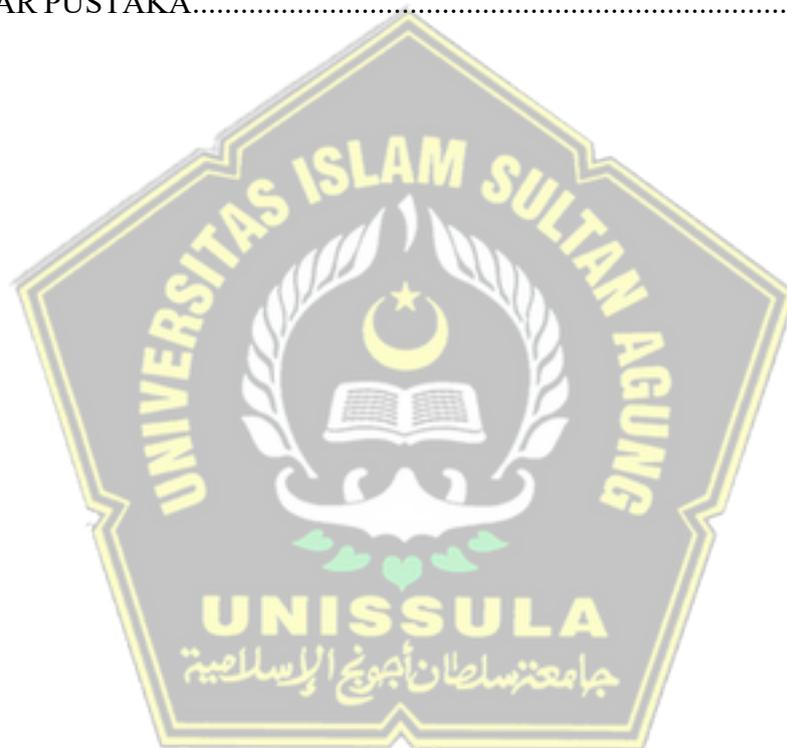
1. The approach or concept of restorative justice needs to be made up of a legal umbrella with a higher degree such as a law or set forth in the Criminal Code. Likewise with penal mediation so that a high degree of legal umbrella is given as soon as possible by making a law or being included in the new draft KUHAP regarding penal mediation..
2. Law enforcers must have an understanding of stopping prosecution with the concept of restorative justice and the terms and mechanisms in criminal cases to be more selective and careful in imposing criminal articles on criminal offenders. So that the goals of punishment, namely certainty, benefit and justice are felt by perpetrators of minor crimes and victims get recovery of losses and the goals of restorative justice are achieved.
3. For the community to prioritize the settlement of a crime that is classified as mild using a restorative justice approach because basically this restorative settlement provides more justice and benefits for victims and perpetrators.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI .....	iii
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI .....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK .....	vii
ABSTRACT.....	viii
RINGKASAN DISERTASI.....	ix
DAFTAR ISI.....	lxii
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Penelitian .....	1
B. Rumusan Masalah.....	17
C. Tujuan Penelitian .....	18
D. Kegunaan Penelitian .....	18
E. Kerangka Konseptual.....	20
F. Kerangka Teoritis.....	24
G. Kerangka Pemikiran.....	75
H. Metode Penelitian .....	76
I. Orisinalitas Penelitian .....	83
J. Sistematika Penulisan .....	84

BAB II	: TINJAUAN PUSTAKA	
	A. Tinjauan Umum tentang Hukum Pidana.....	87
	B. Tinjauan Umum tentang Kejaksaan .....	125
	C. Tinjauan Umum tentang Penuntutan.....	135
	D. Tinjauan Umum tentang Restorative Justice.....	142
	E. Penghentian Penuntutan Pidana berdasarkan Restorative Justice dalam Perspektif Islam.....	151
BAB III	: KONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN DALAM PENGHENTIAN PENUNTUTAN SAAT INI.....	157
	A. Penghentian Penuntutan Perkara oleh Jaksa berdasarkan Hukum Acara Pidana.....	157
	B. Pelaksanaan Penghentian Penuntutan oleh Jaksa.....	164
BAB IV	: KELEMAHAN KONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN DALAM PENGHENTIAN PUTUSAN SAAT INI.....	178
	A. Kelemahan Substansi Hukum.....	178
	B. Kelemahan Struktur Hukum .....	185
	C. Kelemahan Kultur Hukum.....	189
BAB V	: REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN DALAM PENGHENTIAN PENUNTUTAN BERDASARKAN NILAI KEADILAN RESTORATIF BERBASIS KEMANFAATAN .....	195
	A. Perbandingan dengan Negara Lain .....	195

B. Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Kejaksaan dalam Penghentian Penuntutan Melalui Keadilan Restoratif Berbasis Kemanfaatan .....	203
<b>BAB VI : PENUTUP</b>	
A. Simpulan .....	227
B. Implikasi.....	230
C. Saran.....	231
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>233</b>





# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai suatu negara hukum modern, memiliki tujuan untuk menciptakan keadilan, kepastian hukum, dan kesejahteraan bagi rakyat. Dalam konsep negara hukum modern atau negara hukum sosial, negara berkewajiban mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat, baik kesejahteraan sosial maupun ekonomi.

Sistem hukum suatu negara akan terbentuk dari pertumbuhan tata nilai hukum yang berlaku dalam masyarakat dan organisasi alat perlengkapan negara penegak hukum negara itu sendiri. Pandangan sejarah, sosial ekonomi, filsafat, dan politik bangsa merupakan sumber yang menentukan terbentuknya pola sistem hukum, selanjutnya dikatakan:<sup>1</sup>

*“Negara Republik Indonesia adalah negara berdasarkan hukum. Ketentuan ini tercantum dalam penjelasan UUD 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa, “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum,” hal ini sudah sesuai dengan dengan hakekat tujuan didirikannya negara Republik Indonesia yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia. Oleh sebab itu seluruh aspek kehidupan baik dalam bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, dan*

---

<sup>1</sup> Bambang Poernomo, *“Pola Dasar Teori–Azas Umum Hukum Acara Pidana Penegakan Hukum Pidana”*, Liberty, Yogyakarta, 1998, Hml. 70.

pertahanan keamanan diatur dan di tata di dalam hukum, sehingga permasalahan yang timbul dalam masyarakat di selesaikan menurut ketentuan hukum yang berlaku ( *rule of law* ).

Dengan adanya persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan, setiap warga Negara yang terbukti melanggar hukum yang berlaku akan mendapat sanksi sesuai perbuatan yang dilakukannya. Bisa dikatakan, hukum tidak memandang siapa itu pejabat, rakyat sipil atau militer, jika melanggar hukum akan mendapat sanksi sesuai perbuatan yang dilakukannya.

Oleh karena itu sudah sepantasnya setiap orang yang melakukan perbuatan baik perbuatan yang melanggar hukum atau tidak melanggar hukum akan mendapatkan akibat dari perbuatannya tersebut. Hal ini sesuai dengan pendapat Karni yang mengatakan bahwa:<sup>2</sup>

“Bagian dari hukum yang mengadakan dasar atau aturan-aturan untuk menentukan perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang dengan disertai ancaman sanksi berupa suatu pidana tertentu, bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut menentukan kapan dan dalam hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancam, menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka.”

---

<sup>2</sup> Karni, “*Ringkasan Tentang Hukum Pidana*”, Balai Buku Indonesia, Surabaya, 1995, hlm, 9.

Dalam Alinea Pertama Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa : “...Sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan”. Pada Alinea Kedua terdapat kata-kata “...mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”. Pada Alinea Ketiga diakui adanya “...kehidupan kebangsaan yang bebas,...”, kemudian pada Alinea Keempat dijumpai kata-kata “...memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Semuanya itu merupakan dasar bahwa Indonesia adalah negara hukum modern karena memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dalam bidang politik, sosial, ekonomi, dan pendidikan.

Selain itu, pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mengatur hak-hak warga negara, yang meliputi kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; hak-hak atas pekerjaan dan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan; kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan; kebebasan untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaan itu; tiap-tiap warga negara berhak untuk mendapat pengajaran; fakir-miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara,

perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluarga-an; dan bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Hak-hak asasi warga negara yang meliputi hak-hak politik, ekonomi, sosial, dan budaya sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukan hanya sekadar dijamin dan diakui oleh negara. Negara berkewajiban mewujudkan hak-hak tersebut karena hak-hak tersebut merupakan tujuan negara, yaitu masyarakat yang adil dan makmur.

Sebagai negara hukum, yang berlandaskan pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa : “Negara Indonesia adalah negara hukum”, maka segala tindakan para penyelenggara negara maupun masyarakat harus berdasarkan atas hukum, dan sebagai negara hukum, Indonesia harus mengupayakan perlindungan terhadap hak asasi warga negaranya. Tidak ada yang bisa mengabaikan bahkan merampas hak-hak warga negara, termasuk negara sekalipun.

Bagir Manan mengemukakan bahwa ajaran negara hukum memuat 3 (tiga) dimensi penting, yaitu :<sup>3</sup>

1. Dimensi politik, negara hukum memuat prinsip pembatasan kekuasaan, yang menjelma dalam keharusan paham negara untuk berkonstitusi, melakukan pembagian (pemisahan) kekuasaan, kemerdekaan kekuasaan

---

<sup>3</sup> Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan Kedua, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 7.

kehakiman, dan memberi jaminan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi;

2. Dimensi hukum, negara hukum harus menciptakan suatu tertib hukum dan perlindungan hukum bagi setiap orang tanpa diskriminasi;
3. Dimensi sosial ekonomi, negara hukum (negara atau pemerintah) harus mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial.

Dalam rangka memberika perlindungan hukum bagi warga negaranya, dan untuk mewujudkan cita hukum bangsa Indonesia dan sekaligus tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kegunaan hukum (kemanfaatan hukum), institusi-institusi penegak hukum sangat penting peranannya, terutama dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang berkaitan dengan penegakan hukum. Berkaitan dengan penegakan hukum ini diperlukan juga fungsi pengawasan, baik yang bersifat preventif maupun represif, untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, agar lebih menjamin penegakan hukum secara konsisten dan konsekuen.<sup>4</sup>

Penegakan hukum sebagai usaha semua kekuatan bangsa termasuk Indonesia, menjadi kewajiban kolektif semua komponen bangsa. Penegakan hukum merupakan salah satu persoalan yang serius bagi bangsa Indonesia.<sup>5</sup> 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

---

<sup>4</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, 2005, hlm. 36.

<sup>5</sup> 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, hlm. 1.

untuk menciptakan atau memulihkan keseimbangan tatanan di dalam masyarakat adalah penegakan hukum.<sup>6</sup>

Abdulkadir Muhammad mengungkapkan bahwa penegakan hukum dapat dirumuskan sebagai usaha melaksanakan hukum sebagaimana mestinya dan jika terjadi pelanggaran, maka hal yang harus dilakukan adalah memulihkan hukum yang dilanggar itu supaya ditegakkan kembali.<sup>7</sup> Notohamidjojo mengatakan bahwa setidaknya terdapat empat norma penting dalam penegakan hukum, yaitu kemanusiaan, keadilan, kepatutan, dan kejujuran.<sup>8</sup>

Penegakan hukum merupakan bagian tak terpisahkan dari pembangunan hukum, sedangkan pembangunan hukum itu sendiri adalah komponen integral dari pembangunan nasional. Penegakan hukum sebagai landasan tegaknya supremasi hukum, tidak saja menghendaki komitmen ketaatan seluruh komponen bangsa terhadap hukum, tetapi mewajibkan aparat penegak hukum menegakkan dan menjamin kepastian hukum.<sup>9</sup>

Penegakan hukum saat ini terkesan, bagaimana memasukan pelaku tindak pidana ke penjara, sehingga para pelaku tindak pidana semua terkumpul di lembaga pemasyarakatan, konsekuensinya membuat penjara penuh dengan para terpidana, bahkan lembaga pemasyarakatan saat ini *over* kapasitas dan menjadi masalah utama dalam lingkungan lapas di Indonesia.

---

<sup>6</sup> Edi Setiadi dan Kristian, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan Hukum Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2017, hlm. 135.

<sup>7</sup> Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Citra aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm.115.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Marwan Effendy, *Pemberantasan Korupsi dan Good Governance*, Cetakan Pertama, Timpani Publishing, Jakarta, 2010, hlm. 39.

Hal ini terjadi karena semua perkara baik perkara besar maupun kecil ataupun perkara berat maupun ringan semua diselesaikan melalui mekanisme peradilan yang berujung pada pemidanaan penjara, alternatif lain tentunya perlu dipertimbangkan seperti konsep *restorative justice*, di Indonesia konsep ini telah di pergunakan dalam peradilan anak contohnya, dalam menangani perkara anak dengan menggunakan diversi dan konsep *restorative justice*.<sup>10</sup>

Tujuan utama dari keadilan restoratif adalah pemulihan sedangkan tujuan keduanya adalah ganti rugi. Dengan konsep tersebut dapat diartikan bahwa proses penegakan hukum atau penanggulangan tindakan pidana melalui pendekatan restoratif adalah suatu proses penyelesaian tindak pidana yang bertujuan untuk memulihkan keadaan yang di dalamnya termasuk ganti rugi terhadap korban melalui cara-cara tertentu yang disepakati oleh para pihak yang terlibat.<sup>11</sup>

Menurut pendapat Tony F. Marshall, *restorative justice* adalah sebuah proses dimana semua pihak yang berkepentingan dalam pelanggaran tertentu bertemu bersama untuk menyelesaikan secara bersama bagaimana menyelesaikan akibat dari pelanggaran tersebut demi kepentingan masa depan. Pihak yang terlibat dalam *restorative justice* yaitu mediator, korban dan keluarganya, pelaku dan keluarganya dan wakil masyarakat.<sup>12</sup> Prasyarat pelaksanaan *restorative justice* adalah:<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> M. Musa, *Peradilan Restoratif Suatu Pemikiran Alternatif System Peradilan Anak Di Indonesia*, [www.Peradilanrestorative.Com](http://www.Peradilanrestorative.Com), diakses tanggal 31 Juli 2022

<sup>11</sup> Rufinus Hotmaulana Hutauruk, *Penanggulangan Kejahatan Korporasi Melalui Pendekatan Restoratif Suatu Terobosan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm. 107.

<sup>12</sup> M. Musa, *Peradilan Restoratif Suatu Op Cit.*.

<sup>13</sup> *Ibid*

- a. Pernyataan bersalah dari pelaku
- b. Persetujuan korban
- c. Persetujuan pihak aparat penegak hukum
- d. Dukungan masyarakat setempat

Sistem pemidanaan yang selalu bermuara pada hukuman penjara mengalami dilematis oleh aparat penegak hukum salah satunya Jaksa. Jaksa yang menangani perkara dalam tahap penuntutan tidak dapat menghentikan penuntutan jika alasan yang diberikan tidak sesuai dengan persyaratan hukum tertulis. Untuk perkara yang sudah berhasil melewati tahap penuntutan akan dilanjutkan ke tahap putusan oleh hakim pengadilan. Hukuman penjara menjadi salah satu bentuk putusan oleh negara kepada Terdakwa, tujuannya untuk memberikan efek jera.

Banyak kasus dengan persentase kerugian akibat perbuatan pidana itu kecil cenderung tetap diproses bahkan seringkali Terdakwa dihukum penjara. Hal ini sudah menjadi pro dan kontra bagi masyarakat. Masyarakat menilai kasus dengan kerugian kecil tersebut tidak perlu dilanjutkan sampai ke Pengadilan. Hal ini juga beralasan semakin banyak kasus kecil yang diputus oleh hakim maka orang yang dipenjara juga akan bertambah banyak. Kapasitas penjara yang terbatas dengan jumlah penghuni yang berlebihan akan menjadi masalah serius yaitu *over capacity* narapidana di lembaga pemasyarakatan. Dengan terjadinya *over capacity* di lembaga pemasyarakatan mengakibatkan biaya yang dikeluarkan oleh negara untuk narapidana juga akan menjadi

semakin besar. Hal tersebut akan menjadi masalah yang tak kunjung ada jalan keluarnya oleh negara.

Solusi yang diberikan oleh Kejaksaan untuk menjawab keresahan masyarakat terhadap permasalahan tersebut yaitu penghentian penuntutan. Penghentian penuntutan yang dilaksanakan oleh Jaksa berdasarkan pada keadilan restoratif. Restoratif berasal dari kata restorasi yang berarti pengembalian atau pemulihan kepada keadaan semula. Banyak kata yang digunakan untuk mendefinisikan tentang keadilan restoratif tersebut seperti *communitarian justice* (keadilan komunitarian), *positive justice* (keadilan positif), *relational justice* (keadilan relasional), *reparative justice* (keadilan reparatif), dan *community justice* (keadilan masyarakat).<sup>14</sup> Keadilan restoratif merupakan upaya penyelesaian perkara pidana yang melibatkan Pelaku, Korban, keluarga Pelaku atau keluarga Korban, serta masyarakat untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang tujuan utamanya untuk mengembalikan hak-hak Korban yang dirugikan. Maka dari itu dibentuklah Peraturan Kejaksaan No. 15 tahun 2020 tentang penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif. Keluarnya Peraturan Kejaksaan No. 15 Tahun 2020, menyatakan Jaksa berwenang untuk menghentikan tuntutan terhadap Tersangka untuk kasus tertentu jika ada kata sepakat damai antara Korban dan Tersangka. Kebijakan *Restorative Justice* Melalui Peraturan Jaksa Agung (Perja) No.15 Tahun 2020 yang diundangkan pada tanggal 22 Juli

---

<sup>14</sup> UNODC, *Handbook on Restorative Justice Programmes*, United Nations Publication, New York, 2006, hlm. 6

2021 diharapkan mampu menyelesaikan perkara tindak pidana ringan (*Tipiring*) selesai tanpa ke meja hijau. Sejak dikeluarkannya Perja itu, sudah 300 perkara telah dihentikan Jaksa diseluruh tanah air, Dikeluarkannya Perja ini untuk merestorasi kondisi ke semula sebelum terjadi “kerusakan” yang ditimbulkan oleh perilaku seseorang (tersangka). Adapun syarat penghentian penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif terdapat dalam Pasal 5 yang berbunyi:

(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 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 Rp. 2.500.000,00 (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 narkotika;
- d. tindak pidana lingkungan hidup; dan
- e. tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi.

Dengan pendekatan keadilan restoratif, diharapkan Korban dan Pelaku tindak pidana dapat mencapai perdamaian dengan mengedepankan *win-win solution* agar kerugian Korban tergantikan dan pihak Korban memaafkan Pelaku tindak pidana. Diharapkan Peraturan Kejaksaan tersebut dapat berjalan dengan baik dan dapat membantu masyarakat yang ingin mengakhiri permasalahan tersebut dengan perdamaian antar pihak saja. Undang-Undang Kejaksaan melandasi Jaksa Penuntut Umum untuk menggali nilai keadilan di masyarakat. Disitulah, kewenangan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif lahir.

Praktek yang diturut penuntut umum di Indonesia sejak jaman Belanda adalah lain, yaitu menganut prinsip oportunitas yang menggantungkan hal akan dilakukan suatu tindakan kepada keadaan yang nyata dan ditinjau satu persatu. Dalam praktek ada kalanya, sudah terang seseorang melakukan suatu kejahatan akan tetapi keadaan yang nyata adalah sedemikian rupa, sehingga kalau seseorang dituntut di muka hakim, kepentingan Negara akan sangat dirugikan.

Secara sederhana *deponering* dapat di pahami sebagai wewenang jaksa agung untuk tidak menuntut suatu perkara karna alasan kebijakan. Perkara tersebut tidak di limpahkan ke pengadilan melainkan di “kesampingkan”. *Deponering* adalah hak istimewa kejaksaan untuk mengesampingkan perkara karena alasan kepentingan umum yang lebih besar yang akan dilindungi. Hak tersebut di atur dalam pasal 35 huruf b Undang – Undang Nomer 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan yang berbunyi , "Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum". Dalam hal ini bisa di lakukan apabila sudah menerima legilatif,eksikutif,dan yudikatif, sedangkan di dalam KUHAP pasal 46 ayat 1 huruf yang berbunyi:“Perkara tersebut dikesampingkan demi kepentingan umum atau perkara tersebut ditutup demi hukum, kecuali apabila benda itu diperoleh dari suatu tindak pidana atau yang dipergunakan untuk melakukan suatu tindak pidana”. dan terdapat dalam Penjelasan Pasal 77 KUHAP berbunyi: “Yang dimaksud dengan penghentian

penuntutan tidak termasuk penyampingan perkara untuk kepentingan umum menjadi wewenang Jaksa Agung”.<sup>15</sup>

Penghentian penyidikan dan penuntutan bagian dari proses pidana oleh Polisi dan Jaksa, dalam hukum pidana terdapat indikasi perkara yang dihentikan berupa tidak cukup alat bukti, ada pula dioportunitas wewenang Jaksa Agung yakni “menghentikan perkara” berbeda dengan “tidak menuntut perkara”. Doktrin tidak menuntut perkara terletak pada (1) tidak menuntut perkara; (2) alasan kepentingan umum; (3) Kewenangan Jaksa/Jaksa Agung bukan oleh Polisi. Penyimpangan terhadap prinsip negara hukum akan berimbas pada perlindungan Hak Asasi Manusia, sebagai bagian yang sangat mendasar bagi manusia, yang mengharuskan perlindungannya bersifat menyeluruh tanpa diskriminasi dalam arti tidak ada perbedaan suku, agama, ras, sosial dan golongan.

Kewenangan untuk tidak menuntut perkara kriminal telah dikenal pada masa sebelum Indonesia merdeka berdasarkan pada prinsip “*nolle prosequi*” sebagai hak *prerogatif* Jaksa Agung sebelum perkara diteruskan ke pengadilan, sebagaimana dikatakan oleh C. Hamton,<sup>16</sup> sehingga dengan demikian dalam proses perkara pidana terdapat beberapa kemungkinan untuk tidak meneruskan perkara pidana ke pengadilan.

Dalam pelaksanaan pendekatan keadilan restoratif berdasarkan Peraturan Kejaksaan RI No. 15 Tahun 2020 ini terlihat bahwa peraturan tersebut

---

<sup>15</sup> P.A.F. Lamintang, dan Theo Lamintang, “*Pembahasan KUHAP Menurut Ilmu Pengetahuan Hukum Pidana dan Yurisprudensi*”, Sinar Grafika, Jakarta, 2010 hlm. 297

<sup>16</sup> Bambang Poernomo, *Asas-asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta. 1994, Hlm.42

menitikberatkan pada kesepakatan perdamaian antara pelaku dan korban dan bagaimana kemudian hukum acara mengakui keberadaan kesepakatan perdamaian tersebut sebagai kesepakatan yang memiliki kekuatan hukum. Sebagaimana infestasi konkrit dari sebuah paradigma pemidanaan bukan untuk pembalasan melainkan sebagai pemulihan, Kejaksaan melakukan langkah strategis dengan mengeluarkan Peraturan Kejaksaan RI Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.<sup>17</sup>

Dalam hal lain, Peraturan Kejaksaan RI No. 15 Tahun 2020 juga memuat mengenai pembatasan pelaksanaan keadilan restoratif sehingga tidak hanya diartikan sebagai sebatas sebuah kesepakatan perdamaian karena jika demikian proses yang berjalan justru akan terjebak pada sebatas menjalankan fungsi secara prosedur saja sehingga kebenaran (khususnya kebenaran materil) dan keadilan tidak dapat tercapai.<sup>18</sup> Peraturan ini juga dianggap sebagai substansi hukum (*legal substance*) diformulasikan untuk mengeliminasi paham *rigid positivistik* dengan lebih mengedepankan hukum progresif berlabel keadilan restoratif (*restorative justice*). Adapun keadilan restoratif merupakan penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan bukan pembalasan.

---

<sup>17</sup> Andri Kristanto, Kajian Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, *LEX Renaissance* NO. 1 VOL. 7 JANUARI 2022: 180-193

<sup>18</sup> Mahendra, Adam Prima, "Mediasi Penal Pada Tahap Penyidikan Berlandaskan Keadilan Restoratif", *Jurnal Jurist-Diction*, 3(4), 2020, hlm. 1153–1178.

Salah satu yang menjadi kelemahan dalam Perja ini adalah kepastian hukum yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (5), yang menyebutkan untuk tindak pidana ayat (3) dan (4) tidak berlaku dalam hal terdapat keadaan kasuistik yang menurut pertimbangan Penuntut Umum dengan persetujuan Kepala Cabang Kejaksaan Negeri atau Kepala Kejaksaan Negeri tidak dapat dihentikan penuntutan. Sedangkan dalam Perja ini sendiri tidak ada informasi terkait apa parameter yang digunakan Penuntut Umum dalam memutuskan suatu kasus perkara pidana terdapat kasuistik atau tidak, sehingga jika merujuk pada pasal ini ukuran kasus seperti apa yang bisa atau tidak bisa dihentikan berdasarkan Keadilan Restoratif masih belum pasti. Maka dari itu, Pasal 5 ayat (5) ini bisa menjadi celah untuk masalah dan juga multitafsir dalam pengaplikasian tindak pidana ayat (3) dan (4).

Dalam pelaksanaan kesepakatan juga memuat mengenai adendum perjanjian yaitu diberikan kepada tersangka dengan keadaan ketika pelaku sudah berusaha keras untuk memenuhi kesepakatan ternyata tidak dapat melaksanakan tetapi dengan itikad baik seperti walaupun sudah berusaha tidak dapat menyelesaikan kewajiban secara tuntas. Proses adendum perjanjian tetap harus mendapatkan persetujuan korban. Terhadap perjanjian perdamaian dapat dilakukan perubahan pasal tertentu ataupun bila korban mengizinkan dapat melakukan dengan beberapa syarat.

Berdasarkan uraian di atas maka pemenuhan HAM dalam keadilan restoratif dapat terpenuhi apabila pelaksanaan keadilan berfokus terhadap pada pemulihan korban. Dengan kata lain, prinsip HAM dalam Keadilan yang

mengedepankan pemulihan kerugian yang diderita korban, tidak lagi fokus pada penghukuman pelaku. Dalam hal ini, Kejaksaan menjadi mediator ataupun fasilitator dalam memulihkan kerugian korban sebagaimana tanggung jawab negara dalam memberikan jaminan perlindungan terhadap korban tindak pidana.

Berdasarkan uraian di atas, maka sangat penting untuk dilakukan penelitian secara lebih mendalam mengenai regulasi dalam penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif yang berbasis nilai keadilan sebagai perwujudan negara hukum dan negara kesejahteraan Indonesia, oleh karena itu, penulis sangat tertarik melakukan penelitian yang dalam bentuk disertasi dengan tema : ***“Rekonstruksi Regulasi kewenangan kejaksaan dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif Berbasis Nilai Kemanfaatan.”***

## **B. Rumusan Masalah**

Dalam penulisan penelitian ini, penulis telah merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut

1. Bagaimana regulasi kewenangan kejaksaan dalam penghentian penuntutan berdasarkan nilai keadilan restorative saat ini?
2. Apa kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan kejaksaan dalam penghentian penuntutan berdasarkan nilai keadilan restorative saat ini?

3. Bagaimana Rekonstruksi Regulasi kewenangan kejaksaan dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif Berbasis kemanfaatan?

### C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan regulasi kewenangan kejaksaan dalam penghentian penuntutan berdasarkan nilai keadilan restorative saat ini;
2. Untuk menganalisis dan menelaah kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan kejaksaan dalam penghentian penuntutan berdasarkan nilai keadilan restorative saat ini;
3. Untuk mengemukakan dan mendeskripsikan Rekonstruksi Regulasi kewenangan kejaksaan dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif Berbasis kemanfaatan.

### D. Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan, baik kegunaan dari aspek teoritik dan aspek praktik, sebagai berikut:

1. Teoritik :
  - a. Untuk menentukan teori atau konsep baru tentang pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restorative;

- b. Untuk mengembangkan ilmu hukum, khususnya dalam hukum acara pidana terkait kewenangan Kejaksaan dalam penghentian penuntutan perkara pidana;
  - c. Bermanfaat sebagai bahan acuan, maupun referensi di bidang ilmu hukum, di kalangan akademisi, pemerintah, dan masyarakat pada umumnya, sekaligus dapat dijadikan perbandingan bagi penelitian-penelitian yang sejenisnya;
  - d. Diharapkan dapat menjadi bahan informasi dalam peningkatan pengetahuan, pemahaman bagi para penegak hukum, pemerintah, dan instansi terkait dengan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang hukum acara pidana dalam upaya maksimalisasi penyelesaian perkara pidana dan memperkuat peran jaksa dalam pelaksanaan domitus litis.
2. Praktik :
1. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah dan instansi terkait apabila terjadi permasalahan penghentian penuntutan dalam implementasi keadilan restorative yang mengindikasikan kemanfaatan dalam penyelesaian perkara pidana sebagai bentuk tugas dan tanggung jawab Kejaksaan kepada negara untuk mewakili kepentingan dan hak-hak rakyat;
  2. Sebagai bahan sosialisasi mengenai pentingnya pembentukan peraturan hukum terkait kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam penghentian penuntutan dalam implementasi keadilan

restorative yang mengindikasikan kemanfaatan dalam penyelesaian perkara pidana.

## E. Kerangka Konseptual

### 1. Rekonstruksi

Rekonstruksi dalam kamus Bahasa Indonesia diartikan sebagai pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula. Rekonstruksi berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu hingga konsep pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir terdahulu sehingga sesuatu coba untuk dibangun kembali sesuai dengan keadaan sebenarnya dan terhindar dari subjektifitas yang berlebihan, yang nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin dibangun tersebut.<sup>19</sup>

### 2. Regulasi

Dalam KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) regulasi diartikan sebagai sebuah peraturan, regulasi merupakan cara untuk mengendalikan manusia atau masyarakat dengan suatu aturan atau pembatasan tertentu. Penerapan regulasi biasa dilakukan dengan berbagai macam bentuk, yakni

---

<sup>19</sup> Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, hlm. 8-9.

pembatasan hukum yang diberikan oleh pemerintah, regulasi oleh suatu perusahaan, dan sebagainya. Alasan utama dalam hal regulasi adalah untuk melindungi individu yang dalam hal kerugian informasi. Misalnya jika tidak terdapat adanya asimetri informasi dalam suatu keadaan yang mengakibatkan seluruh tindakan manajer dan informasi dapat diobservasi oleh semua pihak, sehingga akibatnya yaitu tidak ada kebutuhan untuk melindungi individu dari konsekuensi pada kerugian informasi.

### 3. Kewenangan

Kata dasar kewenangan adalah “wewenang”. Wewenang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat atau kekuasaan adalah kemampuan untuk memaksakan kehendak. Dalam hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>20</sup>

Menurut H.D Stout bahwa wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.<sup>21</sup>

### 4. Kejaksaaan

Menurut ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, disebutkan bahwa : “Kejaksaaan

---

<sup>20</sup> Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 79.

<sup>21</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 71.

Republik Indonesia adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”,<sup>22</sup> sedangkan istilah jaksa adalah istilah yang berasal dari Indonesia asli (Hindu-Jawa) yang telah dikenal sejak zaman Majapahit sebagai nama pejabat negara yang melaksanakan peradilan, kemudian di dalam Pepakem Cirebon dipakai istilah Jaksa *Pepitu* untuk menyatakan susunan pengadilan. Di zaman Mataram (abad 17) istilah Jaksa dipakai sebagai nama pejabat yang melaksanakan peradilan terhadap perkara *padu*, yaitu perkara mengenai kepentingan perseorangan yang tidak dapat lagi didamaikan secara kekeluargaan oleh hakim desa setempat.<sup>23</sup>

#### 5. Penghentian penuntutan

Penghentian Penuntutan adalah tindakan Penuntut Umum untuk berdasarkan alasan tertentu baik berdasarkan asas legalitas (alasan yuridis) maupun asas oportunitas (demi kepentingan umum), tidak melimpahkan berkas perkara ke pengadilan

Didalam pasal 140 KUHAP mengatur mengenai penghentian tuntutan yang memiliki alasan yang sama dengan penghentian penyidikan. Bunyi pasal 140 KUHAP adalah: “Dalam hal penuntutan umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana, atau

---

<sup>22</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan Republik Indonesia, Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 127.

<sup>23</sup> Hilman Hadikusuma, *Hukum Waris Adat*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 169.

perkara ditutup demi hukum, penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan”.

Setelah penuntut umum menerima hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik maka penghentian penuntutan dapat dilakukan dengan ketentuan bahwa hasil penyidikan tersebut setelah perkara dilimpahkan ke penuntut umum.

#### 6. Keadilan Restoratif

Keadilan restoratif adalah suatu metode yang secara filosofinya dirancang untuk menjadi suatu resolusi penyelesaian dari konflik yang sedang terjadi dengan cara memperbaiki keadaan ataupun kerugian yang ditimbulkan dari konflik tersebut. Konsep keadilan restoratif itu sendiri nampaknya belum sepenuhnya dipahami secara komprehensif oleh para penegak hukum dan masyarakat secara umum. Lebih dari itu, sebagaimana dikemukakan oleh banyak penulis, kriteria yang digunakan untuk mendefinisikan konsep keadilan restoratif dan bagaimana program keadilan restoratif diimplementasikan pada level praktik sesungguhnya masih diselimuti oleh perdebatan. Beberapa kalangan memahami keadilan restoratif dan mediasi sebagai sesuatu yang sinonim. Alhasil, keadilan restoratif kerap dipahami sebagai suatu usaha untuk mencari penyelesaian konflik secara damai di luar pengadilan. Kalangan lain berpendapat bahwa meskipun mediasi secara tradisional kerap diasosiasikan dengan keadilan restoratif, tetapi keduanya bukanlah hal yang sama. Oleh karena itu, program keadilan restoratif pada dasarnya bersifat melengkapi dan bukan

menggantikan sistem peradilan pidana yang sudah ada. Di lain pihak, ada pula yang berpendapat jika keadilan restoratif diintegrasikan ke dalam sistem peradilan pidana, dikhawatirkan kekuatan lembaga peradilan akan merusak dan mengubah tujuan keadilan restoratif.<sup>24</sup>

## F. Kerangka Teori

### 1. *Grand Theory* (Teori Kewenangan)

Dalam literatur Hukum Administrasi, dikenal tiga cara perolehan wewenang atau kewenangan berurut-turut, yakni : atribusi, delegasi, dan mandat, dalam dimensi legalitas tindak pemerintahan. Ketiga cara memperoleh wewenang tersebut, yakni sebagai berikut :<sup>25</sup>

- a. Atribusi, pemberian kewenangan oleh pembentuk undang-undang kepada organ atau badan/pejabat pemerintah, inilah yang disebut “atribusi”. Dalam konteks ini “pembentuk undang-undang” menciptakan suatu wewenang pemerintahan “yang baru”, dan menyerahkannya kepada suatu lembaga/organ pemerintahan. Penyerahan wewenang itu bisa kepada lembaga/organ pemerintahan yang telah ada atau untuk lembaga/organ pemerintahan yang baru diciptakan.

Sejalan dengan H.D. van Wijk, ahli Hukum Administrasi Indonesia, Philipus M. Hadjon, (Guru Besar Universitas Airlangga),

---

<sup>24</sup> Hasbi Hasan, Penerapan Keadilan Restoratif Dalam Sistem Peradilan Pidana Anak Di Indonesia, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 2 Nomor 2 Juli 2013, hlm 247-262

<sup>25</sup> I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *op.cit.*, hlm. 156-159.

menjelaskan inti teori atribusi cara memperoleh wewenang pemerintahan dideskripsikan, sebagai berikut :<sup>26</sup>

- 1) Atribusi merupakan cara yang normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan;
- 2) Atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil;
- 3) Atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya atau didistribusinya kepada organ tertentu;
- 4) Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam undang-undang dasar, dan pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan;
- 5) Dalam hukum administrasi positif, ditemukan berbagai ketentuan tentang atribusi. Dalam hukum positif Indonesia, contoh tentang pembentukan wewenang atribusi, antara lain : Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan”, Pasal 76 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup : “Menteri, Gubernur, atau Bupati dapat menerapkan sanksi administratif

---

<sup>26</sup> Philipus M. Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 11.

kepada penanggung jawab usaha...”. Dalam Perda Bangunan ditemukan berbagai variasi pemberian wewenang atribusi, misalnya : “Dilarang tanpa izin Bupati untuk mendirikan bangunan di wilayah...”. Rumusan larangan tersebut sekaligus menetapkan wewenang atribusi dari Bupati untuk memberikan Izin Mendirikan Bangunan.

- b. Delegasi, bentuk penyerahan wewenang oleh organ atau badan dan/ atau pejabat pemerintah pemegang wewenang atribusi kepada organ atau badan dan/atau pejabat lain, dengan ketentuan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya ke tangan penerima delegasi, yang disebut delegataris. Philipus M. Hadjon, merujuk AWB (*Algemene Wet Bestuursrecht*), ketentuan Artikel 10:3 untuk me-mahami konsep delegasi. Dalam artikel 10:3 AWB, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat “*besluit*”) oleh pe-jabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Pihak yang melimpahkan wewenang disebut delegans, dan yang menerima wewenang disebut delegataris. Selanjutnya dengan merujuk pendapat J.B.J.M. ten Berge, ia menyebutkan ada 5 (lima) syarat delegasi, yaitu :<sup>27</sup>

- 1) Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 13.

- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
  - 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
  - 4) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
  - 5) Adanya peraturan kebijakan (*beleidregel*) untuk memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.
- c. Mandat, dipahami juga sebagai bentuk penyerahan wewenang oleh organ atau badan dan/atau pejabat pemerintahan kepada pegawai bawahannya yang bertindak atas nama organ/badan dan/atau pejabat pemberi mandat yang disebut mandatans. Secara teoritis perlu dicermati penjelasan H.D van Wijk/Konijnenbelt, yang intinya, sebagai berikut :<sup>28</sup>
- 1) Mandat terjadi bila organ atau badan yang secara resmi memiliki wewenang pemerintahan tertentu (atribusi atau delegasi) tidak dapat menangani sendiri wewenang tersebut, para pegawai bawahan dapat diperintahkan untuk menjalankan atas nama organ atau badan/pejabat yang sesungguhnya diberi wewenang;

---

<sup>28</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintahan*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 54.

- 2) Pada mandat kita tidak bisa berbicara tentang pemindahan wewenang dalam arti yuridis;
- 3) Meskipun yang menjalankan wewenang itu penerima mandat, tetapi secara yuridis keputusan yang ditetapkan merupakan keputusan organ atau badan/pejabat pemberi mandat, di sini sesungguhnya kita berbicara tentang bentuk perwakilan organ/badan pemerintahan;
- 4) Pemberi mandat (mandatans) juga tetap dapat menangani sendiri wewenang bilamana ia kehendaki, dan bisa memberikan segala petunjuk kepada para mandatarisnya; dan
- 5) Pada akhirnya pemberi mandat (mandatans) lah yang secara yuridis bertanggungjawab dan bertanggung gugat atas tindakan atau keputusan penerima mandat (mandataris), karena keputusan yang diambil berdasarkan mandat, dan perkataan mandataris secara yuridis tidak lain dari perkataan mandatans;
- 6) Mandat dapat juga terjadi kepada “bukan bawahan”, yakni dengan syarat :
  - a) Mandataris menerima pemberian mandat;
  - b) Wewenang yang diberikan adalah wewenang sehari-hari; dan
  - c) Ketentuan perundang-undangan tidak menentang pemberian mandat itu.

Menurut pandangan para ahli Hukum Administrasi, dari sisi tanggung jawab dan tanggung gugat dalam memperoleh wewenang

pemerintahan berdasarkan delegasi dan mandat terdapat perbedaan prinsipial. Perbedaannya dalam hal tanggung jawab dan tanggung gugat jabatan, dapat disebutkan pada :<sup>29</sup>

- 1) Delegasi terjadi penyerahan wewenang diri organ atau badan yang memiliki wewenang atribusi kepada badan dan/atau pejabat lain, di mana penerima delegasi menjalankan wewenang atas namanya sendiri dalam menetapkan keputusan, maka tanggung jawab dan tanggung gugat sepenuhnya berada pada delegataris. Oleh karena itu, jika terjadi sengketa tata usaha negara, delegataris lah yang dapat digugat di muka Pengadilan Tata Usaha Negara;
- 2) Mandat, karena dalam penyerahan wewenang itu penerima mandat (mandataris) hanya mewakili pemberi mandat (mandatans), mandataris menetapkan keputusan atas nama mandatans, maka mandataris tidak bertanggungjawab dan tidak bertanggung gugat kepada pihak ketiga apabila timbul sengketa tata usaha negara, karena mandataris tidak memiliki tanggung jawab jabatan, dan tidak dapat digugat di PTUN.

Wewenang atau kewenangan badan dan/atau pejabat serta penyelenggara negara lainnya merupakan pencerminan asas legalitas bagi “tindak pemeritahan” yang dalam konsep Ilmu Hukum Belanda disebut “*bestuurshandelingen*”. Oleh karena itu, sesuai dengan asas legalitas, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam melakukan

---

<sup>29</sup> I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *loc.cit.*

“tindak pemerintahan” (*bestuurshandelingen*) senantiasa harus berdasarkan peraturan perundang-undang dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginsellen van behoorlijk van bestuur*) disingkat AAUPB.<sup>30</sup>

## 2. *Middle Theory* (Teori Sistem Hukum)

Hukum berfungsi sebagai pedoman bagi setiap orang untuk bertindak 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.

Hukum dapat juga dikatakan sebagai *rules of conduct, for men behavior in a society* (aturan tingkah laku manusia di dalam masyarakat tertentu). Hukum menghilangkan ketidakpastian, hukum memberikan jaminan bagi terjadinya perubahan sosial yang tertib.

Dardji Darmodihardjo dan Sidharta mengatakan bahwa sebagai suatu sistem, hukum mempunyai berbagai fungsi, yaitu :<sup>31</sup>

- a. Hukum berfungsi sebagai kontrol sosial, di sini hukum memuat norma-norma yang mengontrol perilaku individu dalam berhadapan dengan kepentingan individu-individu;

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 159 dan 160.

<sup>31</sup> Edi Setiadi dan Rena Yulia, *Hukum Pidana Ekonomi*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hlm. 6.

- b. Sistem hukum berfungsi sebagai sarana penyelesaian konflik (*dispute settlement*); dan
- c. Sistem hukum berfungsi untuk memperbaharui masyarakat.

A.G. Peter menyebutkan paling tidak ada tiga perspektif dari fungsi hukum yaitu perspektif *social control*, *social engineering*, dan *emansipative*.

- a. *Social control*;<sup>32</sup>

Dalam kerangka perspektif *social control*, fungsi utama dari sistem hukum bersifat integratif, yaitu hukum dimaksudkan untuk mengatur dan memelihara regulitas sosial dalam suatu sistem sosial, tanpa hukum masyarakat akan menjadi *homo homini lupus* (manusia yang satu menjadi serigala bagi manusia lainnya), tiada masyarakat yang bisa hidup lama tanpa kontrol sosial dari hukum sebagai sarananya.

Untuk dapat menjalankan fungsi kontrol sosial tersebut, Parsons mengemukakan 4 (empat) prasyarat fungsional dari suatu sistem hukum, yaitu :

- 1) Masalah dasar legitimasi, yakni ideologi yang menjadi dasar penataan aturan hukum;
- 2) Masalah hak dan kewajiban masyarakat yang menjadi sasaran regulasi hukum beserta proses hukumnya;
- 3) Masalah sanksi dan lembaga yang menerapkan sanksi tersebut; dan
- 4) Masalah kewenangan penegakan aturan hukum.

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 2-3.

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa hukum sebagai sarana kontrol sosial mengandung pengertian bahwa hukum bertugas untuk menjaga agar masyarakat tetap dapat berada pada pola-pola tingkah laku yang telah diterima olehnya.

Hukum sebagai pengendali sosial bisa dilihat dari pendapat Rudolf Von Jhering yang mengatakan *Laws were only one way to achieve the end namely social control* (hukum hanya merupakan salah satu cara saja untuk mencapai tujuan masyarakat yaitu pengendalian sosial). Selain itu, hukum juga merupakan *an instrument for serving the needs of man and each individuals self interest* (sebuah instrumen untuk melayani kebutuhan masyarakat di tempat terjadinya konflik yang tidak dapat dihindarkan antara kebutuhan sosial tiap-tiap manusia dengan kepentingan pribadinya masing-masing).

b. *Social engineering*;<sup>33</sup> dan

Di samping berfungsi sebagai pengendalian sosial, hukum juga masih dapat menjalankan fungsinya yang lain, yaitu fungsi untuk mengadakan perubahan-perubahan dalam masyarakat. Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa hukum harus peka terhadap perkembangan masyarakat dan disesuaikan serta menyesuaikan diri dengan keadaan yang sesungguhnya telah berubah, tegasnya hukum harus difungsikan sebagai alat untuk membantu proses perubahan masyarakat.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm 3-4.

Hukum dalam prespektif *social engenering*lah yang paling banyak dipergunakan oleh para pejabat untuk menggali sumber-sumber kekuasaan apa yang dapat dimobilisasikan dengan menggunakan hukum sebagai mekanisme-nya. Upaya pengendalian sosial dengan menggunakan hukum sebagai sarannya itulah oleh Roscou Pound disebut *social engineering* (rekayasa sosial).

Untuk bisa mempergunakan hukum sebagai *social engenering*, maka peranan perundang-undangan sangat penting, faktor-faktor yang mempengaruhi usaha pemanfaatan hukum sebagai sarana untuk melakukan *social engenering* adalah pejabat penerap sanksi yang merupakan pilar utama bagi setiap usaha untuk mewujudkan perubahan yang efektif di dalam masyarakat dengan menggunakan hukum sebagai sarannya.

Max Radinu mengisyaratkan bahwa hukum adalah rekayasa sosial untuk mengemudikan suatu mekanisme sosial yang ruwet, artinya apa yang ditulis dan diundangkan menjadi bentuk yurispruden-si dan konstitusi adalah bukan semata-mata hukum, tetapi fenomena sosial.

c. *Emansipative*.<sup>34</sup>

Fungsi hukum lainnya, yaitu perspektif emansipasi masyarakat terhadap hukum. Perspektif ini merupakan tujuan dari bawah terhadap hukum (*the bottom up view of the law*). Hukum dalam perspektif ini meliputi objek studi seperti misalnya bagaimana hukum sebagai sarana

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

penunjang aspirasi masyarakat, budaya hukum, kesadaran hukum, penegakan hukum, dan lain-lain.

Aubert menyatakan bahwa fungsi hukum dalam masyarakat adalah sebagai berikut :<sup>35</sup>

- a. Fungsi mengatur (*governance*);
- b. Fungsi distribusi sumber daya;
- c. Fungsi *safeguard* terhadap ekspektasi masyarakat;
- d. Fungsi penyelesaian konflik;
- e. Fungsi ekspresi dari nilai-nilai dan cita-cita masyarakat.

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, bahwa fungsi hukum adalah kontrol sosial merupakan aspek normatif kehidupan sosial atau dapat disebut sebagai pemberi definisi dari tingkah laku yang menyimpang serta akibat-akibatnya, seperti larangan-larangan, tuntutan-tuntutan, pemidanaan dan pemberian ganti rugi.<sup>36</sup>

Selanjutnya Soerjono Soekanto, menyatakan bahwa fungsi hukum adalah sebagai alat untuk mengubah masyarakat, dalam arti bahwa hukum mungkin digunakan sebagai alat oleh *agent of change*. Dalam hal ini *agent of change* atau pelopor perubahan adalah seseorang atau sekelompok orang yang mendapatkan kepercayaan dari masyarakat sebagai pemimpin atau lebih lembaga-lembaga kemasyarakatan.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *op.cit.*, hlm. 74.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

Selain fungsi hukum yang diuraikan di atas, hukum juga dapat berfungsi sebagai alat politik. Hukum dan politik memang sulit dipisahkan, khususnya hukum tertulis yang mempunyai kaitan langsung dengan negara. Sejuahmana hukum bisa dijadikan sebagai alat politik, maka kaum dogmatik memberikan penjelasan bahwa fungsi hukum sebagai alat politik tidak merupakan gejala universal, melainkan hanya ditemukan di negara tertentu dengan sistem tertentu pula.<sup>38</sup>

Pada dasarnya hukum dapat dipakai untuk melindungi masyarakat, atau menurut Bredemeier, hukum ditempatkan pada kedudukan sentral, maka pada intinya fungsi dari hukum adalah menyelesaikan konflik-konflik yang timbul dalam masyarakat secara teratur.<sup>39</sup>

Tujuan akhir dari hukum adalah untuk mencapai kesejahteraan dan keadilan sosial. Keadilan adalah merupakan hak manusia yang paling mendasar. Tegaknya keadilan menjadi tuntutan abadi dan universal setiap manusia di seluruh dunia, maka menegakkan keadilan adalah salah satu kewajiban manusia dalam menjalankan fungsi kekhalifahannya. Keadilan akan melahirkan ketentraman, maka tujuan hukum dalam konteks kehidupan sosial kemasyarakatan adalah menciptakan keadilan sosial.<sup>40</sup>

Dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 75.

<sup>39</sup> Edi Setiadi dan Rena Yulia, *loc.cit.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

masyarakat yang tertib menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.<sup>41</sup>

Dalam sejarah perkembangan ilmu hukum dikenal 3 (tiga) jenis aliran konvensional tentang tujuan hukum, yaitu : <sup>42</sup>

- a. Aliran etis yang menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum itu adalah semata-mata untuk mencapai keadilan. Salah satu penganut aliran etis ini adalah Aristoteles yang membagi keadilan ke dalam dua jenis, yaitu :
- 1) Keadilan distributif, yakni keadilan yang memberikan kepada setiap orang jatah menurut jasanya. Artinya, keadilan ini tidak menuntut supaya setiap orang mendapat bagian yang sama banyak-nya atau bukan persamaannya, melainkan kesebandingan berdasarkan prestasi dan jasa seseorang;
  - 2) Keadilan komutatif, yakni keadilan yang memberikan kepada setiap orang sama banyaknya, tanpa mengingat jasa-jasa per-seorangan. Artinya, hukum menuntut adanya suatu persamaan dalam

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 8 dan 9.

memperoleh prestasi atau sesuatu hal tanpa memper-hitungkan jasa perseorangan.

- b. Aliran utilitis yang menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan warga masyarakat. Aliran ini antara lain dianut oleh Jeremy Bentham, James Mill, John Stuart Mill, dan Soebekti. Jeremy Bentham berpendapat bahwa tujuan hukum adalah menjamin adanya kebahagiaan yang sebanyak-banyaknya kepada orang sebanyak-banyaknya pula. Demikian pula Soebekti menyatakan bahwa tujuan hukum itu mengabdikan kepada tujuan negara, yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan rakyatnya. Artinya, tujuan hukum hendaknya memberikan manfaat yang seluas-luas dan sebesar-besarnya kepada warga masyarakat. Hal tersebut merupakan substansi dari ajaran moral ideal atau ajaran moral teoretis. Hukum dipandang semata-mata untuk memberikan kebahagiaan bagi masyarakat, serta pelaksanaan hukum hendaknya tetap mengacu pada manfaat atau kegunaannya bagi warga masyarakat;
- c. Aliran normatif-dogmatik menganggap bahwa pada dasarnya hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kepastian hukum. Salah satu penganut aliran ini adalah John Austin dan van Kan, yang bersumber dari pemikiran positivistic yang lebih melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom atau hukum dalam bentuk peraturan tertulis. Artinya, karena hukum itu otonom sehingga tujuan hukum semata-mata untuk

kepastian hukum dalam melegalkan kepastian hak dan kewajiban seseorang. Van Kan berpendapat bahwa tujuan hukum adalah menjaga setiap kepentingan manusia agar tidak diganggu dan terjamin kepastiannya.

Ketiga aliran konvensional tujuan hukum yang diuraikan di atas, merupakan tujuan hukum dalam arti luas. Gustav Radbruch mengemukakan tiga nilai dasar tujuan hukum yang disebut asas prioritas. Teori ini menyebut bahwa tujuan hukum “pertama-tama wajib memprioritaskan keadilan, disusul kemanfaatan, dan terakhir untuk kepastian hukum”. Idealnya tiga dasar tujuan hukum itu seharusnya diusahakan agar dalam setiap putusan hukum, baik yang dilakukan oleh hakim, oleh jaksa, oleh pengacara maupun aparat hukum lainnya. Ketiga nilai dasar tujuan hukum itu diharapkan dapat terwujud secara bersama-sama, tetapi manakala tidak mungkin, maka harus diprioritaskan keadilannya dulu, barulah kemanfaatannya, dan terakhir baru kepastian hukumnya. Hanya dengan menerapkan asas prioritas ini, hukum kita dapat tetap bergerak dan terhindar dari konflik-intern yang dapat menghancurkannya.<sup>43</sup>

Hukum sebagai suatu sistem yang pada prinsipnya dapat diprediksi dari pengetahuan yang akurat tentang kondisi sistem itu sekarang. Perilaku sistem ditentukan sepenuhnya oleh bagian-bagian terkecil dari sistem itu.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm.

Dalam teori sistem yang dikemukakan oleh ini adalah Niklas Luhman (Yuris-Sosiolog, Jerman), dengan bukunya yang berjudul *Grundrechte Als Institution* (1965), di Belanda diperkenalkan oleh MC. Burken (Guru Besar Hukum Tata Negara, Universitas Utrecht) dalam bukunya berjudul *Bepreking Grondrechten* (1969). Inti teorinya dapat dideskripsikan, sebagai berikut :<sup>45</sup>

- a. Hukum harus dipahami dengan latar belakang masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya;
- b. Manusia hidup dalam berbagai hubungan antara yang satu dengan yang lain dan mempunyai harapan-harapan tentang perilaku masing-masing dan reaksi-reaksi masing-masing terhadapnya;
- c. Sistem itu memperlihatkan sejumlah besar bentuk-bentuk, misalnya politik, ekonomi, hukum, dan daya jangkaun dari hukum adalah semua peran-peran yang majemuk ini memperlihatkan sifat yang khaostis, fungsi sistem di sini adalah mereduksi kompleksitas menjadikannya struktur-struktur terlihat jelas kerangkanya, dengan cara itu kehidupan menjadi tertata;
- d. Agar sistem yang lain, yakni sistem politik, ekonomi dan sosial berfungsi, hukum sesuai karakternya yang normatif legalistis menentukan keputusan-keputusan hukum yang mengikat masyarakat;

---

<sup>45</sup> I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, Setara Press, Malang, 2018, hlm. 139 dan 140.

- e. Hukum mengambil dari masyarakat, yakni menerima berbagai *input* baik tuntutan maupun dukungan dan mengolahnya menjadi *output* berupa keputusan-keputusan; dengan demikian harapan-harapan yang kompleks dapat direduksi menjadi aturan-aturan hukum yang dapat diprediksi atau diperhitungkan. Dapat disimpulkan bahwa menurut “teori sistem” hakikatnya hukumlah yang menggerakkan bekerjanya sistem-sistem sosial lainnya.

Sistem hukum (legal sistem) menurut bahasa adalah satu kesatuan hukum yang tersusun dari tiga unsur, yaitu struktur, substansi, dan kultur hukum. Dengan demikian, jika berbicara tentang “sistem hukum”, ketiga unsur tersebut yang menjadi fokus pembahasannya.<sup>46</sup>

- a. Struktur adalah keseluruhan institusi penegakan hukum, beserta aparatnya yang mencakup kepolisian dengan para polisinya, kejaksaan dengan para jaksanya, kantor-kantor pengacara dengan para peng-acaranya, dan pengadilan dengan para hakimnya;
- b. Substansi adalah keseluruhan asas hukum, norma hukum, dan aturan hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan;
- c. Kultur hukum adalah kebiasaan, opini, cara berpikir dan cara ber-tindak dari para penegak hukum dari warga masyarakat.

---

<sup>46</sup> Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2011, hlm. 54 dan 55.

Dalam menganalisis perkembangan sistem hukum dalam penegakan hukum, sebagian pihak menawarkan reformasi sistem hukum. Akan tetapi, permasalahannya adalah apakah yang dibutuhkan itu reformasi sistem hukum ataukah penggantian sistem hukum secara total? Reformasi sistem hukum adalah perubahan yang akan terjadi pada struktur, substansi, atau kultur hukum.

Seiring dengan proses reformasi dewasa ini, bangsa Indonesia tengah dihadapkan pada suatu potret realita bahwa sistem hukum nasional tidak berlaku efektif di tengah masyarakat karena proses penegakan hukum yang lemah dan kurang tumbuhnya kesadaran hukum nasional di tengah masyarakat. Sistem hukum nasional yang seharusnya dapat berfungsi sebagai pedoman berperilaku dalam masyarakat sepertinya menghadapi kenyataan bahwa selalu ada kesenjangan antara substansi hukum positif yang dirumuskan (*rule of law*) dan apa yang dipikirkan dan apa yang dilakukan oleh masyarakatnya (*social behaviour*).

Kondisi masyarakat yang begitu pluralistis dengan hukum adat merupakan akibat rendahnya mutu dan penetrasi pendidikan hukum itu sendiri. Selain itu, masyarakat yang cenderung tumbuh dengan paradigma hukum adatnya secara tradisional, lebih banyak menerima informasi dan komunikasi yang intens daripada pengetahuan hukum nasionalnya.

Sistem hukum akan terbentuk jika memiliki beberapa komponen sistem hukum berikut : <sup>47</sup>

a. Masyarakat hukum;

Masyarakat hukum adalah himpunan berbagai kesatuan hukum (*legal unity*) yang satu sama lainnya terikat dalam suatu hubungan yang teratur. Secara umum, masyarakat umum dapat diklasifikasikan atas tiga golongan, yaitu masyarakat sederhana, masyarakat negara, dan masyarakat internasional.

b. Budaya hukum;

Istilah ini digunakan untuk menunjukkan tradisi hukum yang digunakan untuk mengatur kehidupan suatu masyarakat hukum. Dalam masyarakat hukum yang sederhana, kehidupan masyarakat terikat ketat oleh solidaritas mekanis, persamaan kepentingan, dan kesadaran sehingga masyarakat lebih menyerupai suatu keluarga besar, maka hukum cenderung berbentuk tidak tertulis. Bentuk hukum ini dikenal sebagai budaya hukum tidak tertulis (*unwritten law*) dan terdapat pada masyarakat tradisional, seperti masyarakat Anglo-Saxon, Britania, dan masyarakat tradisional lainnya, seperti Eskimo, Indian, dan masyarakat hukum adat di Indonesia.

---

<sup>47</sup> Lili Rasjidi dan Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 105-114.

c. Filsafat hukum;

Filsafat hukum diartikan sebagai hasil pemikiran yang mendalam tentang hukum. Filsafat hukum diartikan juga sebagai nilai yang dianut oleh masyarakat hukum. Sebagai suatu sistem, filsafat hukum merupakan refleksi dari budaya hukum masyarakat tempat filsafat itu dicetuskan. Filsafat hukum merupakan hasil dari renungan filsafat atau pemikir hukum terhadap gejala hukum yang berkembang pada masyarakat sekitarnya. Berdasarkan nilai yang dianut, filsafat hukum dapat diklasifikasikan pada dua kelas utama, yaitu yang bersifat objektif dan yang bersifat subjektif. Filsafat hukum yang bersifat objektif adalah filsafat khusus yang berasal dari masyarakat dan dianut oleh suatu masyarakat hukum tertentu. Filsafat objektif adalah sistem filsafat yang didominasi oleh konsep-konsep universal yang diakui dan diterima oleh berbagai masyarakat hukum yang secara objektif memiliki tradisi berbeda. Filsafat objektif dapat diklasifikasikan sebagai filsafat hukum positif dan aliran-aliran filsafat hukum lainnya. Adapun filsafat hukum subjektif adalah nilai konsep mendasar tentang hukum yang dianut oleh suatu masyarakat hukum tertentu.

d. Ilmu hukum;

Ilmu hukum dalam konteks sistem hukum dibicarakan sebagai penjabaran pengujian dan pengembangan teori-teori hukum yang berasal dari komponen filsafat hukum. Tujuan penjabaran dan pengembangan itu berkaitan erat dengan dimensi-dimensi utama ilmu hukum,

yaitu dimensi ontologi, epistemologi, dan dimensi aksiologi. Dalam kaitannya dengan dimensi aksiologi, ilmu hukum dipandang sebagai satu kesatuan dengan pendidikan hukum. Fungsi utamanya adalah sebagai media penghubung antara dunia rasional (*sollen*) dan dunia empiris (*sein*). Fungsi ini diperankan oleh ilmu dan pendidikan hukum karena kelebihan yang dimilikinya, yaitu dimensi rasional dan dimensi empiris dari ilmu hukum. Ilmu dan pendidikan hukum dapat menghubungkan dunia filsafat dengan dunia kenyataan dengan cara membangun konsep-konsep hukum.

e. Konsep hukum;

Konsep hukum diartikan sebagai garis-garis dasar kebijaksanaan hukum yang dibentuk oleh suatu masyarakat hukum. Garis dasar kebijaksanaan ini pada hakikatnya merupakan pernyataan sikap suatu masyarakat hukum terhadap berbagai pilihan tradisi atau budaya hukum, filsafat atau teori hukum, bentuk hukum, desain-desain pembentukan dan penyelenggaraan hukum yang hendak dipilih. Penetapan konsep ini merupakan tahap awal yang sangat penting bagi proses pembentukan penyelenggaraan dan pembangunan hukum suatu masyarakat. Arti pentingnya terletak pada potensi yang dimiliki oleh suatu konsep hukum yang pada gilirannya merupakan dasar bagi penyelenggaraan dan pembangunan hukum.

f. Pembentukan hukum;

Pembentukan hukum dalam suatu sistem ditentukan oleh konsep hukum yang dianut oleh masyarakat hukum dan kualitas pembentukannya. Proses ini berbeda pada setiap kelas masyarakat. Dalam masyarakat sederhana, pembentukannya dapat berlangsung sebagai proses penerimaan terhadap kebiasaan-kebiasaan hukum atau sebagai proses pembentukan, pengukuhan kebiasaan yang secara langsung melibatkan kesatuan-kesatuan hukum dalam masyarakat. Dalam masyarakat negara yang menganut sistem Eropa Kontinental, pembentukannya dilakukan oleh badan legislatif, sedangkan dalam masyarakat negara yang menganut hukum kebiasaan (*common law*), kewenangan terpusat pada hakim (*judge as a central of legal creation*).

g. Bentuk hukum;

Bentuk hukum merupakan hasil dari proses pembentukan hukum. Secara umum, bentuk ini diklasifikasikan atas dua golongan, yaitu bentuk tertulis (*written*) dan bentuk hukum tidak tertulis (*unwritten*). Dalam masyarakat hukum yang masih sederhana, hukum cenderung berbentuk tidak tertulis. Hukum tersebut merupakan suatu formulasi kaidah yang ada, hidup, tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat. Bentuk ini merupakan proses hukum yang diterima dan ditaati oleh masyarakat. Dalam masyarakat hukum kenegaraan atau masyarakat hukum internasional, bentuk hukum sering dibedakan derajatnya. Menurut materi pembentuknya, bentuk yang kini diterima adalah bentuk hukum tertulis, derajat pembentuknya dapat dibedakan

atas badan yang berkewenangan membentuk aturan dasar dan badan yang berwenang membentuk aturan organis. Dalam masyarakat hukum kenegaraan, bentuk aturan dasar umumnya dibentuk oleh badan legislatif yang oleh lembaga administratif dijabarkan dalam bentuk aturan organis bersama. Kedudukan hakim sebagai pembentuk hukum sering pula tetap diakui, tetapi peranannya terbatas pada pengisian kekosongan hukum.

h. Penerapan hukum;

Pembicaraan tentang komponen sistem penerapan hukum meliputi tiga komponen utama, yaitu komponen hukum yang akan diterapkan, institusi yang akan menerapkannya, personel dari institusi penyelenggara, yang umumnya meliputi lembaga-lembaga administratif dan lembaga-lembaga yudisial, seperti polisi, jaksa, hakim, dan berbagai institusi yang berfungsi menyelenggarakan hukum secara administratif pada jajaran eksekutif. Penerapan hukum pada hakikatnya merupakan penyelenggaraan pengaturan hubungan hukum setiap kesatuan hukum. Dalam suatu masyarakat hukum, pengaturan ini meliputi aspek pencegahan pelanggaran hukum (regulasi aspek) dan penyelesaian sengketa hukum (*settlement of dispute*) termasuk pemulihan kondisi atas kerugian akibat pelanggaran itu (*reparation or compensation*). Komponen ini merupakan kunci terakhir dari proses perwujudan sistem hukum.

i. Evaluasi hukum.

Komponen ini merupakan konsekuensi dari pandangan ahli-ahli hukum utilitarianis yang menyatakan bahwa kualitas hukum baru dapat diketahui setelah hukum itu diterapkan. Hukum yang buruk akan melahirkan akibat-akibat buruk dan hukum yang baik akan melahirkan akibat-akibat yang baik. Dalam praktiknya, komponen melibatkan hampir seluruh komponen sistem hukum, kecuali komponen bentuk hukum. Komponen utama yang dapat melakukan fungsi evaluasi ini, antara lain adalah komponen masyarakat dengan dilihat reaksi terhadap suatu penerapan hukum, komponen ilmu dan pendidikan hukum fungsi penelitiannya dan hakim melalui pertimbangan-pertimbangan keadilan dalam penerapan ketentuan hukum.

Sistem adalah satu kesatuan komponen yang tersusun untuk memenuhi kriteria sebagai metode analisis yang merupakan kekhususan sistem dan menjelaskan keaburan hal-hal yang termasuk dalam sistem sebagai teori saintifik. Ciri-ciri teori sistem adalah sebagai berikut :<sup>48</sup>

- a. Sistem adalah suatu kompleksitas elemen yang tersusun dalam satu kesatuan interaksi (proses);
- b. Nilai masing-masing elemen terikat dalam satu-kesatuan hubungan yang satu sama lain saling bergantung (*interdependence of this parts*);

---

<sup>48</sup> Lili Rasyidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cetakan Kesatu, Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 44.

- c. Kesatuan elemen yang kompleks itu membentuk satu-kesatuan yang lebih besar yang meliputi keseluruhan elemen pembentuknya itu (*the whole is more than the sum of its parts*);
- d. Keseluruhan itu menentukan ciri dari setiap bagian pembentukannya (*the whole determines denature of its part*);
- e. Bagian dari keseluruhan itu tidak dapat dipahami jika ia dipisahkan atau dipahami secara terpisah dari keseluruhan itu (*the part cannot be understood if considered in isolation from the whole*);
- f. Bagian-bagian ini bergerak secara dinamis, secara mandiri atau secara keseluruhan dalam keseluruhan sistem.

Sistem hukum di dunia adalah berbagai jenis sistem hukum dipergunakan serta dianut oleh negara-negara di dunia. Sistem hukum yang berlaku di dunia adalah kesatuan/keseluruhan kaidah hukum yang berlaku di negara-negara di dunia. Sistem hukum dunia terdiri atas 5 (lima) sistem hukum, yaitu :<sup>49</sup>

- a. Sistem hukum sipil/*civil law* (Eropa Kontinental);

Sistem hukum sipil atau yang biasa dikenal dengan Romano-Germanic *Legal System* adalah sistem hukum yang berkembang di dataran Eropa. Titik tekan pada sistem hukum ini adalah penggunaan aturan-aturan hukum yang sifatnya tertulis. Sistem ini berkembang di daratan Eropa, disebarkan di Eropa daratan dan daerah-daerah jajahannya. Sistem ini adalah sistem hukum yang paling umum di dunia

---

<sup>49</sup> Juhaya S. Praja, *op.cit.*, hlm. 65-67.

dan digunakan oleh negara-negara yang mendasarkan sistem hukumnya pada hukum sipil yang dikodifikasikan. Sistem hukum sipil/Eropa Kontinental secara umum dibagi menjadi dua, yaitu hukum publik, yaitu negara dianggap sebagai subjek/objek hukum dan hukum privat, yaitu negara bertindak sebagai wasit dalam persidangan.

Hukum sipil adalah sistem hukum yang berkembang di dataran Eropa dan daerah jajahannya yang digunakan. Menurut urutannya, hukum sipil ini terdiri atas undang-undang dasar, kebiasaan, yurisprudensi, dan perjanjian (traktat). Sistem hukum Eropa Kontinental adalah suatu sistem hukum dengan ciri-ciri adanya berbagai ketentuan hukum dikodifikasi secara sistematis yang ditafsirkan oleh hakim. Hampir 60% dari populasi dunia menganut sistem ini.

b. Sistem hukum Anglo Saxon atau dikenal (*common law*);

Sistem Anglo-Saxon adalah suatu sistem hukum yang didasarkan pada yurisprudensi, yaitu keputusan-keputusan hakim terdahulu yang kemudian menjadi dasar putusan hakim-hakim selanjutnya. Sistem hukum ini diterapkan di Irlandia, Inggris, Australia, Selandia Baru, Afrika Selatan, Kanada (kecuali Provinsi Quebec), dan Amerika Serikat (Louisiana mempergunakan sistem hukum campuran dengan sistem Eropa Kontinental Napoleon). Beberapa negara lain juga menerapkan sistem hukum Anglo-Saxon campuran, misalnya Pakistan, India, dan Nigeria yang menerapkan sebagian besar sistem hukum Anglo-Saxon, tetapi memberlakukan juga hukum adat dan hukum agama. Penerapan

sistem hukum Anglo Saxon lebih mudah pada negara-negara berkembang sesuai dengan perkembangan zaman. Pendapat ahli dan praktisi hukum digunakan oleh hakim, dalam memutus perkara.

c. Sistem hukum agama;

Sistem hukum agama adalah sistem hukum yang berdasarkan ketentuan agama tertentu. Sistem hukum agama biasanya terdapat dalam kitab suci. Hukum agama yang berlaku di berbagai bagian negara, yaitu sebagai berikut : Negara Arab Saudi, Negara Iran, Negara Sudan, dan Negara Suriah (menggunakan sistem hukum agama Islam) dan Vatikan (menggunakan sistem hukum agama Kristen).

d. Sistem hukum adat;

Hukum adat adalah seperangkat norma dan aturan adat/kebiasaan yang berlaku di suatu wilayah negara. Negara yang menggunakan hukum adat adalah Mongolia, Sri Lanka, dan Indonesia. Biasanya, hukum adat itu diterapkan dalam suatu daerah yang amat terpencil.

e. Sistem hukum negara blok timur (sosialis).

Sistem hukum sosialis adalah sistem hukum yang dipergunakan oleh Negara Uni Soviet. Sistem ini telah hilang bersama dengan pembubaran Uni Soviet. Sistem hukum ini telah berlaku sejak masa Revolusi Rusia pada tahun 1917 M dan diperkuat dengan berdirinya partai Komunis di Rusia pada tahun 1921 M. Sistem sosialis berhasil menerapkan konsep Karl Marx, yaitu pelucutan tuan-tuan tanah dari

kekuasaan feodal atas 150 juta hektar tanah dan didirikannya partai Komunis yang berakibat pada dilarangnya segala bentuk oposisi. Pada tanggal 5 September 1991 Michael Gorbachev menandatangani dekrit organ kekuasaan negara, pembentukan negara persemakmuran menjadi awal kehancuran Uni Soviet dengan hancurnya sistem politik dan tata negara maka sistem hukum sosialis pun menjadi hancur.

Tiap-tiap negara mengembangkan variasinya sendiri dari masing-masing sistem atau memadukan banyak aspek lainnya ke dalam sistemnya.

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

1) Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Dalam teori Lawrence M. Friedman hal ini disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 meliputi; a). Kepolisian, b). Kejaksaan, c). Pengadilan dan Badan Pelaksana

Pidana (Lapas).<sup>50</sup> Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagus suatu peraturan perundangundangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya.<sup>51</sup>

Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan:<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosiasl*, Nusa Media, Bandung, hlm 25

<sup>51</sup> *Ibid*

<sup>52</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Op Cit*, hlm 5-6

*“To begin with, the legal sytem has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Strukture also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Strukture, in way, is a kind of crosss section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”*

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatife ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur ada yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (legal struktur) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan.<sup>53</sup>

## 2) Substansi Hukum

Dalam teori Lawrence M. Friedman hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang

---

<sup>53</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm 24

dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada 3 dalam kitab undang-undang (*law books*). Sebagai negara yang masih menganut sistem *Civil Law System* atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagian peraturan perundang-undangan juga telah menganut *Common Law System* atau Anglo Saxon) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas Legalitas dalam KUHP.<sup>54</sup> Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan “tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya”. Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan Substansi hukum menurut Friedman adalah.<sup>55</sup>

*“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in lawbooks”.*

---

<sup>54</sup> Sambas, Leonarda, *Teori-Teori Hukum Klasik dan Kontemporer*, Ghalia Indonesia. Jakarta, 2016 hlm 05

<sup>55</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Op Cit*, hlm 10

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam system itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

### 3) Budaya Hukum

Kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman<sup>56</sup> adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Hubungan antara tiga unsur sistem hukum itu sendiri tak berdaya, seperti pekerjaan mekanik. Struktur diibaratkan seperti mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin, sedangkan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja

---

<sup>56</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Op Cit*, hlm 26

yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Dikaitkan dengan sistem hukum di Indonesia, Teori Friedman tersebut dapat kita jadikan patokan dalam mengukur proses penegakan hukum di Indonesia. Polisi adalah bagian dari struktur bersama dengan organ jaksa, hakim, advokat, dan lembaga permasyarakatan. Interaksi antar komponen pengabdian hukum ini menentukan kokohnya struktur hukum.<sup>57</sup> Walau demikian, tegaknya hukum tidak hanya ditentukan oleh kokohnya struktur, tetapi juga terkait dengan kultur hukum di dalam masyarakat. Namun demikian, hingga kini ketiga unsur sebagaimana yang dikatakan oleh Friedman belum dapat terlaksana dengan baik, khususnya dalam struktur hukum dan budaya hukum. Sebagai contoh, dalam struktur hukum, Anggota polisi yang diharapkan menjadi penangkap narkoba, polisi sendiri ikut terlibat dalam jaringan narkoba. Demikian halnya para jaksa, sampai saat ini masih sangat sulit mencari jaksa yang benar-benar jujur dalam menyelesaikan perkara. Mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat:

*“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”.*

---

<sup>57</sup> Ibid

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataanstruktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanyamerupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukumsebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik. Jadi bekerjanya hukum bukan hanyamerupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya. Senada atau sependapat dengan M. Friedman Sajtipto Rahardjo menyebutkan bahwa berbicara soal hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas paradigma hukum yang terdiri atasfundamental hukum dan sistem hukum. Beberapa fundamental hukum diantaranya legislasi,

penegakandan peradilan sedangkan sistem hukum meliputi substansi, struktur dan kultur hukum. Kesemuanya itu sangat berpengaruh terhadap efektivitas kinerja sebuah hukum. Dari beberapa definisi tersebut, dapat kita artikan bahwa berfungsinya sebuah hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup. Tingkat efektivitas hukum juga ditentukan oleh seberapa tinggi tingkat kepatuhanwarga masyarakat terhadap aturan hukum yang telah dibuat

### 3. *Applied Theory (Teori Restorative Justice)*

Istilah “negara hukum” tidak ditemukan dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan. Meskipun demikian, dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 terdapat istilah “negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*)”, kemudian setelah dilakukan perubahan ketiga terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 ayat (3) secara tegas menyebutkan bahwa : “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.<sup>58</sup>

Berkenaan dengan itu, dalam kepustakaan Indonesia istilah “negara hukum” sudah tidak asing lagi sebagai terjemahan dari istilah

---

<sup>58</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaaan Republik...*, *op.cit* hlm. 12.

dalam bahasa Belanda “*rechtsstaat*”.<sup>59</sup> Istilah *rechtsstaat* juga digunakan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Di negara-negara Eropa Kontinental, istilah ini digunakan dengan cara berbeda antara satu negara dan negara lainnya. Di Perancis, istilah ini populer sebagai *Etat de Droit*. Sementara itu, Jerman dan Belanda menggunakan istilah yang sama, yaitu *Rechtsstaat*. Istilah *etat de droit* atau *rechtsstaat* yang digunakan dalam paham Eropa Kontinental memiliki padanan kata yang tepat dalam sistem hukum Inggris, meskipun ungkapan *legal state* atau *state according to law* atau *the rule of law* mencoba meng-ungkapkan suatu ide yang pada dasarnya sama.<sup>60</sup>

Kepustakaan Indonesia selain memakai istilah *rechtsstaat* juga lazim menggunakan istilah *the rule of law* untuk mengartikan “negara hukum”. Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sebagai padanan kata *rechtsstaat* atau *government of law*.<sup>61</sup> Demikian juga halnya, Notohamidjojo menggunakan istilah “negara hukum atau *rechtsstaat*”.<sup>62</sup> Sunaryati Hartono menggunakan istilah negara hukum sebagai *the rule of law*.<sup>63</sup> Ismail Sunny juga menggunakan istilah *the rule of law* untuk negara hukum.<sup>64</sup> Menurut Moh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, di Inggris negara hukum (*rechtsstaat*) diartikan sebagai *the*

---

<sup>59</sup> Azhary, *op.cit.*, hlm. 30.

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>61</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 72.

<sup>62</sup> O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hlm. 27.

<sup>63</sup> Sunaryati Hartono, *Apakah the Rule of Law*, Alumni, Bandung, 1976, hlm. 35.

<sup>64</sup> Ismail Sunny, *Mencari Keadilan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 123.

*rule of law*.<sup>65</sup> Sementara itu, Amerika Serikat memakai istilah “*government of law, but not man*”, kemudian Sumrah melihat bahwa istilah *the rule of law* tidak lain mengandung isi dan konsepsi *rechtsstaat, etat de droit* (negara atau pemerintah berdasarkan atas hukum). Perbedaannya adalah *rechtsstaat* hanya dianut di negara-negara dengan hukum tertulis, sedangkan *the rule of law* terutama dipelopori oleh Inggris dengan sistem *common law*-nya.<sup>66</sup>

Mauro Capelletti mengemukakan bahwa pengertian istilah *rechtsstaat* sama dengan *the rule of law*, lalu Crinice Le Roy menggunakan istilah negara hukum sama dengan *the rule of law*. Di samping istilah *rechtsstaat* dan *the rule of law*, dikenal pula istilah “*the principle of socialist legality*” atau disingkat dengan istilah “*socialist legality*” yang dikenal di negara-negara berpaham komunis.<sup>67</sup>

Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi hukum. Semua tingkah laku bangsa Indonesia diatur oleh hukum. Hukum memberikan pengayoman bagi bangsa dan negara Indonesia dalam menjalankan hubungan di dalam dan luar negeri sebagai sarana untuk mencapai tujuan negara.

Sebagai negara hukum, tentunya Indonesia mempunyai konsep untuk membentuk hukum yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan bangsa Indonesia itu sendiri. Untuk Indonesia, istilah yang kini populer

---

<sup>65</sup> Moh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1988, hlm. 161.

<sup>66</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan Republik. op.cit.*, 2007, hlm. 14.

<sup>67</sup> *Ibid.*

itu *The Rule of Law*, tidak lain isinya dan konsepsinya daripada *Rechtsstaat*, *Etat de Droit*, negara atau pemerintah berdasarkan atas hukum. Hanya biasanya konsepsi *Rechtsstaat* dianut oleh negara-negara dengan undang-undang tertulis, dan *The Rule of Law* terutama dipelopori oleh Inggris dengan sistem *Common Law*-nya.<sup>68</sup>

Utrecht membedakan antara Negara Hukum Formil atau Negara Hukum Klasik, dan Negara Hukum Materiil atau Negara Hukum Modern.<sup>69</sup> Konsep Negara hukum formil hanya mencakup hukum sebagai hukum tertulis, sedangkan konsep hukum materiil lebih mengutamakan keadilan. Konsep Negara Hukum Materiil mencakup *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*, yang diadopsi sebagai konsep Negara Hukum Indonesia.<sup>70</sup>

Pada awal kemerdekaan, konsep negara hukum Indonesia mengacu pada Maklumat X Tahun 1945 oleh Wakil Presiden Republik Indonesia, yaitu Mohammad Hatta. Maklumat tersebut menyarankan untuk membentuk partai politik dalam menjalankan demokrasi yang ada di Indonesia. Berawal dari terbentuknya partai politik, konsep negara hukum Indonesia mempunyai awal yang baik dalam mem-bentuk hukum yang dilakukan secara demokrasi. Akan tetapi, pem-bentukan

---

<sup>68</sup> Azhary, *op.cit.*, hlm. 32 dan 33.

<sup>69</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962, hlm. 9.

<sup>70</sup> Ferry Irawan Febriansyah, *Keadilan Berdasarkan Pancasila (Dasar Filosofis dan Ideologis Bangsa)*, Cetakan Pertama, Deepublish, Yogyakarta, 2016, hlm. 52.

partai politik masih mengalami kendala karena Indonesia harus mempertahankan kemerdekaannya dari serangan sekutu.<sup>71</sup>

Konsep negara hukum pada masa Orde Lama masih belum menemukan titik temu dalam pembentukan hukum yang baik yang mencerminkan keadilan. Kepentingan politik sesaat masih mendominasi partai politik dalam mewujudkan tujuan politiknya. Hukum tercipta oleh tujuan politik, tujuan politik jika diwujudkan dengan kepentingan sesaat, maka konsep negara hukum tidak akan terwujud. Oleh sebab itu, keadilan yang didambakan oleh seluruh rakyat Indonesia tidak akan terwujud karena dominasi politik yang begitu kuat.<sup>72</sup>

Pada masa Orde Baru, konsep negara hukum di Indonesia sudah banyak ditetapkan melalui aturan hukum atau perundang-undangan. Konsep negara hukum Indonesia pada masa Orde Baru mempunyai kemajuan yang sangat signifikan dibanding dengan masa Orde Lama. Peraturan perundang-undangan menjadi pedoman terlaksananya demokrasi yang mewarnai Indonesia pada masa itu. Akan tetapi, kepentingan politik sesaat masih mewarnai konsep negara hukum yang seharusnya mengedepankan hak asasi manusia dalam memperoleh keadilan.<sup>73</sup>

Pada masa reformasi sekarang ini, konsep negara hukum Indonesia menggunakan peraturan perundang-undangan demi terciptanya suasana yang kondusif dalam menyelesaikan permasalahan-

---

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*, hlm. 52 dan 53.

<sup>73</sup> *Ibid.*

permasalahan yang di hadapi negara. Hukum menjadi parameter dalam menentukan sikap untuk mengeluarkan kebijakan sehingga pelanggaran hak asasi manusia dapat dikontrol dengan baik.<sup>74</sup>

Konsep negara hukum di Indonesia berbentuk konsep Negara Hukum Pancasila. Di dalam konsep Negara Hukum Pancasila terdapat dua konsep *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*, akan tetapi ada beberapa perbedaan antara konsep *Rechtsstaat*, *Rule of Law*, dan konsep Negara Hukum Pancasila. Perbedaan tersebut terletak pada NKRInya karena Pancasila lahir dari Negara Kesatuan Republik Indonesia NKRI serta konsep negara hukum Pancasila bersifat non-sekuler.<sup>75</sup>

Sjachran Basah menyebut istilah Negara Hukum Indonesia dengan sebutan “Negara hukum berdasarkan Pancasila”. Pemaknaan konsep negara hukum berdasarkan Pancasila menurut Sjachran didasarkan pada analisis penyelenggaraan fungsi dan tugas pemerintahan, di mana terdapat suatu jaminan bahwa tindakan-tindakan pemerintah tidak melanggar hak dan kewajiban asasi manusia, serta adanya suatu keseimbangan antara kepentingan negara yang mewakili kepentingan umum dengan kepentingan rakyat (perorangan), sehingga apabila terjadi sengketa (*dispute*) antara pemerintah dengan rakyat terdapat suatu jaminan pengayoman hukum berdasarkan Pancasila.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> *Ibid.*, hlm. 53 dan 54.

<sup>76</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 3-4.

Secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum Islam, negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtstaat*, negara hukum menurut konsep Anglo-Saxon *rule of law*, konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum Pancasila.<sup>77</sup>

Muhammad Tahir Azhary menemukan 5 (lima) macam konsep negara hukum, yaitu sebagai berikut :<sup>78</sup>

- a. Negara hukum menurut al Qur'an dan Sunnah yang disebut se-bagai nomokrasi, yang dipinjam dari istilah yang dikemukakan oleh Malcolm H. Kerr dalam *Islamic Reform* dan Majid Khadduri dalam *War and Peace in the Law of Islam*, dengan ciri-ciri sebagai berikut:
  - 1) Bersumber dari al Qur'an, Sunnah dan *Ra'yu* nomokrasi;
  - 2) Bukan teokrasi;
  - 3) Persaudaraan dan *humanism teosentrik*;
  - 4) Kebebasan dalam arti positif.
- b. Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstat*. Model negara hukum yang diterapkan misalnya di Belanda, Jerman dan Perancis, dengan ciri-ciri sebagai berikut :
  - 1) Bersumber dari rasio manusia;
  - 2) *Liberalistic/individualistic*;

---

<sup>77</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm.1.

<sup>78</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm.

- 3) Humanism yang antroposentrik (lebih dipusatkan pada manusia);
  - 4) Pemisahan antara agama dan negara secara mutlak;
  - 5) Ateisme dimungkinkan.
- c. Konsep *rule of law* yang diterapkan di negara-negara Anglo Saxon, antara lain Inggris dan Amerika Serikat, dengan ciri-ciri sebagai berikut :
- 1) Bersumber dari rasio manusia;
  - 2) *Liberalistic/individualistic*;
  - 3) *Humanism* yang antroposentrik (lebih dipusatkan pada manusia);
  - 4) Pemisahan antara agama dan negara secara mutlak;
  - 5) *Freedom of religion* dalam arti positif dan negatif;
  - 6) Ateisme dimungkinkan.
- d. Konsep negara hukum sosialis yang diterapkan pada negara-negara komunis seperti Uni Soviet, dengan ciri-ciri sebagai berikut :
- 1) Bersumber dari rasio manusia;
  - 2) Komunis;
  - 3) Ateis;
  - 4) Totaliter;
  - 5) Kebebasan beragama yang semu;
  - 6) Kebebasan propaganda anti agama.
- e. Konsep Negara Hukum Pancasila, dengan ciri-ciri sebagai berikut :

- 1) Hubungan yang erat antara agama dan negara;
- 2) Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;
- 3) Kebebasan beragama dalam arti positif;
- 4) Ateisme dan komunisme dilarang;
- 5) Asas kekeluargaan dan kerukunan.

Konsep negara hukum di Indonesia walaupun masih tetap menganut konsep negara hukum Barat, akan tetapi konsep tersebut telah disesuaikan dengan kondisi bangsa Indonesia, yaitu dengan menggunakan tolak ukur bangsa Indonesia, yaitu Pancasila.

Negara hukum yang berdasarkan Pancasila yang dimiliki Indonesia, bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan yang aman, tentram, tertib, dan sejahtera. Kedudukan hukum warga negara dalam masyarakat dijamin oleh negara, sehingga tercapai keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perorangan dan kepentingan masyarakat banyak. Negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila yang bertujuan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur, aman dan sentosa, tidak hanya untuk memelihara ketertiban masyarakat saja, akan tetapi lebih luas daripada itu, yaitu sebagai dasar pemikiran dan pedoman etika dan moral bangsa Indonesia.

Konsepsi negara hukum yang berlaku di Indonesia, yaitu Negara Hukum Pancasila, bukan *rechtstaat* maupun *the rule of law*. Hal ini dikarenakan Pancasila sebagai dasar pokok dan sumber hukum dari segala sumber hukum. Oleh karena itu, negara hukum di Indonesia dapat

pula dinamakan Negara Hukum Pancasila. Konsepsi negara hukum Pancasila artinya suatu sistem hukum yang dibangun ber-dasarkan asas-asas dan kaidah atau norma-norma yang terkandung dan atau tercermin dari nilai-nilai Pancasila sebagai dasar kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Indonesia yang berdasarkan Pancasila bukan suatu negara agama karena tidak mendasarkan pada suatu agama tertentu, tetapi tidak bisa disebut sebagai negara sekuler seperti konsep negara hukum lainnya.<sup>79</sup>

Negara hukum Pancasila merupakan sebuah negara yang religius yang melindungi dan memfasilitasi berkembangnya semua agama yang dipeluk oleh rakyatnya, selama tidak melanggar aturan perundang-undangan di Indonesia. Negara hukum Pancasila tidak memaksakan kehendak untuk memeluk suatu agama, akan tetapi memberikan kebebasan dan perlindungan kepada warga negaranya untuk memeluk agama atau kepercayaan yang diyakininya. Di sinilah bentuk keunikan dari negara hukum Pancasila dibandingkan dengan konsep-konsep negara hukum lainnya.<sup>80</sup>

Indonesia sebagai negara hukum diilhami oleh ide dasar *rechtsstaat* dan *rule of law*. Langkah ini dilakukan atas dasar pertimbangan bahwa negara hukum Republik Indonesia pada dasarnya adalah negara hukum, artinya bahwa dalam konsep negara hukum

---

<sup>79</sup> Ferry Irawan Febriansyah, *op.cit.*, hlm. 102 dan 103.

<sup>80</sup> *Ibid.*

Pancasila pada hakikatnya juga memiliki elemen yang terkandung dalam konsep *rechtsstaat* maupun dalam konsep *rule of law*. Tidak dapat dipungkiri bahwa konsep Negara Hukum Pancasila yang dimiliki oleh Indonesia tidak lepas dari konsep negara hukum campuran, yaitu *rechtsstaat* dan *rule of law*.<sup>81</sup>

Dalam Negara Hukum Pancasila terdapat anggapan bahwa manusia dilahirkan dalam hubungannya atau keberadaannya dengan Tuhan Yang Maha Esa, karena itu negara tidak terbentuk karena perjanjian atau “*vertrag* yang dualistis”, melainkan “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas ...”. Jadi posisi Tuhan dalam negara hukum Pancasila menjadi satu elemen utama bahkan merupakan “*causa prima*”.<sup>82</sup>

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Indonesia mengandung nilai-nilai dasar Pancasila, direalisasikan ke dalam cita hukum *Rechssidee* serta asas-asas hukum di Indonesia, yang dimasukkan ke dalam konsep Hukum Nasional Indonesia. Konsep hukum nasional mewujudkan nilai keadilan, dan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memberikan kepastian, keadilan, dan manfaat. Berdasarkan fungsi Pancasila sebagai

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, hlm. 103 dan 104.

<sup>82</sup> Ahmad Syafii Ma'arif, *Islam dan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Studi Tentang Perdebatan Dalam Konstituante*, Edisi Revisi, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 150.

sumber hukum tersebut, maka negara hukum Indonesia dapat dinamakan sebagai Negara Hukum Pancasila.<sup>83</sup>

Konsep Negara Hukum Pancasila, hakikatnya memiliki elemen yang terkandung dalam konsep *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*. Perbedaan prinsipilnya terletak pada landasan filosofi kenegaraan, bahwa Negara Hukum Pancasila berbasis pada filsafat Pancasila. Pancasila merupakan filosofi asli bangsa Indonesia dan bukan pada filsafat liberalistik. Pancasila sebagai ideologi nasional memberikan ketentuan dasar sebagai landasan sistem hukum Indonesia, termasuk landasan negara hukum. Kenyataan tersebut secara utuh dapat dipahami pada Pembukaan, Pasal-pasal maupun Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan maupun Pembukaan dan Pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 sesudah dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>84</sup>

Konsep Negara Hukum Pancasila mengedepankan hak asasi manusia dalam membentuk hukum yang mengedepankan prinsip-prinsip keadilan berdasarkan Pancasila. Konsep Negara Hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang di dalamnya mengandung prinsip-prinsip dari nilai-nilai Pancasila yang tidak dapat dipisah-pisahkan, merupakan kesatuan yang utuh. Inilah yang disebut konsep negara hukum di Indonesia, yaitu Negara Hukum Pancasila.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Ferry Irawan Febriansyah, *op.cit.*, hlm. 104 dan 105.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> *Ibid.*, hlm. 105 dan 106.

Sebagaimana disebutkan bahwa negara hukum berarti segala aspek penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus berlandaskan atas hukum. Gustav Radbruch yang mengemukakan bahwa hukum dalam tujuannya perlu berorientasi pada tiga hal, yaitu kepastian hukum, keadilan, dan dayaguna (*doelmatigheid*).<sup>86</sup>

1) Kepastian hukum;

Menurut Radbruch bahwa kepastian hukum merupakan tuntunan utama terhadap hukum ialah, supaya hukum menjadi positif, dalam artian berlaku dengan pasti. Hukum harus ditaati, dengan demikian hukum sungguh-sungguh positif.

2) Keadilan; dan

Menurut Radbruch bahwa keadilan sudah cukup apabila kasus-kasus yang sama diperlakukan secara sama.

3) Dayaguna atau kemanfaatan.

Hukum harus ditujukan untuk sesuatu yang berfadah atau memiliki manfaat.

Di dalam praktek penegakan hukum pidana sering kali kita mendengar istilah *Restorative Justice* yang dalam terjemahan bahasa Indonesia disebut dengan istilah restorasi keadilan. *Restorative Justice* mengandung pengertian yaitu: "suatu pemulihan hubungan dan penebusan kesalahan yang ingin dilakukan oleh pelaku tindak pidana

---

<sup>86</sup> O. Notohamidjojo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, Griya Media, Salatiga, 2011, hlm.. 33-34.

(keluarganya) terhadap korban tindak pidana tersebut (keluarganya) (upaya perdamaian) di luar pengadilan dengan maksud dan tujuan agar permasalahan hukum yang timbul akibat terjadinya perbuatan pidana tersebut dapat diselesaikan dengan baik dengan tercapainya persetujuan dan kesepakatan diantara para pihak".

*Restorative Justice* pada prinsipnya merupakan suatu falsafah (pedoman dasar) dalam proses perdamaian di luar peradilan dengan menggunakan cara mediasi atau musyawarah dalam mencapai suatu keadilan yang diharapkan oleh para pihak yang terlibat dalam hukum pidana tersebut yaitu pelaku tindak pidana (keluarganya) dan korban tindak pidana (keluarganya) untuk mencari solusi terbaik yang disetujui dan disepakati para pihak.

*Restorative justice* dikatakan sebagai falsafah (pedoman dasar) dalam mencapai keadilan yang dilakukan oleh para pihak diluar peradilan karena merupakan dasar proses perdamaian dari pelaku tindak pidana (keluarganya) dan korban (keluarganya) akibat timbulnya korban/kerugian dari perbuatan pidana tersebut.<sup>87</sup>

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *Restorative Justice* mengandung prinsip-prinsip dasar meliputi:

1. Mengupayakan perdamaian di luar pengadilan oleh pelaku tindak pidana (keluarganya) terhadap korban tindak pidana (keluarganya)

---

<sup>87</sup> Chazawi, Adami. *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I: Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pemidanaan, dan Batas Berlakunya Hukum Pidana*. Cet.7. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012, 126

2. Memberikan kesempatan kepada pelaku tindak pidana (keluarganya) untuk bertanggung jawab menebus kesalahannya dengan cara mengganti kerugian akibat tindak pidana yang dilakukannya
3. Menyelesaikan permasalahan hukum pidana yang terjadi diantara pelaku tindak pidana dan korban tindak pidana tersebut apabila tercapai persetujuan dan kesepakatan diantara para pihak.

Upaya penyelesaian masalah di luar pengadilan yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana (keluarganya) dan korban tindak pidana (keluarganya) nantinya diharapkan menjadi dasar pertimbangan dalam proses pemeriksaan pelaku tindak pidana di pengadilan dalam penjatuhan sanksi pidananya oleh hakim atau majelis hakim. Oleh karena itu dapat diartikan bahwa *Restorative Justice* adalah suatu rangkaian proses penyelesaian masalah pidana di luar pengadilan yang bertujuan untuk *me-restore* (memulihkan kembali) hubungan para pihak dan kerugian yang diderita oleh korban kejahatan dan diharapkan dapat dijadikan dasar pertimbangan bagi majelis hakim pengadilan pidana dalam memperingan sanksi pidana yang dijatuhkan terhadap pelaku tindak pidana tersebut.

*Restorative Justice* dalam ilmu hukum pidana harus bertujuan untuk memulihkan kembali keadaan seperti sebelum terjadi kejahatan. Ketika ada orang yang melakukan pelanggaran hukum maka keadaan akan menjadi berubah. Maka disitulah peran hukum untuk melindungi hak-hak setiap korban kejahatan.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, 74

Di dalam proses peradilan pidana *konvensional* dikenal adanya restitusi atau ganti rugi terhadap korban, sedangkan restorasi memiliki makna yang lebih luas. Restorasi meliputi pemulihan hubungan antara pihak korban dan pelaku. Pemulihan hubungan ini bisa didasarkan atas kesepakatan bersama antara korban dan pelaku. Pihak korban dapat menyampaikan mengenai kerugian yang dideritanya dan pelaku pun diberi kesempatan untuk menebusnya, melalui mekanisme ganti rugi, perdamaian, kerja sosial, maupun kesepakatan-kesepakatan lainnya. Kenapa hal ini menjadi penting? Karena proses pemidanaan konvensional tidak memberikan ruang kepada pihak yang terlibat dalam pelanggaran hukum pidana dalam hal ini pelaku tindak pidana dan korban tindak pidana tersebut untuk berpartisipasi aktif melakukan mediasi atau musyawarah dalam penyelesaian masalah mereka di luar pengadilan.

Setiap indikasi tindak pidana, tanpa memperhitungkan eskalasi perbuatannya, akan terus digulirkan ke ranah penegakan hukum yang hanya menjadi jurisdiksi para penegak hukum. Partisipasi aktif dari masyarakat seakan tidak menjadi penting lagi, semuanya hanya bermuara pada putusan pemidanaan atau *punishment* (penjatuhan sanksi pidana) tanpa melihat adanya *restorative justice* yang telah dilakukan dan disepakati oleh para pihak.<sup>89</sup>

Sudah saatnya falsafah *Restorative Justice* menjadi pertimbangan dalam sistem pelaksanaan hukum pidana dan dimasukkan ke dalam

---

<sup>89</sup> *Ibid.*, 98

Peraturan Perundang-undangan Hukum Pidana (KUHP) baru, khususnya untuk delik pidana aduan (*Klacht delict*) agar penitikberatan pada kondisi terciptanya keadilan dan keseimbangan perlakuan hukum terhadap pelaku tindak pidana dan korban tindak pidana dapat tercapai dengan baik, tanpa harus selalu menggunakan sanksi pidana (hukuman penjara) dalam penyelesaian akhirnya. Hal ini disebabkan efek jera sebagai tujuan akhir pemidanaan (hukuman penjara) pelaku tindak pidana sekarang ini sudah tidak lagi mencapai sasarannya sebagaimana yang diharapkan. Perlu adanya terobosan dalam pelaksanaan sistem pemidanaan di Indonesia, tidak saja melalui hukuman penjara semata tapi juga melalui penerapan *Restorative Justice*.<sup>90</sup>

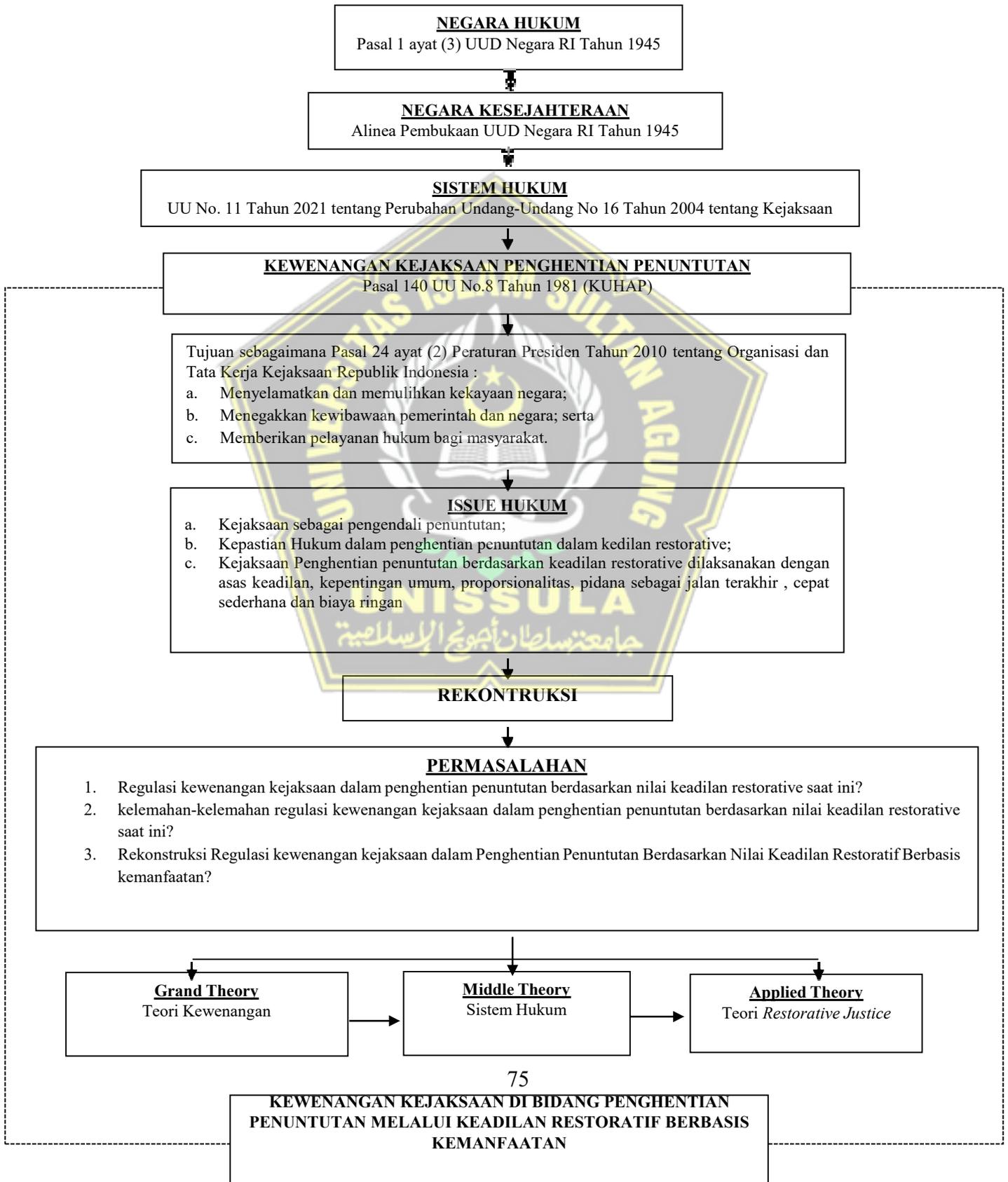


---

<sup>90</sup> Widnyana, I Made. *Asas-Asas Hukum Pidana*, Op. Cit., 108

## G. Kerangka Pemikiran

Berikut dapat disajikan bagan alur kerangka pemikiran dari disertasi penulis, sebagai berikut :



## H. Metode Penelitian

### 1. Paradigma Penelitian

Paradigma adalah suatu cara pandang untuk memahami kompleksitas dunia nyata. Paradigma tertanam kuat dalam sosialisasi para penganut dan praktisinya. Paradigma menunjukkan pada mereka apa yang penting, absah, dan masuk akal. Paradigma juga bersifat normatif, menunjukkan kepada praktisinya apa yang harus dilakukan tanpa perlu melakukan pertimbangan eksistensial atau epistemologis yang panjang.<sup>91</sup>

Dalam penelitian ini, digunakan paradigma konstruktivisme. Paradigma konstruktivisme adalah paradigma yang hampir merupakan antitesis dari paham yang meletakkan pengamatan dan objektivitas dalam menemukan suatu realitas atau ilmu pengetahuan. Paradigma ini memandang ilmu sosial sebagai analisis sistematis terhadap *socially meaningful action* melalui pengamatan langsung dan terperinci terhadap pelaku sosial yang bersangkutan menciptakan dan memelihara/mengelola dunia sosial mereka.<sup>92</sup>

Menurut Patton bahwa para peneliti konstruktivis mempelajari beragam realita yang terkonstruksi oleh individu dan implikasi dari konstruksi tersebut bagi kehidupan mereka dengan yang lain. Dalam konstruktivis, setiap individu memiliki pengalaman yang unik. Dengan demikian, penelitian dengan strategi seperti ini menyarankan bahwa setiap cara

---

<sup>91</sup> Deddy Mulyana, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2003, hlm. 9.

<sup>92</sup> Dedy N. Hidayat, *Paradigma dan Metodologi Penelitian Sosial Empirik Klasik*, Departemen Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 3.

yang diambil individu dalam memandang dunia adalah valid, dan perlu adanya rasa menghargai atas pandangan tersebut.<sup>93</sup>

Paradigma konstruktivis memiliki beberapa kriteria yang membedakannya dengan paradigma lainnya, yaitu ontologi, epistemologi, dan metodologi. Dari level ontologi, maka paradigma konstruktivis melihat kenyataan sebagai hal yang ada, tetapi realitas bersifat majemuk, dan maknanya berbeda bagi tiap orang. Dalam epistemologi, peneliti menggunakan pendekatan subjektif, karena dengan cara itu bisa menjabarkan pengkonstruksian makna oleh individu. Dalam metodologi, paradigma ini menggunakan berbagai macam jenis pengkonstruksian dan menggabungkannya dalam sebuah konsensus. Proses ini melibatkan dua aspek, yaitu hermeunetik dan dialetik. Hermeunetik merupakan aktivitas dalam merangkai teks-percakapan, tulisan atau gambar, sedangkan dialetik adalah penggunaan dialog sebagai pendekatan agar subjek yang diteliti dapat ditelaah pemikirannya dan membandingkannya dengan cara berpikir peneliti. Dengan begitu, harmonitas komunikasi dan interaksi dapat dicapai dengan maksimal.<sup>94</sup>

## 2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini bersifat deskriptif analisis, karena peneliti berkeinginan untuk menggambarkan atau memaparkan atas subjek dan objek penelitian, yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik kesimpulan

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, hlm. 4 dan 5.

<sup>94</sup> *Ibid.*

dari hasil penelitian tersebut.<sup>95</sup> Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis, sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun data kasus yang akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

### 3. Metode Pendekatan

Penelitian hukum ini, menggunakan metode pendekatan penelitian hukum sosiologis. Penelitian yuridis sosiologis, yaitu penelitian hukum dengan menggunakan asas dan prinsip hukum dalam meninjau, melihat, dan menganalisa masalah-masalah, dalam penelitian, selain itu meninjau pelaksanaan hukum dalam praktik.<sup>96</sup>

Secara yuridis penelitian hukum ini akan mengacu pada kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif, Secara nyata, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis permasalahan dengan cara memadukan bahan hukum dengan keadaan lapangan, yang mana hasil dari analisa tersebut dapat dijadikan acuan dalam pelaksanaan Regulasi kewenangan kejaksaan dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif, tentunya juga dengan melihat aturan-aturan yang berlaku. Dengan menggunakan pendekatan *statute approach* dan *case approach*,

---

<sup>95</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 183.

<sup>96</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 33.

maka akan dapat disajikan jawaban permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. *Statute approach* merupakan suatu pendekatan yang mengacu pada peraturan perundang-undangan, sedangkan *case approach* merupakan suatu pendekatan yang didasarkan pada kasus yang pernah terjadi.

#### 4. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

##### a. Data Primer

Data primer ini adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian lapangan, yaitu dilakukan langsung di dalam masyarakat, dan teknik yang digunakan adalah wawancara dengan Jaksa Kejaksaan Agung.

##### b. 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.<sup>97</sup> Data sekunder ini mencakup :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :
  - a) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pancasila;
  - b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>97</sup> Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm. 173.

- c) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
  - d) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Ke-jaksanaan Republik Indonesia;
  - e) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
  - f) UU No. 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
  - g) Berbagai peraturan yang berkaitan dengan kewenangan Ke-jaksanaan dalam Regulasi kewenangan kejaksaan dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif Berbasis kemanfaatan.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti :
- a) Buku-buku kepustakaan;
  - b) Jurnal hukum;
  - c) Karya tulis/karya ilmiah;
  - d) Doktrin atau pendapat hukum;
  - e) Dan sebagainya.
- 3) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti :
- a) Kamus hukum;
  - b) Kamus Bahasa Indonesia;

- c) Ensiklopedia;
- d) Internet.

## 5. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data mengandung makna sebagai upaya pengumpulan data dengan menggunakan alat pengumpul data tertentu.<sup>98</sup> Penentuan alat pengumpul data dalam penelitian ini yang berpedoman pada jenis datanya. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui studi lapangan dan studi kepustakaan.

### a. Data Primer

Penentuan subjek yang merupakan data primer dalam penelitian ini menggunakan teknik pengambilan sampel berupa *purposive non-random sampling*, yaitu teknik pengambilan sampel yang tidak memberikan kesempatan yang sama kepada anggota populasi untuk dipilih menjadi sampel dengan menggunakan metode *purposive non-random sampling*, yaitu metode pengambilan sampel berdasarkan pertimbangan tertentu atas ciri-ciri atau sifat-sifat tertentu yang dipandang mempunyai keterkaitan dengan objek penelitian untuk menjamin bahwa unsur yang diteliti masuk kategori.<sup>99</sup>

Penentuan subjek penelitian, yakni Jaksa Kejaksaan Agung sebagai narasumber dalam wawancara dipilih berdasarkan kriteria

---

<sup>98</sup> W. Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 123.

<sup>99</sup> Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 106.

tertentu karena Jaksa di wilayah kejaksaan agung menyelesaikan perkara dalam penyelesaian perkara pidana dengan metode keadilan restoratif.

Data primer yang diperoleh melalui studi lapangan dilakukan melalui wawancara. Wawancara dilakukan secara bebas terpimpin dengan menyiapkan pedoman atau pertanyaan yang akan diajukan kepada subjek peneliti.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan, yang dilakukan dengan mencari buku-buku yang terkait dengan penelitian. Alat pengumpul data yang digunakan dalam studi kepustakaan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa data kualitatif untuk mendapatkan data deskriptif. Deskriptif merupakan penelitian non-hipotesis, sehingga dalam langkah penelitiannya tidak perlu merumuskan hipotesis, sedangkan kualitatif adalah data yang digambarkan dengan kata-kata atau kalimat yang dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan.<sup>100</sup>

Analisa data kualitatif menurut Bogdan dan Tailor adalah metode yang digunakan untuk menganalisa data dengan mendeskripsikan data

---

<sup>100</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Yogyakarta, 1991, hlm. 236.

melalui bentuk kata, dan digunakan untuk menafsirkan dan menginterpretasikan data hasil lisan atau tertulis dari orang tertentu atau perilaku yang diamati.<sup>101</sup> Setelah dilakukan analisa terhadap data-data yang diperoleh, baik data primer maupun data sekunder, maka penulis akan me-nyusun data-data tersebut secara sistematis dalam bentuk laporan disertasi.

## I. Orisinalitas Penelitian

Penulis telah menelusuri beberapa kajian dari studi terdahulu, dan penulis tidak menemukan karya ilmiah dan penelitian disertasi yang temanya sama dengan penelitian yang diajukan penulis, yakni Rekonstruksi Regulasi kewenangan kejaksaan dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif Berbasis kemanfaatan.

**Tabel 1**  
**Perbandingan Dengan Disertasi Lainnya**

<i>Nama</i>	<i>Universitas</i>	<i>Substansi</i>
<b>RAYMOND ALI</b> <b>Pembaruan Kaidah Hukum Penghentian Penuntutan Dalam sistem peradilan pidana di indonesia</b>	Universitas Hasanuddin Makassar 2021	penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan terhadap tindak pidana yang ancaman pidana pokoknya hanya berupa denda dan tidak terhadap pelanggaran yang diancam dengan hukuman alternatif. Pasal 82 KUHP disebut dengan afkoop dilakukan dengan cara pelaku membayar secara sukarela maksimum denda. Dengan adanya penebusan penuntutan melalui pembayaran denda, maka penuntutan harus dihentikan
<b>Adi Al Fatah Wallad</b>	Universitas Airlangga Surabaya	Kewenangan penghentian penuntutan, jaksa agung selaku pimpinan dan penanggung jawab kejaksaan, berdasarkan ketentuan Pasal 35 Huruf C

<sup>101</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rosdakarya, Bandung, 1991, hlm.

<p><b>Kewenangan penghentian, penundaan penuntutan dan pengesampingan perkara</b></p>	<p>2020</p>	<p>Undang-Undang kejaksaan diberikan kewenangan untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Pada prinsipnya, kewenangan untuk mengesampingkan perkara sangat diperlukan untuk melindungi kepentingan yang lebih besar akan tetapi mekanisme yang diterapkan tidak jelas, penggunaan penghentian penuntutan harus dilakukan lebih hati-hati serta memperhatikan kepentingan korban sebagai pihak yang paling dirugikan dalam terjadinya tindak pidana</p>
<p><b>Abdur Kadir Fungsi Jaksa Dalam Politik Hukum Pencegahan Dan Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi Melalui Pendekatan Restorative Justice</b></p>	<p>Universitas Jambi 2021</p>	<p>Fungsi Jaksa Dalam Politik Hukum Pencegahan Dan Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi Melalui Pendekatan Restorative Justice fungsi Jaksa dalam penyelesaian tindak pidana korupsi dengan pendekatan Restorative Justice belum diatur dalam undangundang maupun dalam peraturan Kejaksaan yang ada adalah terkait penyelesaian tindak pidana umum dengan Restorative Justice yang diatur dalam Peraturan Kejaksaan No. 15/2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restorative Justice. Walaupun sebenarnya model penyelesaian tindak pidana dengan Restorative Justice ini sudah ditemukan dalam norma-norma hukum adat, hukum agama, serta beberapa hukum positif antara lain UU No. 11/2012 tentang Sistim Peradilan Anak, UU No. 23/2004 tentang KDRT, UU No. 35/2009 tentang Narkotika, UU Darurat No. 7/1955 tentang Pengusutan, Penuntutan Dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi Jo UU No. 17/2006 tentang Perubahan atas UU No. 10/1955, 1983 tentang Kapabeanan, UU No. 8/1995 tentang Pasar Modal.</p>

## J. Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian pada disertasi ini mempunyai sistematika sebagai berikut :

**BAB I : Pendahuluan**

Pada Pendahuluan ini, berisikan bagian-bagian : Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Pemikiran, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Orisinalitas Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

**BAB II : Tinjauan Pustaka**

Pada Bab Kedua ini diuraikan tentang telaah pustaka yang dibangun berdasarkan kajian terhadap kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang penghentian penuntutan berdasarkan nilai keadilan restoratif berbasis kemanfaatan, yakni tinjauan umum tentang kejaksaan, tinjauan umum tentang Penghentian Penuntutan, tinjauan umum tentang Keadilan Restoratif, serta tinjauan umum tentang Keadilan.

**BAB III : Regulasi kewenangan kejaksaan dalam penghentian penuntutan berdasarkan nilai keadilan restorative saat ini**

Pada Bab Ketiga yang berisikan hasil dari analisa terkait dengan permasalahan pertama dengan menguraikan berdasarkan data lapangan dan data kepustakaan untuk mengetahui alasan Regulasi kewenangan kejaksaan dalam penghentian penuntutan berdasarkan nilai keadilan restorative saat ini belum berbasis kemanfaatan.

BAB IV : kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan kejaksaan dalam penghentian penuntutan berdasarkan nilai keadilan restorative saat ini

Pada Bab Keempat diuraikan mengenai kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan kejaksaan dalam penghentian penuntutan berdasarkan nilai keadilan restorative saat ini, baik kelemahan dalam substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum.

BAB V : Rekonstruksi Regulasi kewenangan kejaksaan dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif Berbasis kemanfaatan

Pada Bab Kelima merupakan hasil dari permasalahan keempat yang berkaitan dengan penyelesaian dari kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan kejaksaan dalam penghentian penuntutan berdasarkan nilai keadilan restorative, yang dianalisa dengan teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini. Dengan pembahasan dalam Bab Lima ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang terkait.

BAB VI : Penutup

Bab Enam ini merupakan bab yang berisi mengenai simpulan yang diperoleh dari hasil dan analisis dalam Bab Tiga, Bab Empat dan Bab Lima yang merupakan pembahasan dari rumusan permasalahan, dan juga berisikan saran serta implikasi kajian disertasi.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum tentang Hukum Pidana

##### 1. Pengertian Hukum Pidana

Perbuatan yang diancam dengan hukum pidana adalah perbuatan yang secara mutlak harus memenuhi syarat formil, yaitu sesuai dengan amanat rumusan Undang-undang yang telah ditetapkan oleh Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan peraturan-peraturan lain yang berdimensi pidana dan memiliki unsur materiil yaitu bertentangan dengan cita-cita mengenai pergaulan masyarakat atau dengan kata pendek suatu sifat melawan hukum atau tindak pidana.<sup>102</sup>

Perbuatan yang dapat dikategorikan termasuk dalam suatu perbuatan melawan hukum atau tindak pidana atau tidak, maka dapat dilihat dari unsur-unsur perbuatan tersebut. Adapun yang termasuk dalam unsur-unsur tindak pidana menurut Hazewinkel-Suringa meliputi<sup>103</sup>:

- a) Unsur kelakuan orang;
- b) Unsur akibat (pada tindak pidana yang dirumuskan secara materiil);
- c) Unsur Psikis (dengan sengaja atau dengan alpa);
- d) Unsur objektif yang menyertai keadaan tindak pidana, seperti di muka umum;) disyaratkan tindak pidana terjadi;

---

<sup>102</sup> Moeljatno, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Dalam Hukum Pidana*, Cetakan Bina Aksara, Yogyakarta, 1983, hlm.24-25.

<sup>103</sup> *Ibid*, hlm.115-116.

Unsur melawan hukum.

Perbuatan dapat dikatakan tindak pidana atau tidak bukan hanya diukur dari unsur yang terdapat di dalamnya, tetapi pada dasarnya tindak pidana itu sendiri terbagi atas beberapa bagian yang mana dalam pembagian tersebut diharapkan dapat mempermudah dalam mencerna serta memahami semua aturan yang terdapat didalam peraturan perundang-undangan, pembagian dari tindak pidana sendiri yaitu meliputi atas<sup>104</sup>:

- a) Tindak pidana kejahatan dan tindak pidana pelanggaran;
- b) Tindak pidana formal dan tindak pidana materiil;
- c) Tindak pidana dengan kesengajaan dan tindak pidana kealpaan;
- d) Tindak pidana aduan dan tindak pidana bukan aduan;
- e) Tindak pidana commissionis, tindak pidana omissionis, dan tindak pidana *commissionis per omissionem commisa*;
- f) Delik yang berlangung terus dan delik yang tidak berlangung terus;
- g) Delik tunggal dan delik berganda;
- h) Tindak pidana sederhana dan tindak pidana yang ada pemberatannya;
- i) Tindak pidana ringan dan tindak pidana berat;
- j) Tindak pidana ekonomi dan tindak pidana politik.

Gambaran paling umum ketika orang berfikir tentang apakah hukum itu adalah suatu aturan yang dibuat oleh manusia dalam mengatur hubungan antara sesama manusia. Cicero mengatakan bahwa ada masyarakat ada

---

<sup>104</sup> *Ibid.* hlm 130-131.

hukum, maka yang dibicarakan sebenarnya adalah hukum yang hidup ditengah-tengah masyarakat (manusia). Hukum dan manusia memiliki kedekatan yang khas dan tidak dapat dipisahkan. Artinya tanpa manusia hukum tidak dapat disebut sebagai hukum. Hukum merupakan bagian yang menempatkan manusia sebagai subjek dan objek dalam kajiannya, manusia mengkonstruksi hukum untuk kepentingan manusia.

Hukum dianggap sebagai sistem abstrak yang hadir dalam bentuk keharusan-keharusan (*das solen*). Pada posisi ini manusia akan bertindak sebagai partisipan (aktor yang berperan menjalankan sistem tersebut), yaitu mereka yang bermain dan memainkan sistem berdasarkan *logic* tadi. Tujuan lebih kepada kepentingan praktik dan membuat keputusan.

Dalam perkembangan kehidupan masyarakat, hukum dalam penerapan di dalam masyarakat dibagi dua, yaitu hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Dalam hukum tertulis biasa disebut dengan undang-undang dan hukum tidak tertulis yang ada di dalam kehidupan atau pergaulan masyarakat biasa disebut dengan hukum adat. Selain itu, hukum juga dibagi dalam dua bidang, yaitu hukum perdata dan hukum publik. Dalam hukum perdata mengatur perkara yang berisi hubungan antara sesama warga negara seperti perkawinan, kewarisan, dan perjanjian. Hukum publik mengatur kepentingan umum, seperti hubungan antara warga negara dengan negara dan berurusan dengan sekalian hal yang berhubungan dengan masalah kenegaraan serta bagaimana negara itu melaksanakan tugasnya. Hukum publik antara lain seperti hukum pidana, hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum

internasional publik, hukum lingkungan, hukum sosial ekonomi, dan lain sebagainya.

Merumuskan hukum pidana ke dalam rangkaian kata untuk dapat memberikan sebuah pengertian yang komprehensif tentang apa yang dimaksud dengan hukum pidana adalah sangat sukar. Namun setidaknya dengan merumuskan hukum pidana menjadi sebuah pengertian dapat membantu memberikan gambaran/ deskripsi awal tentang hukum pidana.<sup>105</sup>

Penggunaan hukum pidana dalam mengatur masyarakat (lewat peraturan perundang-undangan pidana) pada hakekatnya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan (*policy*). Selanjutnya untuk menentukan bagaimana suatu langkah (usaha) yang rasional dalam melakukan kebijakan tidak dapat pula dipisahkan dari tujuan kebijakan pembangunan itu sendiri secara integral. Dengan demikian dalam usaha untuk menentukan suatu kebijakan apapun (termasuk kebijakan hukum pidana) selalu terkait dan tidak terlepas dari tujuan pembangunan nasional itu sendiri yaitu bagaimana mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat.

Dalam kehidupan sehari-hari di dalam masyarakat banyak perkara atau kejadian yang berhubungan dengan hukum, yang paling sering dijumpai adalah tindak kejahatan atau yang disebut perbuatan pidana. Setiap perbuatan pidana adalah perbuatan yang melanggar hukum dan patut untuk diberi sanksi pidana. Konteks dalam perbuatan apakah dapat dikatakan sebagai perbuatan

---

<sup>105</sup> Takdir, *Mengenal Hukum Pidana*, Lascar Perubahan, Palopo, 2013, hlm.2

melanggar hukum (tindak pidana), ada beberapa pendapat para sarjana Barat mengenai pengertian atau pembatasan tindak pidana (*strafbaar feit*), yaitu :

- a) Menurut Simons bahwa *Strafbaar feit* adalah suatu *handeling* (tindakan atau perbuatan) yang diancam dengan pidana oleh undang-undang, bertentangan dengan hukum (*onrechtmatig*) dilakukan dengan kesalahan (*schuld*) oleh seseorang yang mampu bertanggungjawab. Kemudian beliau membaginya dalam dua golongan unsur, yaitu unsur-unsur objektif yang berupa tindakan yang dilarang atau diharuskan, akibat keadaan atau masalah tertentu, dan unsur subjektif yang berupa kesalahan (*schuld*) dan kemampuan bertanggungjawab (*toerekeningsvatbaar*) dari petindak.<sup>106</sup>
- b) Menurut Van Hamel bahwa *Strafbaar feit* itu sama dengan yang dirumuskan oleh Simons, hanya ditambahkannya dengan kalimat tindakan mana bersifat dapat dipidana.<sup>107</sup>
- c) Menurut Vos bahwa *Strafbaar feit* adalah suatu kelakuan (*gedraging*) manusia yang dilarang oleh undang-undang diancam dengan pidana.<sup>108</sup>
- d) Menurut Pompe bahwa *Strafbaar feit* adalah suatu pelanggaran kaidah (pengganguan ketertiban hukum), terhadap mana pelaku mempunyai kesalahan untuk mana pembedaan adalah wajar untuk

---

<sup>106</sup> S.R.Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana Di Indonesia dan Penerapannya*, Alumni Ahaem-Petahaem, Jakarta, 1996, hlm.200.

<sup>107</sup> *Ibid.*, hlm. 201.

<sup>108</sup> *Ibid.*, hlm 201.

menyelenggarakan ketertiban hukum dan menjamin kesejahteraan umum.<sup>109</sup>

Jadi, menurut konteks di atas dapat disimpulkan bahwa disamping adanya perbuatan pidana, juga harus ada sifat melawan hukum, kesalahan, dan kemampuan bertanggungjawab. Dan bilamana perbuatan melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku maka perbuatan itu menjadi perbuatan pidana (*fiet*).

Ada beberapa pendapat dari sarjana Indonesia mengenai penggunaan istilah *strafbaar* dan *feit*, yaitu :

- a) Menurut Moeljatno dan Roeslan Saleh bahwa *strafbaar feit* adalah perbuatan pidana.<sup>110</sup>

Alasannya karena:

- 1) Kalau untuk *recht* sudah lazim dipakai istilah hukum, maka dihukum lalu berarti *berecht*, diadili, yang sama sekali tidak mesti berhubungan dengan *straf*, pidana karena perkara-perkara perdatapun di-*berecht*, diadili. Maka beliau memilih untuk terjemahan *strafbaar* adalah istilah pidana sebagai singkatan yang dapat dipidana.
- 2) Perkataan perbuatan sudah lazim dipergunakan dalam percakapan sehari-hari seperti perbuatan tak senonoh, perbuatan jahat, dan sebagainya dan juga sebagai istilah teknis seperti

---

<sup>109</sup> *Ibid.*, hlm. 201.

<sup>110</sup> *Ibid.*, hlm. 203.

perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*). Perkataan perbuatan berarti dibuat oleh seseorang dan menunjuk baik pada yang melakukan maupun pada akibatnya. Sedangkan perkataan peristiwa tidak menunjukkan bahwa yang menimbulkannya adalah *handeling* atau *gedraging* seseorang mungkin juga hewan atau alam. Dan perkataan tindak berarti langkah dan baru dalam bentuk tindak tanduk atau tingkah laku.

b) Menurut Utrecht bahwa *strafbaar feit* adalah peristiwa pidana, karena istilah peristiwa itu meliputi perbuatan (*handelen* atau *doen*, positif) atau melalaikan (*zerzuim* atau *nalaten* atau *niet-doen*, negatif) maupun akibatnya.<sup>111</sup>

c) Menurut Satochid Kartanegara bahwa *strafbaar feit* adalah tindak pidana, karena istilah tindak (tindakan), mencakup pengertian melakukan atau berbuat (*actieve handeling*) dan/atau pengertian tidak melakukan, tidak berbuat, tidak melakukan sesuatu perbuatan (*passieve handeling*).

Istilah perbuatan berarti melakukan, berbuat (*actieve handeling*) tidak mencakup pengertian mengakibatkan atau tidak melakon. Istilah peristiwa tidak menunjukkan kepada hanya tindakan manusia. Sedangkan terjemahan pidana untuk *strafbaar* adalah sudah tepat.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> *Ibid.*, hlm. 203.

<sup>112</sup> *Ibid.*, hlm. 203-204.

Ada beberapa pendapat mengenai perumusan tindak pidana atau delik, yaitu:

- a) Menurut Prof.Moeljatno bahwa *strafbaar feit* adalah perbuatan pidana, yaitu sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana barangsiapa melanggar larangan tersebut dan perbuatan itu harus pula betul-betul dirasakan oleh masyarakat sebagai perbuatan yang tak boleh atau menghambat akan tercapainya tata dalam pergaulan masyarakat yang dicita-citakan oleh masyarakat itu. Makna perbuatan pidana, secara mutlak harus termaktub unsur formil, yaitu mencocoki rumusan undang-undang (*tatbestandmatigheit*)<sup>113</sup> dan unsur materiil, yaitu sifat bertentangannya dengan cita-cita mengenai pergaulan masyarakat atau dengan pendek, sifat melawan hukum (*rechtswiridigkeit*).<sup>113</sup>
- b) Menurut Mr.R.Tresna bahwa sungguh tidak mudah memberikan suatu ketentuan atau definisi yang tepat, beliau juga mengatakan bahwa peristiwa pidana itu ialah sesuatu perbuatan atau rangkaian perbuatan manusia yang bertentangan dengan undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya, terhadap perbuatan mana diadakan tindakan penghukuman. Perumusan tersebut jauh daripada sempurna. Sesuatu perbuatan itu baru dapat dipandang sebagai

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, hlm.204.

peristiwa pidana apabila telah memenuhi segala syarat yang diperlukan.<sup>114</sup>

c) Menurut Dr. Wirjono Prodjodikoro bahwa tindak pidana berarti suatu perbuatan yang pelakunya dapat dikenakan hukuman pidana. Dan pelaku itu dapat dikatakan merupakan subjek tindak pidana.<sup>115</sup>

Istilah tindak dari tindak pidana adalah merupakan singkatan dari tindakan atau petindak. Artinya ada orang yang melakukan suatu tindakan, sedangkan orang yang melakukan itu dinamakan petindak. Mungkin sesuatu tindakan dapat dilakukan oleh siapa saja, tetapi dalam banyak hal sesuatu tindakan tertentu hanya mungkin dilakukan oleh seseorang dari suatu golongan jenis kelamin saja, atau seseorang dari suatu golongan yang bekerja pada negara atau pemerintah (Pegawai Negeri, Militer, Nakhoda, dan sebagainya) atau seseorang dari golongan lainnya. Jadi status atau kualifikasi seseorang petindak harus ditentukan apakah ia salah seorang dari barangsiapa atau seseorang dari suatu golongan tertentu. Bahwa jika ternyata kemudian petindak itu tidak hanya orang (*natuurlijk persoon*) saja melainkan juga suatu badan hukum akan dibicarakan kemudian.

Antara petindak dengan suatu tindakan yang terjadi harus ada hubungan kejiwaan (*psychologisch*), selain daripada penggunaan salah satu bagian tubuh, panca indera atau alat lainnya sehingga terwujudnya sesuatu tindakan. Hubungan kejiwaan itu adalah sedemikian rupa, dimana petindak

---

<sup>114</sup> *Ibid.*, hlm.204-205.

<sup>115</sup> *Ibid.*, hlm.204-205.

dapat menilai tindakannya, dapat menentukan apakah akan dilakukannya atau dihindarinya, dapat pula menginsyafi ketercelaan tindakannya itu atau setidak-tidaknya oleh kepatutan dalam masyarakat memandang bahwa tindakan itu adalah tercela. Bentuk hubungan kejiwaan itu (dalam istilah hukum pidana) disebut kesengajaan atau kealpaan.

Tindakan yang dilakukannya itu harus bersifat melawan hukum. Dan tidak ada terdapat dasar-dasar atau alasan-alasan yang meniadakan sifat melawan hukum dari tindakan tersebut. Dapat juga dikatakan bahwa ditinjau dari sudut kehendak (yang bebas) dari petindak, maka kesalahan itu adalah merupakan kata hati (bagian dalam) dari kehendak itu, sedangkan sifat melawan hukum dari tindakan itu merupakan pernyataan (bagian luar) dari kehendak itu. Bersifat melawan hukum pada garis besarnya tercela.

Setiap tindakan yang bertentangan dengan hukum atau tidak sesuai dengan hukum, menyerang kepentingan masyarakat atau individu yang dilindungi hukum, tidak disenangi oleh orang atau masyarakat, baik yang langsung atau tidak langsung terkena tindakan tersebut. Pada umumnya untuk menyelesaikan setiap tindakan yang sudah dipandang merugikan kepentingan umum disamping kepentingan perseorangan, dikehendaki turun tangannya penguasa.

Apabila seseorang melakukan suatu tindakan sesuai dengan kehendaknya dan karenanya merugikan kepentingan umum atau masyarakat termasuk kepentingan perseorangan, lebih lengkap kiranya apabila harus ternyata bahwa tindakan tersebut terjadi pada suatu tempat, waktu, dan

keadaan yang ditentukan. Artinya dipandang dari sudut tempat, tindakan itu harus terjadi pada suatu tempat dimana ketentuan pidana Indonesia berlaku. Dipandang dari sudut waktu, tindakan itu masih dirasakan sebagai suatu tindakan yang perlu diancam dengan pidana (belum daluwarsa), dan dari sudut keadaan, tindakan itu harus terjadi pada suatu keadaan dimana tindakan itu dipandang sebagai tercela. Dengan perkataan lain suatu tindakan yang dilakukan di luar jangkauan berlakunya ketentuan pidana Indonesia, bukanlah merupakan suatu tindak pidana dalam arti penerapan ketentuan pidana Indonesia.

Peristiwa pidana itu merupakan suatu tindak pidana yang telah terjadi yang (dapat) dipertanggungjawab pidanakan kepada subjeknya. Apabila perbuatan terbukti ada sifat melawan hukum, ada kesalahan (kesengajaan atau kelalaian), dan ada juga kemauan bertanggung jawab, maka dari *feit* meningkat menjadi perbuatan yang dapat dihukum. Dengan demikian dalam setiap terjadinya suatu kejahatan ada 3 (tiga) komponen yang harus dikuasai, yaitu:

- a) Perbuatan pidana.
- b) Sifat melawan hukum.
- c) Pertanggung jawaban pidana.

Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) diadakan pembagian tindak pidana, yaitu kejahatan yang ditempatkan dalam Buku II dan pelanggaran yang ditempatkan dalam Buku III. Tapi di dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana tidak ada satu pasal pun yang memberikan

dasar pembagian tersebut, walaupun pada bab-bab dari Buku I selalu ditemukan menggunakan istilah tindak pidana, kejahatan atau pelanggaran. Kiranya ciri-ciri pembedaan itu terletak pada penilaian kesadaran hukum pada umumnya dengan penekanan (*stress*) kepada delik hukum (*rechts delicten*) dan delik undang-undang (*wet delicten*).

Delik hukum sudah sejak semula dapat dirasakan sebagai tindakan yang bertentangan dengan hukum sebelum pembuatan undang-undang menyatakan dalam undang-undang. Sedangkan delik undang-undang baru dipandang atau dirasakan sebagai tindakan yang bertentangan dengan hukum setelah ditentukan dalam undang-undang.

Contoh dari delik hukum adalah pengkhianatan, pembunuhan, pencurian, perkosaan, penghinaan, dan sebagainya. Contoh dari delik undang-undang antara lain adalah pelanggaran peraturan lalu lintas di jalan, peraturan pendirian perusahaan, peraturan pengendalian harga, dan lain sebagainya. Vos tidak dapat menyetujui bilamana dikatakan bahwa dasar pembagian pelanggaran adalah karena sebelumnya tindakan-tindakan tersebut tidak dirasakan sebagai hal yang melanggar kesopanan atau tak dapat dibenarkan oleh masyarakat (*zedelijk of matschappelijk ongeoorloofd*), karena:

- a) Ada pelanggaran yang diatur dalam Pasal 489 dan Pasal 490 Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang justru dapat dirasakan sebagai yang tidak dapat dibenarkan oleh masyarakat.

b) Ada beberapa kejahatan seperti Pasal 303 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (main judi) dan Pasal 396 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (merugikan kreditur) yang justru tidak dapat dirasakan sebelumnya sebagai tindakan yang melanggar kesopanan.

Dasar pembedaan lainnya dari kejahatan terhadap pelanggaran yang dikemukakan adalah pada berat atau ringannya pidana yang diancamkan. Untuk kejahatan diancamkan pidana yang berat seperti pidana mati atau penjara atau tutupan. Pendapat ini menemui kesulitan karena pidana kurungan dan denda diancamkan baik pada kejahatan maupun pelanggaran.

Dari sudut pemidanaan, pembagian kejahatan sebagai delik hukum atau pelanggaran sebagai delik undang-undang tidak banyak faedahnya sebagai pedoman. Demikian pula dari sudut ketentuan berat atau ringannya ancaman pidana terhadapnya.

## **2. Kedudukan Hukum Pidana Dalam Pencabangan Hukum**

R. Soesilo, seorang ahli hukum pidana menguraikan tentang pengertian daripada hukum bahwa:

Hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan yang harus ditaati semua orang di dalam suatu masyarakat dengan ancaman harus mengganti kerugian atau mendapat hukuman, jika melanggar atau

mengabaikan peraturan-peraturan itu, sehingga dapat tercapai suatu pergaulan hidup di dalam masyarakat itu yang tertib dan adil.<sup>116</sup>

Selanjutnya, R. Soesilo menyatakan bahwa kumpulan peraturan-peraturan atau norma-norma hukum tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua golongan, yakni hukum privat dan hukum publik. Golongan pertama ialah norma-norma yang mengatur kepentingan perorangan antara warga negara yang satu dengan warga negara yang lain sesamanya atau antara warga negara dengan negara beserta bagian-bagiannya apabila ini bertindak sebagai badan perorangan atau badan partikelir, norma disebut sebagai *hukum privat* atau *hukum sipil*, atau dinamakan pula *hukum perdata*. Sedangkan golongan yang kedua ialah norma-norma yang mengatur perhubungan antara negara beserta bagian-bagiannya serta mengatur bentuk dan susunan negara beserta bagian-bagiannya, norma mana yang biasa disebut *hukum publik* atau *hukum umum*.<sup>117</sup>

Ruang lingkup dari masing-masing pencabangan hukum tersebut, dikemukakan oleh R. Soesilo bahwa yang termasuk ke dalam hukum privat adalah :

- a) Hukum Perdata yang tersebut di dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata;
- b) Hukum Perniagaan yang tersebut di dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata Perniagaan;

---

<sup>116</sup> R. Soesilo, *Pokok-pokok Hukum Pidana Peraturan Umum dan Delik-Delik Khusus*, Politeia, Bogor, 1974, hlm. 1.

<sup>117</sup> *Ibid*, hlm. 1

- c) Hukum Acara Perdata yang tersebut di dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Perdata;
- d) Hukum Perdata Antar Negara, yang tersebut dalam traktat-traktat atau perjanjian-perjanjian.<sup>118</sup>

Sementara ruang lingkup hukum publik, dijelaskan oleh R. Soesilo mencakup hukum-hukum sebagai berikut:

- a) Hukum Tata Negara yang tersebut di dalam berbagai-bagai undang-undang Ketatanegaraan seperti Undang-undang Dasar, Undang-undang pokok Swapraja dan lain-lain,
- b) Hukum Pidana, yang tersebut di dalam dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan undang-undang lainnya,
- c) Hukum Acara Pidana, yang tersebut di dalam dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana dan undang-undang lainnya,
- d) Hukum Pubik Antar Negara yang tersebut dalam traktat-traktat atau perjanjian-perjanjian antar negara.<sup>119</sup>

Menurut E. Utrecht bahwa hukum adalah himpunan peraturan (perintah dan larangan) yang mengurus tata-tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu;<sup>120</sup>

Hukum publik terbagi menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu Hukum tata negara, hukum tata usaha negara, dan hukum pidana. Ketiga bentuk hukum

---

<sup>118</sup> *Ibid*, hlm. 3

<sup>119</sup> *Ibid*, hlm. 3-4

<sup>120</sup> Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2011, hlm. 169 dan 170.

ini memuat norma-norma yang berisikan larangan dan perintah, dan larangan tersebut senantiasa disertai dengan ancaman.

Hukum pidana terdiri dari norma-norma yang berisi keharusan-keharusan dan larangan-larangan yang (oleh pembentuk undang-undang) telah dikaitkan dengan suatu sanksi berupa hukuman, yakni suatu penderitaan yang bersifat khusus. Dengan demikian dapat juga dikatakan, bahwa hukum pidana itu merupakan suatu sistem norma-norma yang menentukan terhadap tindakan-tindakan yang mana (hal melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu di mana terdapat suatu keharusan untuk melakukan sesuatu) dan dalam keadaan-keadaan bagaimana hukum itu dapat dijatuhkan, serta hukuman yang bagaimana yang dapat dijatuhkan bagi tindakan-tindakan tersebut.<sup>121</sup>

Hukum pidana ini erat sekali dengan hukuman atau pidana yang dijatuhkan oleh negara bagi pelaku atau pelanggarnya, dan sanksi pidana ini bersifat memaksa. Hukum pidana adalah bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara:<sup>122</sup>

- a) Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, dilarang, dengan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barangsiapa melanggar larangan tersebut;

---

<sup>121</sup> P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hlm.1 dan 2.

<sup>122</sup> Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hlm. 1.

- b) Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan;
- c) Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.

Hukum pidana itu adalah bagian dari hukum publik yang memuat/ berisi ketentuan-ketentuan tentang : <sup>123</sup>

- a) Aturan umum hukum pidana dan (yang dikaitkan/berhubungan dengan) larangan melakukan perbuatan-perbuatan (aktif/positif maupun pasif/negatif) tertentu yang disertai dengan ancaman sanksi berupa pidana (*straf*) bagi yang melanggar larangan itu;
- b) Syarat-syarat tertentu (kapankah) yang harus dipenuhi/harus ada bagi si pelanggar untuk dapat dijatuhkannya sanksi pidana yang diancamkan pada larangan perbuatan yang dilanggarnya;
- c) Tindakan dan upaya-upaya yang boleh atau harus dilakukan negara melalui alat-alat perlengkapannya (misalnya polisi, jaksa, hakim), terhadap yang disangka dan didakwa sebagai pelanggar hukum pidana dalam rangka usaha negara menentukan, menjatuhkan dan melaksanakan sanksi pidana terhadap dirinya, serta tindakan dan upaya-upaya yang boleh dan harus dilakukan oleh tersangka/terdakwa pelanggar hukum tersebut dalam usaha melindungi dan mempertahankan hak-

---

<sup>123</sup> Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 2.

haknya dari tindakan negara dalam upaya negara menegakkan hukum pidana tersebut.

Secara umum, hukum pidana digunakan sebagai alat atau usaha untuk penanggulangan kejahatan dengan sanksinya yang berupa pidana.

Hukum pidana menentukan sanksi terhadap setiap pelanggaran hukum yang dilakukan. Sanksi itu pada prinsipnya merupakan penambahan penderitaan dengan sengaja. Penambahan penderitaan dengan sengaja ini pula yang menjadi pembeda terpenting antara hukum pidana dengan hukum yang lainnya.<sup>124</sup>

Simons membagi hukum pidana menjadi hukum pidana dalam arti objektif atau *strafrecht in objectieve zin* dan hukum pidana dalam arti subjektif atau *strafrecht in subjectieve zin*.

a. Hukum pidana dalam arti objektif adalah hukum pidana yang berlaku, atau yang juga disebut sebagai hukum positif atau *ius poenale*,<sup>125</sup> yang dirumuskan sebagai :<sup>126</sup>

- 1) Keseluruhan larangan dan perintah yang oleh negara diancam dengan nestapa, yaitu suatu pidana apabila tidak ditaati;
- 2) Keseluruhan peraturan yang menetapkan syarat-syarat untuk penjatuhan pidana; dan
- 3) Keseluruhan ketentuan yang memberikan dasar untuk penjatuhan dan penerapan pidana.

---

<sup>124</sup> J.M. van Bemmelen, *Hukum Pidana I, Hukum Pidana Material Bagian Umum*, Binacipta, Bandung, 1987, hlm. 17.

<sup>125</sup> P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana...*, *op.cit.*, hlm. 3.

<sup>126</sup> Sudarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Semarang, 1990, hlm. 9.

b. Hukum pidana dalam arti subjektif atau *ius puniendi* bisa diartikan secara luas dan sempit, yaitu sebagai berikut : <sup>127</sup>

1) Dalam arti luas :

Hak dari negara atau alat-alat perlengkapan negara untuk mengenakan atau mengancam pidana terhadap perbuatan tertentu;

2) Dalam arti sempit :

Hak untuk menuntut perkara-perkara pidana, menjatuhkan dan melaksanakan pidana terhadap orang yang melakukan perbuatan yang dilarang. Hak ini dilakukan oleh badan-badan peradilan. Jadi *ius puniendi* adalah hak mengenakan pidana. Hukum pidana dalam arti subjektif (*ius puniendi*) yang merupakan peraturan yang mengatur hak negara dan alat perlengkapan negara untuk mengancam, menjatuhkan dan melaksanakan hukuman terhadap seseorang yang melanggar larangan dan perintah yang telah diatur di dalam hukum pidana itu diperoleh negara dari peraturan-peraturan yang telah ditentukan oleh hukum pidana dalam arti objektif (*ius poenale*). Dengan kata lain *ius puniendi* harus berdasarkan kepada *ius poenale*.

Tujuan penjatuhan hukuman dalam hukum pidana adalah untuk melindungi dan memelihara ketertiban hukum guna mempertahankan keamanan dan ketertiban masyarakat sebagai satu kesatuan. Hukum pidana

---

<sup>127</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

tidak hanya melihat penderitaan korban atau penderitaan terpidana, tetapi melihat ketentraman masyarakat sebagai satu kesatuan yang utuh.

Berdasarkan pendapat ahli hukum di atas, dapat disimpulkan bahwa hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan atau norma-norma yang harus dipatuhi semua orang di dalam suatu masyarakat, dimana hukum tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua golongan, yakni hukum privat dan hukum publik. Norma hukum yang termasuk hukum privat adalah Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata), Kitab Undang-undang Hukum Perdata Perniagaan (KUH Perdata Perniagaan), Kitab Undang-undang Hukum Acara Perdata (KUHA Perdata). Sementara di dalam hukum publik, norma-norma hukum tersebut diatur di dalam Undang-undang yang berkaitan dengan Tata Negara, Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dan undang-undang pidana lainnya, Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dan undang-Undang yang berhubungan perjanjian antar negara.

### **3. Perbuatan Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana**

Terkait dengan perbuatan melanggar hukum pidana, hukum pidana Indonesia mengenai beberapa istilah antara lain perbuatan pidana, delik pidana dan tindak pidana. Menurut Sutan Remy Sjahdeini, istilah tindak pidana adalah istilah yang secara resmi digunakan dalam peraturan perundang-undangan sementara dalam wacana hukum pidana dikenal berbagai istilah lain. Ada yang menggunakan istilah delik yang berasal dari bahasa Belanda *delict*. Ada pula yang menyebutnya sebagai perbuatan

pidana yang diambil dari frasa *criminal act* dalam bahasa Inggris. Dalam bahasa Belanda, selain *delict* juga digunakan istilah *strafbaar feit*, sementara dalam bahasa Inggris digunakan sebutan *crime* atau *offence*.<sup>128</sup>

Sementara itu, pengertian mengenai perbuatan pidana antara lain dikemukakan oleh Moeljatno bahwa tindak pidana atau perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut. Larangan ditujukan kepada perbuatan (yaitu suatu keadaan atau kejadian yang ditimbulkan oleh kelakuan orang), sedangkan ancaman pidana ditujukan kepada orang yang menimbulkan kejadian itu.<sup>129</sup>

Pendapat senada dikemukakan oleh R. Soesilo bahwa tindak pidana, yang biasa juga disebut dengan kata-kata istilah: *peristiwa pidana*, *perbuatan yang dapat dihukum* atau dalam bahasa asing “*strafbaar feit*” atau “*delict*”, adalah perbuatan yang dilarang atau diwajibkan oleh undang-undang yang apabila dilakukan atau diabaikan, maka orang yang melakukan atau mengabaikan itu diancam dengan hukuman.<sup>130</sup>

Sejalan dengan pendapat para ahli di atas, P.A.F. Lamintang menterjemahkan “*strafbaar feit*” sebagai perbuatan yang dapat dihukum. Selengkapnya ia menjelaskan bahwa :

---

<sup>128</sup> Sutan Remi Sjahdeini, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Grafiti Pers, Jakarta, 2006, hlm. 25

<sup>129</sup> Moeljatno, *Op. Cit.*, hlm. 7.

<sup>130</sup> R. Soesilo, *Op. Cit.*, hlm. 6

*Straf Baar Feit* itu haruslah diartikan sebagai suatu “pelanggaran norma” atau “*Normovertreding*” (gangguan terhadap tertib hukum), yang dapat dipersalahkan kepada pelanggar, sehingga perlu adanya penghukumandemi terpeliharanya tertib hukum dan dijaminnya kepentingan umum. Yang dimaksudkan dengan “*Normovertreding*” adalah suatu sikap atau perilaku atau “*Gedraging*” yang dilihat dari penampilannya dari luar adalah bertentangan dengan hukum, jadi bersifat “*Onrechmatig*”, “*Wederechtelyk*” atau melanggar hukum.<sup>131</sup>

Selanjutnya, R. Soesilo mengatakan bahwa pengertian tindak pidana sebagai perbuatan yang melanggar atau bertentangan dengan undang-undang yang dilakukan dengan kesalahan oleh orang yang dapat dipertanggungjawabkan, merujuk pada dua unsur tindak pidana, yakni unsur yang bersifat objektif dan unsur-unsur yang bersifat subjektif. Selanjutnya ia menjelaskan bahwa unsur objektif itu meliputi :

- a) *perbuatan manusia*, yaitu suatu perbuatan positif, atau suatu perbuatan negatif, yang menyebabkan pelanggaran pidana. Perbuatan positif misalnya : mencuri (Pasal 362 KUHP), penggelapan (Pasal 372), membunuh (Pasal 338 KUHP) dsb, sedangkan contoh dari perbuatan negatif yaitu : tidak melaporkan kepada yang berwajib, sedangkan ia mengetahui ada komplotan

---

<sup>131</sup> P.A.F. Lamintang dan Djisman Samsir, *Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1979, hlm. 7

untuk merobohkan negara (Pasal 165 KUHP), membiarkan orang dalam keadaan sengsara, sedangkan ia berkewajiban memberikan pemeliharaan kepadanya (Pasal 304 KUHP) dsb.

b) *akibat perbuatan manusia*, yaitu akibat yang terdiri dari atas merusakkan atau membahayakan kepentingan-kepentingan hukum, yang menurut norma hukum pidana itu perlu ada supaya dapat dihukum.

c) *keadan-keadaannya* sekitar perbuatan itu, keadaan-keadaan ini bisa jadi etrdapat pada waktu melakukan perbuatan, misalnya dalam Pasal 362 KUP, keadaan : “bahwa barang yang dicuri itu kepunyaan orang lain” adalah suatu keadaan yang terdapat pada waktu perbuatan “mengambil”.....

d) sifat melawan hukum dan sifat dapat dihukum. Perbuatan itu melawan hukum, jika bertentangan dengan undang-undang. Pada beberapa norma pidana maka unsur “melawan hukum” (melawan hak) itu dituliskan tersendiri dengan tegas di dalam satu pasal, misalnya dalam Pasal 362 KUHP disebutkan :”memiliki barang itu dengan melawan hukum (melawan hak)”. Sifat dapat dihukum artinya bahwa perbuatan itu, harus diancam dengan hukuman, oleh sutu norma pidana tertentu. Sifat dapat dihukum tersebut bisa hilang, jika perbuatan itu, walaupun telah diancam hukuman dengan undang-undang tetapi telah dilakukan dalam

keadaa-keadaan yang membebaskan misalnya dalam Pasal 44, 48, 49, 50 dan 51 KUHP.<sup>132</sup>

Sementara yang dimaksud dengan unsur subjektif dari norma pidana adalah kesalahan (*schuld*) dari orang yang melanggar norma pidana, artinya pelanggaran itu harus dapat dipertanggung-jawabkan kepada pelanggar. Hanya orang yang dapat dipertanggungjawabkan dapat dipersalahkan, jikalau orang itu melanggar norma pidana. Orang yang kurang sempurna atau sakit (gila) akalnya tidak dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatannya dan karena itu tidak dapat dipersalahkan.”<sup>133</sup>

Perumusan perbuatan pidana atau tindak pidana yang dikemukakan oleh Van Hamel. Van Hamel sebagaimana dikutip C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, menguraikan bahwa makna kesalahan (*schuld*) meliputi juga kesengajaan, kealpaan, serta kelalaian dan kemampuan bertanggungjawab. Van Hamel juga menyatakan bahwa istilah *strafbaar feit* tidak tepat, tetapi dia menggunakan istilah *strafwaardig feit* (peristiwa yang bernilai atau patut dipidana).<sup>134</sup>

Berdasarkan pendapat ahli-ahli hukum tersebut di atas, kiranya dapat ditarik pengertian bahwa perbuatan pidana diartikan sebagai kelakuan seseorang baik yang bersifat pasif maupun aktif yang menimbulkan suatu akibat tertentu yang dilarang oleh hukum dimana pelakunya dapat dikenai

---

<sup>132</sup> R. Soesilo, *Op. Cit.*, hlm. 26-28.

<sup>133</sup> *Ibid.* hlm. 26-28.

<sup>134</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Hukum Pidana*, cetakan ke- 1, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hlm.37.

sanksi pidana. Dengan demikian, dalam sistem hukum pidana, suatu perbuatan dikatakan sebagai tindak pidana atau perilaku melanggar hukum pidana hanyalah apabila suatu ketentuan pidana yang telah ada menentukan bahwa perbuatan itu merupakan tindak pidana. Hal ini berkenaan dengan berlakunya asas legalitas (*principle of legality*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yang menyatakan bahwa “Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali berdasarkan aturan pidana dalam perundang-undangan yang sebelum perbuatan itu dilakukan telah ada”.

Asas legalitas yang dianut KUHP di atas, bersumber dari adagium atau azas hukum tidak tertulis yang berbunyi “*nullum delictum nulla poena sine praevia lege*”, yang pada intinya menyatakan bahwa tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali sudah ada ketentuan undang-undang yang mengatur sebelumnya, atau tidak ada tindak pidana tanpa peraturan terlebih dahulu.<sup>135</sup> Selanjutnya mengenai pertanggungjawaban pidana. Pertanggungjawaban pidana yang dalam istilah asing disebut juga dengan *teorekenbaardheid* atau *criminal responsibility* menjurus kepada pembedaan pelaku dengan maksud untuk menentukan apakah seseorang terdakwa atau tersangka dipertanggung jawabkan atas suatu tindakan pidana yang terjadi atau tidak.

Terkait dengan hal itu, Alf Ross seperti dikutip Moeljatno, mengemukakan pendapatnya mengenai apa yang dimaksud dengan

---

<sup>135</sup> Moeljatno, *Op. Cit.*, hlm. 23.

seseorang yang bertanggungjawab atas perbuatannya. Pertanggungjawaban pidana dinyatakan dengan adanya suatu hubungan antara kenyataan-kenyataan yang menjadi syarat akibat dan akibat hukum yang diisyaratkan. Perbuatan pidana hanya menunjuk kepada dilarang dan diancamnya suatu perbuatan dengan pidana. Ini tergantung dari persoalan, apakah dalam melakukan perbuatan itu dia mempunyai kesalahan, sebab asas dalam pertanggungjawaban dalam hukum pidana ialah: tidak dipidana jika tidak ada kesalahan (*Geen straf zonder schuld; Actus non facit reum mens rea*).<sup>136</sup>

Senada dengan pendapat Alf Ross, Sutan Remy Sjahdeiny mengemukakan bahwa dipertanggungjawabkannya seseorang atas perbuatan yang telah dilakukannya, atau mengenai pertanggungjawaban pidananya, mengacu pada adagium atau *maxim*, yang sejak lama dianut secara universal dalam undang-undang pidana, yang berbunyi *actus non facit reum, nisi mens sit rea*. Adagium tersebut menyatakan bahwa seseorang hanya dapat dibebani tanggung jawab pidana bukan hanya karena dia telah melakukan suatu perilaku lahiriah (*actus reus*), tetapi juga pada waktu perbuatan itu dilakukan olehnya, orang itu harus memiliki sikap kalbu (*mens rea*) tertentu yang terkait secara langsung dengan perbuatan itu. Dalam bahasa Indonesia adagium tersebut di atas dikenal sebagai *Tiada pidana tanpa kesalahan*.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Op. Cit.*, hlm. 25.

Pendapat mengenai pengertian pertanggungjawaban pidana juga dikemukakan oleh Sudarto seperti dikutip Makhrus Ali. Bahwa Pertanggungjawaban pidana diartikan dengan diteruskannya celaan yang objektif yang ada pada perbuatan pidana dan secara subjektif yang ada memenuhi syarat untuk dapat dipidana karena perbuatannya itu. Dasar adanya perbuatan pidana adalah asas legalitas (*principle of legality*), sedangkan dapat dipidananya pembuat adalah asas kesalahan (*principle of culpability*). Ini berarti bahwa pembuat perbuatan pidana hanya akan dipidana jika ia mempunyai kesalahan dalam melakukan perbuatan tersebut. Dengan demikian, untuk menentukan adanya pertanggung jawaban, seseorang pembuat dalam melakukan suatu tindak pidana harus ada “sifat melawan hukum” dari tindak pidana itu, yang merupakan sifat terpenting dari tindak pidana.

Tentang sifat melawan hukum apabila dihubungkan dengan keadaan psikis (jiwa) pembuat terhadap tindak pidana yang dilakukannya dapat berupa “kesengajaan” (*opzet*) atau karena “kelalaian” (*culpa*). Adapun mengenai apa yang dimaksud dengan unsur kesalahan berupa kesengajaan dan kelalaian, Pipin Syarifin mengemukakan bahwa dalam teori hukum pidana Indonesia kesengajaan itu ada tiga macam, yaitu:

a) Kesengajaan yang bersifat tujuan

Bahwa dengan kesengajaan yang bersifat tujuan, si pelaku dapat dipertanggung jawabkan dan mudah dapat dimengerti oleh khalayak ramai. Apabila kesengajaan seperti ini ada pada suatu tindak pidana, si

pelaku pantas dikenakan hukuman pidana. Karena dengan adanya kesengajaan yang bersifat tujuan ini, berarti si pelaku benar-benar menghendaki mencapai suatu akibat yang menjadi pokok alasan diadakannya ancaman hukuman ini.

b) Kesengajaan secara keinsyafan kepastian

Kesengajaan ini ada apabila si pelaku, dengan perbuatannya tidak bertujuan untuk mencapai akibat yang menjadi dasar dari delik, tetapi ia tahu benar bahwa akibat itu pasti akan mengikuti perbuatan itu.

c) Kesengajaan secara keinsyafan kemungkinan

Kesengajaan ini yang terang-terang tidak disertai bayangan suatu kepastian akan terjadi akibat yang bersangkutan, melainkan hanya dibayangkan suatu kemungkinan belaka akan akibat itu. Selanjutnya mengenai kealpaan karena merupakan bentuk dari kesalahan yang menghasilkan dapat dimintai pertanggung jawaban atas perbuatan seseorang yang dilakukannya.<sup>138</sup>

Sementara mengenai kealpaan, dikemukakan oleh Moeljatno bahwa kealpaan mengandung dua syarat, yaitu tidak mengadakan penduga-duga sebagaimana diharuskan hukum dan tidak mengadakan penghati-hati sebagaimana diharuskan hukum. Dari ketentuan diatas, dapat diikuti dua jalan, yaitu pertama memperhatikan syarat tidak mengadakan penduga-duga menurut semestinya. Yang kedua memperhatikan syarat tidak mengadakan penghati-hati guna menentukan adanya kealpaan. Siapa saja yang

---

<sup>138</sup> Pipin Syarifin, *Hukum Pidana di Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2000, hlm.93.

melakukan perbuatan tidak mengadakan penghati-hati yang semestinya, ia juga tidak mengadakan menduga-duga akan terjadi akibat dari kelakuannya.<sup>139</sup> Selanjutnya, Sudarto menyatakan bahwa :

Dipidananya seseorang tidaklah cukup apabila orang itu telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau bersifat melawan hukum. Jadi meskipun perbuatan tersebut memenuhi rumusan delik dalam undang-undang dan tidak dibenarkan, namun hal tersebut belum memenuhi syarat penjatuhan pidana, yaitu orang yang melakukan perbuatan itu mempunyai kesalahan atau bersalah. Dengan kata lain, orang tersebut harus dipertanggungjawabkan atas perbuatannya atau jika dilihat dari sudut perbuatannya, perbuatannya baru dapat dipertanggungjawabkan kepada orang tersebut.<sup>140</sup>

Terhadap pendapat Sudarto tersebut, kiranya dapat ditarik pengertian bahwa kesalahan merupakan suatu hal yang sangat penting untuk memidana seseorang. Tanpa itu, pertanggungjawaban pidana tak akan pernah ada. Oleh karena itu, menjadi dapat difahami apabila dalam hukum pidana dikenal asas “tiada pidana tanpa kesalahan” (*green straf onder schuld*). Asas kesalahan ini merupakan asas ini sehingga meresap dan menggema dalam hampir semua ajaran penting dalam hukum pidana.

---

<sup>139</sup> Moeljatno, *Hukum Pidana II*, Bina Aksara, Jakarta, 1995, hlm. 153.

<sup>140</sup> Mahrus Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm.23

Moeljatno, dalam berbagai tulisannya pernah mengatakan bahwa perbuatan pidana dapat disamakan dengan *criminal act*. Beliau menolak dengan tegas untuk menggunakan istilah tindak pidana sebagai pengganti istilah *strafbaar feit* atau *delict*. Senada dengan pendapat Moeljatno, Roeslan Saleh juga mengatakan bahwa perbuatan pidana itu dapat disamakan dengan *criminal act*, jadi berbeda dengan istilah *strafbaar feit* yang meliputi pertanggung jawaban pidana. *Criminal act* menurutnya berarti kelakuan dan akibat, yang lazim disebut dengan *actus reus*. Perbuatan pidana (*criminal act*) harus dibedakan dengan pertanggung jawaban pidana (*criminal responsibility*). Oleh karena itu, pengertian perbuatan pidana tidak meliputi pertanggung jawaban pidana.<sup>141</sup>

Untuk memidana seseorang, di samping orang tersebut melakukan perbuatan yang dilarang, dikenal pula asas *geen straf zonder schuld* (tiada pidana tanpa kesalahan). Asas ini merupakan hukum yang tidak tertulis, tetapi berlaku di masyarakat dan juga berlaku dalam KUHP, misalnya Pasal 44 KUHP tidak memberlakukan pemidanaan bagi perbuatan yang dilakukan oleh orang yang tidak mampu bertanggung jawab, Pasal 48 KUHP tidak memberikan ancaman pidana bagi pelaku yang melakukan perbuatan pidana karena adanya daya paksa.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggung Jawaban Pidana*, Aksara Baru Jakarta, 1981, hlm. 150.

<sup>142</sup> Moeljatno, *Asas-asas...*, *op.cit.*, 2000, hlm. 5-6.

Oleh karena itu, untuk dapat dipidananya suatu kesalahan yang dapat diartikan sebagai pertanggungjawaban dalam hukum pidana haruslah memenuhi tiga unsur sebagai berikut : <sup>143</sup>

- a) Adanya kemampuan bertanggungjawab pada petindak, artinya keadaan jiwa petindak harus normal;
- b) Adanya hubungan batin antara petindak dengan perbuatannya yang dapat berupa kesengajaan (*dolus*) atau kealpaan (*culpa*);
- c) Tidak adanya alasan penghapus kesalahan atau pemaaf.

Unsur perbuatan pidana adalah sifat melawan hukumnya perbuatan, sedangkan unsur pertanggungjawaban pidana adalah bentuk-bentuk kesalahan yang terdiri dari kesengajaan (*dolus*) dan kealpaan (*culpa*) serta tidak adanya alasan pemaaf.

- a) Kesengajaan;

Mengenai kesengajaan, KUHP tidak menjelaskan apa arti kesengajaan tersebut. Dalam *Memorie van Toelichting* (MvT), kesengajaan diartikan yaitu melakukan perbuatan yang dilarang, dengan dikehendaki dan diketahui.<sup>144</sup> Moeljatno menyatakan bahwa kesengajaan merupakan tindakan yang secara sadar dilakukan dengan menentang larangan.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> Masruchin Ruba'i, *Mengenal Pidana dan Pemidanaan di Indonesia*, IKIP, Malang, 1997, hlm.1.

<sup>144</sup> Moeljatno, *Asas-asas...*, *op.cit.*, 2000, hlm. 171.

<sup>145</sup> *Ibid.*, hlm. 199.

Dalam perkembangannya, secara teoritis bentuk kesalahan berupa kesengajaan dibedakan menjadi tiga, yaitu : <sup>146</sup>

- 1) Kesengajaan sebagai maksud untuk mencapai suatu tujuan (*dolus directus*);
- 2) Kesengajaan dengan sadar kepastian; dan
- 3) Kesengajaan dengan sadar kemungkinan (*dolus eventualis*).

Perkembangan pemikiran dalam teori ini ternyata juga diikuti dalam praktik pengadilan di Indonesia. Di dalam beberapa putusan-nya, hakim menjatuhkan putusan tidak semata-mata kesengajaan sebagai kepastian, tetapi juga mengikuti corak-corak yang lain. Dengan demikian praktik peradilan semacam ini sangat mendekati nilai keadilan, karena hakim menjatuhkan putusan sesuai dengan tingkat kesalahan terdakwa.

b) Kealpaan;

Kealpaan merupakan bentuk kesalahan yang tidak berupa kesengajaan, akan tetapi juga bukan sesuatu yang terjadi karena kebetulan. Dalam kealpaan sikap batin seseorang menghendaki melakukan perbuatan, akan tetapi sama sekali tidak menghendaki terjadinya akibat dari perbuatannya. Jadi dalam kealpaan ini tidak ada niatan jahat dari petindak. Walaupun demikian, kealpaan yang membahaya-

---

<sup>146</sup> *Ibid.*, hlm. 171.

kan keamanan dan keselamatan orang lain dan menimbulkan kerugian terhadap orang lain tetap harus dipidanakan.<sup>147</sup>

Kealpaan adalah kurang perhatian pelaku terhadap objek dengan tidak disadari bahwa akibatnya merupakan keadaan yang dilarang, sehingga kesalahan yang berbentuk kealpaan pada hakekatnya adalah sama dengan kesengajaan, hanya berbeda gradasi saja,<sup>148</sup> sedangkan Van Hamel mengartikan kealpaan bila dipenuhi 2 (dua) syarat sebagai berikut :<sup>149</sup>

- a) Tidak mengadakan penduga-duga sebagaimana diharuskan oleh hukum;
- b) Tidak mengadakan penghati-hati sebagaimana diharuskan oleh hukum.

Moeljatno menjelaskan tentang tidak mengadakan penduga-duga menurut hukum dalam 2 (dua) bentuk, yaitu :<sup>150</sup>

- a) Terdakwa berpikir bahwa tidak akan terjadi akibat karena perbuatannya, padahal pandangan tersebut tidak benar, hal ini berarti bahwa kesalahan terletak pada salah pikir atau salah pandang yang seharusnya disingkir;
- b) Terdakwa sama sekali tidak memikirkan bahwa perbuatannya akan dapat menimbulkan akibat yang dilarang. Ini merupakan sikap yang

---

<sup>147</sup> Masruchin Ruba'i, *op.cit*, hlm. 58.

<sup>148</sup> Moeljatno, *Asas-asas...*, *op.cit.*, 2000, hlm. 199.

<sup>149</sup> *Ibid.*, hlm. 201.

<sup>150</sup> *Ibid.*, hlm. 202.

berbahaya, karena penindak tidak memiliki pikiran sama sekali akan akibat yang timbul dari perbuatannya.

Sedangkan untuk tidak mengadakan penghati-hati menurut hukum, Moeljatno merujuk kepada pendapat beberapa pakar dan kejadian antara lain, sebagai berikut : <sup>151</sup>

- a) Van Hamel berpendapat bahwa dalam melakukan perbuatannya, terdakwa tidak mengadakan penelitian, kebijaksanaan, kemahiran atau usaha pencegah yang seharusnya dilakukannya pada keadaan-keadaan tertentu. Perbuatan yang dilakukan terdakwa seharusnya mengacu kepada ukuran-ukuran yang berlaku di masyarakat terdakwa;
- b) Langemayer menyatakan bahwa penghati-hati berkaitan dengan standar tertentu yang berlaku dalam pekerjaan petindak ataupun berkaitan dengan keahliannya.

Moeljatno berpendapat bahwa kedua syarat tersebut selalu saling berkait yang dibuktikan oleh jaksa, karena barangsiapa dalam melakukan suatu perbuatan tidak mengadakan penghati-hati seperlunya, maka dia juga tidak menduga-duga akan terjadinya akibat yang tertentu itu karena kelakuannya.

Kealpaan atau kelalaian merupakan salah satu unsur dari Pasal 359 KUHP yang terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut :

- a) Kelalaian (*culpa*);

---

<sup>151</sup> *Ibid.*, hlm. 202.

- b) Wujud perbuatan tertentu;
- c) Akibat kematian orang lain;
- d) Hubungan kausal antara wujud perbuatan dengan akibat kematian orang lain tersebut.

Adanya unsur *culpa* dalam Pasal 359 KUHP tersebut bukan ditujukan pada kurang hati-hatinya perbuatan, tetapi ditujukan pada akibat. Hal ini dapat kita lihat dalam contoh nyata yang mungkin terjadi dalam kehidupan sehari-hari, misalnya, seseorang menjatuhkan balok, karena kurang hati-hati, sehingga menimpa orang lain yang sedang lewat, atau seseorang yang menebang pohon, karena kurang hati-hati menimpa anak yang sedang bermain, dan sebagainya.<sup>152</sup>

Menurut teori hukum pidana, kealpaan yang diartikan sebagai suatu macam kesalahan sebagai akibat kurang hati-hati, sehingga secara tidak sengaja mengakibatkan terjadinya sesuatu tersebut, dapat dibagi menjadi 2 (dua) bentuk, yaitu :<sup>153</sup>

- a) Kealpaan ringan (*culpa levissima*);
- b) Kealpaan berat (*culpa lata*).

Dalam melakukan penilaian adanya kealpaan ada dua persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu keadaan psikis pelaku dan sikap tindaknya secara lahiriah dengan tolak ukur bagaimana pelaku tersebut

---

<sup>152</sup> Adami Chazawi, *Kejahatan Terhadap Tubuh dan Nyawa*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 125.

<sup>153</sup> Harjo Wisnoewardhono, *Fungsi Medical Record Sebagai Alat Pertanggungjawaban Pidana Dokter Terhadap Tuntutan Malpraktek*, Arena Hukum No. 17, FH Unibraw, Malang, Juli 2002, hlm.163.

berbuat bila dibandingkan dengan ukuran yang umum di lingkungan pelaku.

Menurut Danny Wiradharma, bahwa dalam kealpaan ini harus dapat dibuktikan adanya gradasi sebagai berikut: <sup>154</sup>

- a) *Culpa lata* atau kelalaian berat. Kesalahan ini disebabkan oleh kurang hati-hatian yang menyolok. Untuk menentukan gradasi kesalahan ini harus membandingkan perbuatan petindak dengan perbuatan rata-rata orang lain yang segolongan dengan petindak. Bila dilakukan petindak berbeda dengan perbuatan rata-rata orang lain yang segolongan dengannya dalam menangani suatu keadaan, maka petindak masuk dalam kategori *culpa lata* ini;
- b) *Culpa levis* atau kelalaian ringan dinilai dengan membandingkan perbuatan petindak dengan perbuatan orang yang lebih ahli dari golongan si petindak. Perlakuan yang berbeda antara petindak dengan orang yang lebih ahli dari golongan si petindak di dalam menangani hal yang sama menunjukkan adanya kelalaian ringan si petindak.

Dalam Kamus Hukum, memberikan contoh untuk *culpa lata* (kesalahan berat), misalnya membunuh orang, menganiaya, pemerasan dan sebagainya, sedangkan untuk *culpa levis* (kesalahan ringan), misalnya melanggar rambu-rambu lalu lintas dan sebagainya.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> Danny Wiradharma, *Penuntun Kuliah Kedokteran dan Hukum Kesehatan*, Buku Kedokteran EGC, Jakarta, 1999, hlm. 101.

<sup>155</sup> Sudarsono, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 233.

Harjo Wisnoewardono menyatakan bahwa suatu tindakan yang lalai adalah tindakan yang sembrono yang menurut KUHP menimbulkan tindakan yang keliru atau tidak tepat. Sianturi menyebutkan bahwa dalam *Memorie van Toelichting* (MvT) dijelaskan dalam hal kealpaan pada diri pelaku terdapat : <sup>156</sup>

- 1) Kekurangan pemikiran (penggunaan akal yang diperlukan);
- 2) Kekurangan pengetahuan (ilmu) yang diperlukan;
- 3) Kekurangan kebijaksanaan (*beleid*) yang diperlukan.

Menurut pendapat Bekhouwer dan Vorstman yang menyatakan bahwa suatu kesalahan disebabkan karena tiga hal, yakni : <sup>157</sup>

- 1) Kekurangan pengetahuan (*onvoldoende kennis*);
  - 2) Kekurangan pengalaman (*onvoldoende ervaring*);
  - 3) Kekurangan pengertian (*onvoldoende inzicht*).
- c) Tidak adanya alasan pemaaf.

Alasan penghapus tindak pidana ialah alasan-alasan yang memungkinkan seseorang yang melakukan perbuatan yang memenuhi unsur-unsur rumusan perbuatan pidana tidak dijatuhi ancaman atau sanksi pidana. <sup>158</sup>

*Memorie van Toelichting* membedakan alasan penghapus pidana ini menjadi dua bentuk, yaitu : <sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> Harjo Wisnoewardono, *Fungsi Medical Record...*, *op.cit.*, hlm. 164.

<sup>157</sup> Harjo Wisnoewardono, *Tanggung Jawab Dokter Dalam Hal Pengguguran Kandungan Menurut Hukum Pidana*, Arena Hukum, FH Unibraw, Malang, November 2002, hlm. 109.

<sup>158</sup> Masruchin Ruba'i, *op.cit.*, hlm. 61.

<sup>159</sup> *Ibid.*, hlm. 61.

- 1) Alasan penghapus pidana yang terletak di dalam diri petindak (*in wending*), artinya petindak tidak mampu bertanggung jawab (Pasal 44 KUHP);
- 2) Alasan penghapus pidana yang terletak di luar diri petindak (*uit wending*), yang terdiri :
  - a) Adanya daya paksa (Pasal 48 KUHP);
  - b) Pembelaan darurat (Pasal 49 KUHP);
  - c) Melaksanakan undang-undang (Pasal 50 KUHP);
  - d) Melaksanakan perintah jabatan (Pasal 51 KUHP).

Di dalam teori hukum pidana, alasan penghapus pidana ini dibedakan dalam 3 (tiga) bentuk, yaitu :<sup>160</sup>

- a) Alasan pembenar, yaitu alasan yang menghapuskan sifat melawan hukumnya suatu perbuatan, sehingga perbuatan tersebut dianggap patut dilakukan petindak. Termasuk di dalam alasan pembenar adalah pembelaan darurat [Pasal 49 ayat (1) KUHP], melaksanakan undang-undang (Pasal 50 KUHP), dan melaksanakan perintah jabatan yang sah [Pasal 51 ayat (1) KUHP];
- b) Alasan pemaaf, yaitu alasan yang menghapuskan kesalahan petindak. Petindak tetap dianggap melakukan perbuatan yang bersifat melawan hukum, tetapi tidak dapat dijatuhi pidana karena tidak ada kesalahan. Termasuk di dalam alasan pemaaf adalah tidak mampu bertanggungjawab (Pasal 44 KUHP), pembelaan darurat

---

<sup>160</sup> Moeljatno, *Asas-asas...*, *op.cit.*, 2000, hlm. 137.

yang melampaui batas [Pasal 49 ayat (2) KUHP], dan dengan itikad baik melaksanakan perintah jabatan tidak sah [Pasal 52 ayat (2) KUHP];

Alasan penghapusan penuntutan, yaitu ditiadakannya penuntutan karena pemerintah menganggap bila dilakukan penuntutan akan membahayakan kepentingan umum.

## **B. Tinjauan Umum tentang Kejaksaan**

### **1. Pengertian Kejaksaan**

Kejaksaan adalah bagian integral dari sistem ketatanegaraan (sistem hukum), sebagai aparatur yang mempunyai tugas dan tanggung jawab dibidang penegakkan hukum di Indonesia.<sup>161</sup> Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan RI, Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang.

Dari rumusan tersebut dapat diketahui bahwa Kejaksaan adalah:

- a) Lembaga pemerintah. Dengan demikian, kejaksaan termasuk eksekutif, bukan legislatif, dan bukan yudikatif

---

<sup>161</sup> Aziz Syamsudin, 2011, *Tindak Pidana Khusus*, Sinar Grafika, Jakarta. hlm 22

b) Melaksanakan kekuasaan negara; dengan demikian maka  
kejaksaan merupakan aparat negara.<sup>162</sup>

Mengacu pada Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 yang menggantikan UU No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan R.I., Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut untuk lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Di dalam UU Kejaksaan yang baru ini, Kejaksaan RI sebagai lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya secara merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya.<sup>163</sup>

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung yang membawahi enam Jaksa Agung Muda serta 31 Kepala Kejaksaan Tinggi pada tiap provinsi. UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia juga mengisyaratkan bahwa lembaga Kejaksaan berada pada posisi sentral dengan peran strategis dalam pemantapan ketahanan bangsa. Karena Kejaksaan berada diporos dan menjadi filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan serta juga sebagai pelaksana penetapan dan keputusan pengadilan. Sehingga, Lembaga Kejaksaan sebagai pengendali proses

---

<sup>162</sup> Laden Marpaung, *Proses Penanganan Perkara Pidana Penyelidikan dan Penyidikan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm.191-192

<sup>163</sup> Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004

perkara (*Dominus Litis*), karena hanya institusi Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana.

Kejaksaan sebagai pengendali proses perkara (*Dominus Litis*), mempunyai kedudukan sentral dalam penegakan hukum, karena hanya institusi Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana. Disamping sebagai penyandang *Dominus Litis*, Kejaksaan juga merupakan satu-satunya instansi pelaksana putusan pidana (*executive ambtenaar*). Undang-Undang Kejaksaan memperkuat kedudukan dan peran Kejaksaan RI sebagai lembaga negara pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan. Dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Ketentuan ini bertujuan melindungi profesi jaksa dalam melaksanakan tugas profesionalnya.

Perlu ditambahkan, Kejaksaan juga merupakan satu-satunya instansi pelaksana putusan pidana (*executive ambtenaar*). Selain berperan dalam perkara pidana, Kejaksaan juga memiliki peran lain dalam Hukum Perdata dan Tata Usaha Negara, yaitu dapat mewakili Pemerintah dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara sebagai Jaksa Pengacara Negara. Jaksa sebagai pelaksana kewenangan tersebut diberi wewenang sebagai Penuntut

Umum serta melaksanakan putusan pengadilan, dan wewenang lain berdasarkan Undang-Undang.

Jaksa adalah jabatan, bahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, menambahkan kata-kata jabatan fungsional. Jadi, Jaksa yang melaksanakan tugas penuntutan atau penyidikan perkara berdasar surat perintah yang sah itu disebut Penuntut Umum. Apabila tugas penuntutan selesai dilaksanakan, maka yang bersangkutan jabatannya adalah Jaksa. Untuk menjadi Penuntut Umum maka yang bersangkutan harus berstatus Jaksa.

## 2. Tugas dan Wewenang Kejaksaan

Kompetensi pengaturan mengenai tugas dan wewenang Kejaksaan RI secara normatif dapat dilihat dalam beberapa ketentuan undang-undang mengenai Kejaksaan, sebagaimana yang hendak diketengahkan dibawah ini. Ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia Pasal 30 :<sup>164</sup>

- a) 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 pelaksana putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;

---

<sup>164</sup> Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

- 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 ke penyidik.
- b) 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. Menurut ketentuan di atas, jaksa bertugas sebagai penuntut umum yang melakukan “tindakan penuntutan”. Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dalam Pasal 1 butir 7 menyatakan sebagai berikut: “Tindakan Penuntutan adalah melimpahkan perkara pidana ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh Hakim di sidang pengadilan”
- c) Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan :
- 1) Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
  - 2) Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
  - 3) Pengamanan peredaran barang cetakan;

- 4) Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan Negara;
- 5) Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama
- 6) Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Tugas dan wewenang kejaksaan jika dilihat sesuai dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Pasal 30 ayat 1 (a) dan (d) ini , terhadap hal dimaksud maka langkah awal yang dilakukan dengan menyusun petunjuk mengenai serangkaian jenis informasi yang akan diperlukan ; siapa yang memegang informasi tersebut ; apakah informasi tersebut dapat diberikan dan kepada siapa ; siapa yang akan bertanggung jawab (penyidik, jaksa, PPATK, dan seterusnya) untuk memperoleh informasi tersebut.<sup>165</sup>

Di antara Pasal 30 dan Pasal 31 Undang-Undang No. 11 Tahun 2021 disisipkan 3 (tiga) pasal, yakni Pasal 30A, Pasal 30B, dan Pasal 30C sehingga berbunyi sebagai berikut:

Dalam pemulihan aset, Kejaksaan berwenang melakukan kegiatan penelusuran, perampasan, dan pengembalian aset perolehan tindak pidana dan aset lainnya kepada negara, korban, atau yang berhak.

Dalam bidang intelijen penegakan hukum, Kejaksaan berwenang:

---

<sup>165</sup> Febriani Falentina Sitanggang, 2013, *Peran kejaksaan dalam pemberantasan tindak pencucian uang hasil korupsi*, Jurnal FH Universitas Atmajaya, Yogyakarta, hlm 112

- a) menyelenggarakan fungsi penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan untuk kepentingan penegakan hukum;
- b) menciptakan kondisi yang mendukung dan mengamankan pelaksanaan pembangunan;
- c) melakukan kerja sama intelijen penegakan hukum dengan lembaga intelijen dan/atau penyelenggara intelijen negara lainnya, di dalam maupun di luar negeri;
- d) melaksanakan pencegahan korupsi, kolusi, dan nepotisme; dan
- e) melaksanakan pengawasan multimedia.

Selain melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 30A, dan Pasal 30B Kejaksaan: <sup>166</sup>

- a) Menyelenggarakan kegiatan statistik kriminal dan kesehatan yustisial Kejaksaan;
- b) Turut serta dan aktif dalam pencarian kebenaran atas perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan konflik sosial tertentu demi terwujudnya keadilan;
- c) Turut serta dan aktif dalam penanganan perkara pidana yang melibatkan saksi dan korban serta proses rehabilitasi, restitusi, dan kompensasinya;
- d) Melakukan mediasi penal, melakukan sita eksekusi untuk pembayaran pidana denda dan pidana pengganti serta restitusi;

---

<sup>166</sup> Pasal 30 Undang-Undang No. 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan

- e) Dapat memberikan keterangan sebagai bahan informasi dan verifikasi tentang ada atau tidaknya dugaan pelanggaran hukum yang sedang atau telah diproses dalam perkara pidana untuk menduduki jabatan publik atas permintaan instansi yang berwenang;
- f) Menjalankan fungsi dan kewenangannya di bidang keperdataan dan/atau bidang publik lainnya sebagaimana diatur dalam Undang Undang;
- g) Melakukan sita eksekusi untuk pembayaran pidana denda dan uang pengganti;
- h) Mengajukan peninjauan kembali; dan
- i) Melakukan penyadapan berdasarkan Undang Undang khusus yang mengatur mengenai penyadapan dan menyelenggarakan pusat pemantauan di bidang tindak pidana.

### 3. Kedudukan Kejaksaan

Secara umum, di dalam tiap Negara yang menganut prinsip-prinsip Negara hukum, terdapat tiga prinsip yang mendasar yakni adanya “*Supremacy of Law*” atau supremasi hukum, “*equality before the law*” atau kesetaraan di hadapan hukum, serta dalam melaksanakan penegakan dari aturan tersebut tidaklah boleh bertentangan dengan hukum “*due process of law*”. Pada tiap Negara yang mengakui diri sebagai Negara hukum, akan terlihat ciri yang ada, yakni menjamin bahwa Hak Asasi Manusia harus

mendapat perlindungan, kekuasaan kehakiman yang merdeka, lalu Legalitas yang berarti, bahwa baik pemerintahan ataupun Negara serta warga Negara lainnya dalam melaksanakan atau setiap perbuatan haruslah berpijak pada hukum.<sup>167</sup> Kekuasaan Yudikatif yang bebas dan independen merupakan hal yang prinsip, serta sangatlah hal yang penting bagi negara ini sebagai negara hukum. Prinsip ini menghendaki kekuasaan kehakiman yang terbebas dari segala pengaruh dari siapapun, hingga dalam menjalankan fungsinya dapat hanya berpegang teguh pada hukum serta keadilan. Upaya yang dilakukan untuk mencapai hal tersebut ialah dengan, menata kembali lembaga-lembaga yudikatif, peningkatan kualifikasi hakim serta menata kembali peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>168</sup>

Indonesia ialah Negara hukum dimana hal ini berarti ada sebuah jaminan berjalannya kekuasaan kehakiman yang merdeka ataupun independen dalam melaksanakan peradilan serta tugas-tugas lainnya dan demi menegakkan hukum serta keadilan berdasarkan konstitusi Negara dan aturan-aturan yang berlaku.

Kejaksaan sendiri merupakan sebuah lembaga yang dapat melakukan atau memiliki kewenangan melaksanakan kekuasaan negara dalam hal penuntutan dan juga memiliki kewenangan lain berdasarkan aturan yang berlaku, hal ini berpijak pada ketentuan yang tertera pada Pasal 2 ayat (1) UU Kejaksaan. Berpijak kepada ayat (2) pasal dan undang-undang yang

---

<sup>167</sup> Ari Wibowo, Independensi Kejaksaan Dalam sistem Peradilan Pidana Indonesia, *Jurnal Hukum Istibath IAIN Metro Lampung*, Vol.12, No.1, 2015, hlm 72

<sup>168</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm.210

sama maka dapat diketahui bersama bahwasanya kekuasaan Negara yang terdapat dalam ayat (1) tersebut dilaksanakan secara merdeka, atau dalam kata lain adalah independent.

Dalam pasal 2 ayat 2 kata “secara merdeka”<sup>169</sup> dapat diartikan bahwa penuntut umum dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang tersebut tanpa adanya campur tangan pengaruh dari pemerintah atau pengaruh dari kekuasaan lainnya. Kejaksaan Agung berkedudukan di ibu kota Negara Republik Indonesia dan daerah hukumnya meliputi kekuasaan Negara Republik Indonesia.

Kedudukan kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintah dalam menjalankan kekuasaan negara sebagai penuntut yang bersifat dualistic sebagai berikut:

- a) Sebagai suatu lembaga pemerintah yaitu tunduk dan bertanggung jawab pada Presiden dan mengikuti kepentingan serta garis politik pemerintah
- b) Secara fungsional dalam melaksanakan penuntutan di pengadilan yaitu memperhatikan asas-asas hukum dalam melakukan penuntutan dan penegak hukum yang bersifat independen yaitu terlepas dari campur tangan instansi maupun kekuasaan lainnya dalam menjalankan fungsinya harus memperhatikan keadilan bagi masyarakat dan bertanggung jawab.

---

<sup>169</sup> Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia, UU No 16 Tahun 2004, pasal 2 (2)

## C. Tinjauan Umum tentang Penuntutan

### 1. Pengertian Penuntutan

Penuntutan adalah suatu keputusan yang dilakukan oleh penuntut umum untuk melimpahkan berkas perkara ke Pengadilan Negeri terhadap terdakwa agar memperoleh putusan hakim. Definisi menurut pasal 1 angka 7 KUHP adalah sebagai berikut:

*“Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim disidang pengadilan.”*

Berdasarkan pengertian tersebut penulis menguraikan beberapa pengertian menurut para ahli yaitu:

- a) Sudarto, Penuntutan dapat diartikan penyerahakan berkas perkara atas tersangka kepada hakim agar di proses oleh Pengadilan Negeri. Pada dasarnya setiap perkara harus diserahkan kepada hakim sehingga dapat memperoleh suatu putusan yang inkrah
- b) Martiman Prodjohamidjaya, Penuntutan memiliki arti luas yaitu sebagai tindakan yang dilakukan oleh jaksa selaku Penuntut umum dalam menjalankan tugasnya sejak pelimpahan berkas oleh penyidik dan akhirnya dilimpahkan kembali ke Pengadilan Negeri. Berkas yang telah dikumpulkan oleh penyidik dari hasil

penyidikan akan diserahkan ke jaksa untuk ditindaklanjuti ke pengadilan.

- c) Atang Ranoemihardja, Penutupan dapat diartikan sebagai penyerahakan berkas perkara kepada pengadilan Negeri oleh Penuntut Umum agar berkas perkara tersebut dapat diajukan ke sidang Pengadilan.<sup>170</sup>

Penuntut Umum dapat disamakan sebagai monopoli yang artinya penuntut umum adalah satu-satunya sebagai penuntut sehingga tidak ada badan lain yang intervensi, dan hakim pun tidak dapat meminta agar deliknya diajukan kepadanya dikarenakan hakim hanya bersifat memutuskan dari hasil penuntutan oleh penuntut umum.

Di Indonesia di kenal dua asas penuntutan yaitu asas Legalitas dan asas Opportunitas, dalam asas Opportunitas yang dapat melaksanakan “asas tersebut Jaksa Agung dan tidak kepada setiap jaksa selaku Penuntut Umum dikarenakan kedudukan jaksa agung merupakan penuntut umum tertinggi”<sup>171</sup> Pengertian dari kedua asas tersebut sebagai berikut:

Asas Legalitas, Asas Legalitas mengandung pengertian bahwa adanya suatu jaminan kebebasan bagi individu untuk melakukan aktivitas sesuai dengan aturan yang diatur. Dengan kata lain asas ini memberi pengertian bahwa adanya kepastian hukum yang didapatkan individu dan terhindarnya individu dari ada kesewenangan penguasa hukum. Asas

---

<sup>170</sup> Djoko Prakoso, *Tugas dan Peran Jaksa dalam Pembangunan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm 26

<sup>171</sup>

Legalitas lahir dari adanya pasal 1 ayat (1) KUHP yang merupakan upaya untuk terciptanya kemanusiaan yang beradab untuk mendapatkan norma mengenai adanya kepastian hukum. Norma kepastian hukum ini dibutuhkan untuk mencegah adanya kesewenangwenangan yang dilakukan oleh penegak hukum terhadap rakyatnya sendiri.

Pengaruh asas legalitas Prancis inilah yang diadopsi oleh Belanda melalui *Wetboek van Strafrecht* dan kemudian masuk secara konkordasi melalui Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Indonesia. Asas Legalitas ini merupakan salah satu pilar utama bagi setiap Negara yang menghargai hukum sebagai supremasi hukum (*Supremacy of Law*), selain adanya pengakuan perlindungan dan penghargaan Hak Asasi Manusia (HAM) serta akseptabilitas terhadap independensi peradilan.<sup>172</sup> Hal ini merupakan salah satu asas yang digunakan oleh peradilan pidana di Indonesia. Salah satunya penerapan asas legalitas di dalam penuntutan.

Asas Opportunitas adalah asas yang dimiliki oleh jaksa penuntut umum dalam memberikan wewenangnya untuk melakukan penuntutan atau tidak. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh A.Z. Abidin yaitu:<sup>173</sup> “Asas hukum yang memberikan wewenang kepada Penuntut Umum untuk menuntut atau tidak menuntut dengan atau tanpa syarat seseorang atau korporasi yang telah mewujudkan delik demi kepentingan umum”.

---

<sup>172</sup> Duwi Handoko, *Asas-Asas Hukum Pidana dan Hukum Penitensier di Indonesia*. Hawa dan Ahwa, Pekanbaru, 2017, hlm.18

<sup>173</sup> A.Z. Abidin, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, hlm.

Berkaitan dengan kepentingan umum asas oportunitas merupakan asas yang pada awalnya hanya dimiliki oleh Jaksa Agung. Hal ini diatur di dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 mengenai Kejaksaan yang mengatur mengenai jaksa agung mempunyai tugas dan wewenang mengenyampingkan perkara. Kepentingan umum yang dimaksud disini adalah jika dilakukannya penghentian penuntutan maka perkara tersebut tidak bisa dilakukan kembali penuntutan ulang, karena biasanya dilakukannya penuntutan umum demi kepentingan umum alat bukti sudah sesuai sehingga tidak perlu lagi adanya penuntutan lagi di kemudian hari.

Wewenang eksklusif penuntutan yang dijalankan oleh jaksa penuntut umum sudah dijalankan sejak lama. Penghentian penuntutan dilakukan sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana mempunyai dua jenis. Pertama, penghentian penuntutan karena alasan teknis. Kedua, Penghentian penuntutan karena alasan kebijakan. Wewenang tidak menuntut karena alasan teknis. Ada 3(tiga) keadaan yang dapat menyebabkan Penuntut Umum membuat ketetapan tidak menuntut karena alasan teknis atau ketetapan penghentian penuntutan (Pasal 140 ayat (2) KUHAP), yaitu:<sup>174</sup>

- a) Kalau tidak terdapat cukup bukti-buktinnya;
- b) Kalau peristiwanya bukan merupakan tindak pidana;

---

<sup>174</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pelaksanaan Asas Oportunitas dalam Hukum Acara Pidana, [https://bphn.go.id/data/documents/pelaksanaan\\_asas\\_oportunitas\\_dalam\\_hukum\\_acara\\_pidana.pdf](https://bphn.go.id/data/documents/pelaksanaan_asas_oportunitas_dalam_hukum_acara_pidana.pdf), Diakses pada tanggal 10 Oktober 2022

c) Kalau perkaranya ditutup demi hukum;

Selanjutnya wewenang tidak menuntut karena alasan kebijakan, seperti Jaksa di Negeri Belanda dan di Jepang, sebelum tahun 1961 setiap Jaksa di Indonesia diberikan wewenang tidak menuntut karena alasan kebijakan atau “mengesampingkan perkara”. Jaksa diperbolehkan mengesampingkan perkara sekalipun bukti-buktinya cukup untuk menghasilkan pemidanaan dari hakim. Tindakan untuk tidak menuntut karena alasan kebijakan ini timbul karena, Penuntut Umum tidak hanya melihat tindak pidana itu sendiri lepas daripada hubungannya dengan sebab dan akibat tindak pidana dalam masyarakat dan hanya mencocokkannya dengan sesuatu peraturan hukum pidana; akan tetapi ia mencoba menempatkan kejadian itu pada proporsi yang sebenarnya dan kemudian memikirkan cara penyelesaian sebaik-baiknya menurut apa yang diwenangkan oleh undang-undang.

Asas Oportunitas sudah banyak berkembang di berbagai Negara dengan ketentuannya masing-masing. Jika di Belanda berlakunya asas ini dengan perkara kecil (*trivial case*) dan usia lanjut (*old age*) dan kerugian yang sudah diganti (*damage has been settled*). Dan di dalam asas ini kemungkinan persyaratan yang diajukan adalah dengan membayar denda. Jika di Jerman, pengenyampingan perkara dilakukan dengan syarat dan tanpa syarat sesuai tetapi hal ini harus adanya izin dari hakim.

## 2. Tujuan Penuntutan

Bahwa dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana disebutkan tujuan dari penuntutan adalah melimpahkan perkara pidana ke pengadilan yang berwenang dengan permintaan supaya perkara tersebut diperiksa dan diputuskan oleh hakim. Tujuan tindakan penuntutan adalah untuk mencari dan mendapatkan atau setidaknya mendekati kebenaran materiil.

Kebenaran materiil adalah kebenaran yang selengkap-lengkapnyanya dari suatu perkara pidana yang didakwakan dan selanjutnya meminta pemeriksaan dan putusan pengadilan guna menentukan apakah orang yang didakwakan itu dapat dipersalahkan atau tidak. Berbicara mengenai tujuan dari tuntutan pidana tidak dapat dilepaskan dengan hak-hak asasi manusia dalam Negara hukum yang mempunyai sifat universal seperti pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.<sup>175</sup>

## 3. Penghentian Penuntutan

Penghentian penuntutan merupakan salah satu kewenangan yang diberikan kepada jaksa dalam memutuskan sebuah perkara. Penghentian penuntutan diatur dalam Pasal 13, Pasal 14 huruf h, Pasal 140 ayat 2 huruf a Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Pada intinya menyatakan bahwa Penuntut Umum adalah Jaksa yang mempunyai wewenang untuk melakukan penuntutan dan menutup perkara demi hukum atau menutup

---

<sup>175</sup> Suharto Rm, *Penuntutan dan Praktek Peradilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 17-

perkara karena peristiwa tersebut bukan tindak pidana dengan memuatnya dalam sebuah surat ketetapan.

Dasar Hukum yang mengenai penghentian penuntutan diatur dalam pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP yang menyatakan bahwa: “Dalam hal Penuntut Umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan”.

Dapat kita garis bawahi bahwa hanya Jaksa Penuntut Umum yang dapat melakukan tindakan penuntutan dan menghentikan penuntutan. Tetapi tidak semua jaksa dapat melakukan penuntutan karena jaksa belum tentu penuntut umum, tetapi penuntut umum sudah pasti merupakan jaksa. Maka dari itu yang dimaksud disini adalah jaksa yang memiliki kewenangan untuk melakukan penuntutan.

Setelah dilimpahkan ke pengadilan negeri dengan permintaan agar segera diadili perkara tersebut disertai dengan surat dakwaan. Surat dakwaan merupakan sesuatu yang penting dalam pemeriksaan perkara pidana, sebab ini merupakan dasar dan menentukan batasan-batasan bagi pemeriksa hakim. Sesuai dengan ketentuan yang diatur maka surat dakwaan harus memenuhi dua syarat, yaitu syarat formal yang terdapat dalam pasal 143 ayat (2) huruf a KUHAP dan syarat materil yang tercantum di dalam pasal 143 ayat (2) huruf b KUHAP.

Terdapat beberapa tahapan dalam hukum acara pidana di Indonesia apabila terjadi suatu perkara pidana, yang dibagi ke dalam 5 (lima) tahapan, yaitu:

1. Tahap penyidikan oleh penyidik (Pasal 1 ayat (5) KUHAP) dan penyidikan (opspring) dilaksanakan oleh penyidik (Pasal 1 ayat 2 (KUHAP);
2. Tahap prapenuntutan (Pasal 14 huruf b) dan penuntutan (vervolging) dilaksanakan oleh Penuntut Umum (Pasal 1 ayat (7) KUHAP);
3. Tahap pemeriksaan di Pengadilan atau mengadili (rechtspraak) dilaksanakan oleh Hakim (Pasal 1 ayat (9) KUHAP);
4. Tahap melaksanakan putusan Hakim (*executie*) dilaksanakan oleh Jaksa (Pasal 1 ayat (11) KUHAP); 5. Tahap pengawasan pelaksanaan hukuman dilaksanakan oleh Hakim.

Tahapan-tahapan tersebut merupakan proses yang berkaitan antara tahap yang satu dengan tahap berikutnya yang dilaksanakan oleh subyek pelaksanaan Hukum Acara Pidana.

#### **D. Tinjauan Umum tentang *Restorative Justice***

##### **1. Sejarah *Restorative Justice***

Sejarah munculnya *Restorative Justice*, diketahui sebagai berikut :  
Di banyak Negara, ketidakpuasan dan frustasi dengan sistem peradilan formal atau kepentingan dalam melestarikan dan memperkuat hukum adat dan praktek peradilan tradisional telah menyebabkan panggilan untuk respon

alternatif untuk kejahatan dan kekacauan sosial. Banyak alternatif ini menyediakan pihak yang terlibat, dan sering juga masyarakat sekitar, kesempatan untuk berpartisipasi dalam menyelesaikan konflik dan menangani konsekuensinya. Program keadilan restoratif didasarkan pada keyakinan bahwa pihak yang berkonflik harus terlibat aktif dalam menyelesaikan dan mengurangi konsekuensi negatif. *Restorative Justice* juga didasarkan, dalam beberapa kasus, pada keinginan untuk kembali ke pengambilan keputusan dan masyarakat setempat. Pendekatan ini juga dilihat sebagai sarana untuk mendorong ekspresi damai konflik, untuk mempromosikan toleransi dan inklusivitas, membangun penghargaan atas keragaman dan menerapkan praktik masyarakat yang bertanggung jawab).<sup>176</sup>

Restorative justice timbul karena adanya ketidakpuasan dengan sistem peradilan pidana yang telah ada, yang mana tidak dapat melibatkan pihak-pihak yang berkonflik, melainkan hanya antara negara dan pelaku. Korban maupun masyarakat setempat tidak dilibatkan dalam penyelesaian konflik, berbeda dengan sistem restorative justice dimana korban dan masyarakat dilibatkan sebagai pihak untuk menyelesaikan konflik.

Di Indonesia perkara pidana diselesaikan melalui sistem peradilan pidana. Sistem peradilan pidana menurut Mardjono Reksodiputro adalah

---

<sup>176</sup> Kwat Puji Prayitno, *Aplikasi Konsep Restorative Justice dalam Peradilan Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2012, hlm. 8

sistem suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan.<sup>177</sup> Tujuan sistem peradilan pidana, yaitu

- a) Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan
- b) Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana; dan
- c) Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatan

Namun, jika dihubungkan dengan sejarah timbulnya restorative justice, maka sistem peradilan pidana tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan, karena gagal memberikan ruang yang cukup pada kepentingan para calon korban dan para calon terdakwa, dengan kata lain sistem peradilan pidana yang konvensional saat ini di berbagai Negara di dunia kerap menimbulkan ketidakpuasan dan kekecewaan.<sup>178</sup>

## 2. Pengertian *Restorative Justice*

Secara umum, definisi *restorative justice* adalah suatu pemulihan hubungan dan penebusan kesalahan yang ingin dilakukan oleh pelaku tindak pidana terhadap korban tindak pidana tersebut di luar pengadilan dengan maksud dan tujuan agar permasalahan hukum yang timbul akibat terjadinya

---

<sup>177</sup> MardjonoReksodiputro. *Sistem Peradilan Pidana Indonesia(Melihat Kejahatandan Penegakan Hukum dalam Batas-Batas Toleransi)* Pusat Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, Jakarta, 1994, hlm. 84

<sup>178</sup> Eriyantouw Wahid, *Keadilan Restoratif Dan Peradilan Konvensional Dalam Hukum Pidana*, Universitas Trisaksi, Jakarta, 2009, hlm. 43

perbuatan pidana tersebut dapat diselesaikan dengan baik dengan tercapainya persetujuan dan kesepakatan diantara para pihak.<sup>179</sup>

*Restorative Justice* pada prinsipnya merupakan suatu falsafah (pedoman dasar) dalam proses perdamaian di luar peradilan dengan menggunakan cara mediasi atau musyawarah dalam mencapai suatu keadilan yang diharapkan oleh para pihak yang terlibat dalam hukum pidana tersebut yaitu pelaku tindak pidana dan korban tindak pidana untuk mencari solusi terbaik yang disetujui dan disepakati oleh para pihak. *Restorative Justice* dikatakan sebagai pedoman dasar dalam mencapai keadilan yang dilakukan oleh para pihak diluar peradilan karena merupakan proses perdamaian dari pelaku tindak pidana dan korban yang timbulnya akibat, yaitu korban atau kerugian dari perbuatan pidana tersebut.<sup>180</sup>

Howard Zehr mendefinisikan keadilan restoratif sebagai proses yang mencakup sebanyak mungkin pihak yang terlibat, dalam upaya untuk menemukan cara untuk mengenali dan mengatasi ancaman, kebutuhan, dan tanggung jawab spesifik masing-masing pihak. Penulis dan sarjana biasanya merujuk definisi Tony Marshall, yang menyatakan bahwa tindakan kriminal dianggap lengkap ketika semua orang yang terlibat bertanggung jawab atas tindakan mereka. Bekerja sama untuk menemukan solusi untuk masalah berurusan dengan konsekuensi dan efek jangka panjang dari

---

<sup>179</sup> Eriyantouw Wahid, *Keadilan Restoratif Dan Peradilan Konvensional Dalam Hukum Pidana*, Universitas Trisaksi, Jakarta, 2009, hlm. 43

<sup>180</sup>

pelanggaran. Sebagai sebuah proses, keadilan restoratif mencakup kedua konsep ini.<sup>181</sup>

Salah satu definisi keadilan restoratif yang paling banyak diterima berfokus pada hasil dan menekankan perlunya memperbaiki bahaya yang disebabkan oleh kejahatan, seperti yang dikatakan Bazemore dan Walgrave. Keadilan restoratif memiliki berbagai definisi formal, tetapi ada beberapa gagasan dan asumsi inti yang tampaknya disepakati oleh banyak orang.<sup>182</sup>

Keadilan restoratif didasarkan pada prinsip-prinsip berikut: (1) menciptakan ruang untuk keterlibatan pribadi bagi pihak-pihak yang terlibat (terutama pelaku dan korban, tetapi juga keluarga dan masyarakat); (2) melihat masalah kejahatan dalam konteks sosialnya; (3) pemecahan masalah berorientasi ke depan atau preventif; dan (4) fleksibilitas dalam tingkat praktik (kreativitas). Beberapa prinsip keadilan restoratif meliputi: (a) respons terhadap kejahatan harus memperbaiki sebanyak kerugian yang diderita oleh korban; (b) mengarahkan pelaku untuk memahami bahwa tindakannya tidak dapat diterima dan memiliki beberapa konsekuensi nyata bagi korban dan masyarakat; (c) pelaku dapat dan harus bertanggung jawab

---

<sup>181</sup> G. Bazemore dan L. Walgrave, "Restorative Juvenile Justice: In Search of Fundamental and an Outline for Systemic Reform", dalam Bazemore and Walgrave (eds.), *Restorative Juvenile Justice: Repairing the Harm of Youth Crime*, (Monsey, N.Y.: Criminal Justice, 1999), hlm. 48

<sup>182</sup> Miers, *An International Review of Restorative Justice, Crime Reduction Research Series Paper 10*, (London: Home Office, 2001), hlm. 88

atas tindakannya; (d) korban harus memiliki kesempatan untuk mengekspresikan perasaan mereka.<sup>183</sup>

Akibatnya, program keadilan restoratif bertujuan untuk menyatukan pelaku dan korban serta mereka yang peduli tentang mereka, serta orang-orang dari masyarakat, untuk bekerja untuk rekonsiliasi dan reparasi. Meskipun komunikasi tidak langsung sering digunakan, diharapkan pelaku dan korban akan dapat bertemu tatap muka dan bekerja menuju solusi yang disepakati bersama. Namun, kriteria untuk mendefinisikan keadilan restoratif masih di udara, dan masih ada banyak kebingungan tentang apa artinya. Keadilan restoratif dan mediasi telah dipandang sebagai satu dan sama untuk waktu yang lama.

Mengingat uraian di atas, *restorative justice* adalah metode penyelesaian kasus pidana yang melibatkan masyarakat, korban dan pelaku kejahatan dengan tujuan memperoleh keadilan bagi semua pihak, sehingga diharapkan dapat mencegah terjadinya kejahatan baru.

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa *Restorative Justice* mengandung prinsip-prinsip dasar meliputi :

- a) Mengupayakan perdamaian di luar pengadilan oleh pelaku tindak pidana (keluarganya) terhadap korban tindak pidana

---

<sup>183</sup> Jeff Latimer, Craig Dowden & Danielle Muise, "The Effectiveness of Restorative Justice Practices: A MetaAnalysis", dalam *The Prison Journal*, Vol. 85 No. 2, June 2005, hlm. 128.

- b) Memberikan kesempatan kepada pelaku tindak pidana untuk bertanggung jawab menebus kesalahannya dengan cara mengganti kerugian akibat tindak pidana yang dilakukannya
- c) Menyelesaikan permasalahan hukum pidana yang terjadi diantara pelaku tindak pidana dan korban tindak pidana tersebut apabila tercapai persetujuan dan kesepakatan diantara para pihak. Upaya penyelesaian masalah di luar pengadilan yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana dan korban tindak pidana nantinya diharapkan menjadi dasar.

Dalam ruang lingkup Kejaksaan Republik Indonesia, keadilan restoratif atau *restorative justice* diatur dalam Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia No.15 Tahun 2020 tentang penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif. Defenisi keadilan restoratif yang tertuang didalamnya adalah sebagai berikut:

**Pasal 1 Ayat 1:**

*“Keadilan Restoratif adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula, dan bukan pembalasan.”*

Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilaksanakan berdasarkan keadilan; kepentingan umum; proporsionalitas; pidana sebagai jalan terakhir dan; cepat, sederhana, dan biaya ringan.

Penutupan perkara demi kepentingan hukum salah satunya dilakukan dalam hal telah ada penyelesaian perkara di luar pengadilan (*afdoening buiten process*) dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif. Penyelesaian perkara seperti ini biasanya dilaksanakan dengan melakukan pemulihan kembali keadaan semula, karena itu dilakukan penghentian penuntutan oleh Penuntut Umum.

Keadilan restoratif (*restorative justice*) dilakukan dengan menempuh upaya perdamaian yang ditawarkan oleh Penuntut Umum kepada Korban dan Tersangka tanpa tekanan, paksaan maupun intimidasi. Upaya perdamaian dilakukan pada tahap penuntutan, saat penyerahan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti (tahap dua) di mana Penuntut Umum berperan sebagai fasilitator. Upaya perdamaian berlangsung sampai disetujuinya kesepakatan perdamaian antara kedua pihak.

Kejaksaan RI telah menggagas rumah *restorative justice* di sepuluh Kejaksaan Tinggi untuk dapat menyelesaikan permasalahan di wilayah setempat. Sepuluh lokasi itu adalah Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara, Kejaksaan Tinggi Aceh, Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan, Kejaksaan Tinggi Sulawesi Barat, Kejaksaan Tinggi Jawa Barat, Kejaksaan Tinggi Jawa Timur, Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah, Kejaksaan Tinggi Kepulauan Riau, Kejaksaan Tinggi Banten, dan Kejaksaan Tinggi Kalimantan Timur.

Hingga Mei 2022, Kejaksaan Agung telah menyelesaikan lebih dari 1000 kasus dengan menggunakan prinsip keadilan restoratif di seluruh Indonesia.<sup>184</sup>

### 3. Dasar Hukum *Restorative Justice*

Di Indonesia, yang dimaksud *Restorative Justice* (Keadilan Restoratif) adalah suatu penyelesaian secara adil yang melibatkan pelaku, korban, keluarga mereka dan pihak lain yang terkait dalam suatu tindak pidana secara bersama sama mencari penyelesaian terhadap tindak pidana tersebut dan implikasinya dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula sebagaimana diatur dalam beberapa kebijakan penegak hukum.

- a) Pasal 310 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
- b) Pasal 205 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP)
- c) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda dalam KUHP
- d) Nota Kesepakatan Bersama Ketua Mahkamah Agung, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jaksa Agung, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 131/KMA/SKB/X/2012, Nomor M.HH-07.HM.03.02 Tahun 2012, Nomor KEP-

---

<sup>184</sup> <https://kejari-samarinda.kejaksaan.go.id/index.php/2022/05/20/mengenal-dasar-keadilan-restoratif-restorative-justice-di-lingkungan-kejaksaan-republik-indonesia/> diakses 6 November 2022

06/E/EJP/10/2012, Nomor B/39/X/2012 tanggal 17 Oktober 2012 tentang Pelaksanaan Penerapan Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda, Acara Pemeriksaan Cepat Serta Penerapan *Restorative Justice*

- e) Surat Direktur Jenderal Badan Peradilan umum Nomor 301 Tahun 2015 tentang Penyelesaian Tindak Pidana Ringan
- f) Peraturan Polri Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak Pidana berdasarkan Keadilan Restoratif
- g) Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

Perkara pidana yang dapat diselesaikan dengan *restorative justice* adalah pada perkara tindak pidana ringan sebagaimana diatur dalam Pasal 364, 373, 379, 384, 407 dan 483 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Dalam hal ini hukum yang diberikan adalah pidana penjara paling lama 3 bulan atau denda Rp 2,5 juta.

**E. Penghentian Restorative Penuntutan Justice Pidana berdasarkan**

### **Perspektif Islam**

Keadilan restoratif menjamin kebebasan semua pihak guna memperjuangkan hak serta keperluan tiap-tiap pihak, selain itu keadilan restoratif juga menjamin proses penyelesaian perkara yang dilakukan tanpa adanya diskriminasi. Dalam hal ini sejalan dalam pokok-pokok hak prinsip manusia (HAM) sebagaimana tercantum dalam *Universal Declaration of*

*Human Rights* (UDHR). Konsepsi dasar Ham yang terkandung dalam *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) ialah membenarkan bahwa semua orang terlahir bebas serta sama dalam hal serta kedudukannya. Pasal 1 *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) secara nyata membuktikan penduduk mempunyai kebebasan serta memiliki hak serta martabat yang sama tidak dibedakan.<sup>185</sup>

Dengan adanya penanganan perkara di luar pengadilan oleh kejaksaan melalui pendekatan *restorative justice* dalam Peraturan Jaksa No. 15 tahun 2020, hal ini sangat selaras pokok peradilan cepat, sederhana, serta biaya ringan. Sebab secara menggunakan pendekatan *restorative justice*, penyelesaian perkara yang terjadi kepada masyarakat bisa dilakukan secara gesit, lugas, serta biaya ringan tanpa harus melalui jalan yang panjang serta berbelat-larut, apalagi bila perkara tersebut sampai pada tingkat tertinggi Mahkamah Agung, baik itu pada tingkat prinsipal maupun peninjauan kembali. Pendekatan *restorative justice* juga sejalan dengan hak atas perlindungan diri pribadi serta apa saja yang dimiliki, dalam hal ini bisa dilihat dalam pokok *restorative justice* yang membuka peluang bagi keluarga korban maupun pelaku untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan tanpa adanya diskriminasi.

Perlindungan terhadap kehormatan serta martabat bisa dilihat dari mekanisme penyelesaian perkara melalui pendekatan *restorative justice* yang

---

<sup>185</sup> Bambang Waluyo, *Desain Fungsi Kejaksaan Pada Restorative Justice*, Rajawali Pers, Depok, 2017, hlm 235.

menekankan kepada para pihak dalam menjaga kerahasiaan bila dalam proses terdapat hal-hal yang berkaitan dengan kesusilaan serta martabat para pihak. Adapun hak untuk perlindungan harta benda bisa dilihat dalam pokok-pokok *restorative justice* terkait dengan pemberian sanksi serta pembayaran ganti rugi. Salah satu tujuan yang hendak dicapai dari pendekatan *restorative justice* ialah memulihkan kerugian korban melalui pembayaran ganti rugi dari pelaku. Hal ini merupakan wujud dari perlindungan terhadap harta benda serta hak milik pribadi. Hak atas milik pribadi yang tidak bisa di ambil alih seenaknya oleh siapapun di atur dalam pasal 28H ayat (4) UUD 1945. Bila hal tersebut dikaitkan dengan pendekatan *restorative justice*, maka di simpulkan bahwa pendekatan *restorative justice* sangat relevan dengan hak atas milik yang tidak boleh di ambil alih sewenang-wenang oleh siapapun. Oleh karena itulah, maka siapapun yang merasa dirugikan secara materiil akibat terjadi nya kejahatan, maka yang bersangkutan berhak mendapatkan ganti kerugian dari pelaku kejahatan. Dengan pulihnya kerugian korban, maka korban akan memberikan pengampunan kepada pelaku.

Dalam ajaran agama Islam pendekatan *restorative justice* pada dasarnya sejalan dengan terminologi (Ishlah) perdamaian yang ada di dalam Al Qur'an yakni pada surat Al-Hujaarat ayat 10 yang disebutkan bahwa "setiap mukmin yang bersengketa wajib berislah (berdamai) karena mereka itu bersaudara". Terminologi Islah saat ini banyak digunakan dalam dunia politik praktis di negara Indonesia, terkait dengan banyaknya perpecahan dalam tubuh partai politik yang kemudian ingin bersatu kembali. Selain itu penyelesaian perkara

dengan cara bermusyawarah juga merupakan perintah agama islam, sebagaimana tercantum dalam Surat Asy-syuro ayat (38).

Sementara itu dalam tataran aplikatif, pendekatan restorative justice dalam ajaran Agama Islam dalam konsep pembayaran diyat yaitu pembayaran denda. Walaupun dalam terminology secara harfiah berarti pembayaran denda, namun pada hakikatnya di dalam konsep ini juga mengandung konsep “pemaafan serta pengampunan”. Konsep diyat dalam ajaran Islam bukan hanya dilakukan terhadap tindak hukuman ringan (kecil), tetapi juga bisa dilakukan terhadap tindak hukuman berat, seperti penganiayaan serta pembunuhan.

Dalam ajaran Islam dikenal terminologi Qishash, yaitu suatu hukum yang menentukan pembalasan yang sama pada pelakunya. Siapa yang membunuh, maka dia harus dibunuh, orang yang memotong tangan orang lain tangannya harus dipotong, orang yang memotong telinga orang lain hukuman bagi pelakunya adalah telinganya dipotong, serta seterusnya. Namun demikian, hukuman tersebut bisa ditiadakan bila korban ataupun ahli warisnya memberikan pengampunan. Biasanya pengampunan tersebut diberikan oleh korban bila pelaku bersedia membayar denda (diyat) sesuai permintaan korban. Tetapi ada juga pemaafan tersebut dan berikan tanpa adanya denda sedikitpun.

Dalam surat Al Baqarah ayat (178), ditentukan secara tegas bahwa ketentuan pembunuh adalah hukuman mati. Tapi jika keluarga memberi maaf, maka hukumannya ditukar membayar kompensasi. Hal ini hingga kini masih berlaku pada negara yang menerapkan syariat Islam terhadap tindak hukuman, termasuk tindak hukuman yang berat. Pengampunan dari korban maupun

keluarganya tersebut bukan hanya bisa dilakukan sebelum putusan pengadilan tetapi juga bisa dilakukan sesuai ada putusan, sepanjang putusan tersebut belum dilaksanakan.<sup>186</sup>

Menurut hukum Islam, antara korban dan pelaku dan atau keluarga pelaku dan korban, dimungkinkan untuk melakukan perdamaian/islah, selama kasus tersebut belum sampai di meja hakim. Mengacu pada teori ini, maka pelaksanaan perdamaian/iskah ditingkat penyidikan dan keadaan atau kondisi yang demikian disebut oleh Friedman sebagai hukum yang hidup (*living law*), yang keberadaannya merupakan bagian dari substansi hukum. Dengan mengacu pada pendapat Friedman, maka dalam konteks perdamaian/islah dalam penegakan hukum pidana pada tingkat penyidikan, untuk substansi ini, mencakup undang-undang materiil dan undang-undang formal. Jenis tindak pidana yang dapat dilakukan perdamaian yang relevan dengan islah menurut hukum Islam, mencakup (1) Kejahatan yang berhubungan dengan harta kekayaan dan korban kejahatan tersebut korbanya bersifat personal bukan harta milik negara dan antara pelaku dan korban berkehendak untuk berdamai/ islah ; (2) Kejahatan terhadap badan jasmani yang tidak menimbulkan kematian, yaitu penganiayaan/kekerasan terhadap badan/fisik yang akibatnya korban mendapat rasa tidak secara fisik dan antara pelaku dan korban berkehendak untuk berdamai/ islah; (3) Kejahatan yang berhubungan dengan kesusilaan yang bukan perzinahan; (4) Kejahatan yang berhubungan dengan kehormatan/ harga diri dan antara pelaku dan korban berkehendak untuk berdamai/islah ;

---

<sup>186</sup> *Ibid* hlm 239

(5) Kejahatan-kejahatan yang berhubungan dengan ketentuan administrasi dan antara pelaku dan korban berkehendak untuk berdamai/islah ; (6) Penyelesaian kasus pidana dengan perdamaian, tidak berlaku bagi residivis.



**BAB III**

**KONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN DALAM  
PENGHENTIAN PENUNTUTAN SAAT INI**

**A. Penghentian Penuntutan Perkara oleh Jaksa berdasarkan Hukum Acara  
Pidana**

Penjelasan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia disebutkan secara tegas bahwa di lingkungan Kejaksaan, Jaksa Agunglah yang mempunyai hak menghentikan penuntutan sebuah perkara. Jaksa Agung bisa menganggap bahwa akan lebih banyak kerugiannya apabila menuntut baik untuk masyarakat maupun untuk negara, maka perkara tersebut dihentikan. Sebagai pertanggungjawaban Jaksa Agung atas hak oportunitas ini, Jaksa Agung mempertanggungjawabkan pada Presiden berdasarkan Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2010 Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Di dalam Pasal 1 undang-undang tersebut diberikan pengertian-pengertian pokok, atau tafsir otentik sebagai berikut:

1. Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

2. Penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.
3. Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam hukum acara pidana dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim sidang pengadilan.<sup>187</sup>

Selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (2), (3) dan (4) menyebutkan:

- (2). Dalam melaksanakan wewenangnya, jaksa bertindak untuk dan atas nama negara serta bertanggung-jawab menurut saluran hierarki;
- (3). Demi keadilan dan kebenaran berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, jaksa melakukan penuntutan dengan keyakinan berdasarkan alat bukti yang sah.
- (4). Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya jaksa senantiasa bertindak berdasarkan hukum dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, kesusilaan, dan serta wajib menggali dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat serta senantiasa menjaga kehormatan serta martabat profesinya.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 37

<sup>188</sup> *Ibid*

Sistem peradilan pidana meliputi tahap penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan dan pelaksanaan putusan. Dengan melihat pada tahapan tersebut maka, komponen dalam sistem peradilan pidana meliputi Kepolisian, kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan. Sebagai salah satu sub sistem peradilan pidana, Kejaksaan dituntut untuk selalu menjaga agar penegakan hukum berjalan sesuai dengan sistem. Dalam praktik dan perkembangannya, Kejaksaan Agung mengeluarkan Peraturan Kejaksaan RI Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif (Selanjutnya disingkat Perja Nomor 15 Tahun 2020). Adanya Perja No. 15 Tahun 2020 memberikan kewenangan Jaksa untuk menghentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif menjadi terobosan dalam penyelesaian tindak pidana. Selain itu, arah tersebut memberikan ruang terhadap perkembangan penyelesaian perkara pidana melalui konsep keadilan restoratif. Keadilan restoratif merupakan salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa diluar pengadilan, atau dikenal dengan *Alternatif Dispute Resolution* (ADR). ADR pada umumnya digunakan dilingkungan kasus-kasus perdata, tidak untuk kasus-kasus Pidana. Berdasarkan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia saat ini, pada prinsipnya kasus pidana tidak dapat diselesaikan diluar pengadilan, walaupun dalam hal-hal tertentu, dimungkinkan adanya penyelesaian kasus pidana diluar pengadilan.<sup>189</sup>

---

<sup>189</sup> Made Wahyu Chandra Satriana dan Ni Made Liana Dewi, *Sistem Peradilan Pidana Perspektif Restoratif Justice*, Universitas Udayana Press, Denpasar, 2021, hlm 13

Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 juga menjadi salah satu penantian panjang pejuang keadilan yang selama ini sering kali menjadi korban atas kekakuan pemberlakuan norma-norma hukum pidana yang berlaku di Indonesia. Hal tersebut sering kali berkenaan dengan pelaksanaan pidana yang hanya mengacu pada prinsip legalitas semata, padahal seringkali mengabaikan tujuan dan fungsi hukum. Untuk itu, Implementasi pelaksanaan Peraturan Kejaksaan RI Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif memberikan ruang terhadap setiap penyelesaian perkara pidana melalui keadilan restoratif dengan memperhatikan persyaratan dan mekanisme sebagaimana yang telah diatur.<sup>190</sup>

Dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, penghentian penuntutan dilaksanakan dengan beraskan keadilan, kepentingan umum, proporsionalitas, pidana sebagai jalan terakhir dan cepat, sederhana juga biaya ringan. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa yang mempunyai kewenangan dalam menuntut perkara demi kepentingan hukum adalah Penuntut Umum, dimana penutupan perkara demi kepentingan hukum dilakukan dalam hal-hal sebagai berikut terdakwa meninggal dunia, kedaluwarsa penuntutan pidana, telah ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap terhadap seseorang atas perkara yang sama (*nebis in idem*), pengaduan untuk

---

<sup>190</sup> Mirdad Apriadi Danial, dkk, Pelaksanaan Perja Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, *Jurnal Pro Hukum Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik* Volume 11 Nomor 1, Juni 2022, hlm 15-25

tindak pidana aduan dicabut atau ditarik kembali; atau telah ada penyelesaian perkara diluar pengadilan (*afdoening buiten process*).<sup>191</sup>

Berikut beberapa macam proses penuntutan di berbagai negara: Di Inggris, pada periode abad Ke-17 proses penuntutan dipengaruhi dengan pemikiran saat itu bahwa kejahatan bukanlah tindak pidana yang dilakukan oleh pribadi melawan negara, melainkan adalah permasalahan pribadi antara pelaku kejahatan melawan korban kejahatan. Dengan demikian, maka setiap orang dapat mengajukan tuntutan, sehingga secara tradisional penuntutan dianggap sebagai hal yang pribadi dan untuk mengajukan berita acara pidana adalah tergantung pada warga yang bersangkutan, demikian juga pengajuan saksi mata, penanganan kasus mulai penuntutan sejak awal hingga persidangan yang dipimpin hakim. Hal ini sebagaimana diutarakan oleh Stephanie A.J. Dangel dalam tulisannya yang berjudul "*Is Prosecution a Core Executive Function? Morrison Olson and the Framers Intent*" yang menyatakan:

*"Seventeenth and eighteenth century English common law viewed a crime as a wrong inflicted upon the victim, not as an act against the state." An aggrieved victim, or interested party, would initiate prosecution. After investigation and approval by a justice of the peace and grand jury, a private individual would conduct the prosecution, sometimes with assistance of counsel*".<sup>192</sup> (Pada abad ke 17 dan 18 hukum kebiasaan Inggris memandang kejahatan sebagai sebuah kesalahan yang dilakukan terhadap korban, bukan

---

<sup>191</sup> Ahmad Jamaludin, Penghentian Penuntutan Oleh Jaksa Berdasarkan Keadilan Restoratif Di Kejaksaan Cimahi, *Jurnal Pemuliaan Hukum*, Vol. 5, No. 1 April 2022, hlm. 1-18

<sup>192</sup> Stephanie A.J. Dangel, *Is Prosecution a Core Executive Function? Morrison v Olson and the Framers Intent*, *Yale Law Journal*, 1990, hlm 1071

sebagai tindakan melawan negara. Korban yang dirugikan, atau pihak yang berkepentingan, akan memulai penuntutan. Setelah penyidikan dan persetujuan dari hakim setempat dan grand jury, seorang individu akan melakukan penuntutan, terkadang dengan bantuan penasihat hukum).

Pada masa itu, Polisi melakukan fungsi utamanya sebagai penuntut umum selain tanggung jawab tradisional mereka, khususnya melakukan penuntutan terhadap kejahatan minor yaitu pelanggaran lalu lintas dan pencurian. Namun dalam kejahatan yang lebih besar, mengingat penuntutan dianggap sebagai hal yang pribadi, maka Polisi akan menyewa Pengacara. Hal ini seperti yang dikatakan oleh *Royal Commission on Criminal Procedure* yang menyatakan :

“*Solicitor* mungkin dapat memberikan nasehat tetapi keputusan akhir mengenai siapa yang akan dituntut dan untuk kejahatan apa ia dituntut, ada ditangan polisi ”.<sup>193</sup> Bahwa penerapan penuntutan di Inggris terdapat 3 (tiga) sistem yaitu :

1. *Prosecutions by private citizen and bodies* yaitu penuntutan oleh orang pribadi. Polisi hanyalah sebagai pembantu dalam pemeriksaan dan pengumpulan barang bukti serta pembuktian lainnya
2. *Police Prosecution* yaitu yang melakukan penuntutan adalah polisi dalam perkara sederhana dan biasa ;

---

<sup>193</sup> Abdussalam dan Adri Desasfuryanto, Sistem Peradilan Pidana, Penerbit PTIK, Jakarta, 2012, hlm. 106-107

3. *Public prosecution* yaitu yang melakukan penuntutan adalah Jaksa dengan tugas yang berat dan dapat mengganggu ketentraman antara lain mengenai pemberontakan, penyuapan, korupsi, pembocoran rahasia negara, kejahatan yang korbannya meninggal dunia atau yang sulit pembuktiannya dan perkara lainnya yang dianggap penting.<sup>194</sup>

Pada tahun 1985 terbitlah *Prosecution of Offence Act* yang selanjutnya diimplementasikan mulai tahun 1986. Dengan berlakunya ketentuan tersebut maka wewenang Penuntutan yang semula ditangan kepolisian, selanjutnya diserahkan kepada Dinas Penuntutan yang baru.

Undang-Undang ini lahir dilatarbelakangi kondisi yang tidak menguntungkan ketika polisi bertindak sebagai penuntut umum. Peran tersebut mengakibatkan polisi tidak obyektif dalam penanganan kasus dan menimbulkan biaya tinggi disebabkan polisi harus menyewa pengacara sebagai penuntut umum.

Dalam melaksanakan tugasnya, Penuntut Umum diberikan kewenangan diskresi untuk menentukan apakah terhadap perkara yang diajukan oleh pihak kepolisian akan diteruskan ke tahap persidangan atukah akan dihentikan. Pertimbangan tersebut tentunya didasarkan atas kelengkapan alat bukti dan pertimbangan lain guna kepentingan umum.

---

<sup>194</sup> *Ibid*, hal. 113

## **B. Pelaksanaan Penghentian Penuntutan oleh Jaksa**

Penuntutan adalah bagian dari subsistem dalam sistem peradilan pidana. Kewenangan penuntutan ini sejatinya dimiliki oleh kejaksaan berdasarkan Pasal 30 ayat (1) huruf a Undang-Undang Republik Indonesia No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Berdasarkan KUHAP, penyidik juga memiliki kewenangan untuk melakukan penuntutan terhadap perkara tindak pidana ringan, namun kewenangan penuntutan itu diberikan atas kuasa dari penuntut umum. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 205 ayat (2) KUHAP yang menyatakan :

“Dalam perkara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), penyidik atas kuasa penuntut umum, dalam waktu tiga hari sejak berita acara pemeriksaan selesai dibuat, menghadapkan terdakwa beserta barang bukti, saksi, ahli dan atau juru bahasa ke sidang pengadilan.”

Sedangkan yang dimaksud dengan tindak pidana ringan berdasarkan Pasal 205 ayat (1) KUHAP adalah perkara yang diancam dengan pidana penjara atau kurungan paling lama tiga bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya tujuh ribu lima ratus rupiah dan penghinaan ringan.

Undang-undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana menganut sistem penuntutan tunggal (*single prosecution system*) yang dilakukan oleh Jaksa (Pasal 13 dan 15 KUHAP). Meskipun KUHAP sendiri memberikan kewenangan kepada penyidik untuk bertindak sebagai penuntut umum dalam perkara tipiring, tetapi tidak menghilangkan eksistensi Jaksa sebagai penuntut umum tunggal (*een en ondeelbar*). Apa yang dilakukan oleh

penyidik melakukan penuntutan suatu perkara tindak pidana ringan adalah atas kuasa penuntut umum (Pasal 205 ayat (2) KUHAP).

Koordinasi fungsional antara penyidik dengan Penuntut Umum dalam suatu penanganan perkara pidana menyangkut 6 (enam) permasalahan mendasar, meliputi :

- a. Pemberitahuan dimulainya Penyidikan (Pasal 109 ayat (1) KUHAP ;
- b. Perpanjangan penahanan untuk kepentingan penyidikan (Pasal 24 ayat (2) KUHAP ;
- c. Penghentian Penyidikan (Pasal 109 ayat (2) KUHAP ;
- d. Penyerahan berkas perkara hasil penyidikan kepada Penuntut Umum (Pasal 110 ayat (1) KUHAP
- e. Penyidikan lanjutan berdasarkan petunjuk Penuntut Umum dalam berkas dinyatakan kurang lengkap (Pasal 110 ayat (2) dan (3) KUHAP
- f. Penuntut Umum memberitahukan turunan surat pelimpahan perkara, surat dakwaan kepada penyidik (Pasal 143 ayat (4), demikian pula dalam hal Penuntut Umum mengubah surat dakwaan ia memberikan turunan perubahan surat dakwaan itu kepada penyidik (Pasal 144 ayat (3) KUHAP.<sup>195</sup>

Terhadap berkas perkara hasil penyidikan dari penyidik, yang diserahkan kepada Penuntut Umum, selanjutnya Penuntut Umum melakukan penelitian terhadap Berkas Perkara. Penelitian atas berkas perkara meliputi

---

<sup>195</sup> Marwan Effendi, *Sistem Peradilan Pidana : Tinjauan Terhadap Beberapa Perkembangan Hukum Pidana*, Referensi (GP Press Group), Jakarta, 2012, hal. 163

penelitian terhadap kelengkapan formil dan materiil suatu berkas perkara hasil penyidikan. Kelengkapan formil secara umum antara lain meliputi :

- a. Setiap tindakan yang dituangkan dalam Berita Acara, harus selalu dibuat oleh pejabat yang berwenang (penyidik/penyidik pembantu) atas kekuatan sumpah jabatan, dan ditandatangani oleh semua pihak yang terlibat tindakan dimaksud dan diberi tanggal ;
- b. Syarat kepangkatan untuk penyidik / penyidik pembantu berdasarkan ketentuan perundang-undangan ;
- c. Keabsahan tindakan penyidik / penyidik pembantu dalam hal tertentu harus berdasarkan izin yang berwenang dan izin tersebut dilampirkan dalam berkas beserta surat perintah penyidikan, penggeledahan harus dilengkapi izin ketua pengadilan negeri (Pasal 33 KUHAP) dan berita acara penyitaan harus ditandatangani dari siapa benda tersebut disita dan 2 orang saksi (Pasal 129 ayat (2) KUHAP). Bila barang sitaan dipinjamkan, tidak diperlukan izin Ketua Pengadilan Negeri, tetapi ada kewajiban melaporkan kepadanya, tetapi apabila merubah status benda sitaan harus mendapat izin dari Ketua Pengadilan Negeri (Pedoman Pelaksanaan KUHAP butir 2 halaman 3) Bila benda sitaan dijual lelang sebelum mendapat keputusan Pengadilan maka harus dengan izin Ketua Pengadilan Negeri (Tambahan Pedoman Pelaksanaan KUHAP butir 7)

- d. Identitas (143 ayat 2 sub a KUHP) Terhadap barang bukti yang diserahkan secara sukarela oleh saksi / tersangka dibuat Berita Acara Penerimaan dan dimintakan persetujuan Ketua Pengadilan).
- e. Dalam hal delik aduan, harus ada pengaduan dari pihak yang berkepentingan (Pasal 72 KUHP)
- f. Apabila suatu perkara pembuktiannya memerlukan pemeriksaan laboratorium, maka hasil laboratorium tersebut harus dilampirkan dalam berkas perkara.

Sedangkan kelengkapan materiil secara umum, antara lain meliputi:

- a. Kesesuaian antara peristiwa pidana yang diperoleh melalui hasil penyidikan dengan Pasal yang disangkakan /di dakwakan dalam surat dakwaan ;
- b. Unsur delik telah dapat diuraikan secara cermat, jelas dan lengkap ;
- c. Penentuan atas *tempus* dan *locus delictinya* telah benar sesuai dengan teori hukum pidana ;
- d. Telah jelas peran dan kedudukan dari masing-masing tersangka, bila tindak pidana dilakukan lebih dari 1 (satu) orang ;
- e. Terdapat pertanggung jawaban pidana dari tersangka ;
- f. Terpenuhinya kompetensi absolut dan relatif
- g. Kelengkapan alat bukti telah sesuai dengan ketentuan Pasal 143

KUHAP

Kesimpulan dari Penelitian terhadap berkas perkara hasil penyidikan tersebut meliputi 5 (lima) hal yakni :

- a. Berkas perkara dinyatakan telah lengkap (P-21) sehingga dapat dilanjutkan dengan penyerahan tanggungjawab atas tersangka dan barang bukti ;
- b. Hasil penyidikan belum lengkap dengan memberikan petunjuk kepada penyidik ;
- c. Hasil Penyidikan sudah optimal, namun secara material belum terpenuhi sehingga diberikan petunjuk untuk menyerahkan tersangka dan barang bukti guna dilakukan pemeriksaan tambahan ;
- d. Perkara tidak termasuk wewenang absolut atau relatif dari pengadilan negeri diwilayah hukum penuntut umum tersebut.
- e. Perkara bukan merupakan tindak pidana atau harus dihentikan demi hukum dikarenakan tersangka meninggal dunia, *nebis in idem*, daluarsa penuntutan atau dalam hal delik aduan telah nyata pengaduan dicabut dalam jangka waktu yang telah ditentukan oleh undang-undang.

Bahwa hasil penyidikan dinyatakan lengkap, maka selanjutnya penyidik akan menyerahkan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti kepada Penuntut Umum, untuk selanjutnya penuntut umum melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan penelitian terhadap tersangka, yaitu :

- a. Meneliti dengan cara mencocokkan identitas tersangka guna mencegah terjadinya *error in persona* ;
- b. Meneliti tentang apakah keterangan tersangka telah sesuai dengan apa yang ia jelaskan dalam BAP ;

- c. Meneliti tentang status tersangka apakah perlu dilakukan penahanan ataukah tidak berdasarkan ketentuan Pasal 21 KUHAP, atau mempertimbangkan apakah perlu mengalihkan jenis penahanan atau menanggukkan penahanannya. Bila tersangka akan ditahan atau akan dilakukan penahanan lanjutan, akan dibuatkan surat perintah penahanan/penahanan lanjutan dengan tembusan disampaikan kepada keluarga tersangka, penyidik, Rutan dan dilampirkan dalam berkas perkara. Sisa penahanan penyidik tidak diperhitungkan, dan perpanjangan penahanan dimulai/dihitung sejak surat perintah penahanan /penahanan lanjutan diterbitkan (tambahan Pedoman Pelaksanaan KUHAP butir 21;
- d. Meneliti tentang apakah tersangka pernah dihukum / tidak (residivist /bukan) ;
- e. Meneliti tentang apakah terdapat keterangan yang perlu ditambahkan oleh tersangka terkait hal-hal yang telah dijelaskan tersangka dalam BAP
- Selanjutnya Penuntut Umum akan melakukan penelitian terhadap

barang bukti yang meliputi :

- a. Kuantitas (meliputi jumlah, ukuran, takaran/timbangan satuan lainnya)
- b. Kualitas (harga/nilai, mutu, kadar dan lain-lain), termasuk juga penelitan atas kondisi barang apakah baik / rusak dan/atau lengkap/tidak lengkap)
- c. Identitas /spesifikasi lainnya ;

- d. Penelitian tentang apakah barang bukti tersebut perlu ataukah tidak untuk dititipkan ditempat lain.

Hasil penelitian Penuntut Umum kepada tersangka dan barang bukti akan dicantumkan dalam blanko khusus yaitu Berita Acara Penelitian atas Tersangka dan Barang Bukti yang berfungsi sebagai alat bukti surat sebagaimana dimaksud Pasal 187 KUHAP yang dapat digunakan bila tersangka mencabut keterangannya di persidangan, atau setidaknya-tidaknya sebagai keterangan yang diberikan terdakwa diluar persidangan sesuai dengan ketentuan Pasal 189 ayat (2) KUHAP.

Bagi tersangka orang asing yang keluarganya tidak ada di Indonesia, tembusan dimaksud disampaikan kepada perwakilan Negeranya sebagai pengganti keluarga Tambahan Pedoman Pelaksanaan KUHAP butir 9.

Apabila penyidik berpendapat hasil penyidikan sudah optimal dan tidak dapat memenuhi petunjuk penuntut umum, maka penuntut umum dapat meminta kepada penyidik untuk menyerahkan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti untuk selanjutnya melakukan “pemeriksaan tambahan” mengacu pada ketentuan Pasal 30 ayat (1) huruf e UU No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan RI. Namun demikian, guna melengkapi berkas perkara yang dilakukan penuntut umum dengan melakukan pemeriksaan tambahan tersebut, secara limitatif dilakukan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Tidak dilakukan terhadap tersangka

- b. Hanya terhadap perkara-perkara yang sulit pembuktiannya, dan/atau dapat meresahkan masyarakat, dan/atau yang dapat membahayakan keselamatan Negara ;
- c. Harus dapat diselesaikan dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah dilaksanakan ketentuan Pasal 110 dan Pasal 138 ayat (2) UU No. 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana ;
- d. Prinsip koordinasi dan kerjasama dengan penyidik. Selain itu proses pemeriksaan tambahan dapat dilakukan dalam perkara acara pemeriksaan singkat (Pasal 203 ayat (3) KUHAP), bila hakim memandang perlu untuk melakukan pemeriksaan tambahan, supaya diadakan pemeriksaan tambahan dalam waktu paling lama 14 hari dan bilamana dalam waktu tersebut Penuntut Umum belum juga menyelesaikan pemeriksaan tambahan, maka Hakim memerintahkan perkara tersebut diajukan ke sidang pengadilan dengan acara biasa.

Dalam rangka melakukan pemeriksaan tambahan, penuntut umum dengan berkoordinasi dan bekerjasama dengan penyidik dapat melakukan pengeledahan dan penyitaan yang dilakukan dengan izin Ketua Pengadilan setempat. Apabila terhadap perkara tersebut ternyata tidak termasuk dalam wewenang kejaksaan tempat penuntut umum tersebut bertugas maka perkara itu diserahkan kepada kejaksaan negeri yang daerah hukumnya sama dengan kedudukan pengadilan negeri yang akan menyidangkan perkara tersebut. Apabila terhadap perkara tersebut ditemukan hal-hal baru yang tidak

dimungkinkan perkara tersebut diajukan atau dilimpahkan ke pengadilan, maka penuntutan dihentikan.

Dalam hal Penuntutan Umum berpendapat bahwa hasil penyidikan telah lengkap dan dapat dilakukan penuntutan (Pasal 140 ayat (1) KUHAP), ia melimpahkan perkara ke Pengadilan Negeri dengan permintaan agar segera diadili perkara tersebut disertai dengan surat dakwaan.<sup>196</sup> Surat dakwaan ini sangat penting dalam pemeriksaan perkara pidana, sebab dialah yang merupakan dasarnya, dan menentukan batasan-batasan bagi pemeriksa Hakim. Memang pemeriksaan itu tidak batal, jika batas tersebut dilampaui, tetapi putusan Hakim hanya boleh mengenai fakta-fakta yang terletak dalam batas-batas itu dan tidak boleh kurang atau lebih.

Sesuai dengan ketentuan yang diatur, maka surat dakwaan yang disusun oleh Penuntut Umum haruslah memenuhi dua syarat, yaitu syarat formal yang tercantum dalam Pasal 143 ayat (2) huruf a KUHAP dan syarat materil yang tercantum di dalam Pasal 143 ayat (2) huruf b KUHAP. Syarat formal dalam surat dakwaan adalah surat dakwaan tersebut harus diberi tanggal dan ditandatangani oleh Penuntut Umum dan terdapat identitas Terdakwa yang lengkap, tempat lahir, umur atau tanggal lahir, jenis kelamin, kebangsaan, tempat tinggal, agama dan pekerjaan Terdakwa. Sedangkan yang dimaksud dengan syarat materil adalah uraian secara cermat, jelas dan lengkap mengenai

---

<sup>196</sup> Soedirjo. *Jaksa dan Hakim Dalam Proses Pidana*. Jakarta: CV Akademika Pressindo, 1985, hlmn 7

tindak pidana yang didakwakan serta menyebutkan waktu dan tempat tindak pidana itu dilakukan.

Penuntut Umum dalam memutuskan untuk melakukan penghentian penuntutan terhadap suatu perkara yang ditanganinya haruslah yakin bahwa perkara tersebut memang seharusnya dilakukan penghentian dan harus disertai dengan alasan-alasan yang tepat. Penghentian perkara terjadi pada tahap prapenuntutan yaitu tahap yang ada di antara tahap penyidikan dan prapenuntutan.<sup>197</sup> Terdapat beberapa tahapan dalam hukum acara pidana di Indonesia apabila terjadi suatu perkara pidana, yang dibagi dalam 5 (lima) tahapan, yaitu:

- a. Tahap penyidikan oleh penyidik (Pasal 1 ayat (5) KUHAP) dan penyidikan (*opsporing*) dilaksanakan oleh penyidik (Pasal 1 ayat (2) KUHAP);
- b. Tahap prapenuntutan (Pasal 14 huruf b) dan penuntutan (*vervolging*) dilaksanakan oleh Penuntut Umum (Pasal 1 ayat (7) KUHAP);
- c. Tahap pemeriksaan di Pengadilan atau mengadili (*rechspraak*) dilaksanakan oleh Hakim (Pasal 1 ayat (9) KUHAP);
- d. Tahap melaksanakan putusan Hakim (*executie*) dilaksanakan oleh Jaksa (Pasal 1 ayat(11) KUHAP);
- e. Tahap pengawasan pelaksanaan hukuman dilaksanakan oleh Hakim

Tahapan-tahapan tersebut merupakan suatu proses yang saling berkaitan antara tahap yang satu dengan tahap selanjutnya yang dilaksanakan oleh subyek pelaksanaan Hukum Acara Pidana.

Dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia secara umum tentang hukum acara pidana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Selain KUHAP, Hukum acara dalam peradilan Pidana tertentu (khusus) diatur juga secara khusus dalam Undang-Undang tersendiri. Dan apabila sudah ada aturan yang mengatur secara khusus tentang acara-acara pidana tertentu maka aturan yang juga mengatur hal yang sama dalam KUHAP dapat dikesampingkan (*lex specialis de rogat lex generalis*).

Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 13, Pasal 14 huruf h, Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP yang pada intinya menyatakan bahwa Penuntut Umum adalah Jaksa yang mempunyai wewenang untuk melakukan penuntutan dan menutup perkara demi hukum atau menutup perkara karena peristiwa tersebut ternyata bukan tindak pidana dengan memuatnya dalam sebuah surat ketetapan.

Menurut Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP dinyatakan bahwa: “Dalam hal Penuntut Umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan”.

Dengan demikian dapat kita garis bawahi bahwa Jaksa Penuntut Umum adalah satu-satunya penegak hukum yang dapat melakukan penuntutan dan menghentikan penuntutan.

Lahirnya Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif yang memberikan kewenangan Jaksa untuk menghentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif menjadi terobosan dalam penyelesaian tindak pidana. Keadilan restoratif (*restorative justice*) merupakan pendekatan dalam penyelesaian tindak pidana yang saat ini kembali banyak disuarakan di berbagai negara. Melalui pendekatan keadilan restoratif, korban dan pelaku tindak pidana diharapkan dapat mencapai perdamaian dengan mengedepankan *win-win solution*, dan menitik beratkan agar kerugian korban tergantikan dan pihak korban memaafkan pelaku tindak pidana.

Bahwa penyelesaian perkara tindak pidana yang dilakukan oleh kejaksaan dengan mengedepankan keadilan restoratif yang menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan keseimbangan perlindungan dan kepentingan korban dan pelaku tindak pidana yang tidak berorientasi pada pembalasan merupakan suatu kebutuhan hukum masyarakat dan sebuah mekanisme yang harus dibangun dalam pelaksanaan kewenangan penuntutan dan pembaharuan sistem peradilan pidana. Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilaksanakan dengan berasaskan keadilan, kepentingan umum, proporsionalitas, pidana sebagai jalan terakhir; dan cepat, sederhana, dan biaya ringan. Jaksa penuntut umum berwenang menutup perkara demi

kepentingan hukum. Penutupan perkara demi kepentingan hukum dilakukan dalam hal terdakwa meninggal dunia, kedaluwarsa penuntutan pidana, telah ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap terhadap seseorang atas perkara yang sama (*nebis in idem*), pengaduan untuk tindak pidana aduan dicabut atau ditarik kembali atau telah ada penyelesaian perkara di luar pengadilan (*afdoening buiten process*).

Penyelesaian perkara di luar pengadilan dapat dilakukan dengan ketentuan untuk tindak pidana tertentu, maksimum pidana denda dibayar dengan sukarela sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau telah ada pemulihan kembali keadaan semula dengan menggunakan pendekatan Keadilan Restoratif. Penyelesaian perkara di luar pengadilan dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif menghentikan penuntutan. Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilakukan oleh penuntut umum secara bertanggung jawab dan diajukan secara berjenjang kepada Kepala Kejaksaan Tinggi.

Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilakukan dengan memperhatikan kepentingan korban dan kepentingan hukum lain yang dilindungi, penghindaran stigma negatif, penghindaran pembalasan, respon dan keharmonisan masyarakat dan kepatutan, kesusilaan, dan ketertiban umum. Perkara tindak pidana dapat ditutup demi hukum dan dihentikan penuntutannya berdasarkan keadilan restoratif dalam hal terpenuhi syarat tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana, tindak pidana hanya diancam dengan pidana denda atau diancam dengan pidana penjara tidak lebih dari 5 (lima) tahun

dan 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). Keadilan restoratif tidak berlaku Untuk tindak pidana yang dilakukan terhadap orang, tubuh, nyawa, dan kemerdekaan orang.

Penghentian penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif dilakukan dengan memenuhi syarat sesuai pasal 5 angka (6) Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif yaitu :

- 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.

**BAB IV**

**KELEMAHAN KONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN  
KEJAKSAAN DALAM PENGHENTIAN PUTUSAN SAAT INI**

**A. Kelemahan Substansi Hukum**

Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 mengatur secara tegas bahwa Kejaksaan memiliki kemerdekaan dan kemandirian dalam melakukan kekuasaan Negara dalam bidang penuntutan. Kedudukan Kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintahan yang melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan, bila dilihat dari sudut kedudukan mengandung makna bahwa Kejaksaan merupakan suatu lembaga yang berada di bawah kekuasaan eksekutif. Sementara itu, bila dilihat dari sisi kewenangan kejaksaan dalam melakukan penuntutan berarti Kejaksaan menjalankan kekuasaan yudikatif. Sehubungan dengan makna kekuasaan Kejaksaan dalam melakukan kekuasaan Negara di bidang penuntutan secara merdeka. Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, dan pengaruh kekuasaan lainnya. Hal ini berarti bahwa negara akan menjamin Jaksa menjalankan profesinya tanpa intimidasi, gangguan, godaan, campur tangan yang tidak tepat atau pembeberan yang belum teruji kebenarannya, baik terhadap pertanggung jawaban perdata, pidana, maupun lainnya.

Kedudukan Kejaksaan dalam peradilan pidana bersifat menentukan karena merupakan jembatan yang menghubungkan tahap penyidikan dengan

tahap pemeriksaan di sidang pengadilan. Berdasarkan doktrin hukum yang berlaku suatu asas bahwa Penuntut Umum mempunyai monopoli penuntutan, artinya setiap orang baru bisa diadili jika ada tuntutan pidana dari Penuntut Umum, yaitu lembaga kejaksaan karena hanya Penuntut Umum yang berwenang mengajukan seseorang tersangka pelaku tindak pidana ke muka sidang pengadilan.

Pasal 2 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, berbunyi :

- (1) Kejaksaan Republik Indonesia, yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan Negara dibidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang.
- (2) Kekuasaan Negara sebagai dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara merdeka.
- (3) Kejaksaan sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) adalah satu dan tidak terpisahkan.

Selanjutnya menurut pasal 14 KUHAP, penuntut umum mempunyai wewenang sebagai berikut :

- a. Menerima dan memeriksa berkas perkara penyidik dari penyidik atau pembantu penyidik ;
- b. Mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan pasal 110 ayat (3) dan ayat (4),

dengan member petunjuk dalam rangka menyempurnakan penyidikan dari penyidik;

- c. Memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh penyidik ;
- d. Membuat surat dakwaan ;
- e. Melimpahkan perkara ke pengadilan ;
- f. Menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan, baik kepada terdakwa maupun kepada saksi untuk datang pada sidang yang telah ditentukan ;
- g. Melakukan Penuntutan ;
- h. Menutup perkara demi kepentingan hukum ;
- i. Mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab ;
- j. Melaksanakan penetapan hakim.

Dalam penuntutan perkara pidana dikenal adanya dua asas yang berlaku yaitu asas legalitas dan asas oportunitas. Kedua asas tersebut berada dalam posisi yang saling berlawanan, di satu pihak asas legalitas menghendaki dilakukannya penuntutan terhadap semua perkara ke pengadilan, tanpa terkecuali. Sedangkan disisi lain asas oportunitas memberikan peluang bagi

Penuntut Umum untuk tidak melakukan penuntutan perkara pidana di Pengadilan.<sup>198</sup>

Wewenang untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum adalah penerapan dari asas oportunitas yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, hal ini berbeda dengan Penghentian Penuntutan. Wewenang untuk menghentikan penuntutan dimiliki oleh Penuntut Umum. Mengenai penghentian penuntutan diatur dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP, yang menegaskan bahwa penuntut umum "dapat menghentikan penuntutan" suatu perkara. Selengkapnya Pasal 140 ayat (2) KUHAP adalah sebagai berikut:

Pasal 140 ayat (2) :<sup>199</sup>

- a. Dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum, penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan.
- b. Isi surat ketetapan tersebut diberitahukan kepada tersangka dan bila ia ditahan, wajib segera dibebaskan.

---

<sup>198</sup> Arin Karniasari, Tinjauan Teoritis, Historis, *Yuridis dan Praktis Terhadap Wewenang Jaksa Agung Dalam Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum*, Tesis, Fakultas Hukum, 2012

<sup>199</sup> Pasal 140 Ayat (2) KUHAP

- c. Turunan surat ketetapan itu wajib disampaikan kepada tersangka atau keluarga atau penasihat hukum, pejabat rumah tahanan negara, penyidik dan hakim.
- d. Apabila kemudian ternyata ada alasan baru, penuntut umum dapat melakukan penuntutan terhadap tersangka.

Penghentian penuntutan suatu perkara yang dimaksud dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP di atas berarti hasil pemeriksaan penyidikan tindak pidana yang disampaikan penyidik, tidak dilimpahkan penuntut umum ke sidang pengadilan. Tetapi hal tersebut bukan dimaksudkan untuk mengesampingkan perkara pidana demi kepentingan umum tersebut.

Perkara ditutup demi hukum Pasal 140 ayat (2), huruf a KUHAP mempunyai perumusan lain yang mempunyai maksud yang sama yakni dalam Pasal 14 huruf h KUHAP tentang kewenangan penuntut umum menutup perkara demi kepentingan hukum. Suatu perkara yang ditutup demi hukum atau menutup perkara demi kepentingan hukum dilakukan oleh penuntut umum sebelum melakukan penuntutan.<sup>200</sup> Perbuatan menutup perkara demi hukum ini antara lain dapat dilakukan oleh penuntut umum, apabila mengenai suatu tindak pidana itu ternyata terdapat dasar-dasar yang meniadakan penuntutan atau ternyata terdapat *vervolgingsuitsluitingsgronden*, karena dengan adanya dasar-dasar seperti itu menjadi tertutup kemungkinannya bagi penuntut umum untuk dapat melakukan suatu penuntutan terhadap seseorang yang oleh

---

<sup>200</sup> PAF Lamintang, *KUHAP dengan Pembahasan secara yuridis menurut Yurisprudensi dan Ilmu Pengetahuan Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1984, hlm. 106

penyelidik telah disangka melakukan suatu tindak pidana tertentu. Dalam suatu tindak pidana itu terdapat dasar-dasar yang meniadakan pidana atau tidak, apakah suatu tindak pidana itu telah dilakukan oleh pelakunya berdasarkan sesuatu unsur *schuld* atau tidak, apakah sesuatu tindakan itu bersifat melawan hukum atau tidak, apakah seorang tersangka itu dapat dipandang sebagai *toerekeningsvatbaar* atau tidak, dan apakah tindakan seorang pelaku itu dapat dipandang sebagai *toerekenbaar* atau tidak, maka setelah seorang itu disidik atau dituntut, hanya hakim sajalah yang berwenang untuk memutuskannya.

Prosedur penghentian penuntutan diatur dalam Pasal 140 ayat (2) huruf b, c dan d KUHAP dan penghentian penuntutan dituangkan dalam surat ketetapan. Selanjutnya harus ditempuh prosedur sebagai berikut:

- a. isi surat ketetapan tersebut harus diberitahukan kepada tersangka dan bila ditahan harus dibebaskan;
- b. turunan surat ketetapan itu wajib disampaikan kepada tersangka atau penasihat hukum, pejabat rumah tahanan negara, penyidik dan hakim;
- c. apabila kemudian ternyata ada alasan baru, penuntut umum dapat melakukan penuntutan terhadap tersangka.<sup>201</sup>

Menurut ketentuan TPP-KUHAP lampiran 1, turunan surat ketetapan harus dikirimkan juga kepada saksi pelapor atau korban agar mereka bisa menghindarinya dari kemungkinan diajukannya ke praperadilan. Ketentuan

---

<sup>201</sup> Penjelasan Pasal 140 ayat (2) huruf b,c dan d. KUHAP, mengenai prosedur melakukan penghentian penuntutan

tersebut menurut pendapat penulis kurang tepat mengingat pengajuan praperadilan merupakan hak seseorang asalkan memenuhi ketentuan Pasal 80 KUHAP.

Asas oportunitas tercantum di dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Ketentuan tersebut sebenarnya tidak menjelaskan arti asas oportunitas, hanya dikatakan bahwa: Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang menyampingkan perkara demi kepentingan umum. Apa artinya kepentingan umum dijelaskan dalam buku pedoman pelaksanaan KUHAP, yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah sebagai berikut:....dengan demikian, kriteria demi kepentingan umum dalam penerapan asas oportunitas di negara kita adalah didasarkan untuk kepentingan negara, dan masyarakat dan bukan untuk kepentingan masyarakat.

Sedangkan dalam penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yaitu: “Yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan asas oportunitas yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung, setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.”

## B. Kelemahan Struktur Hukum

Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagai landasan struktural dan piranti pengikat bagi eksistensi kejaksaan saat ini, memberikan rumusan secara global perihal tugas dan wewenangnya. Termaktub dalam Pasal 30 setidaknya-tidaknya ada 7 (tujuh) aspek tugas dan wewenang. Dalam bukunya “Proses Penanganan Perkara Pidana”, Leden Marpaung mengemukakan perihal esensi kejaksaan : “Kejaksaan itu adalah suatu alat Pemerintah yang bertindak sebagai penuntut umum dalam suatu perkara pidana terhadap si pelanggar hukum pidana. Sebagai demikian itu ia mempertaruhkan kepentingan masyarakat. Ialah yang mempertimbangkan apakah kepentingan umum mengharuskan supaya perbuatan yang dapat dihukum itu harus dituntut atau tidak. Kepada pulalah semata-mata diserahkan penuntutan perbuatan yang dapat dihukum”.<sup>202</sup>

Demikian pula dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), pada Pasal 14 berikut Pasal 137 Jo. Pasal 84 ayat (1) KUHAP memberikan kejelasan mengenai kewenangan penuntut umum, diantaranya yang utama, pertama membuat surat dakwaan (*letter of accusation*), kedua, melakukan penuntutan (*to carry out accusation*), ketiga menutup perkara demi kepentingan hukum, keempat mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas

---

<sup>202</sup> Leden Marpaung, *Proses Penanganan Pidana Bagian Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 1995, hlm. 172

dan tanggung jawab sebagai penuntut umum menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.

Mengenai penghentian penuntutan diatur dalam Pasal 140 ayat (2) KUHP yang menegaskan, penuntut umum “dapat menghentikan penuntutan” suatu perkara. Dalam arti, hasil pemeriksaan penyidikan tindak pidana yang disampaikan penyidik tidak dilimpahkan penuntut umum ke sidang pengadilan. Akan tetapi, hal ini bukan dimaksudkan menyampingkan perkara atau deponering perkara pidana. Oleh karena itu, dengan jelas dibedakan antara tindakan hukum penghentian penuntutan dengan penyampingan perkara (*deponering*) yang dimaksud dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Penjelasan Pasal 77 KUHP. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada Penjelasan Pasal 77 KUHP, menyatakan bahwa : “yang dimaksud dengan penghentian penuntutan tidak termasuk penyampingan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung”.

Pelaksanaan penghentian penuntutan, alasannya bukan didasarkan kepada kepentingan umum, akan tetapi semata-mata didasarkan kepada alasan dan kepentingan hukum itu sendiri.

- a. Perkara yang bersangkutan tidak mempunyai pembuktian yang cukup sehingga jika perkaranya diajukan ke pemeriksaan sidang pengadilan, diduga keras terdakwa akan dibebaskan oleh hakim, atas alasan kesalahan yang didakwakan tidak terbukti. Untuk menghindari

keputusan pembebasan yang demikian lebih bijaksana penuntut umum menghentikan penuntutan.

- b. Apa yang dituduhkan kepada terdakwa bukan merupakan tindak pidana kejahatan atau pelanggaran. Setelah penuntut umum mempelajari berkas perkara hasil pemeriksaan penyidikan dan berkesimpulan bahwa apa yang disangkakan penyidik terhadap terdakwa bukan merupakan tindak pidana kejahatan atau pelanggaran, penuntut umum lebih baik menghentikan penuntutan. Sebab bagaimanapun, dakwaan yang buka merupakan tindak pidana kejahatan atau pelanggaran yang diajukan kepada sidang pengadilan pada dasarnya hakim akan melepaskan terdakwa dari segala tuntutan hukum (*ontslag van rechtvervolging*).
- c. Alasan ketiga dalam penghentian penuntutan ialah atas dasar perkara ditutup demi hukum atau *set aside*. Penghentian penuntutan atas dasar perkara ditutup demi hukum ialah tindak pidana yang terdakwa oleh hukum sendiri telah dibebaskan dari tuntutan atau dakwaan dan perkara itu sendiri oleh hukum harus ditutup atau dihentikan pemeriksaannya pada semua tingkat pemeriksaan.

Penutupan perkara demi kepentingan hukum sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 14 huruf h KUHP ini kemudian dijadikan salah satu alasan untuk menghentikan penuntutan di dalam Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHP. Padahal, konsekuensi status perkara antara penghentian penuntutan dan penutupan perkara demi kepentingan hukum, jelaslah berbeda sebagaimana

diuraikan sebelumnya. Penutupan perkara demi kepentingan hukum tidak dijelaskan lebih lanjut di dalam KUHP, sehingga yang bisa dilakukan adalah dengan cara menafsirkan secara sistematis, yaitu dengan melihat ketentuan di dalam KUHPidana.

Di dalam KUHPidana diatur di dalam Bab VIII KUHPidana tentang Hapusnya Hak Menuntut dan Kehilangan Hak Menjalankan Pidana yang terdiri dari sepuluh pasal mulai dari Pasal 76 sampai dengan Pasal 85.

Berdasarkan penafsiran sistematis terhadap Bab VIII KUHPidana tersebut, maka alasan penutupan perkara demi kepentingan hukum adalah merujuk pada alasan-alasan sebagaimana tertuang di dalam pasal-pasal KUHPidana. Hilangnya hak untuk menuntut tersebut tentunya tidak dapat dilakukan upaya hukum sehingga bersifat final apabila perkara ditutup demi kepentingan hukum.

Dengan demikian, apakah penghentian penuntutan oleh penuntut umum yang salah satunya alasannya adalah penutupan perkara demi kepentingan hukum sebagaimana diatur di dalam Pasal 14 huruf h jo Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHP, dapat dianggap sebagai implementasi prinsip oportunitas.

Prinsip legalitas yang dimaksud di dalam hukum acara pidana sebagai prinsip dasar dalam sistem penuntutan memiliki pengertian yang jauh berbeda dengan prinsip legalitas dalam hukum pidana sebagai dasar berlakunya hukum

pidana.<sup>203</sup> Prinsip legalitas dalam hukum pidana sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 1 ayat (1) KUHPidana yang berbunyi, “*Geen feit is strafbaar dan uit kracht van eene daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling*”, yang artinya tidak ada suatu perbuatan yang dapat dihukum, kecuali berdasarkan ketentuan pidana menurut undang-undang yang telah ada terlebih dahulu daripada perbuatannya itu sendiri.<sup>204</sup>

Oportunitas dapat diterjemahkan pilihan bagi penuntut umum untuk menuntut atau tidak menuntut, dengan atau tanpa adanya alasan. Tidak menuntut berarti tidak melimpahkan perkara ke pengadilan dan tentunya tidak meminta untuk diputus oleh hakim pengadilan. Tidak melimpahkan perkara ke pengadilan bisa berarti juga menghentikan penuntutan, termasuk diantaranya menutup perkara demi kepentingan hukum dan tentu saja pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung. Dengan demikian, KUHP juga menganut prinsip oportunitas di dalam sistem penuntutan yang dilaksanakan oleh penuntut umum. Sehingga, Indonesia menganut dua prinsip sekaligus, yaitu prinsip legalitas dan prinsip oportunitas.

### C. Kelemahan Kultur Hukum

Secara yuridis dan faktual, sub sistem kejaksaan dalam sistem peradilan pidana memang mempunyai fungsi penegakan hukum, akan tetapi tidak bernaung dalam satu atap kekuasaan yudikatif. Pasal 2 ayat 1 Undang-

---

<sup>203</sup> Tolib Effendi, *Dasar-Dasar Hukum Acara Pidana: Perkembangan dan Pembaruannya di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2014, hlm. 125

<sup>204</sup> P. A. F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm. 123.

Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan menyatakan jika Kejaksaan Republik Indonesia merupakan lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan Negara dibidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Terhadap posisi Kejaksaan sebagai penegak hukum yang tidak bertitik utama pada lembaga yudikatif melainkan masuk pada ranah eksekutif juga, kondisi ini dapat menyebabkan tugas utama dari Kejaksaan yakni melakukan penuntutan disinyalir tidak akan bersifat independen.

Pada saat melaksanakan tugas, jaksa haruslah bebas dan tidak terikat dari intervensi kekuasaan pemerintah atau kekuasaan lain demi terciptanya tujuan hukum seperti keadilan, kepastian hukum serta kemanfaatan didalamnya dengan mengalihkan norma agama, kesopanan, kesusilaan serta harus mencari dan menemukan nilai-nilai yang hidup didalam masyarakat.<sup>205</sup> Peran jaksa sebagai penuntut umum harus tidak diikutcampurkan pada kekuasaan manapun supaya dapat mencapai tujuan dalam penegakan hukum dan bisa digiring untuk menjalankan tugas berdasarkan aturan yang berlaku supaya terwujudnya supremasi hukum, melindungi kepentingan umum, menegakan hak asasi manusia serta pemberantasan korupsi kolusi dan nepotisme.<sup>206</sup> Posisi jaksa pada peradilan pidana sangat menentukan nasib dari terdakwa karena jaksa sebagai penuntut umum merupakan jembatan penghubung antara tahap penyidikan dengan peradilan. Hal ini didasari paa doktrin hukum yang

---

<sup>205</sup> Ansori, "Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif". *Jurnal Yuridis*, 4 (2). 2018, hlm 21

<sup>206</sup> Arrsa, "Rekonstruksi Politik Hukum Pemberantasan Korupsi Melalui Strategi Penguatan Penyidik Dan Penuntut Umum Independen KPK". *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 3 (3), 2014, hlm 10

mejelaskan bahwa penuntut umum punya hak monopoli penuntutan. Maksudnya, seseorang baru bisa diadili bila terlebih dahulu dengan adanya tuntutan pidana dari penuntut umum. Oleh karena itu lembaga kejaksaan sebagai penuntut umum berwenang dalam menuntut terdakwa di sidang pengadilan.<sup>207</sup>

Sebagai komponen dari sistem peradilan pidana, kejaksaan dituntut untuk selalu menjaga independensinya dari campur tangan pihak manapun termasuk eksekutif. Namun nampaknya kejaksaan akan sulit untuk terbebas dari campur tangan eksekutif karena secara struktural, kejaksaan berada di bawah kekuasaan eksekutif. Bagaimana pun juga, Jaksa Agung sebagai pemimpin lembaga kejaksaan secara struktural harus tunduk kepada atasannya, yaitu Presiden sebagai pemegang tertinggi kekuasaan eskekutif. Akibat kedudukan kejaksaan yang masih ada ikut campurnya Negara dalam lembaga kejaksaan menimbulkan independensi jaksa diragukan oleh masyarakat. Kedudukan jaksa yang masuk dalam lembaga eksekutif dan masuk juga dilembaga yudikatif dalam penegakan hukum tidak cukup menguatkan kemandirian jaksa dalam melaksanakan penegakan hukum khususnya di bidang penuntutan. Banyak kekhawatiran terjadi apabila ada oknum-oknum dari lembaga eksekutif yang melakukan tindak pidana maka jaksa yang melakukan penuntutan tidak diberi kekuasaan mutlak dalam melaksanakan tugasnya.<sup>208</sup> Hal ini akan berpengaruh ke budaya hukum dari jaksa itu sendiri

---

<sup>207</sup> Ghonu. "Independensi Kejaksaan Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia". *Justitia Et Pax*, 31 (2), 2015, hlm 3

<sup>208</sup> Jainah. "Membangun Budaya Hukum Masyarakat Penegak Hukum dalam Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika". *Keadilan Progresif*, 2 (2) thn 2011, hlm 5

yang tidak bebas, terikat serta rentan terjadinya penyelewengan tugasnya seperti terjadinya jual beli tuntutan perkara, jual beli perkara, penghentian penyidikan dengan dalil uang dan terjadinya mafia peradilan didalamnya.

Berdasarkan hal diatas untuk menjamin keindependesinya jaksa dibidang yudikatif dalam sistem peradilan pidana yang dtuntut untuk bebas dan tanpa campur tangan dari pihak manapun maka diperlukan pembaharuan atau penataan ulang atau restrukturisasi lembaga kejaksaan dalam budaya hukum sehingga bisa tetap menjaga independensi jaksa dalam melaksanakan tugasnya.

Dalam perjalanan bangsa ini selama lebih dari setengah abad, praktik penegakan hukum saat ini masih bertumpu pada filosofi *retributive* serta penjelasan, sehingga hanya berfokus pada *output* dari segi kuantitas yaitu berapa banyak kasus yang diproses terhadap pelakunya yang dapat dipenjara oleh aparat penegak hukum. Sistem peradilan pidana dianggap sukses jika aparat penegak hukum sanggup membawa pelaku kejahatan ke pengadilan untuk mendapatkan hukuman. Dalam hal suatu tindak pidana yang tergolong ringan masih banyak yang berakhir di pengadilan dan akhirnya mendapat hukuman penjara. Salah satu satu penegakkan hukm yang dijalankan tanpa seleksi perkara yaitu tindak pidana yang tergolong ringan, telah mendapatkan reaksi sosial dari masyarakat luas. Terusiknya rasa keadilan masyarakat atas cara-cara penyelesaian tindak pidana ringan yang tidak memberi ruang cara-cara penyelesaian yang tidak formalistik, sebagaimana pandangan *positivistic* yang telah dikukuhkan aparat penegak hukum dalam praktik penegakan hukum

dan menempatkan prosedur menjadi dasar legalitas untuk menegakkan keadilan, bahkan lebih penting dari keadilan itu sendiri.

Berkaitan dengan faktor budaya hukum, sebagaimana dikatakan oleh Friedman kalau *legal culture* adalah unsur dari sikap dan nilai sosial yang ada dibagian budaya, kebiasaan-kebiasaan, pendapat-pendapat, cara melakukan pekerjaan dan cara berpikir. Menurutnya dapat dikatakan bahwa budaya hukum ialah pengjawantahan dari sikap manusia kepada hukum, kepercayaan dalam sistem hukum, nilai-nilai, pemikiran, dan terlepas dari harapan. Dengan istilah lain menjelaskan jika budaya hukum adalah hasil pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari dan disalahgunakan oleh manusia. Tidak adanya kultur hukum maka sistem hukum dianggap tidak punya daya layaknya ikan mati yang terhempas dikeranjang. Lawrence M. Friedman membedakan budaya hukum terbagi atas *integral legal culture* yang berkenaan dengan kultur hukum *lawyer* dan *judges* dan *external legal culture* yakni kultur hukum masyarakat pada umumnya.<sup>209</sup> Kultur hukum pada konteks penegakan hukum mempunyai fokus terhadap nilai-nilai filosofinya dari hukum, nilai-nilai yang hidup didalam masyarakat dan kesadaran/sikap perilaku sosialnya, serta pendidikan ilmu hukum. Dengan mengacu kepada pemaknaan dari kultur hukum bagi penegak hukum tersebut maka restrukturisasi/rekonstruksi yang harus ditata ulang memuat tentang gagasan, ide atau konsep hukum yang

---

<sup>209</sup> Teubner, *Dilemmas of law in the welfare state* (Vol. 3). Walter de Gruyter. 2011, hlm 5

dilakukan dengan pengorganisasian kembali bersama dengan *legal substance* dan *legal structure*.



**BAB V**

**REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN DALAM  
PENGHENTIAN PENUNTUTAN MELALUI KEADILAN RESTORATIF  
BERBASIS KEMANFAATAN**

**A. Perbandingan dengan Negara Lain**

Belanda sebagai salah satu negara dengan tradisi European Civil Law dan menggunakan sistem penuntutan inquisitorial, memandang proses peradilan pidana sebagai proses yang harus dilakukan secara sah untuk menemukan kebenaran secara rasional dan tidak berpihak. Oleh karena itu, Sistem hukum dipandang sebagai suatu instrumen rasional yang menerapkan metode ilmiah untuk menemukan kebenaran dan keadilan, sehingga hukum adalah science karena merupakan produk dari keputusan yang rasional yang dapat menghadirkan kebenaran dan memberikan keadilan melalui logika dan analisis yang seimbang.

Konsekuensi sistem penuntutan inquisitorial yang dianutnya, maka penuntut umum di Belanda memiliki posisi kuat dan dominan dalam setiap tahap proses pidana. Penuntut umum juga memiliki wewenang memerintahkan kepada polisi beberapa hal yang harus dilakukan dalam tahap penyidikan, dan penuntut umum juga berwenang untuk meneruskan atau tidak meneruskan kasus tersebut ke pengadilan. Asas-asas yang menjadi dasar diskresi kewenangan penuntutan tersebut adalah asas *expediency* yakni penuntut umum

dapat tidak meneruskan penuntutan suatu perkara ketika kesalahan pelaku tersebut masih termasuk tindak pidana minor dan apabila peradilan tetap dilanjutkan justru tidak dapat memenuhi kepentingan *public*. Selain asas *expediency*, dasar dikresi penuntutan yang lain adalah asas oportunitas (*opportunitateinsbeginsel*), yang artinya penuntut umum tidak diwajibkan untuk selalu membawa suatu kasus ke pengadilan, ia juga boleh menyelesaikan suatu kasus atas kewenangannya sendiri atau memutuskan untuk menghentikan penuntutan kasus tersebut. Diskresi kewenangan penuntutan di Belanda diatur dalam hukum pidana materiil yakni *Wetboek van Strafrecht* (Sr) dan dalam hukum pidana formil yakni *Wetboek van Strafvordering* (Sv). Penuntut umum dapat menghentikan penuntutan dengan tanpa syarat tertentu (*onvoorwaardelijk sepot*, Pasal 167 ayat (2) Sv. dan Pasal 242 ayat (2) Sv.), maupun dengan syarat tertentu (*voorwardelijk sepot* : Pasal 167 ayat (2) Sv., Pasal 257 a-h Sv. ). Sedangkan mekanisme penghentian penuntutan dengan syarat-syarat tertentu biasa dikenal dengan transaksi (Pasal 74- 74c Sr.). Lebih dari 30% perkara pidana di Belanda diselesaikan dengan mekanisme transaksi ini. Di Belanda terdapat beberapa metode alternatif dari penuntutan yang bisa digunakan oleh penuntut umum, namun ada tiga metode yang sangat sering digunakan yakni *non-prosecution*, transaksi, dan penal order yang akan dibahas sebagai berikut:

*Non Prosecution* artinya penuntut umum dapat memutuskan tidak melakukan penuntutan dalam hal jika dilakukan penuntutan mungkin tidak menghasilkan adanya hukuman bagi terdakwa, baik karena kurangnya alat bukti atau alasan teknis lainnya (penghentian penuntutan karena alasan teknis atau

prosedural). Penuntut umum juga dapat tidak melakukan penuntutan berdasarkan asas kelayakan sebagaimana tercantum dalam Pasal 167 Sv. menentukan bahwa “penuntut umum harus memutuskan untuk melakukan penuntutan jika penuntutan dinilai penting berdasarkan hasil penyidikan. Penuntutan dapat dihentikan berdasarkan kepentingan publik”.

Penuntut umum dapat menunda dilakukannya penuntutan secara bersyarat dalam kasus-kasus tertentu. Penundaan penuntutan terhadap suatu kasus tidak ada dasarnya dalam undang-undang di Belanda, oleh karena itu secara teoretis membingungkan, tapi secara umum penundaan penuntutan tersebut bisa diterima. Syarat-syarat umum atau syarat-syarat khusus dilakukannya penundaan penuntutan tidak pernah ada, tapi dalam praktek penuntut umum menggunakan syarat-syarat yang sama seperti syarat-syarat yang dipergunakan oleh hakim ketika menjatuhkan penundaan hukuman.

*Broad of Prosecutors-General* menerbitkan panduan penuntutan nasional untuk mengharmoniskan penggunaan diskresi kewenangan penuntutan tersebut. Seluruh penuntut umum di Belanda diperintahkan mengikuti panduan tersebut, kecuali ada situasi dan kondisi tertentu dalam suatu kasus tertentu. Berdasarkan panduan tersebut, penuntut umum dapat menghentikan penuntutan suatu kasus dengan pertimbangan kepentingan umum, jika antara lain sebagai berikut.

1. Dapat diyakini bahwa tindakan lain yang bukan sanksi pidana telah cukup untuk diterapkan atau akan lebih efektif (misalkan sanksi disiplin, administrasi, atau sanksi perdata lainnya).

2. Penuntutan terhadap tindak pidana itu dinilai tidak proporsional, tidak adil, atau tidak efektif terhadap kejahatan tersebut (misalkan kejahatan itu tidak menimbulkan bahaya dan tidak layak untuk menjatuhkan sanksi pidana terhadapnya).
3. Penuntutan terhadap tindak pidana itu dinilai tidak proporsional, tidak adil, atau tidak efektif dengan pertimbangan melihat kondisi pelakunya (misalkan kondisi usia dan kesehatan pelaku, prospek rehabilitasi, pelaku pertama kali).
4. Penuntutan tersebut bisa bertentangan dengan kepentingan negara, (misalkan dengan pertimbangan keamanan, kedamaian, dan ketertiban, atau jika penerapan hasil legislasi baru diperkenalkan).
5. Jika penuntutan dilakukan akan menjadi bertentangan dengan kepentingan korban (misalkan kompensasi atau ganti rugi telah dibayarkan).

Isu selanjutnya, terkait siapa yang seharusnya berwenang merumuskan kebijakan penuntutan. Isu ini sangat penting dalam konteks hubungan antara Eksekutif dan Organ Penuntutan. Ashworth menyampaikan bahwa yang berwenang adalah pihak yang memerankan *quasi-judicial* yakni kewenangan penuntut umum untuk secara independen mengambil keputusannya.

Sejarah lahirnya *wet tot vereenvoudiging van de rechtspleging in lichte stafzaken* (Undang-undang penyederhaan penyelenggaraan pemeriksaan pengadilan untuk kasus-kasus pidana ringan) tanggal 5 Juli 1921, Stb.883, menunjukkan bahwa pada masa itu, pemerintah Belanda sedang mengalami

persoalan dengan peningkatan perkara yang masuk untuk diproses di pengadilan, sehingga terbit ketentuan lama Pasal 74 Sr. (Pasal 82 KUHP) tentang transaksi, yang mensyaratkan bahwa dengan membayar denda maksimum maka terdakwa dapat terhindar dari tuntutan hukum. Pada tanggal 1 Mei 1983 kewenangan transaksi mengalami perluasan melalui *Wet vermogenssancities* (Undang-Undang Negara Belanda tentang Sanksi terhadap Harta Benda Terpidana), sehingga jaksa/penuntut umum dapat menerapkan syarat-syarat sebagai imbalan penghentian penuntutan hukum tidak hanya untuk semua tindak pelanggaran, namun juga untuk kejahatan-kejahatan, terkecuali yang diancamkan pidana penjara lebih dari enam tahun. Transaksi dapat dipahami sebagai salah satu bentuk diskresi kewenangan penuntutan yakni dengan cara jika terdakwa secara sukarela membayar sejumlah uang kepada kas negara atau memenuhi satu atau lebih persyaratan yang diajukan oleh penuntut umum dengan maksud menghindarkan penuntutan pidana lebih lanjut dan peradilan yang terbuka untuk umum. Diterimanya tawaran transaksi dari penuntut umum sebenarnya menguntungkan terdakwa, karena ia terhindar dari peradilan yang terbuka untuk umum, dan transaksi tidak dicatat oleh pengadilan dalam catatan kriminal, dan ia tidak lama dalam situasi ketidakpastian tentang hukuman yang akan diterimanya. Pada sisi lain, dengan menerima transaksi maka terdakwa melepaskan hak-haknya untuk dihukum berdasarkan pengadilan yang bebas yang dijamin oleh Undang-Undang, (Pasal 6 *European Convention of Human Rights* / ECHR).

Pasal 74 ayat (1) Sr. mewajibkan jaksa untuk melakukan penawaran transaksi sebelum dimulainya persidangan untuk perkara-perkara yang memenuhi syarat tertentu dapat diselesaikan melalui mekanisme transaksi atau *afdoening buiten proces*. Pasal 74 ayat (2) Sr. menguraikan syarat-syarat tertentu yang dapat diajukan oleh jaksa dalam penawaran transaksi tersebut. Pasal 74 ayat (3) Sr. menentukan kewajiban jaksa untuk menyampaikan informasi kepada pihak yang berkepentingan (kepada korban misalkan) tentang tanggal batas waktu dipenuhinya syarat-syarat transaksi tersebut.

Berdasarkan amandemen terhadap *Wetboek van Strafvordering / Sv.* (KUHAP Belanda) yakni dengan menambahkannya Bab IVA, maka “*prosecution through penal orders*” yang diatur dalam Pasal 257 a – h Sv. mulai berlaku pada tahun 2008. Selain itu, Pasal 12 Sv. juga diamandemen untuk membuka peluang pihak yang dirugikan agar bisa mengajukan keberatan kepada pengadilan banding dan meminta kasus dibuka Kembali penuntutannya di pengadilan.

Penghentian penuntutan dengan syarat-syarat tertentu dan mekanisme transaksi akan dihapuskan. Tidak lagi mengarahkan pada tercapainya “kesepakatan”, penuntut umum harus menyampaikan kepada tersangka satu atau beberapa “perintah pidana” (*penal orders*) atau OM *afdoening door strafbeschikking*, gambaran tindak pidananya, dan rencana usulan pembayaran denda. Sebelum melakukan hal tersebut, penuntut umum harus “membuktikan kesalahan” tersangka, walaupun pengakuan tersangka atas kesalahannya tidak penting. Denda lebih dari €2.000,- dan pengenaan pidana kerja sosial

disampaikan penuntut umum kepada tersangka untuk mendengar tanggapannya.

Berbeda dari Belanda dengan sistem penuntutan inquisitorial, Inggris dan Wales adalah negara-negara dengan sistem penuntutan adversarial sebagaimana dalam tradisi hukum *common law* yang menerima asas kelayakan dan asas oportunitas sehingga dasar pelaksanaan diskresi kewenangan penuntutan tidak hanya diberikan kepada penuntut umum ataupun pejabat seniornya, tetapi konsisten di dalam sistem hukumnya. Bahkan keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan penuntutan, tidak secara eksklusif menjadi tanggungjawab penuntut umum. Banyak sekali keputusan untuk tidak melakukan penuntutan diambil oleh polisi sehingga sulit dilakukan kontrol pengawasannya. Polisi diberikan kewenangan untuk tidak melakukan tindakan lebih lanjut, memberikan peringatan informal, atau peringatan yang tercatat tanpa harus memberitahukannya kepada CPS (*Crown Prosecution Service*).

Konsistensi diskresi kewenangan penuntutan dalam sistem hukum di Inggris dapat dilihat pada sejarah sistem penuntutan di Inggris. Inggris awalnya tidak memiliki lembaga yang khusus berfungsi melakukan penuntutan, penuntutan juga dapat dilakukan oleh individu personal atau privat, sehingga menimbulkan persoalan efisiensi dan kesulitan pembuktian kesalahan dan pemidanaan pelaku, dan seringkali memancing hakim untuk aktif bertindak seperti penuntut umum yang melanggar prinsip *judicial impartiality*.

Berdasarkan Marian Statutes 1555 dibentuk *Justices of the Peace* (JPs) sebagai penuntut umum, yang dipilih oleh *Royal Commission* untuk setiap

daerah dan setiap kota dengan tugas melakukan penegakkan hukum terhadap kejahatan di Inggris. Setiap individu JPs juga memiliki tanggungjawab yang sangat penting dalam proses penghentian penyelesaian perkara pidana di luar persidangan, untuk memerintahkan penahanan tersangka, melakukan penuntutan sampai ke persidangan, dan melakukan pembebasan tersangka yang ditahan berdasarkan penundaan persidangan atas jaminan.

Selain itu, Polisi juga bertanggungjawab terhadap penuntutan suatu perkara yang dapat dilakukannya dengan menunjuk beberapa pengacara lokal yang berpengalaman, sehingga tidak ada keseragaman dan kepastian pengawasan kebijakan penuntutan secara nasional. Baru pada Oktober 1986, *Crown Prosecution Service* melaksanakan fungsinya untuk melakukan penuntutan di Inggris, sebagai reaksi terhadap rangkaian tindakan oleh Polisi yang mencederai keadilan dalam manipulasi bukti-bukti dan penekanan oleh Polisi, sehingga apabila Polisi akan melakukan penuntutan maka harus diuji dulu oleh CPS, sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (8) *Prosecution of Offences Act* Tahun 1985.

*Attorney General* dapat menghentikan proses penuntutan yang sedang berjalan yang biasanya diinisiasi oleh pihak pribadi atau privat apabila penuntutan tersebut dinilai bertentangan dengan kepentingan kerajaan dan tidak terlalu penting. Kewenangan *Attorney General* untuk menghentikan penuntutan yang sedang berjalan tersebut merupakan instrumen prosedural yang tidak dapat diuji oleh pengadilan berdasarkan teori *the separation of prosecutorial powers* bahwa eksekutif memiliki wewenang kontrol terhadap penanganan perkara dan

berdasarkan kondisi faktual semakin beratnya beban sistem peradilan pidana sehingga penuntut umum harus memprioritaskan penuntutan antara beberapa perkara.

Oleh karena itu, sistem penuntutan di Inggris menarik untuk dicermati. Tidak seperti sistem penuntutan di negara-negara Eropa Barat lainnya, *Crown Prosecution Service* berada pada posisi yang lebih lemah dibandingkan dengan Kepolisian, dalam hal penggunaan diskresi kewenangan penuntutan untuk menyelesaikan perkara di luar pengadilan. Padahal sesungguhnya berdasarkan tradisi *common law*, sistem penuntutan di Inggris dan Wales memberikan ruang yang luas bagi penerapan diskresi kewenangan penuntutan untuk dihentikannya penuntutan suatu kasus dengan alasan kepentingan publik.

#### **B. Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Kejaksaaan Dalam Penghentian Penuntutan Melalui Keadilan Restoratif Berbasis Kemanfaatan**

Carl Von Savigny menyatakan hukum tidak dibuat melainkan tumbuh bersama masyarakat,<sup>210</sup> sehingga kesadaran hukum dan nilai-nilai yang tumbuh di masyarakat, sangat berperan penting dalam penegakan hukum. Hukum selalu diperuntukan bagi komunitas masyarakat tertentu oleh sebab itu hukum hukum merupakan pencerminan dari masyarakat tersebut.<sup>211</sup> Nilai-nilai kearifan lokal telah membentuk budaya hukum dalam masyarakat. Keberadaan hukum dalam berbagai kelompok masyarakat diharapkan mampu menjalankan fungsi hukum

---

<sup>210</sup> Lili Rasyidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm. 63

<sup>211</sup> Satjipto Raharjo, *Hukum dan Perilaku, Hidup Baik Adalah Dasar Hukum Yang Baik*, Kompas, Jakarta, 2009, hlm 16

itu sendiri sebagai sarana penyelesaian sengketa, sarana kontrol sosial, sebagai sarana social engineering, sarana emansipasi masyarakat, sarana legitimasi dan pengontrol terhadap perubahan-perubahan atau sebagai sarana pendistribusian keadilan.

Oleh karena itu tujuan hukum yang ingin adalah kedamaian, ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat, terutama masyarakat yang kompleks dan majemuk seperti Indonesia. Ketiga nilai-nilai tersebut juga terkandung di dalam Pancasila. Nilai nilai tersebut dapat digunakan sebagai landasan filosofis penerapan *Restorative Justice* untuk penyelesaian perkara pidana melalui mekanisme penghentian penuntutan berdasarkan keadilan Restoratif. Pembangunan sistem hukum pidana nasional memerlukan ide dasar yang bertitik tolak dari ide keseimbangan dan konsep pembangunan, maka setiap pembangunan sistem hukum mengarah pada ide dasar Pancasila sebagai landasan sistem hukum nasional dan keseimbangan tujuan pembangunan nasional.

Implementasi dari ide keseimbangan dan konsep pengayoman adalah berkaitan dengan konsep *Restorative Justice* merupakan proses penyelesaian yang dilakukan di luar sistem peradilan pidana (*Criminal Justice System*) dengan melibatkan korban, pelaku, masyarakat serta pihak-pihak yang berkepentingan dengan suatu tindak pidana yang terjadi untuk mencapai kesepakatan dan penyelesaian. *Restorative justice* adalah suatu penyelesaian secara adil yang melibatkan pelaku, korban dan keluarga mereka dan pihak lain yang terkait dengan suatu tindak pidana, secara bersama-sama mencari

penyelesaian terhadap tindak pidana tersebut dan implikasinya, dengan menekankan pemulihan dan bukan pembalasan.

Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan dalam tata susunan kekuasaan badan-badan penegak hukum dan keadilan berwenang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan. Dalam melakukan penuntutan, jaksa bertindak untuk dan atas nama negara bertanggung jawab menurut saluran hierarki. Dalam melakukan penuntutan, jaksa harus memiliki alat bukti yang sah, demi keadilan dan kebenaran berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Sebagai pelaksana perannya, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, jaksa bertindak berdasarkan hukum dan mengindahkan normanorma keagamaan dan kesusilaan, serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum, dan keadilan yang hidup dalam masyarakat. Kejaksaan sebagai pihak yang berwenang dalam tahap penuntutan, diharapkan dalam membuat dakwaan dapat memberikan efek jera pada pelaku dengan hukuman yang didakwakan oleh Jaksa Penuntut Umum dengan tetap memenuhi hak-hak pelaku.<sup>212</sup>

Dalam Perja No. 15/2020 memuat mengenai kewenangan Jaksa untuk menghentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif menjadi terobosan dalam penyelesaian tindak pidana. Keadilan restoratif (*restorative justice*) merupakan pendekatan dalam penyelesaian tindak pidana yang saat ini kembali banyak disuarakan di berbagai negara. Melalui pendekatan keadilan restoratif, korban dan pelaku tindak pidana diharapkan dapat mencapai perdamaian

---

<sup>212</sup> Ishaq, Dasar-Dasar Ilmu Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 9

dengan mengedepankan *win-win solution*, dan menitikberatkan agar kerugian korban tergantikan dan pihak korban memaafkan pelaku tindak pidana.

Dalam kedudukannya Kejaksaan Republik Indonesia telah menjadi lembaga yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus dilakukan berdasarkan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum dengan tetap menghargai nilai dan prinsip hukum dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu juga Kejaksaan dalam kedudukannya melakukan penuntutan, perlu diarahkan menuju reorientasi pembaharuan hukum pidana, mempertimbangkan tingkat ketercelaan, sikap batin pelaku, kepentingan hukum yang dilindungi, kerugian atau akibat yang ditimbulkan, serta memperhatikan rasa keadilan masyarakat termasuk kearifan lokal.

Wewenang Penghentian penuntutan hanya dapat dilakukan oleh Penuntut Umum yang memiliki kewenangan. Hal ini terdapat dalam pasal 140 ayat (2) KUHAP, yang menegaskan bahwa jaksa penuntut umum dapat menghentikan penuntutan dalam suatu perkara pidana.

Sebagaimana di sebutkan dalam pasal 140 ayat (2):

- a. Dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum, penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan.
- b. Isi surat ketetapan tersebut diberitahukan kepada tersangka dan bila ia ditahan, wajib segera dibebaskan.

- c. Turunan surat ketetapan itu wajib disampaikan kepada tersangka atau keluarga atau penasihat hukum, pejabat rumah tahanan negara, penyidik dan hakim.
- d. Apabila kemudian ternyata ada alasan baru, penuntut umum dapat melakukan penuntutan terhadap tersangka.

Pasal tersebut menjelaskan Jaksa Penuntut Umum dapat melakukan penghentian penuntutan jika terdapat kekurangan bukti atau perkara tersebut bukan termasuk dalam tindak pidana. Namun kenyataan dalam pengimplementasian penghentian penuntutan dilakukan oleh penuntut umum terhadap suatu tindak pidana merupakan hal yang sudah ada dan menjadi sebuah sistem dalam peradilan pidana Indonesia.

Penghentian penuntutan tidak mungkin dilakukan jika merujuk kepada ketentuan pasal 140 ayat 2 huruf a. Pernyataan demi hukum disitu adalah sesuatu kewenangan yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung. Penghentian penuntutan ini juga tidak bisa diimplementasikan di dalam perkara lainnya dikarenakan syarat-syarat yang terdapat di dalam pasal 140 ayat (2) KUHP ini.

Perkembangannya penghentian penuntutan yang dilakukan oleh lembaga kejaksaan juga harus mendasarkan pada keadilan restoratif. Dalam keadilan restoratif Sanksi pidana yang diberikan kepada pelaku tidak menghilangkan penderitaan yang dialami oleh korban sehingga dalam prakteknya, dibutuhkan alternatif lain atau pendekatan lain untuk memperbaiki

sistem peradilan pidana dengan cara melakukan atau menggunakan penyelesaian non litigasi dengan pendekatan keadilan restoratif.

Konsep keadilan restoratif itu sendiri adalah memulihkan hak-hak korban dan pelaku yang dilakukan diluar pengadilan melalui proses mediasi. Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*) sebagai salah satu upaya penyelesaian baik bagi pelaku pelanggaran maupun korban yang mengarah rehabilitasi bagi pelaku pelanggaran dan penyembuhan bagi korban di dalam komunitas mereka sendiri sehingga semua pihak akan mengalami rasa keadilan yang terbuka.<sup>213</sup>

Dikatakan bahwa pendekatan dengan keadilan restoratif ini dinilai lebih efektif dalam memulihkan korban. Karena mekanisme yang digunakan langsung pada permasalahan yang dihadapi oleh korban dan tersangka sehingga permasalahan tidak berkepanjangan. Sehingga dapat dikatakan pendekatan keadilan restoratif adalah cara yang cocok dalam proses penyelesaian perkara pidana, dengan pendekatan keadilan restoratif dapat memenuhi asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan.<sup>214</sup>

Di Amerika Serikat yang menganut sistem anglo saxon sistem penuntutannya bahkan mirip seperti Belanda. Setelah melakukan penyidikan, polisi kemudian menyerahkan berkas perkara kepada jaksa untuk disidangkan. Polisi bertugas mengumpulkan fakta (*fact finding*), sedangkan jaksa bertugas menentukan hukum dan kebijakan apakah hendak menuntut tersangka ataukah

---

<sup>213</sup> Ani Purwati , Keadilan Restoratif dan Diversi dalam Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Anak , CV Jakad Media Publishing, Surabaya, 2020, hlm 21.

<sup>214</sup> Justisi Devli Wagiu, *Tinjauan Yuridis Terhadap Asas Keadilan Restoratif Dalam Perkara Tindak Pidana Penggelapan*, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado, 2015 , hlm 59.

tidak. Jaksa lebih banyak mempunyai kebijakan dibandingkan Polisi. Keputusan apakah untuk menuntut kasus atau menyampingkannya adalah di tangan jaksa. Jaksa bisa saja memutuskan tidak untuk menuntut pada waktu itu (*nolle prosequi*).

Namun demikian, berbeda dengan di Belanda, di Amerika Serikat terdapat konsep plea bargaining, yaitu kompromi pengakuan dalam bentuk tersangka boleh mengakui kesalahannya (*plea guilty*) sebelum diadili. Apabila jaksa menerima tawaran kompromi tersebut, ia dapat mengurangi dakwaannya atau meminta pengadilan untuk menjatuhkan pidana yang lebih ringan. Oleh karena itu, di Amerika keputusan dibidang penuntutan “hampir bebas sama sekali dari pengawasan orang atau badan lain”.<sup>215</sup>

Selain itu, sistem peradilan pidana di Amerika Serikat juga mengatur penangguhan penuntutan terhadap perkara pidana yang melibatkan korporasi sebagai pelaku tindak pidana.

Penuntut Umum diberikan kesempatan untuk memilih apakah terhadap kejahatan yang melibatkan korporasi, akan dilimpahkan ke persidangan ataukah ditangguhkan penuntutannya dengan “*non prosecution agreement*” antara penuntut umum dengan korporasi, sehingga bila korporasi memenuhi ketentuan sebagaimana dalam perjanjian tersebut, maka penuntutan akan dibatalkan, namun bila korporasi tidak memenuhi perjanjian, maka penuntutan akan dilanjutkan dengan melimpahkan perkara ke persidangan.<sup>216</sup>

---

<sup>215</sup> RM Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara (Peranan dan Kedudukannya)*, Cet. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm. 41

<sup>216</sup> Eugene Illovsy, *Corporate Deferred Prosecution Agreements The Brewing Debate*, *Criminal Justice Journal*, 2006, hlm. 1

Pada dasarnya perjanjian penangguhan penuntutan atau dikenal dengan *deferred prosecution agreement* adalah bagian dari pre-trial diversion program yang ditujukan kepada kejahatan korporasi.<sup>217</sup>

Fungsi Penuntutan di Amerika Serikat disimpulkan oleh John H Langbein dalam bukunya berjudul *The Origins of Public Prosecution at Common Law* yang menyatakan :

*“The public prosecutor in Anglo-American criminal procedure performs two primary functions. One is Investigatorial – evidence gathering- and this has no firm border with the higher levels of the policing function. The other is the forensic prosecutorial role- presenting the evidence to the trier“.*<sup>218</sup>

(Penuntut Umum dalam sistem peradilan pidana Anglo Amerika memiliki 2 fungsi utama. Satu bertindak sebagai penyidik (mengumpulkan bukti) dan ini tidak memiliki batasan yang tegas dengan level yang lebih tinggi dari fungsi kepolisian. Tugas yang lain adalah peran forensik penuntut umum untuk menyajikan bukti kepada pengadilan).

Di Negara-negara yang menganut sistem *civil law* atau Eropa kontinental, misalnya Belanda dan Jerman. Di Belanda, setelah menerima Berita Acara dan Laporan Polisi, selanjutnya Jaksa memiliki beberapa pilihan yang terbuka antara lain :

- a) Ia dapat membebaskan perkara tersebut dengan dalih tidak beralasan (kekuasaan untuk tidak menuntut / non prosekusi), yaitu pembebasan

---

<sup>217</sup> David M Uhlman, *Deferred Prosecution and Non-Prosecution Agreements and the Erosion of Corporate Criminal Liability*, *Maryland Law Review* , Vol 72 , hlm 13

<sup>218</sup> John H Langbein, *The Origins of Public Prosecution at Common Law*, *The American Journal of Legal History*, vol. XVII, hlm. 1

dengan alasan tidak berwenang (*bevoegdheidspot*) dan pembebasan (mengenyampingkan) berdasarkan kebijaksanaan (*beleidspot*). Pembebasan dengan alasan tidak berwenang yaitu bila wewenang formal sistem peradilan pidana belum terpenuhi, misalnya karena kurangnya alat bukti. Sedangkan pembebasan berdasarkan kebijaksanaan berlaku saat alat bukti terjadinya tindak pidana terpenuhi, namun terdapat keyakinan bahwa kepentingan umum tidak menginginkan adanya penuntutan ;

- b) Ia dapat minta kepada polisi untuk melengkapi atau menambah informasi mengenai kasus tadi atau minta laporan sosial atau kejiwaan (sosial atau psikiatri) dari kepala probasi atau ahli psikiatri
- c) Ia dapat membebaskan kasus tersebut setelah memanggil dan menegur si pelaku dan menegurnya karena perilakunya (teguran kejaksaan);
- d) Ia dapat menetapkan untuk memberikan pembebasan bersyarat (*voorwaardelijksepot*) dengan menggunakan syarat memberikan ganti rugi terlebih dahulu kepada korban, menyerahkan si pelaku kepada aparat sosial atau medis (kedokteran) atau menempatkan untuk masa percobaan ;
- e) Apabila tindak pidananya ringan dan juga pada tindak pidana yang agak lebih serius ia dapat mengadakan transaksi dengan si pelaku berdasarkan syarat si pelaku setuju untuk membayar denda sejumlah uang (bisa dibandingkan dengan semacam denda) tanpa penghukuman ;
- f) Ia dapat mengajukan perkara / kasus tadi kepada hakim instruksi (*rechtercommisaris*) untuk mengadakan penyelidikan lebih lanjut sebelum mengambil keputusan ;

g) Ia dapat mengajukan kasus tadi ke pengadilan dan jika demikian harus menetapkan tuduhan apa saja yang akan diajukan.<sup>219</sup>

Adapun jaksa di Jerman dapat melakukan penyidikan, bahkan untuk keperluan penyidikan, jaksa atau penuntut umum dapat meminta keterangan dari semua badan-badan umum dan jaksa sendiri dapat memimpin semua pemeriksaan atau dalam melaksanakan pemeriksaan yang dipimpin oleh pejabat dan dinas kepolisian, maka badan-badan serta pejabat kepolisian tersebut harus mematuhi permintaan atau perintah Jaksa.

Dalam melaksanakan tugasnya, penuntut umum di Jerman menerapkan azas legalitas secara ketat, namun bila dalam pelaksanaannya tidak terdapat cukup bukti, maka perkara dapat dihentikan. Selanjutnya para Jaksa boleh mengesampingkan perkara, termasuk perkara membongkar rumah, kejahatan kalangan atas (*white collar offences*) dan kejahatan seks tanpa kekerasan terhadap anak dibawah umum, apabila menurut mereka diperkirakan bahwa bobot kesalahannya ringan dan kepentingan umum tidak menghendaki dijalkannya penuntutan. Dalam hal penghentian proses perkara memerlukan persetujuan pengadilan, maka hampir selamanya pengadilan akan menyetujuinya.

Pendekatan keadilan restoratif dalam penyelesaian perkara tindak pidana yang dilakukan Kejaksaan berdasarkan Perja No. 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Menurut Pasal 3

---

<sup>219</sup> Hulsman, *Sistem Peradilan Pidana Dalam Perspektif Perbandingan Hukum*, Cet.1. CV Rajawali Press, Jakarta, 1984, hlm. 48-50

Perja Nomor 15 Tahun 2020, penutupan perkara demi kepentingan hukum dilakukan salah satu diantaranya adalah telah ada penyelesaian perkara di luar pengadilan (*afdoening buiten process*). Penyelesaian perkara di luar pengadilan dimaksud dapat dilakukan dengan ketentuan:

- a. Untuk tindak pidana tertentu, maksimum pidana denda dibayar dengan sukarela sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; atau
- b. Telah ada pemulihan kembali keadaan semula dengan menggunakan pendekatan Keadilan Restoratif.

Terhadap Penyelesaian perkara di luar pengadilan dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 ayat (3) huruf b menghentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilakukan oleh Penuntut Umum secara bertanggung jawab dan diajukan secara berjenjang kepada Kepala Kejaksaan Tinggi.

Pasal 140 ayat (2) huruf a menyebutkan bahwa dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum. Penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam Surat Ketetapan. Kewenangan untuk memutuskan suatu kasus akan diteruskan ke pengadilan atau dikeluarkan dari sistem peradilan pidana adalah peran penuntut umum. Pandangan yang rigit tentang hukum adalah yang melihat hukum yang tetap dan pasti, jika hal itu terpecah maka harus diperbaiki. Asas legalitas menjamin setiap individu yang melanggar hukum, jika bukti-

bukti mencukupi, maka harus dihadapkan dimuka persidangan. Sedangkan pandangan yang lebih fleksibel tentang hukum berpendapat bahwa hukum itu menyediakan prinsip-prinsip sebagai panduan yang mengatur perilaku tetapi tidak dapat mengantisipasi setiap kejadian dan variasinya dalam situasi tertentu. Pendekatan seperti itu, menghendaki adanya diskresi untuk menentukan keputusan penerapan hukum dengan tepat.<sup>220</sup>

Berdasarkan asas legalitas, maka dalam hukum acara pidana (seperti Pasal 152 ayat (2) KUHP Jerman) penuntut umum harus melakukan penuntutan terhadap semua tindak pidana sepanjang alat-alat buktinya mencukupi, dan jika tidak melakukan penuntutan maka hal itu adalah tindak pidana juga.<sup>221</sup> Peran penuntut umum dibatasi hanya melakukan pemeriksaan tentang terpenuhinya bukti-bukti untuk melakukan penuntutan terhadap terdakwa. Pertimbangan lain, seperti kepentingan umum yang menjadi pertimbangan dalam asas oportunitas, tidak dapat diterima sebagai faktor yang patut dipertimbangkan oleh penuntut umum dalam mengambil keputusan. Kepentingan umum tersebut hanya dapat dipergunakan oleh hakim ketika menjatuhkan putusan.<sup>222</sup> Adopsi legalitas biasanya terkait dengan tradisi Eropa Continental yang para penegak hukumnya, setidaknya secara teoritis, menolak adanya diskresi dan kewenangan diberikan kepada legislatif. Dalam sistem ini (seperti Jerman, Italy, dan Spanyol), Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

---

<sup>220</sup> G. Mansfield dan J. Peay, *The Director of Public Prosecutions : Principle and Practise for the Crown Prosecutor*, London: Tavistock Publications, 1987, hlm.27

<sup>221</sup> Jhon. H. Langbein, *Controlling Prosecutorial Discretion in Germany*, University Chicago Law Review (vol.41, No.3,1974), hlm.450.

<sup>222</sup> *Ibid*

(*penal code*) mereka adalah fondasi kewenangan yuridis penegak hukum : hakim dan penuntut umum tidak punya kewenangan untuk memodifikasi atau menghapuskan bagian-bagian dari KUHP mereka, walaupun hal itu dibutuhkan.

Selanjutnya, kewenangan yang diberikan kepada penuntut umum untuk menerapkan pertimbangan-pertimbangan extra-legal dalam mengambil keputusan penuntutan atau tidak melakukan penuntutan didasarkan pada pertimbangan bahwa didalam masyarakat terdapat kepentingan dan nilai yang harus disadari dan dihormati dan dalam merealisasikannya penuntut umum harus dalam posisi terbaik untuk melakukan analisa untung dan ruginya.

Dapat disampaikan bahwa dengan mengadopsi asas oportunitas maka akan didapatkan tiga keuntungan sebagai berikut:

- a) Mencegah terjadinya efek negatif dari penerapan secara kaku asas legalitas, yang dalam situasi tertentu bisa menyebabkan ketidakadilan. Seperti yang saat ini terjadi di Indonesia, seluruh perkara yang bersifat ringan harus diadili dalam sistem peradilan pidana sehingga menimbulkan ironi keadilan, beban Mahkamah Agung semakin berat dan semakin merusak tujuan pemidanaan.
- b) Dengan menetapkan asas oportunitas maka dapat meningkatkan individualisasi peradilan pidana. Hal itu sesuai dengan konsep *daderstrafrecht* sehingga sanksi pidana menjadi tepat fungsi dan sasaran, serta dapat mengurangi efek stigmatisasi yang mungkin dialami pelaku.
- c) Dengan menerapkan asas oportunitas, maka dapat mencegah tertundanya dan menumpuknya perkara di pengadilan dan tahanan dalam Lembaga

Pemasyarakatan, yang dapat merusak semua tujuan melindungi hak-hak dan kepentingan dari terpidana.<sup>223</sup>

Selanjutnya perlu dilakukan rekonstruksi dengan ditambahkan pada pasal 140 ayat (2) KUHAP, dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan berdasarkan konsep *restorative justice*, yang merupakan upaya pengalihan dari proses peradilan pidana ke luar proses formal untuk diselesaikan secara musyawarah.

Sasaran akhir konsep peradilan *restorative* ini mengharapkan berkurangnya jumlah tahanan di dalam penjara; menghapuskan stigma/cap dan mengembalikan pelaku kejahatan menjadi manusia normal; pelaku kejahatan dapat menyadari kesalahannya, sehingga tidak mengulangi perbuatannya serta mengurangi beban kerja polisi, jaksa, dan lapas; menghemat keuangan negara tidak menimbulkan harmonisasi pelaku telah dimaafkan oleh korban, korban cepat mendapatkan ganti kerugian; memberdayakan masyarakat dalam mengatasi kejahatan dan; pengintegrasian kembali pelaku kejahatan dalam masyarakat.

Istilah “penyelesaian di luar pengadilan” umumnya dikenal sebagai kebijakan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum yang memiliki wewenang untuk melakukan beberapa hal sebagai berikut: sebagai penentu keluaran akhir dari suatu kasus sengketa, konflik, pertikaian atau pelanggaran, namun juga memiliki wewenang melakukan diskresi/pengenyampingan perkara pidana

---

<sup>223</sup> J. Fionda, *Public Prosecutors and Discretion: A Comparative Study*, Oxford : Clarendon Press, 1995, hlm. 10.

yang dilakukan oleh pihak tertentu, dilanjutkan dengan permintaan kepada pelaku/pelanggar agar mengakomodasi kerugian korban. Istilah umum yang populer adalah dilakukannya “perdamaian” dalam perkara pelanggaran hukum pidana.

Keuntungan dari penggunaan “penyelesaian di luar pengadilan” dalam menyelesaikan kasus-kasus pidana adalah bahwa pilihan penyelesaian pada umumnya diserahkan kepada pihak pelaku dan korban. Keuntungan lain yang juga amat menonjol adalah biaya yang murah. Sebagai suatu bentuk pengganti sanksi, pihak pelaku dapat menawarkan kompensasi yang dirundingkan / disepakati dengan pihak korban. Dengan demikian, keadilan menjadi buah dari kesepakatan bersama antar para pihak sendiri, yaitu pihak korban dan pelaku, bukan berdasarkan kalkulasi jaksa dan putusan hakim.

Perlu dikemukakan beberapa alasan bagi dilakukannya penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan pidana sebagai berikut :

- g) Pelanggaran hukum pidana tersebut termasuk kategori delik aduan, baik aduan yang bersifat absolut maupun aduan yang bersifat relatif.
- h) Pelanggaran hukum pidana tersebut memiliki pidana denda sebagai ancaman pidana dan pelanggar telah membayar denda tersebut (Pasal 80 KUHP).
- i) Pelanggaran hukum pidana tersebut termasuk kategori “pelanggaran”, bukan “kejahatan”, yang hanya diancam dengan pidana denda.

- j) Pelanggaran hukum pidana tersebut termasuk tindak pidana di bidang hukum administrasi yang menempatkan sanksi pidana sebagai ultimum remedium.
- k) Pelanggaran hukum pidana tersebut termasuk kategori ringan/serba ringan dan aparat penegak hukum menggunakan wewenangnya untuk melakukan diskresi.
- l) Pelanggaran hukum pidana biasa yang dihentikan atau tidak diproses ke pengadilan (deponir) oleh Jaksa Agung sesuai dengan wewenang hukum yang dimilikinya.

Berlakunya *restorative justice* sebagai alasan penyelesaian perkara tindak pidana ringan di masa mendatang adalah sejalan dengan kebijakan konsep KUHP tahun 2008 tentang gugur atau hapusnya kewenangan menuntut tindak pidana, sebagaimana tertuang dalam Pasal 145 huruf d, e, dan f yang menentukan bahwa kewenangan penuntutan gugur jika : (d). Penyelesaian di luar proses. (e). Maksimum pidana denda dibayar dengan suka rela bagi tindak pidana yang dilakukan hanya diancam dengan pidana denda paling banyak katagori II. (f). Maksimum pidana denda dibayar dengan suka rela bagi tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak kategori III. Sementara itu sebagai alasan menghapus kewenangan menjalankan pidana bagi pelaku yang telah dijatuhi putusan hakim berupa pidana penjara, mediasi penal dalam tahapan eksekusi ini sejalan dengan Pasal 57 RUU KUHP tentang perubahan atau penyesuaian

pidana, yang dapat berupa pencabutan atau penghentian sisa pidana atau tindakan dan penggantian jenis pidana atau tindakan lainnya.

Salah satu contoh Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif dari Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah Nomor: B-047/M.3/Eoh.2/01/2022, tanggal 05 Januari 2022 untuk permohonan dari Kejaksaan Negeri Brebes atas nama Tersangka M. Yusup Bin Wijer (23 Tahun), Nomor: B-1670/M.3.30/Eoh.2/12/2021, tanggal 30 Desember 2021, dengan kronologis singkat:

Bahwa Pada hari Minggu tanggal 12 Desember 2021 sekira pukul 02.00 Wib dipekarangan belakang rumah milik saksi Tasori Bin Kasan Desa Jatimakmur Kec, Songgom Kab. Brebes saat Tersangka M. Yusup Bin Wijer mengendarai sepeda motor Yamaha Vixion warna hitam Nopol T-2313-GO dengan tujuan untuk mengambil ayam milik warga sesampainya di Desa Jatimakmur tersangka memarkirkan sepeda motornya disebuah makam, lalu tersangka berjalan kaki menuju pekarangan belakang rumah milik saksi korban Tasori Bin Kasan, tersangka melihat sebuah kandang ayam dibelakang rumah saksi Tasori Bin Kasan lalu tersangka masuk kedalam pekarangan tersebut melalui celah dari pagar bambu, setelah berada didalam pekarangan, Tersangka M. Yusup Bin Wijer langsung mendekati kandang ayam dan membuka pintu kandang ayam, lalu tersangka sambil jongkok/mengendap-endap, lalu tersangka dengan kedua tangannya mengambil 1 (satu) ekor ayam betina warna bulu hitam dimasukan kedalam karung plastik, kemudian tersangka mengambil lagi 1 (satu) ekor ayam jago warna bulu merah kombinasi hitam dengan

menggunakan tangan kanan lalu dimasukan kedalam kantong plastik,tidak berapa lama kemudian datang saksi Dede Ritaranu dengan membawa senter karena curiga akan suara gaduh dibelakang rumah dan saksi melihat tersangka sedang memegang karung plastik berisi 1 (satu) ekor ayam betina dan 1 (satu) ekor ayam jago, kemudian Tersangka M. Yusup Bin Wijer berikut barang bukti berhasil diamankan warga dan dibawa ke Polsek Songgom guna mempertanggung jawabkan perbuatannya. Untuk nilai 1 (satu) ekor ayam betina dan 1 (satu) ekor ayam jago ditaksir sebesar # Rp. 1.000.000,(satu juta rupiah).

Tersangka disangka melanggar Pasal 363 Ayat (1) ke-3 KUHP. Ancaman Pidana: Penjara paling lama 7 (tujuh) tahun: Untuk 2 (dua) ekor ayam milik korban kembali pada korban (belum ada kerugian); Tersangka sudah sempat mengalami penganiayaan/dipukuli massa dan sepeda motor yang digunakan tersangka dan menjadi barang bukti juga telah gosong dibakar; Tersangka baru pertama kali melakukan perbuatan pidana/belum pernah dihukum; Telah dilakukan Perdamaian: tanggal 29 Desember 2021:

Sehubungan dengan surat Kepala Kejaksaan Negeri Brebes Nomor : B-1670/M,3.30/Eoh.2/12/2021 tanggal 30 Desember 2021, hal Permintaan Penghentian Penuntutan dengan nama Tersangka M. Yusup Bin Wijer (Alm), bersama ini dengan hormat kami sampaikan sebagai berikut :

1. Bahwa perkara atas nama Tersangka M. Yusup Bin Wijer (Alm) disangka melanggar Pasal 363 ayat (1) ke-3 KUHP dengan ancaman pidana penjara paling lama 7 (lima) tahun.

2. Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) huruf a, b, c dan ayat (6) huruf a, b, c Perja RI No. 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, perkara tindak pidana ini dapat ditutup demi hukum dan dihentikan penuntutannya berdasarkan Keadilan Restoratif oleh karena terpenuhi syarat sebagai berikut :
- a. Tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana |
  - b. Tindak pidana hanya diancam dengan biaya denda atau diancam dengan pidana penjara tidak lebih dari 5 tahun
  - c. Tindak pidana dilakukan dengan nilai barang bukti atau nilai kerugian yang ditimbulkan akibat dari tindak pidana tidak lebih dari Rp. 2.500.000,(dua juta lima ratus ribu rupiah)
  - d. Telah ada pemulihan kembali pada keadaan semula yang dilakukan oleh Tersangka dengan cara mengembalikan barang yang diperoleh dari tindak pidana / mengganti kerugian korban
  - e. Telah ada kesepakatan perdamaian antara Korban dan Tersangka
  - f. Masyarakat merespon positif
3. Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Perja RI No. 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif disebutkan "untuk tindak pidana terkait harta benda, dalam hal terdapat kriteria atau keadaan yang bersifat kasuistik yang menurut pertimbangan Penuntut Umum dengan persetujuan 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'.

4. Kerugian yang timbul berupa 2 (dua) ekor ayam senilai kurang lebih Rp.1.000.000,(satu juta rupiah),
5. Bahwa antara Tersangka dengan Korban telah sepakat melakukan perdamaian tanpa syarat sebagaimana tertuang dalam Berita Acara Perdamaian pada tanggal 29 Desember 2021 yang dihadiri oleh Tersangka, Korban dan Tokoh Masyarakat setempat.

Suatu penyelesaian hukum selain menghendaki adanya kepastian hukum dan keadilan juga harus memiliki nilai kemanfaatan. Nilai kemanfaatan harus menjadi indikator penting dalam penegakan dan penyelesaian hukum yakni kemanfaatan bagi para pelaku juga yang lebih penting lagi kemanfaatan bagi masyarakat secara umum. Selama ini fokus penegakan hukum lebih menekankan kepada kepastian hukum, namun melupakan tujuan hukum yang lain, yakni keadilan dan kemanfaatan.<sup>224</sup> Penegakan hukum yang melupakan nilai-nilai kemanfaatan berakibat pada kurang tersemainya nilai-nilai hukum di masyarakat. Lemahnya kultur hukum serta kesadaran hukum di tengah masyarakat saat ini diakibatkan absennya nilai kemanfaatan hukum dalam penegakan hukum. Masyarakat kurang banyak merasakan tujuan hadirnya hukum karena nilai-nilai kemanfaatan tidak tercermin dalam putusan hakim maupun dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Dalam kasus M.

---

<sup>224</sup> Muhaimin, Restoratif Justice Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Ringan, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 19 No. 2 Juni 2019, hlm 185-207

Yusup Bin Wijer atas kepentingan dan kemanfaatan hukum seyogyanya tidak meneruskan ke Pengadilan. Nilai kemanfaatan hukum apabila kasus tersebut dihentikan adalah untuk memberikan kemanfaatan terhadap masa depan M. Yusup Bin Wijer yang masih tergolong berusia muda, dan kerugian yang timbul kurang lebih Rp.1.000.000,(satu juta rupiah), dan sudah dikembalikan kepada korban. Banyak kasus yang semestinya bisa tidak diteruskan ke Pengadilan dengan berpegang pada asas kemanfaatan hukum.

Tabel 2 Rekonstruksi Pasal 140 Ayat (2) KUHAP

Pasal 140 Ayat (2) KUHAP	Kelemahan	Rekomendasi
<p>a. Dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum, penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan;</p> <p>b. Isi surat ketetapan tersebut diberitahukan kepada tersangka dan</p>	<p>Dalam Pasal 140 ayat (2) belum diatur mengenai kewenangan terhadap penghentian penuntutan dengan pendekatan <i>restorative justice</i></p>	<p>a. Perlu ditambahkan penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan dengan konsep <i>restorative justice</i> demi kemanfaatan hukum.</p> <p>Dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena perkara telah memenuhi persyaratan formil maupun materiil dan telah ada pemulian pada</p>

<p>bila ia ditahan, wajib segera dibebaskan;</p> <p>c. Turunan surat ketetapan itu wajib disampaikan kepada tersangka atau keluarga atau penasihat hukum, pejabat rumah tahanan negara, penyidik dan hakim;</p> <p>d. Apabila kemudian ternyata ada alasan baru, penuntut umum dapat melakukan penuntutan terhadap tersangka.</p>		<p>keadaan semula, penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan</p> <p>Jadi berbunyi :</p> <p>Dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum, melalui pendekatan <i>restorative justice</i>, dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena perkara telah memenuhi persyaratan formil maupun materiil dan telah ada pemulian pada keadaan semula, penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan menuangkan hal tersebut</p>
---	---	--

		dalam surat ketetapan
--	--	--------------------------

Dalam penghentian penuntutan, berdasarkan keadilan restoratif harus dilakukan dengan memperhatikan kepentingan korban dan kepentingan hukum lain yang dilindungi, penghindaran stigma negatif, penghindaran pembalasan, respon dan keharmonisan masyarakat, kepatuhan, kesusilaan dan ketertiban umum dengan mempertimbangkan subjek, objek, kategori dan ancaman tindak pidana, latar belakang terjadinya suatu tindak pidana, tingkat keterleceaan, kerugian atau akibat yang ditimbulkan dari tindak pidana, *cost and benefit* penanganan perkara, pemulihan kembali pada keadaan semula dan adanya perdamaian antar korban dan pelaku.<sup>225</sup>

Dalam Perja No. 15 Tahun 2020 tertuang syarat-syarat perkara dan pelaku agar dapat dihentikan penuntutannya berdasarkan keadilan restoratif. Syarat mengenai orang atau pelaku adalah: tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana. Lalu, syarat mengenai tindak pidananya ada dua hal. Pertama, tindak pidana yang dilakukan hanya diancam dengan pidana denda atau diancam dengan pidana penjara tidak lebih dari lima tahun. Kedua, tindak pidana dilakukan dengan nilai barang bukti atau nilai kerugian yang ditimbulkan akibat dari tindak pidana tidak lebih dari 2,5 juta rupiah.

Untuk menghentikan penuntutan, jaksa perlu mempertimbangkan sejumlah hal, seperti subjek, objek, kategori, dan ancaman tindak pidana; latar

---

<sup>225</sup> Pasal 4 Ayat (1) dan (2) Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

belakang terjadinya tindak pidana; tingkat ketercelaan; kerugian atau akibat yang ditimbulkan dari tindak pidana; serta *cost and benefit* penanganan perkara.

Biaya penanganan suatu perkara sangat besar, sehingga aparat penegak hukum perlu mempertimbangkan efektivitas penanganannya hingga ke pengadilan. Perkara-perkara yang sebenarnya ‘ringan’ justru membebani anggaran negara jika harus diteruskan melalui semua proses sistem peradilan pidana, hingga eksekusi. Menerapkan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif merupakan salah satu solusi mengurangi beban anggaran tersebut.

Pemenuhan syarat penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif digunakan sebagai pertimbangan Penuntut Umum untuk menentukan dapat atau tidaknya berkas perkara dilimpahkan ke pengadilan.<sup>226</sup> Dalam tata cara perdamaian, penuntut umum (dalam hal ini jaksa) menawarkan upaya perdamaian kepada Korban dan Pelaku dilakukan tanpa adanya tekanan, paksaan, dan intimidasi dari orang lain. Upaya perdamaian tersebut dilakukan pada tahap penuntutan, yaitu pada saat penyerahan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti.

---

<sup>226</sup> Pasal 6 Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari uraian yang telah dibahas dapat ditarik kesimpulan :

1. Konstruksi regulasi kewenangan Kejaksaan dalam Penghentian Penuntutan saat ini, Kewenangan Jaksa Penuntut Umum dalam Penghentian Penuntutan didasarkan pada Pasal 140 ayat (2) KUHAP. Dimana penghentian penuntutan oleh Penuntut Umum yaitu tidak cukup alat bukti atau perbuatan tersangka bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum. Penuntut Umum menerima berkas perkara dari penyidik yang setelah diteliti dan diperiksa ternyata dirasakan kurang lengkap terutama dalam hal yang berhubungan dengan proses penuntutan, maka Jaksa Penuntut Umum mengembalikan berkas perkara ke penyidik untuk segera dilengkapi dan dilakukan Penyidikan tambahan dalam bentuk petunjuk dari Jaksa Penuntut Umum untuk dipenuhi oleh Penyidik dalam waktu 14 (empat belas) hari dihitung sejak berkas diterima oleh Penyidik. Apabila terhadap perkara tersebut ditemukan hal-hal baru yang tidak dimungkinkan perkara tersebut diajukan atau dilimpahkan ke pengadilan, maka penuntutan dihentikan. Lahirnya Perja No. 15 Tahun 2020 memberikan kewenangan Jaksa untuk menghentikan penuntutan

berdasarkan keadilan restoratif menjadi terobosan dalam penyelesaian tindak pidana.

2. Kelemahan konstruksi regulasi kewenangan kejaksaan dalam penghentian putusan saat ini yaitu pertama kelemahan substansi, Perkara ditutup demi hukum Pasal 140 ayat (2), huruf a KUHAP mempunyai perumusan lain yang mempunyai maksud yang sama yakni dalam Pasal 14 huruf h KUHAP tentang kewenangan penuntut umum menutup perkara demi kepentingan hukum. Suatu perkara yang ditutup demi hukum atau menutup perkara demi kepentingan hukum dilakukan oleh penuntut umum sebelum melakukan penuntutan karena dengan adanya dasar-dasar seperti itu menjadi tertutup kemungkinannya bagi penuntut umum untuk dapat melakukan suatu penuntutan terhadap seseorang yang oleh penyidik telah disangka melakukan suatu tindak pidana tertentu. kedua kelemahan struktur, penghentian penuntutan oleh penuntut umum yang salah satunya alasannya adalah penutupan perkara demi kepentingan hukum sebagaimana diatur di dalam Pasal 14 huruf h jo Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP, dapat dianggap sebagai implementasi prinsip oportunitas. Prinsip legalitas yang dimaksud di dalam hukum acara pidana sebagai prinsip dasar dalam sistem penuntutan memiliki pengertian yang jauh berbeda dengan prinsip legalitas dalam hukum pidana sebagai dasar berlakunya hukum pidana. Kelemahan dalam kultur hukum, peran jaksa sebagai

penuntut umum harus tidak diikutcampurkan pada kekuasaan manapun supaya dapat mencapai tujuan dalam penegakan hukum dan bisa digiring untuk menjalankan tugas berdasarkan aturan yang berlaku supaya terwujudnya supremasi hukum, melindungi kepentingan umum, menegakan hak asasi manusia. Untuk menjamin keindependesinya jaksa dibidang yudikatif dalam sistem peradilan pidana yang dtuntut untuk bebas dan tanpa campur tangan dari pihak manapun maka diperlukan pembaharuan atau penataan ulang atau restrukturisasi lembaga kejaksanaan dalam budaya hukum sehingga bisa tetap menjaga independesi jaksa dalam melaksanakan tugasnya. . Dalam hal suatu tindak pidana yang tergolong ringan masih banyak yang berakhir di pengadilan dan akhirnya mendapat hukuman penjara. Salah satu satu penegakkan hukm yang dijalankan tanpa seleksi perkara yaitu tindak pidana yang tergolong ringan, telah mendapatkan reaksi sosial dari masyarakat luas. Terusiknya rasa keadilan masyarakat atas cara-cara penyelesaian tindak pidana ringan yang tidak memberi ruang cara-cara penyelesaian yang tidak formalistik, sebagaimana pandangan positivistic yang telah dikukuhkan aparat penegak hukum dalam praktik penegakan hukum dan menempatkan prosedur menjadi dasar legalitas untk menegakkan keadilan, bahkan lebih penting dari keadilan itu sendiri.

3. Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Kejaksaan Dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif Berbasis Kemanfaatan, rekonstruksi dilakukan dengan ditambahkan pada pasal 140 ayat (2) KUHP, dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan berdasarkan konsep *restorative justice*, yang merupakan upaya pengalihan dari proses peradilan pidana ke luar proses formal untuk diselesaikan secara musyawarah.

## B. Saran

1. Pendekatan atau konsep dari *restorative justice* perlu dibuatkannya payung hukum dengan derajat yang lebih tinggi seperti undang-undang atau dituangkan pada KUHP. Begitu pula dengan mediasi penal agar secepatnya diberikan payung hukum yang derajatnya tinggi juga dengan dibuatnya Undang-Undang atau dimasukkan ke dalam rancangan KUHP yang baru mengenai mediasi penal.
2. Penegak hukum harus memiliki pemahaman terhadap penghentian penuntutan dengan konsep *restorative justice* dan syarat serta mekanismenya dalam perkara tindak pidana untuk lebih selektif dan berhati-hati dalam penjatuhan pasal pidana terhadap pelaku tindak pidana. Sehingga tujuan pemidanaan yaitu kepastian, kemanfaatan dan keadilan dirasakan oleh pelaku tindak pidana ringan dan korban mendapatkan pemulihan kerugian serta tujuan *restorative justice* dalam tercapai.

3. Untuk masyarakat agar lebih mengutamakan penyelesaian suatu tindak pidana yang tergolong ringan menggunakan pendekatan *restorative justice* karena pada dasarnya penyelesaian *restorative* ini lebih memberikan keadilan dan kemanfaatan bagi korban maupun pelaku.

## C. Implikasi

### 1. Implikasi Teoritis

Ditinjau secara teoritis yang tertera pada pasal 140 ayat 2 KUHP Penghentian penuntutan tidak mungkin dilakukan jika merujuk kepada ketentuan pasal 140 ayat 2 huruf a. Pernyataan demi hukum disitu adalah sesuatu kewenangan yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung. Penghentian penuntutan ini juga tidak bisa diimplementasikan di dalam perkara lainnya dikarenakan syarat-syarat yang terdapat di dalam pasal 140 ayat (2) KUHP.

Suatu penyelesaian hukum selain menghendaki adanya kepastian hukum dan keadilan juga harus memiliki nilai kemanfaatan. Nilai kemanfaatan harus menjadi indikator penting dalam penegakan dan penyelesaian hukum yakni kemanfaatan bagi para pelaku juga yang lebih penting lagi kemanfaatan bagi masyarakat secara umum. Selama ini fokus penegakan hukum lebih menekankan kepada kepastian hukum, namun melupakan tujuan hukum yang lain, yakni keadilan dan kemanfaatan. Penegakan hukum yang melupakan nilai-nilai kemanfaatan berakibat pada kurang tersemainya nilai-nilai hukum di masyarakat. Lemahnya kultur

hukum serta kesadaran hukum di tengah masyarakat saat ini diakibatkan absennya nilai kemanfaatan hukum dalam penegakan hukum.

## 2. Implikasi Praktis

Pasal 140 ayat (2) huruf a menyebutkan bahwa dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum. Penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam Surat Ketetapan. Kewenangan untuk memutuskan suatu kasus akan diteruskan ke pengadilan atau dikeluarkan dari sistem peradilan pidana adalah peran penuntut umum. Asas legalitas menjamin setiap individu yang melanggar hukum, jika bukti-bukti mencukupi, maka harus dihadapkan dimuka persidangan. Sedangkan pandangan yang lebih fleksibel tentang hukum berpendapat bahwa hukum itu menyediakan prinsip-prinsip sebagai panduan yang mengatur perilaku tetapi tidak dapat mengantisipasi setiap kejadian dan variasinya dalam situasi tertentu

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku :

- Abdulkadir Muhammad, 2006, *Etika Profesi Hukum*, Citra aditya Bakti, Bandung;
- Abdussalam dan Adri Desasfuryanto, 2012, *Sistem Peradilan Pidana*, Penerbit PTIK, Jakarta,
- Adami Chazawi, 2001, *Kejahatan Terhadap Tubuh dan Nyawa*, Raja Grafindo Persada, Jakarta,
- Adami Chazawi, 2002, *Pelajaran Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta,
- Ahmad Syafii Ma'arif, 2006, *Islam dan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Studi Tentang Perdebatan Dalam Konstituante*, Edisi Revisi, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta;
- Amiruddin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta;
- Ani Purwati , 2020, *Keadilan Restoratif dan Diversi dalam Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Anak* , CV Jakad Media Publishing, Surabaya,
- Arin Karniasari, Tinjauan Teoritis, Historis, 2012, *Yuridis dan Praktis Terhadap Wewenang Jaksa Agung Dalam Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum*, Tesis, Fakultas Hukum,
- Aziz Syamsudin, 2011, *Tindak Pidana Khusus*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Bambang Poernomo, 1994, *Asas-asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta;
- Bambang Poernomo, 1998, "*Pola Dasar Teori–Azas Umum Hukum Acara Pidana Penegakan Hukum Pidana*", Liberty, Yogyakarta;
- Bambang Waluyo, 2017, *Desain Fungsi Kejaksaan Pada Restorative Justice*, Rajawali Pers, Depok,
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Pidana* , cetakan ke- 1, Pradnya Paramita, Jakarta,
- Danny Wiradharmaaridharma, 1999, *Penuntun Kuliah Kedokteran dan Hukum Kesehatan*, Buku Kedokteran EGC, Jakarta,
- Deddy Mulyana, 2003, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung;

- Dedy N. Hidayat, 2003, *Paradigma dan Metodologi Penelitian Sosial Empirik Klasik*, Departemen Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta;
- Djoko Prakoso, *Tugas dan Peran Jaksa dalam Pembangunan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm 26
- Edi Setiadi dan Kristian, 2017, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan Hukum Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta;
- Edi Setiadi dan Rena Yulia, 2010, *Hukum Pidana Ekonomi*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta;
- Eriyantouw Wahid, 2009, *Keadilan Restoratif Dan Peradilan Konvensional Dalam Hukum Pidana*, Universitas Trisaksi, Jakarta,
- Ferry Irawan Febriansyah, 2016, *Keadilan Berdasarkan Pancasila (Dasar Filosofis dan Ideologis Bangsa)*, Cetakan Pertama, Deepublish, Yogyakarta;
- G. Bazemore dan L. Walgrave, 1999, “Restorative Juvenile Justice: In Search of Fundamental and an Outline for Systemic Reform”, dalam Bazemor and Walgrave (eds.), *Restorative Juvenile Justice: Repairing the Harm of Youth Crime*, Monsey, N.Y.: Criminal Justice,
- G. Mansfield dan J. Peay, *The Director of Public Prosecutions : Principile and Practise for the Crown Proseccutor*, London: Tavistock Publications,
- Hilman Hadikusuma, 1983, *Hukum Waris Adat*, Alumni, Bandung;
- Hulsman, 1984, *Sistem Peradilan Pidana Dalam Perspektif Perbandingan Hukum*, Cet.1. CV Rajawali Press, Jakarta,
- I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, 2018, *Teori-Teori Hukum*, Setara Press, Malang;
- Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Peme-rintahan*, Alumni, Bandung;
- Ishaq, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta,
- Ismail Sunny, 1982, *Mencari Keadilan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.;
- J. Fionda, 1995, *Public Proseccutors and Discretion: A Comparative Study*, Oxford : Clarendon Press,
- J.M. van Bemmelen, 1987, *Hukum Pidana 1, Hukum Pidana Material Bagian Umum*, Binacipta, Bandung,

- Juhaya S. Praja, 2011, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung,
- Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, 2011, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung;
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Pertama, Nuansa, Bandung;
- Justisi Devli Wagiu, 2015, *Tinjauan Yuridis Terhadap Asas Keadilan Restoratif Dalam Perkara Tindak Pidana Penggelapan*, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado,
- Karni, 1995, “*Ringkasan Tentang Hukum Pidana*”, Balai Buku Indonesia, Surabaya;
- Kuat Puji Prayitno, 2012, *Aplikasi Konsep Restorative Justice dalam Peradilan Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta,
- Laden Marpaung, 2009, *Proses Penanganan Perkara Pidana Penyelidikan dan Penyidikan*, Sinar Grafika, Jakarta,
- Leden Marpaung, 1995, *Proses Penanganan Pidana Bagian Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta,
- Lexy J. Moleong, 1991, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rosdakarya, Bandung;
- Lili Rasjidi dan Wyasa Putra, 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Rosdakarya, Bandung;
- Lili Rasyidi, 2007, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung,
- Made Wahyu Chandra Satriana dan Ni Made Liana Dewi, 2021, *Sistem Peradilan Pidana Perspektif Restoratif Justice*, Universitas Udayana Press, Denpasar,
- Mahrus Ali, 2011, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta,
- MardjonoReksodiputro. 1994, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia(Melihat Kejahatandan Penegakan Hukum dalam Batas-Batas Toleransi)* Pusat Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, Jakarta,
- Marwan Effendi, 2012, *Sistem Peradilan Pidana : Tinjauan Terhadap Beberapa Perkembangan Hukum Pidana*, Referensi (GP Press Group), Jakarta,
- Marwan Effendy, 2007, *Kejaksaan Republik Indonesia, Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta;

- Marwan Effendy, 2010, *Pemberantasan Korupsi dan Good Governance*, Cetakan Pertama, Timpani Publishing, Jakarta;
- Masruchin Ruba'i, 1997, *Mengenal Pidana dan Pemidanaan di Indonesia*, IKIP, Malang,
- Miers, 2001, *An International Review of Restorative Justice, Crime Reduction Research Series Paper 10*, Home Office, London
- Moeljatno, 1983, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Dalam Hukum Pidana*, Cetakan Bina Aksara, Yogyakarta,
- Moeljatno, 1993, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta,
- Moeljatno, 1995, *Hukum Pidana II*, Bina Aksara, Jakarta,
- Moh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta;
- Muhammad Fauzan, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta;
- Muhammad Tahir Azhary, 2010, *Negara Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta;
- Muhammad Yamin, 1982, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta;
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta;
- Musthafa as-Siba'i, 1987, *Sistem Masyarakat Islam*, Pustaka Hidayah, Jakarta;
- O. Notohamidjojo, 1970, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta;
- O. Notohamidjojo, 2011, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, Griya Media, Salatiga;
- Otje Salman dan Anton F. Susanto, 2005, *Teori Hukum*, Refika Aditama, Bandung;
- P. A. F. Lamintang, 1997, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung,
- P.A.F. Lamintang dan Djisman Samosir, 1979, *Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung,
- P.A.F. Lamintang, 1983, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung,

- P.A.F. Lamintang, dan Theo Lamintang, 2010, "*Pembahasan KUHAP Menurut Ilmu Pengetahuan Hukum Pidana dan Yurisprudensi*", Sinar Grafika, Jakarta;
- Padmo Wahjono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan Kedua, Ghalia Indonesia, Jakarta;
- PAF Lamintang, 1984, *KUHAP dengan Pembahasan secara yuridis menurut Yurisprudensi dan Ilmu Pengetahuan Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung,
- Philipus M. Hadjon, et.al., 2011, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta;
- Pipin Syarifin, 2000, *Hukum Pidana di Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung,
- R. Soesilo, 1974, *Pokok-pokok Hukum Pidana Peraturan Umum dan Delik-Delik Khusus*, Politeia, Bogor,
- Ridwan HR, 2007, *Fiqh Politik, Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, UII Press, Yogyakarta;
- Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta;
- RM Surachman dan Andi Hamzah, 1996, *Jaksa di Berbagai Negara (Peranan dan Kedudukannya)*, Cet. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta,
- Roeslan Saleh, 1981, *Perbuatan Pidana dan Pertanggung Jawaban Pidana*, Aksara Baru Jakarta,
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta;
- Rufinus Hotmaulana Hutaeruk, 2013, *Penanggulangan Kejahatan Korporasi Melalui Pendekatan Restoratif Suatu Terobosan*, Sinar Grafika, Jakarta;
- S.R.Sianturi, 1996, *Asas-asas Hukum Pidana Di Indonesia dan Penerapannya*, Alumni Ahaem-Petehaem, Jakarta,
- Satjipto Raharjo, 2009, *Hukum dan Perilaku, Hidup Baik Adalah Dasar Hukum Yang Baik*, Kompas, Jakarta,
- Sjachran Basah, 1997, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung;
- Soedirjo. 1985, *Jaksa dan Hakim Dalam Proses Pidana*. CV Akademika Pressindo, Jakarta,

- Soeratno dan Lincoln Arsyad, 2003, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta;
- Sudarsono, 2002, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta,
- Sudarto, 1990, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Semarang,
- Suharsimi Arikunto, 1991, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Yogyakarta;
- Sunaryati Hartono, 1976, *Apakah the Rule of Law*, Alumni, Bandung;
- Sutan Remi Sjahdeini, 2006, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Grafiti Pers, Jakarta,
- Takdir, 2013, *Mengenal Hukum Pidana*, Lascar Perubahan, Palopo,
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm.210
- Tolib Effendi, 2014, *Dasar-Dasar Hukum Acara Pidana: Perkembangan dan Pembaruannya di Indonesia*, Setara Press, Malang,
- UNODC, 2006, *Handbook on Restorative Justice Programmes*, United Nations Publication, New York;
- Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta;
- Viswandro, Maria Matilda dan Bayu Saputra, 2015, *Mengenal Profesi Penegak Hukum, Buku Rujukan Berkariir Di Bidang Hukum, Hakim-Jaksa-Polisi-Advokat*, Cetakan Pertama, Pustaka Yustisia, Yogyakarta;
- W. Gulo, *Metode Penelitian*, 2002, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta;
- Widayati, 2015, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta;
- Yahya Harahap, 2009, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta,

#### **Jurnal :**

- Ahmad Jamaludin, Penghentian Penuntutan Oleh Jaksa Berdasarkan Keadilan Restoratif Di Kejaksaan Cimahi, *Jurnal Pemuliaan Hukum*, Vol. 5, No. 1 April 2022,

- Andri Kristanto, Kajian Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, *LEX Renaissance* NO. 1 VOL. 7 JANUARI 2022;
- Ansori, "Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif". *Jurnal Yuridis*, 4 (2). 2018,
- Ari Wibowo, Independensi Kejaksaan Dalam sistem Peradilan Pidana Indonesia, *Jurnal Hukum Istinbath IAIN Metro Lampung* ,Vol.12, No.1, 2015,
- Arrsa, "Rekonstruksi Politik Hukum Pemberantasan Korupsi Melalui Strategi Penguatan Penyidik Dan Penuntut Umum Independen KPK". *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 3 (3), 2014,
- David M Uhlman, Deferred Prosecution and Non-Prosecution Agreements and the Erosion of Corporate Criminal Liability, *Maryland Law Review* , Vol 72 ,
- Eugene Illovsky, Corporate Deferred Prosecution Agreements The Brewing Debate, *Criminal Justice Journal*, 2006,
- Febriani Falentina Sitanggang, *Peran kejaksaan dalam pemberantasan tindak pencucian uang hasil korupsi*, Jurnal FH Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2013,
- Ghonu. "Independensi Kejaksaan Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia". *Justitia Et Pax*, 31 (2), 2015,
- Harjo Wisnoewardhono, *Fungsi Medical Record Sebagai Alat Pertanggungjawaban Pidana Dokter Terhadap Tuntutan Malpraktek*, Arena Hukum No. 17, FH Unibraw, Malang, Juli 2002,
- Harjo Wisnoewardhono, *Tanggung Jawab Dokter Dalam Hal Pengguguran Kandungan Menurut Hukum Pidana*, Arena Hukum, FH Unibraw, Malang, November 2002,
- Hasbi Hasan, Penerapan Keadilan Restoratif Dalam Sistem Peradilan Pidana Anak Di Indonesia, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 2 Nomor 2 Juli 2013;
- Jainah. "Membangun Budaya Hukum Masyarakat Penegak Hukum dalam Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika". *Keadilan Progresif*, 2 (2) thn 2011,
- Jeff Latimer, Craig Dowden & Danielle Muise, "The Effectiveness of Restorative Justice Practices: A MetaAnalysis", dalam *The Prison Journal*, Vol. 85 No. 2, June 2005,
- Jhon. H. Langbein, Controlling Prosecutorial Discretion in Germany, *University Chiago Law Review* (vol.41, No.3,1974),

John H Langbein, The Origins of Public Prosecution at Common Law, *The American Journal of Legal History*, vol. XVII,

Mahendra, Adam Prima, “Mediasi Penal Pada Tahap Penyidikan Berlandaskan Keadilan Restoratif”, *Jurnal Jurist-Diction*, 3(4), 2020;

Mirdad Apriadi Danial, dkk, Pelaksanaan Perja Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, *Jurnal Pro Hukum Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik* Volume 11 Nomor 1, Juni 2022,

Muhaimin, Restoratif Justice Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Ringan, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 19 No. 2 Juni 2019,

Stephanie A.J. Dangel, Is Prosecution a Core Executive Function? *Morrison v Olson and the Framers Intent*, *Yale Law Journal*, 1990,

Teubner, *Dilemmas of law in the welfare state* (Vol. 3). Walter de Gruyter. 2011,

#### **Peraturan Perundang-Undangan :**

Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia  
Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia, UU No 16 Tahun 2004, pasal 2 (2)

Pasal 140 KUHP

#### **Internet :**

M. Musa, *Peradilan Restoratif Suatu Pemikiran Alternatif System Peradilan Anak Di Indonesia*, [Www.Peradilanrestorative.Com](http://Www.Peradilanrestorative.Com),

<https://kejari-samarinda.kejaksaan.go.id/index.php/2022/05/20/mengenal-dasar-keadilan-restoratif-restorative-justice-di-lingkungan-kejaksaan-republik-indonesia/>

