

**REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN JAKSA  
SELAKU DOMINUS LITIS DALAM PENGHENTIAN  
PENUNTUTAN PERKARA PIDANA BERDASARKAN NILAI  
KEADILAN RESTORATIF**

**DISERTASI**



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

Oleh :

**ADLRAHMANTO**  
**NIM : 10302300025**

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

**2026**

**LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI**  
**REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN JAKSA SELAKU DOMINUS**  
**LITIS DALAM PENGHENTIAN PENUNTUTAN PERKARA PIDANA**  
**BERDASARKAN NILAI KEADILAN RESTORATIF**

Oleh :

**ADI RAHMANTO**

**NIM : 10302300151**


**DISERTASI**

**Untuk Memenuhi salah satu syarat**  
**Guna Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum**  
**Telah disahkan oleh Promotor dan Co Promotor pada tanggal**  
**Seperti tertera dibawah ini**  
**Semarang, 26 Februari 2026**

Promotor

  
Prof. Dr. H. Gunarto, SH, SE.Akt, M.Hum  
NIDN. 0605036205

Co-Promotor

  
Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.  
NIDN. 0620046701

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Islam Sultan Agung Semarang

  
Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.  
NIDN. 0620046701

## PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Adi Rahmanto

NIM : 10302300025

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Karya Disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik (Sarjana, Magister, dan/atau Doktor di universitas/ perguruan tinggi manapun;
2. Karya Disertasi ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian penulis sendiri tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Promotor dan Co-Promotor;
3. Dalam Karya Disertasi ini tidak terdapat karya-karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas mencantumkan sebagai acuan dan menuliskan sumber acuan tersebut dalam daftar pustaka;
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya, dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena Disertasi ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku diperguruan tinggi ini.

Semarang, 27 Februari 2026  
Yang Membuat Pernyataan.

Adi Rahmanto  
NIM: 10302300025

## PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Adi Rahmanto  
NIM : 10302300025  
Program Studi : Program Doktor Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa Disertasi dengan judul : “Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Jaksa Selaku Dominus Litis Dalam Penghentian Penuntutan Perkara Pidana Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif” dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

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

Semarang, 27 Februari 2026  
Yang Membuat Pernyataan.

Adi Rahmanto  
NIM: 10302300025

## 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 Jaksa Selaku Dominus Litis Dalam Penghentian Penuntutan Perkara Pidana Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif” 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 Dr. Bambang Tri Bawono selaku Ketua Umum Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung Semarang.
2. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M. Hum selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Bapak Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus sebagai co promotor kami.
4. 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.
5. Ibu Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M. Hum. selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus sebagai promotor kami
6. 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;

7. Rekan-rekan mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah membantu hingga terselesaikannya disertasi ini;
8. 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

Kejaksaan memegang peranan sentral sebagai pengendali perkara melalui kewenangan penuntutan dan penerapan keadilan restoratif, namun aturan Penghentian penuntutan berbasis keadilan restoratif masih terbatas pada aturan internal kejaksaan tersebut masih terbatas pada aturan internal lembaga kejaksaan saja dan kedudukannya masih lebih rendah dibandingkan dengan KUHAP yang belum mengakomodir keadilan restoratif.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menelaah regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana belum berbasis nilai keadilan restoratif; Untuk menganalisis dan menelaah kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana berdasarkan nilai keadilan restoratif saat ini; Untuk mengemukakan dan mendeskripsikan regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana berdasarkan nilai keadilan restoratif.

Penelitian hukum ini, menggunakan metode pendekatan penelitian hukum sosio-legal. Sementara diketahui bahwa penelitian hukum yang sosiologis menekankan pada pentingnya langkah-langkah observasi, pengamatan dan analitis yang bersifat empiris atau yang lebih dikenal dengan *sociolegal research*.

Hasil Penelitian ini adalah Kelemahan regulasi kewenangan jaksa dalam penghentian penuntutan saat ini terletak pada posisi Perja Nomor 15 Tahun 2020 yang meskipun diselaraskan dengan Pasal 30 ayat (1) UU Kejaksaan sebagai dasar kebijakan penuntutan termasuk kewenangan menghentikan perkara demi keadilan restoratif namun tetap hanya menjadi aturan internal kejaksaan tanpa regulasi dari KUHAP ataupun undang-undang lain yang setara. Kondisi ini membuat penghentian penuntutan berbasis keadilan restoratif belum memiliki legitimasi yang kokoh. Praktik di lapangan juga menunjukkan risiko perdamaian semu akibat tekanan terhadap korban. (2) Kelemahan regulasi kewenangan meliputi, secara substansi, KUHAP sebagai hukum acara pidana belum mengakomodasi secara tegas penghentian penuntutan berbasis keadilan restoratif. Dari aspek struktur, minimnya integrasi dengan BAPAS, LPSK, dan lembaga rehabilitasi yang seharusnya menjadi mitra kunci dalam pemulihan pelaku dan korban. Sementara itu, secara kultur hukum, orientasi penegakan hukum masih kuat dipengaruhi paradigma retributif dan integritas aparat rawan penyimpangan yang dilakukan oleh oknum jaksa itu sendiri dalam pelaksanaan keadilan restoratif. (3) Rekonstruksi regulasi kewenangan Jaksa dalam penghentian penuntutan perkara pidana berbasis nilai keadilan restoratif merupakan langkah penting untuk memperbaiki kelemahan dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP yang selama ini belum mengakomodir penyelesaian perkara melalui keadilan restoratif.

**Kata Kunci:** *Kewenangan; Kejaksaan; Keadilan Restoratif.*

## **Abstract**

*The Prosecutor's Office holds a central role as the controller of criminal cases through its authority in prosecution and the implementation of restorative justice. However, the regulation on the termination of prosecution based on restorative justice remains limited to internal prosecutorial rules and holds a lower hierarchical position compared to the Criminal Procedure Code (KUHAP), which has not yet accommodated restorative justice.*

*The purpose of this study is to identify and examine the regulation of prosecutorial authority as dominus litis in terminating criminal prosecution that is not yet grounded in restorative justice values; to analyze and assess the weaknesses in the current regulatory framework governing the authority of prosecutors as dominus litis in terminating criminal prosecution based on restorative justice values; and to propose and describe a regulatory model for prosecutorial authority as dominus litis in terminating criminal prosecution grounded in restorative justice principles.*

*This legal research employs a socio-legal research approach. Socio-legal research emphasizes the importance of observation, field inquiry, and empirical analytical steps, integrating legal doctrine with social realities.*

*The results of this study show that the weaknesses in the current regulation of prosecutorial authority in terminating prosecution lie in the position of Prosecutorial Regulation (Perja) Number 15 of 2020. Although it is aligned with Article 30 paragraph (1) of the Prosecutor's Office Law as the legal basis for prosecution policy including the authority to terminate cases in the interest of restorative justice it remains merely an internal regulation of the Prosecutor's Office, without support from the Criminal Procedure Code (KUHAP) or other laws of equal standing. This condition renders restorative-justice-based termination of prosecution lacking strong legitimacy. Field practice also indicates the risk of pseudo-reconciliation due to pressure on victims. (2) The weaknesses in the regulatory framework include the following: Substantively, KUHAP as the criminal procedure law has not expressly accommodated restorative-justice-based termination of prosecution. From the structural aspect, there is insufficient integration with BAPAS, LPSK, and rehabilitation institutions, which should serve as key partners in the recovery of both offenders and victims. Meanwhile, in terms of legal culture, law enforcement remains strongly influenced by a retributive paradigm, and the integrity of law-enforcement officers is vulnerable to misconduct committed by individual prosecutors in the implementation of restorative justice. (3) The reconstruction of prosecutorial authority regulations regarding the termination of criminal prosecution based on restorative justice values is an essential step toward addressing the weaknesses in Article 140 paragraph (2) of KUHAP, which has not accommodated case resolution through restorative justice. **Keywords:** Authority; Prosecutor's Office; Restorative Justice*

**RINGKASAN DISERTASI**  
**REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN JAKSA SELAKU DOMINUS LITIS**  
**DALAM PENGHENTIAN PENUNTUTAN PERKARA PIDANA BERDASARKAN**  
**NILAI KEADILAN RESTORATIF**

**A. Latar Belakang**

Hukum tidak lepas dari kehidupan kita sehari-hari baik di dalam lingkup keluarga, sekolah, kantor, dan dalam bermasyarakat. Setiap negara pasti menerapkan hukum yang dapat mengatur rakyatnya tidak terkecuali Indonesia. Konstitusi kita telah secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara hukum yang termuat dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Jaksa merupakan pejabat yang diberikan wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap atau yang telah inkracht van hewist. Penuntut umum merupakan Jaksa yang diberikan wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim. Hal ini dijelaskan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Jaksa memiliki tugas dan wewenang yang diatur pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Pada bidang pidana, kejaksaan memiliki tugas dan wewenang yang diatur pada Pasal 30 Ayat (1), yang terdiri atas melakukan penuntutan, melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, kemudian melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat.

Selain itu kejaksaan dapat melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang seperti tindak pidana korupsi, jaksa selain dapat menjadi penuntut umum, dapat pula menjadi penyidik, serta melengkapi berkas perkara tertentu dan dapat melakukan pemeriksaan tambahan, sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya berkoordinasi dengan penyidik. Lebih rinci dijelaskan pada pasal 30A, 30B, 30C. Pada pasal 32, disamping tugas yang diatur dalam undang-undang ini, kejaksaan dapat diberikan tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang. Merujuk pada penjelasan diatas, maka Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif sah untuk digunakan pada instansi kejaksaan, serta berlaku asas *lex specialis derogat legi generalis*.

Terbitnya Peraturan Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Narkotika melalui Rehabilitasi dengan Pendekatan Keadilan Restoratif menunjukkan upaya pembaruan yang lebih progresif dalam ruang lingkup kualifikasi tindak pidana dan mekanisme pemulihan bagi korban. Berbeda dengan Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 yang menetapkan syarat formil berupa batasan ancaman pidana maksimal lima tahun dan nilai kerugian tidak lebih dari Rp2.500.000, Peraturan Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021 memperluas kualifikasi perkara dengan memasukkan tindak pidana penyalahgunaan narkotika sebagai delik yang dapat

diselesaikan secara restoratif tanpa terpaku pada batasan kerugian maupun ancaman pidana tertentu. Peraturan ini menegaskan bahwa pemulihan, baik melalui rehabilitasi pelaku maupun penggantian kerugian korban, menjadi orientasi utama dalam proses penyelesaian perkara narkoba, sehingga mekanisme keadilan restoratif tidak hanya terbatas pada tindak pidana konvensional bernilai kecil, tetapi juga menjangkau kejahatan yang sebelumnya dianggap tidak dapat direstorasi.

Saat ini masih dirasakan bahwa hukuman penjara tetap menjadi prioritas bagi semua hakim dalam proses pengadilan saat ini. Penggunaan tindakan hukum pidana untuk memberantas kejahatan justru dapat mengarah pada kriminalisasi perilaku masyarakat, yang cenderung mengarah pada hiperkriminalisasi. Pemanfaatan hukum pidana yang dilakukan berlebihan dapat berlawanan dengan sifat hukum pidana yang disebutkan sebagai *ultimum remedium* atau upaya terakhir. Asas yang tentu tidak asing bagi kalangan insan hukum di belahan dunia manapun. Penggunaan kebijakan hukum berlebihan yang akan berujung pada masalah baru yang memerlukan solusi-solusi baru dan inovasi yang tepat oleh para stakeholder. Kehadiran overkriminalisasi tersebut serta merta memunculkan *overpunishment*, sebab menggunakan hukum pidana atau kebijakan hukum pidana menaikkan angka penjatuhan sanksi pidana oleh pengadilan.

Penyelesaian perkara pidana yang hanya berorientasi pada pidana penjara justru dirasa usang dan tidak jarang jauh dari rasa keadilan serta kemanfaatan dalam kehidupan masyarakat. Meskipun demikian, penerapan kebijakan ini tidak luput dari tantangan, terutama dalam hal penyesuaian dengan sistem hukum yang lebih besar. Salah satu kendala utama adalah bagaimana mengintegrasikan prinsip keadilan restoratif dengan ketentuan hukum yang lebih tradisional, seperti yang tercantum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Misalnya, dalam Pasal 140 Ayat (2) KUHAP, penghentian penuntutan diatur berdasarkan tidak cukup bukti atau alasan lainnya, tetapi tidak secara eksplisit mencakup alasan berbasis keadilan restoratif.

Hal ini menimbulkan dilema terkait apakah penghentian penuntutan yang didasarkan pada keadilan restoratif dapat diterima dalam kerangka hukum yang sudah ada. Sebagai hasilnya, penting untuk menelaah sejauh mana peraturan ini dapat diterapkan secara sah tanpa bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum yang sudah ada. Sehingga norma hukum yang diatur dalam Pasal 140 Ayat (2) KUHAP, masih perlu untuk dikaji ulang khususnya mengenai substansi hukumnya, sehingga terdapat sinkronisasi dan harmonisasi hukum, sehingga diharapkan dapat terwujud kepastian hukum di dalam pengaturan dan penerapan keadilan restoratif sebagai alternatif pidana dan pembedaan.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Mengapa regulasi kewenangan jaksa selaku *dominus litis* dalam penghentian penuntutan perkara pidana belum berbasis nilai keadilan restoratif?
2. Apa kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan jaksa selaku *dominus litis* dalam penghentian penuntutan perkara pidana berdasarkan nilai keadilan restoratif saat ini?

3. Bagaimana rekonstruksi regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana berdasarkan nilai keadilan restoratif?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menelaah regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana belum berbasis nilai keadilan restoratif;
2. Untuk menganalisis dan menelaah kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana berdasarkan nilai keadilan restoratif saat ini;
3. Untuk mengemukakan dan mendeskripsikan regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana berdasarkan nilai keadilan restoratif.

### **D. Kerangka Teori**

#### **1. Grand Theory (Teori Restorative Justice)**

Tonny Marshall menyatakan restorative justice is a process whereby all the parties with a stake in a particular offense come together to resolve collectively how to deal with the aftermath of the offense and its implications for the future. (keadilan restoratif sebagai proses yang melibatkan semua pihak yang memiliki kepentingan dalam masalah pelanggaran tertentu untuk datang bersama-sama menyelesaikan secara kolektif dan bersama bagaimana menyikapi dan menyelesaikan akibat dari pelanggaran dan implikasinya untuk masa depan).

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

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.

#### **3. Applied Theory (Teori Kewenangan dan Teori Hukum Progresif)**

Cara perolehan kewenangan pemerintahan meliputi atribusi, delegasi, dan mandat, yang keseluruhannya mencerminkan asas legalitas dalam setiap tindakan pemerintahan. Atribusi merupakan pemberian kewenangan asli yang langsung bersumber dari undang-undang kepada organ pemerintahan untuk membentuk dan menjalankan kekuasaan baru, sedangkan delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari pejabat pemegang atribusi kepada pejabat lain dengan konsekuensi beralihnya tanggung jawab dan tanggung gugat sepenuhnya kepada penerima delegasi. Mandat berbeda secara prinsip karena tidak memindahkan kewenangan secara yuridis, melainkan hanya melimpahkan pelaksanaan tugas kepada bawahan atau pihak lain atas nama pemberi mandat, sehingga tanggung jawab hukum tetap berada pada pemberi

mandat, yang menimbulkan perbedaan mendasar dengan delegasi terutama dalam hal pertanggungjawaban apabila terjadi sengketa tata usaha negara.

Menurut Satjipto Raharjo, Hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan zaman dengan segala dasar di dalamnya, serta mampu melayani kepentingan masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri. Paradigma hukum progresif secara tegas menolak arus utama (mainstream) tersebut. Hukum tidak boleh hanya berpusat pada mekanisme formal atau aturan tertulis semata. Hukum progresif membalik cara pandang itu dengan menjadikan kejujuran, ketulusan, empati, dan kepedulian sebagai mahkota penegakan hukum. Orientasi utamanya bukan lagi pada kepentingan kekuasaan atau kepastian prosedural, melainkan pada kepentingan manusia yakni kesejahteraan, kebahagiaan, dan kemuliaan hidupnya. Dalam paradigma ini, para penegak hukum diposisikan sebagai ujung tombak perubahan sosial, bukan sekadar pelaksana undang-undang, tetapi juga agen moral dan kemanusiaan yang membawa semangat keadilan substantif.

#### **E. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme yang memandang realitas sosial sebagai hasil konstruksi makna individu melalui interaksi sosial, dengan pengetahuan bersifat subjektif, kontekstual, dan dibentuk melalui proses hermeneutik serta dialektik. Jenis penelitian yang diterapkan bersifat deskriptif analitis dengan pendekatan sosio-legal atau non-doktrinal yang mengkaji hukum dalam konteks sosial, didukung oleh pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan perbandingan. Data penelitian bersumber dari data primer yang diperoleh melalui wawancara lapangan serta data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier melalui studi kepustakaan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi lapangan dan studi kepustakaan, sedangkan metode analisis data menggunakan analisis kualitatif untuk menafsirkan data secara deskriptif, sistematis, dan kontekstual guna menghasilkan pemahaman yang mendalam terhadap permasalahan hukum yang diteliti.

#### **F. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

##### **1. Regulasi Perampasan Aset Tindak Pidana Korupsi Belum Berkepastian Hukum**

Pengaturan mengenai penghentian penuntutan tercantum dalam Pasal 140 ayat (2) KUHP, yang memberikan kewenangan kepada kejaksaan, khususnya jaksa penuntut umum, untuk menghentikan penuntutan apabila tidak terdapat cukup bukti, peristiwa yang disidik bukan merupakan tindak pidana, atau perkara harus ditutup demi hukum. Dalam praktiknya, perkara yang telah memenuhi unsur tindak pidana dan dinyatakan lengkap oleh penuntut umum biasanya langsung dilimpahkan ke pengadilan. Namun, sering kali penuntut umum menghadapi kendala

dalam menyeimbangkan antara kepastian hukum, rasa keadilan, dan kemanfaatan bagi pelaku tindak pidana.

Penerapan keadilan restoratif di lingkungan Kejaksaan diatur melalui Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Sebagai pengendali perkara (*dominus litis*), penuntut umum memiliki kewenangan mutlak dalam menentukan arah hukum, baik dalam proses penyidikan maupun penuntutan, termasuk dalam menerapkan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif. Pasal 140 ayat (2) KUHAP memuat frasa “memutuskan” yang menunjukkan adanya dasar hukum serta jaminan kepastian hukum terhadap penggunaan kewenangan diskresi oleh penuntut umum. Diskresi ini berfungsi untuk menyeimbangkan antara kepatuhan terhadap hukum (*rechtmatigheid*) dan pencapaian asas kemanfaatan (*doelmatigheid*), sehingga setiap keputusan untuk menghentikan atau melanjutkan perkara ke pengadilan diharapkan dapat mewujudkan keadilan yang substantif dan memberikan manfaat bagi semua pihak.

Kelemahan dalam aspek hukum pada Pasal 140 ayat (2) KUHAP terletak pada belum diakomodasinya pendekatan *Restorative justice* serta ketiadaan ruang bagi mediasi atau penyelesaian alternatif di luar pengadilan. Untuk mengatasi hal tersebut, diperlukan rekonstruksi hukum yang mengintegrasikan nilai-nilai dan prinsip-prinsip keadilan restoratif agar sistem penegakan hukum dapat memberikan keadilan yang lebih komprehensif, partisipatif, dan berkeadilan bagi seluruh pihak yang terlibat.

Kelemahan pertama penerapan keadilan restoratif dalam upaya mengembalikan kondisi semula terletak pada ketidakpastian kualitas pemulihan bagi korban. Meskipun tujuan utama RJ adalah memulihkan kerugian dan memulihkan hubungan sosial, pada praktiknya tidak semua korban benar-benar mendapatkan pemulihan yang setara dengan kerugian yang dialami. Beberapa korban bersedia berdamai bukan karena merasa pulih, tetapi karena adanya tekanan. Kondisi ini berpotensi melahirkan “rekonsiliasi semu,” di mana perdamaian tercapai karena ada paksaan dari pihak-pihak tertentu.

Selain itu ketiadaan mekanisme monitoring yang memadai terhadap perilaku pelaku setelah proses keadilan restoratif saat dinyatakan selesai. *Restorative justice* menekankan pemulihan keadaan semula, namun tanpa pengawasan berkelanjutan, tidak ada jaminan bahwa pelaku benar-benar berubah atau menjalankan seluruh komitmen yang disepakati. Ketidadaan sistem tindak lanjut ini membuka peluang terjadinya pengulangan tindak pidana, sebagaimana terlihat dalam praktik bahwa sejumlah pelaku yang telah mendapatkan keadilan restoratif kembali mengulangi tindak pidana. Hal ini menunjukkan bahwa keadilan restoratif tidak cukup hanya mengandalkan kesediaan pelaku untuk berdamai, tetapi membutuhkan instrumen pengawasan.

## 2. Kelemahan-Kelemahan Regulasi Perampasan Aset Tindak Pidana Korupsi Saat Ini

### a. Kelemahan Faktor Substansi

Tidak diaturnya penghentian penuntutan restoratif di KUHAP berdampak pada ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum. Jaksa pada dasarnya berpegang pada asas legalitas formil bahwa setiap perkara pidana yang cukup bukti harus dilimpahkan ke pengadilan (*prinsip mandatory prosecution*). Pengecualian berupa penghentian atas dasar keadilan restoratif tidak tertulis dalam KUHAP sehingga secara substansi hukum, kebijakan ini bisa dianggap inkonvensional terhadap sistem hukum positif yang berlaku. Untuk efisiensi penanganan perkara, melainkan harus hadir sebagai mekanisme substantif yang benar-benar menekankan pemulihan bagi korban dan masyarakat. Pernyataan tersebut menyoroti bahwa selama ini konsep *restorative justice* belum dituangkan tegas dalam aturan hukum acara pidana, maka ia dikhawatirkan hanya menjadi slogan tanpa kekuatan mengikat.

Ketiadaan aturan *restorative justice* di KUHAP dapat berimplikasi pada terbatasnya legitimasi kebijakan penghentian penuntutan tersebut. Misalnya, dari perspektif pengadilan, hakim tidak memiliki landasan KUHAP untuk mengakui atau menilai sah tidaknya keputusan jaksa menghentikan perkara demi RJ. Mahkamah Agung memang telah mengeluarkan PERMA No. 1 Tahun 2024 untuk penerapan *restorative justice* di tingkat persidangan, namun pedoman itu utamanya mengatur syarat dan tata cara hakim menerapkan RJ dalam putusan tanpa penjatuhan pidana jika terdakwa telah berdamai. Sementara di tingkat penuntutan, keputusan penghentian ada di tangan kejaksaan semata. Tanpa payung hukum dalam KUHAP, koordinasi antar tahap (penyidikan-penuntutan-pengadilan) menjadi kurang sinkron karena masing-masing institusi berjalan dengan aturannya sendiri-sendiri.

### b. Kelemahan Faktor Struktur Hukum

Kelemahan struktur hukum saat ini ialah belum adanya pedoman baku lintas institusi tentang bagaimana memastikan hak-hak korban terpenuhi dalam proses perdamaian. Pendampingan korban oleh LPSK dalam tahap pra-adjudikasi masih jarang dioptimalkan, sehingga kesepakatan damai sering hanya dikelola oleh aparat penegak hukum dan pelaku. Orientasi pada pemulihan korban pun dikhawatirkan terpinggirkan oleh keinginan cepat menutup perkara. Demikian pula dalam kasus-kasus tertentu yang melibatkan kebutuhan rehabilitasi pelaku, struktur hukum penghentian penuntutan masih kurang terintegrasi dengan lembaga rehabilitasi. Misalnya, untuk perkara penyalahgunaan narkoba oleh pecandu, sistem peradilan sebenarnya membuka peluang rehabilitasi medis dan sosial sebagai ganti penjatuhan pidana penjara. Kejaksaan bersama instansi terkait seperti BNN, kepolisian, dan Kemenkes memiliki Tim Asesmen Terpadu untuk merekomendasikan rehabilitasi bagi pecandu narkoba. Namun,

keputusan akhir sering bergantung pada proses peradilan formal karena jaksa terikat ketentuan hukum acara yang ada. Penghentian penuntutan demi rehabilitasi belum diatur jelas sebagai diskresi jaksa dalam kerangka *restorative justice* bagi kasus narkoba.

c. Kelemahan Faktor Budaya Hukum

Kewenangan jaksa untuk menghentikan perkara berdasarkan keadilan restoratif saat ini dijalankan melalui struktur internal Kejaksaan, sehingga integritas pelaksanaannya sangat bergantung pada sistem pengawasan internal. Kondisi ini diakui oleh Jaksa Agung ST Burhanuddin yang mengingatkan jajaran jaksa bahwa kebijakan penghentian penuntutan berlandaskan keadilan restoratif adalah salah satu kebijakan yang rawan disalahgunakan apabila tidak dijalankan sesuai maksud dan tujuannya. Bapak Jaksa Agung menegaskan kepada para jaksa, “Tolong jaga dan terapkan keadilan restoratif ini secara sungguh-sungguh sesuai dengan maksud dan tujuannya”, seraya memperingatkan “jangan coba-coba mengambil keuntungan dari kebijakan keadilan restoratif”. Teguran keras Jaksa Agung tersebut menunjukkan adanya kekhawatiran bahwa secara struktural, diskresi luas jaksa dalam *restorative justice* dapat diselewengkan untuk keuntungan pribadi misalnya menerima suap agar perkara dihentikan dengan dalih *restorative justice*.

Peringatan Jaksa Agung di atas menggarisbawahi perlunya sistem pengawasan dalam pelaksanaan *restorative justice* oleh kejaksaan. Bapak Jaksa Agung bahkan memerintahkan bidang pengawasan internal Kejaksaan untuk mengambil peran aktif memonitor dan mengevaluasi setiap penghentian penuntutan *restorative justice* di daerah. Saat ini, mekanisme *check and balance* terhadap keputusan jaksa menghentikan perkara demi *restorative justice* terbatas pada persetujuan di internal Kejaksaan misalnya harus seizin Kajari/Kejati dan diekspos dalam ekspose perkara. Tidak ada keterlibatan lembaga eksternal seperti praperadilan oleh pengadilan untuk menilai sah/tidaknya keputusan tersebut, karena memang KUHAP tidak mengatur skema *restorative justice*. Ketiadaan pengawasan eksternal inilah yang menjadi kelemahan struktur dimana keputusan ada di tangan penuntut umum sepenuhnya. Apabila integritas aparat terganggu, keputusan bisa saja diambil bukan demi keadilan restoratif yang seharusnya, melainkan demi menutup perkara secara cepat atau demi kepentingan pihak tertentu.

### 3. Rekonstruksi Regulasi Perampasan Aset Tindak Pidana Korupsi Berbasis Kepastian Hukum

Rekonstruksi kewenangan jaksa dalam penghentian penuntutan berbasis keadilan restoratif berangkat dari realitas bahwa penegakan hukum tidak hanya ditujukan untuk mencapai kepastian hukum, tetapi juga kemanfaatan dan keadilan. Dalam praktik, sering terjadi ketegangan antara kepastian hukum yang bersumber dari aturan tertulis dengan tuntutan

keadilan yang hidup di masyarakat. Sistem peradilan pidana Indonesia masih didominasi pendekatan retributif, sementara nilai keadilan restoratif yang menekankan pemulihan korban dan harmoni sosial belum terakomodasi secara memadai dalam KUHAP. Pasal 140 ayat (2) KUHAP hanya membatasi penghentian penuntutan atas alasan teknis yuridis, sehingga perdamaian antara pelaku dan korban belum diakui sebagai dasar sah penghentian perkara, yang menyebabkan praktik restorative justice berjalan di wilayah kebijakan, bukan norma undang-undang.

Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 memang menjadi terobosan dalam praktik penghentian penuntutan berbasis keadilan restoratif, namun kedudukannya sebagai peraturan internal membuat landasan hukumnya lemah dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan. Kondisi ini menimbulkan permasalahan karena jaksa terikat pada prinsip *mandatory prosecution*. Dari perspektif nilai, keadilan restoratif sejalan dengan keadilan Pancasila yang menekankan keseimbangan antara hak korban, tanggung jawab pelaku, dan kepentingan masyarakat. Pandangan hukum progresif juga menguatkan bahwa hukum harus melayani manusia dan berani melakukan terobosan ketika aturan positif tertinggal dari kebutuhan keadilan sosial, sehingga pembaruan hukum acara pidana menjadi keniscayaan.

Rekonstruksi Pasal 140 ayat (2) KUHAP menjadi jalan strategis untuk memberikan dasar hukum tegas bagi jaksa menghentikan penuntutan atas dasar keadilan restoratif dengan syarat adanya perdamaian tertulis, pemulihan kerugian, dan pengakuan kesalahan pelaku. Penguatan ini akan menggeser penghentian perkara dari sekadar kebijakan internal menjadi kewenangan konstitusional yang sah. Model perbandingan seperti Singapura menunjukkan bahwa diskresi penuntutan justru memperkuat legitimasi proses hukum jika diatur secara jelas. Keadilan restoratif juga perlu disertai mekanisme kompensasi yang terstandar serta skema pengawasan pasca penghentian perkara agar pemulihan benar-benar terwujud dan risiko pengulangan tindak pidana dapat dicegah.

## **G. Penutup**

### **1. Simpulan**

- a. Regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana pada hakikatnya masih belum sepenuhnya berbasis nilai keadilan restoratif, karena Perja Nomor 15 Tahun 2020 landasan formilnya masih bertumpu pada peraturan internal, belum diintegrasikan ke tingkat undang-undang, sehingga membuka celah penyalahgunaan wewenang oleh jaksa yang memicu adanya potensi “jual-beli perkara,” dan tidak adanya mekanisme pengawasan pasca-perdamaian yang memadai. Praktik RJ juga menghadapi kelemahan berupa risiko perdamaian semu akibat tekanan terhadap korban dan tidak adanya sistem monitoring perilaku pelaku yang mengakibatkan peluang terjadinya pengulangan tindak pidana. Kondisi ini menunjukkan perlunya rekonstruksi regulasi KUHAP agar

kewenangan jaksa dalam penghentian penuntutan secara tegas berorientasi pada pemulihan dan selaras dengan prinsip keadilan restoratif.

- b. Kelemahan regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana saat ini terletak pada tiga kelemahan, yaitu substansi, struktur, dan kultur hukum. Secara substansi, KUHAP sebagai hukum acara pidana belum mengakomodasi secara tegas penghentian penuntutan berbasis keadilan restoratif, sementara Perja No. 15 Tahun 2020 yang menjadi dasar praktik RJ di Kejaksaan hanyalah kebijakan internal dengan kedudukan hierarkis lebih lemah. Dari aspek struktur, diskresi jaksa dalam keadilan restoratif dijalankan sepenuhnya secara internal, serta minimnya integrasi fungsional dengan BAPAS, LPSK, dan lembaga rehabilitasi yang seharusnya menjadi mitra kunci dalam pemulihan pelaku dan korban. Sementara itu, secara kultur hukum, orientasi penegakan hukum masih kuat dipengaruhi paradigma retributif dan integritas aparat rawan penyimpangan yang dilakukan oleh oknum jaksa itu sendiri dalam pelaksanaan keadilan restoratif.
- c. Rekonstruksi regulasi kewenangan Jaksa dalam penghentian penuntutan perkara pidana berbasis nilai keadilan restoratif merupakan langkah penting untuk memperbaiki kelemahan dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP yang selama ini belum mengakomodir penyelesaian perkara melalui keadilan restoratif. Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP seharusnya diperluas dengan menambahkan frasa “atau perkara telah diselesaikan melalui keadilan restoratif yang dibuktikan dengan kesepakatan perdamaian tertulis antara tersangka dan korban dan/atau keluarganya, pemulihan kerugian secara layak, pengakuan kesalahan oleh tersangka”.

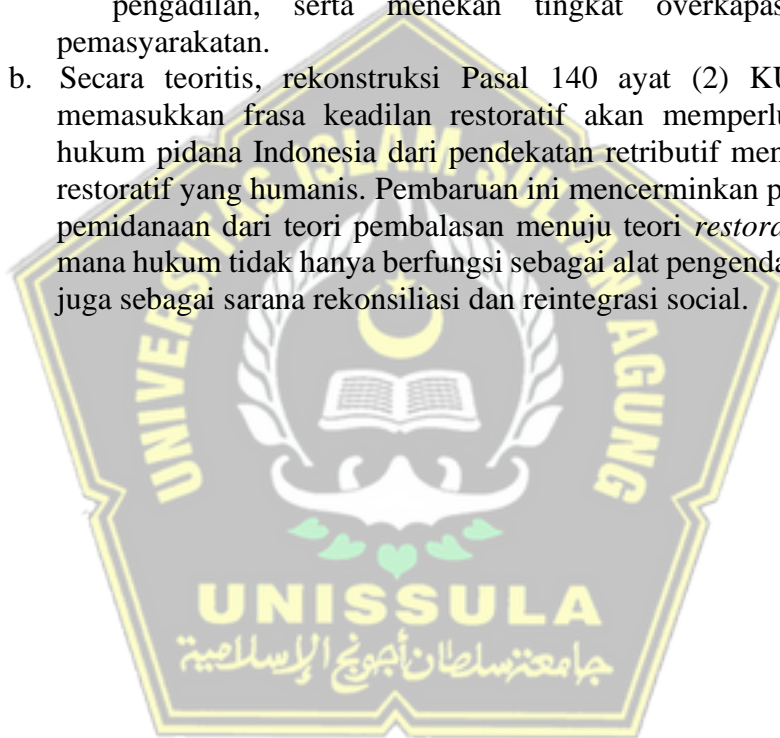
## 2. Saran

- a. Pemerintah bersama pembentuk undang-undang segera melakukan revisi terhadap Pasal 140 ayat (2) KUHAP dengan memasukkan frasa yang mengatur secara eksplisit mengenai penyelesaian perkara melalui keadilan restoratif sebagaimana diusulkan, sehingga kewenangan Jaksa dalam menghentikan penuntutan memiliki dasar hukum yang kuat dan tidak hanya bergantung pada kebijakan internal.
- b. Dibentuk unit atau bidang khusus *Mediasi Penal dan Keadilan Restoratif* di setiap Kejaksaan Negeri yang bertugas menilai kelayakan perkara RJ, memfasilitasi proses mediasi antara pelaku dan korban, serta memastikan pemulihan korban berjalan sesuai prinsip keadilan. Dengan adanya lembaga resmi ini, pelaksanaan RJ menjadi lebih sistematis, transparan, dan terukur, sekaligus mengubah paradigma Kejaksaan dari lembaga penuntut semata menjadi institusi yang juga berperan aktif dalam pemulihan sosial.
- c. Setiap keputusan penuntutan atau penghentian perkara harus disertai *victim impact evaluation* yang menilai apakah jaksa sensitif terhadap

kebutuhan korban. Evaluasi ini tidak menentukan putusan hukum, tetapi dimasukkan dalam catatan kinerja jaksa.

### 3. Implikasi

- a. Rekonstruksi regulasi kewenangan Jaksa dalam penghentian penuntutan perkara pidana berbasis keadilan restoratif akan membawa dampak langsung terhadap praktik penegakan hukum di Indonesia, khususnya pada tahap penuntutan. Dengan dimasukkannya klausul eksplisit mengenai keadilan restoratif dalam Pasal 140 ayat (2) KUHP, jaksa memperoleh legitimasi hukum yang kuat untuk menghentikan perkara berdasarkan keadilan restoratif. Hal ini akan mempercepat penyelesaian perkara ringan, mengurangi beban perkara di pengadilan, serta menekan tingkat overkapasitas lembaga pemasyarakatan.
- b. Secara teoritis, rekonstruksi Pasal 140 ayat (2) KUHP dengan memasukkan frasa keadilan restoratif akan memperluas paradigma hukum pidana Indonesia dari pendekatan retributif menuju paradigma restoratif yang humanis. Pembaruan ini mencerminkan pergeseran teori pidanaan dari teori pembalasan menuju teori *restorative justice*, di mana hukum tidak hanya berfungsi sebagai alat pengendali sosial, tetapi juga sebagai sarana rekonsiliasi dan reintegrasi social.



**DISSERTATION SUMMARY**  
**RECONSTRUCTION OF THE REGULATORY AUTHORITY OF PROSECUTORS AS**  
**DOMINUS LITIS IN THE TERMINATION OF CRIMINAL PROSECUTION BASED**  
**ON RESTORATIVE JUSTICE VALUES**

**A. Background**

*Law cannot be separated from our daily lives, whether within the family, at school, in the workplace, or in social interactions within the community. Every country certainly applies laws to regulate its citizens, including Indonesia. Our Constitution has explicitly stated that Indonesia is a state based on the rule of law as stipulated in Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.*

*A prosecutor is an official granted authority by law to act as a public prosecutor and to execute court decisions that have obtained permanent legal force or have become final and binding (*inkracht van gewijsde*). A public prosecutor is a prosecutor who is authorized by law to carry out prosecutions and to execute judicial determinations. This is stipulated in Law of the Republic of Indonesia Number 8 of 1981 concerning the Criminal Procedure Code. Prosecutors carry out duties and authorities as regulated in Law Number 11 of 2021 concerning the Amendment to Law Number 16 of 2004 concerning the Attorney General's Office of the Republic of Indonesia. In the criminal field, the prosecution service has duties and authorities as regulated in Article 30 paragraph (1), which include conducting prosecutions, executing judicial determinations and court decisions that have obtained permanent legal force, and supervising the implementation of conditional criminal sentences, supervisory criminal sentences, and decisions on conditional release.*

*In addition, the prosecution service may conduct investigations into certain criminal offenses based on statutory provisions, such as corruption offenses; prosecutors, in addition to acting as public prosecutors, may also act as investigators, as well as complete certain case files and conduct additional examinations before cases are transferred to court, in coordination with investigators in their implementation. This is further elaborated in Articles 30A, 30B, and 30C. Article 32 stipulates that, in addition to the duties regulated in this law, the prosecution service may also be granted other duties and authorities based on statutory provisions. Referring to the explanation above, the Regulation of the Attorney General of the Republic of Indonesia Number 15 of 2020 on the Termination of Prosecution Based on Restorative Justice is legally valid for use within the prosecution institution, and the principle of *lex specialis derogat legi generalis* applies.*

*The issuance of the Regulation of the Attorney General Number 18 of 2021 concerning the Settlement of Narcotics Criminal Cases through Rehabilitation with a Restorative Justice Approach demonstrates a more progressive renewal effort within the scope of criminal qualifications and recovery mechanisms for victims. Unlike Regulation of the Attorney General's Office Number 15 of 2020, which sets formal requirements in the form of a*

*maximum criminal penalty limit of five years and state losses not exceeding Rp2,500,000, Regulation of the Attorney General Number 18 of 2021 expands the qualification of cases by including narcotics abuse offenses as offenses that may be resolved restoratively without being bound to specific limits on losses or criminal sanctions. This regulation emphasizes that recovery, whether through rehabilitation of the perpetrator or compensation for the victim, becomes the main orientation in the process of resolving narcotics cases, so that the mechanism of restorative justice is not only limited to conventional minor crimes, but also extends to offenses that were previously considered incapable of restoration.*

*At present, imprisonment is still perceived as the top priority for all judges in the current judicial process. The use of criminal law measures to combat crime can in fact lead to the criminalization of social behavior, which tends toward hypercriminalization. The excessive use of criminal law may run contrary to the nature of criminal law as ultimum remedium or a last resort, a principle that is certainly familiar to legal communities in any part of the world. The excessive use of legal policy will ultimately give rise to new problems that require new solutions and appropriate innovations from stakeholders. The presence of overcriminalization will inevitably lead to overpunishment, because the use of criminal law or criminal law policies increases the number of criminal sanctions imposed by the courts.*

*The resolution of criminal cases that is oriented solely toward imprisonment is considered outdated and often far from the sense of justice and social utility in community life. Nevertheless, the implementation of this policy is not without challenges, especially in terms of its adjustment to the broader legal system. One of the main obstacles is how to integrate the principles of restorative justice with more traditional legal provisions, such as those contained in the Criminal Procedure Code (KUHAP). For example, in Article 140 paragraph (2) of the KUHAP, the termination of prosecution is regulated on the basis of insufficient evidence or other reasons, but it does not explicitly include reasons based on restorative justice.*

*This condition creates a dilemma as to whether the termination of prosecution based on restorative justice can be accepted within the existing legal framework. As a result, it is important to examine the extent to which this regulation can be validly applied without contradicting the existing legal principles. Therefore, the legal norm regulated in Article 140 paragraph (2) of the KUHAP still needs to be reexamined, particularly with regard to its substantive aspects, so that legal synchronization and harmonization may be achieved, and legal certainty can be realized in the regulation and implementation of restorative justice as an alternative to punishment and sentencing*

## **B. Formulation of the Problems**

- 1. Why has the regulation of the prosecutor's authority as dominus litis in the termination of criminal prosecution not yet been based on restorative justice values?*

2. *What are the weaknesses of the current regulation of the prosecutor's authority as dominus litis in the termination of criminal prosecution based on restorative justice values?*
3. *How should the regulation of the prosecutor's authority as dominus litis in the termination of criminal prosecution based on restorative justice values be reconstructed?*

### **C. Tujuan Penelitian**

1. *To identify and examine why the regulation of the prosecutor's authority as dominus litis in the termination of criminal prosecution has not yet been based on restorative justice values;*
2. *To analyze and examine the weaknesses of the current regulation of the prosecutor's authority as dominus litis in the termination of criminal prosecution based on restorative justice values;*
3. *To propose and describe the regulation of the prosecutor's authority as dominus litis in the termination of criminal prosecution based on restorative justice values.*

### **D. Kerangka Teori**

#### **1. Grand Theory (Restorative Justice Theory)**

*Tony Marshall states that restorative justice is a process whereby all the parties with a stake in a particular offense come together to resolve collectively how to deal with the aftermath of the offense and its implications for the future (restorative justice as a process that involves all parties who have an interest in a particular offense to come together collectively to determine how to respond to and resolve the consequences of the offense and its implications for the future).*

#### **2. Middle Theory (Legal System Theory)**

*Lawrence M. Friedman argues that the effectiveness and success of law enforcement depend on three elements of the legal system, namely the structure of law, the substance of the law, and legal culture. The legal structure concerns law enforcement institutions, the substance of the law includes legislative instruments, and legal culture constitutes the living law embraced within a society.*

#### **3. Applied Theory (Theory of Authority and Progressive Law Theory)**

*The ways in which governmental authority is obtained include attribution, delegation, and mandate, all of which reflect the principle of legality in every act of governance. Attribution constitutes the granting of original authority that directly derives from statutory law to a governmental organ to establish and exercise new powers, whereas delegation is the transfer of authority from an official who holds attributed authority to another official, with the full transfer of responsibility and legal liability to the recipient of the delegation. A mandate differs in principle because it does not juridically transfer authority, but merely delegates the performance of duties to a subordinate or another party on behalf of the mandator, so that legal responsibility remains with the mandator, giving rise to a fundamental*

*distinction from delegation, particularly in terms of accountability when a state administrative dispute occurs.*

*According to Satjipto Rahardjo, law should be able to keep pace with the development of the times, be capable of responding to changes in the era with all their underlying foundations, and be able to serve the interests of society by relying on the moral aspects of the human resources of law enforcers themselves. The paradigm of progressive law explicitly rejects the mainstream current. Law should not be centered solely on formal mechanisms or written rules. Progressive law reverses this perspective by placing honesty, sincerity, empathy, and concern as the crown of law enforcement. Its primary orientation is no longer toward the interests of power or procedural certainty, but toward human interests, namely welfare, happiness, and the dignity of life. Within this paradigm, law enforcers are positioned as the spearhead of social change, not merely as executors of statutes, but also as moral and humanitarian agents who carry the spirit of justice.*

#### **E. Research Method**

*This study employs a constructivist paradigm that views social reality as the result of individuals' construction of meaning through social interaction, with knowledge being subjective, contextual, and shaped through hermeneutic and dialectical processes. The type of research applied is descriptive-analytical with a socio-legal or non-doctrinal approach that examines law within its social context, supported by a statutory approach, a case approach, and a comparative approach. The research data are derived from primary data obtained through field interviews and secondary data comprising primary, secondary, and tertiary legal materials through literature study. Data collection techniques are carried out through field studies and literature studies, while the data analysis method uses qualitative analysis to interpret data descriptively, systematically, and contextually in order to produce an in-depth understanding of the legal issues under study.*

#### **F. Research Findings and Discussion**

##### **1. The Regulation of Asset Confiscation in Corruption Crimes Has Not Yet Provided Legal Certainty**

*The regulation concerning the termination of prosecution is contained in Article 140 paragraph (2) of the Criminal Procedure Code (KUHP), which grants authority to the prosecution service, particularly public prosecutors, to terminate prosecution if there is insufficient evidence, the investigated event does not constitute a criminal offense, or the case must be closed by operation of law. In practice, cases that have fulfilled the elements of a criminal offense and have been declared complete by the public prosecutor are usually directly transferred to the court. However, public prosecutors often face difficulties in balancing legal certainty, a sense of justice, and utility for the perpetrators of criminal acts.*

*The application of restorative justice within the Prosecutor's Office is regulated through the Regulation of the Attorney General Number 15 of 2020 concerning the Termination of Prosecution Based on Restorative Justice. As the controller of cases (dominus litis), the public prosecutor holds absolute authority in determining the legal direction, both in the process of investigation and prosecution, including in applying the termination of prosecution based on restorative justice. Article 140 paragraph (2) of the KUHAP contains the phrase "to decide," which indicates the existence of a legal basis as well as a guarantee of legal certainty for the exercise of discretionary authority by the public prosecutor. This discretion functions to balance compliance with the law (rechtmatigheid) and the achievement of the principle of expediency (doelmatigheid), so that every decision to terminate or proceed with a case to court is expected to realize substantive justice and provide benefits for all parties.*

*The weakness in the legal aspect of Article 140 paragraph (2) of the KUHAP lies in the fact that the restorative justice approach has not yet been accommodated and there is no space for mediation or alternative dispute resolution outside the court. To overcome this, legal reconstruction is required that integrates the values and principles of restorative justice so that the law enforcement system can provide justice that is more comprehensive, participatory, and fair for all parties involved.*

*The first weakness in the application of restorative justice in efforts to restore the original condition lies in the uncertainty of the quality of recovery for victims. Although the main objective of restorative justice is to restore losses and repair social relationships, in practice not all victims truly obtain recovery equivalent to the losses suffered. Some victims are willing to make peace not because they feel restored, but due to existing pressures. This condition potentially gives rise to "pseudo-reconciliation," where peace is achieved because of coercion from certain parties.*

*In addition, there is the absence of an adequate monitoring mechanism for the behavior of offenders after the restorative justice process is declared complete. Restorative justice emphasizes the restoration of the original condition; however, without continuous supervision, there is no guarantee that the offender has truly changed or fulfilled all the agreed commitments. The absence of a follow-up system opens up opportunities for the recurrence of criminal acts, as seen in practice where a number of offenders who have received restorative justice repeat criminal acts. This shows that restorative justice is not sufficient if it only relies on the willingness of offenders to reconcile, but requires supervisory instruments.*

## **2. Current Weaknesses of the Regulation on Asset Confiscation in Corruption Crimes**

### **a. Weaknesses in the Substance Factor**

*The absence of regulation on restorative termination of prosecution in the Criminal Procedure Code (KUHAP) results in ambiguity and legal uncertainty. Prosecutors, in principle, adhere to the formal legality principle that every criminal case supported by sufficient evidence must be brought before the court (the principle of mandatory prosecution). Exceptions in the form of termination on the basis of restorative justice are not expressly stipulated in the KUHAP, so substantively this policy may be considered unconventional within the prevailing positive legal system. Rather than merely serving the purpose of efficiency in handling cases, it should be present as a substantive mechanism that genuinely emphasizes recovery for victims and society. This statement highlights that as long as the concept of restorative justice has not been explicitly incorporated into the procedural law, it is feared that it will merely become a slogan without binding legal force.*

*The absence of restorative justice provisions in the KUHAP may have implications for the limited legitimacy of the policy of terminating prosecution. For example, from the court's perspective, judges do not have a KUHAP-based legal foundation to acknowledge or assess the validity of a prosecutor's decision to terminate a case for restorative justice purposes. Although the Supreme Court has issued Supreme Court Regulation (PERMA) No. 1 of 2024 for the application of restorative justice at the trial level, this guideline mainly regulates the requirements and procedures for judges to apply restorative justice in decisions without imposing criminal sanctions when the defendant and the victim have reconciled. Meanwhile, at the prosecution stage, the decision to terminate lies solely within the authority of the prosecution service. Without a legal umbrella in the KUHAP, coordination among stages (investigation–prosecution–trial) becomes less synchronized because each institution operates under its own distinct regulations.*

*b. Weaknesses in the Legal Structure Factor*

*The current weakness in the legal structure lies in the absence of standardized inter-institutional guidelines on how to ensure that victims' rights are fulfilled in the peace process. Victim assistance by the Witness and Victim Protection Agency (LPSK) at the pre-adjudication stage is still rarely optimized, so peace agreements are often managed solely by law enforcement officers and perpetrators. As a result, the orientation toward victim recovery is feared to be marginalized by the desire to quickly close a case. Similarly, in certain cases involving the need for rehabilitation of offenders, the structure of termination of prosecution remains insufficiently integrated with rehabilitation institutions. For example, in cases of narcotics abuse by addicts, the justice system actually opens opportunities for medical and social rehabilitation as a substitute for the imposition of imprisonment. The prosecution service, together with related agencies such as the*

*National Narcotics Agency (BNN), the police, and the Ministry of Health, has an Integrated Assessment Team to recommend rehabilitation for narcotics addicts. However, the final decision often depends on the formal judicial process because prosecutors remain bound by the existing procedural law. The termination of prosecution for the sake of rehabilitation has not yet been clearly regulated as a prosecutorial discretion within the restorative justice framework for narcotics cases.*

c. *Weaknesses in the Legal Culture Factor*

*The authority of prosecutors to terminate cases based on restorative justice is currently exercised through the internal structure of the Prosecutor's Office, so the integrity of its implementation is highly dependent on the internal supervision system. This condition has been acknowledged by the Attorney General, ST Burhanuddin, who reminded all prosecutors that the policy of terminating prosecution based on restorative justice is one of the policies that is prone to abuse if it is not implemented in accordance with its purposes and objectives. The Attorney General emphatically instructed the prosecutors, "Please maintain and implement this restorative justice earnestly in accordance with its purposes and objectives," while warning, "do not even try to take advantage of the restorative justice policy." This stern warning from the Attorney General indicates concern that structurally, the broad discretion of prosecutors in restorative justice may be abused for personal gain, for example by accepting bribes to terminate cases under the pretext of restorative justice.*

*The Attorney General's warning above underscores the need for a supervision system in the implementation of restorative justice by the prosecution service. The Attorney General even instructed the internal supervisory division of the Prosecutor's Office to take an active role in monitoring and evaluating every termination of prosecution based on restorative justice in the regions. At present, the check-and-balance mechanism for a prosecutor's decision to terminate a case on restorative justice grounds is limited to internal approval within the Prosecutor's Office, for example requiring the consent of the Head of the District Prosecutor's Office or the High Prosecutor's Office and exposure in a case review meeting. There is no involvement of external institutions such as pretrial judicial review by the court to assess the legality of such decisions, because the KUHP does not regulate a restorative justice scheme. This absence of external oversight constitutes a structural weakness in which the decision lies entirely in the hands of the public prosecutor. If the integrity of law enforcement officers is compromised, decisions may be made not in the interest of restorative justice as it should be, but merely to close cases quickly or to serve the interests of certain parties.*

### **3. Reconstruction of the Regulation on Asset Confiscation in Corruption Crimes Based on Legal Certainty**

*The reconstruction of the prosecutor's authority in terminating prosecution based on restorative justice departs from the reality that law enforcement is not only aimed at achieving legal certainty, but also utility and justice. In practice, tension often arises between legal certainty derived from written rules and the demands of justice that live within society. Indonesia's criminal justice system is still dominated by a retributive approach, while restorative justice values that emphasize victim recovery and social harmony have not yet been adequately accommodated in the Criminal Procedure Code (KUHAP). Article 140 paragraph (2) of the KUHAP limits the termination of prosecution solely to juridical-technical grounds, so that peace between perpetrator and victim is not yet recognized as a lawful basis for terminating a case, causing restorative justice practices to operate within the realm of policy rather than statutory norms.*

*Regulation of the Prosecutor's Office Number 15 of 2020 indeed constitutes a breakthrough in the practice of terminating prosecution based on restorative justice, but its position as an internal regulation renders its legal foundation weak within the hierarchy of statutory regulations. This condition gives rise to problems because prosecutors remain bound by the principle of mandatory prosecution. From a value perspective, restorative justice is aligned with Pancasila justice, which emphasizes a balance between the rights of victims, the responsibilities of offenders, and the interests of society. Progressive legal thought further strengthens the view that law must serve humanity and dare to make breakthroughs when positive law lags behind the needs of social justice, thereby making the renewal of criminal procedural law an inevitability.*

*The reconstruction of Article 140 paragraph (2) of the KUHAP becomes a strategic path to provide a firm legal basis for prosecutors to terminate prosecution on the grounds of restorative justice, subject to the existence of written reconciliation, restitution of losses, and acknowledgment of guilt by the offender. This reinforcement will shift the termination of cases from merely an internal policy into a legitimate constitutional authority. Comparative models such as Singapore demonstrate that prosecutorial discretion actually strengthens the legitimacy of the legal process when it is clearly regulated. Restorative justice must also be accompanied by standardized compensation mechanisms and post-termination supervision schemes so that recovery is truly realized and the risk of recidivism can be prevented.*

## **G. Closing**

### **1. Conclusions**

- a. The regulation of the prosecutor's authority as dominus litis in the termination of criminal prosecution is essentially still not fully based on restorative justice values, because Prosecutorial Regulation (Perja)*

*Number 15 of 2020, as its formal legal basis, still rests on an internal regulation and has not yet been integrated at the statutory level. This condition opens opportunities for the abuse of authority by prosecutors, which may trigger the potential for “case trading,” and there is also no adequate post-reconciliation supervision mechanism. The practice of restorative justice (RJ) also faces weaknesses in the form of the risk of pseudo-reconciliation due to pressure on victims and the absence of a monitoring system for the behavior of offenders, which results in opportunities for the recurrence of criminal acts. This condition indicates the need for a reconstruction of the KUHAP so that the prosecutor’s authority in terminating prosecution is expressly oriented toward recovery and aligned with the principles of restorative justice.*

- b. The weaknesses in the regulation of the prosecutor’s authority as dominus litis in the termination of criminal prosecution at present lie in three aspects, namely the substance, structure, and legal culture. Substantively, the KUHAP as criminal procedural law has not explicitly accommodated the termination of prosecution based on restorative justice, while Prosecutorial Regulation No. 15 of 2020, which serves as the basis for the practice of RJ in the prosecution service, is merely an internal policy with a weaker hierarchical position. From the structural aspect, prosecutorial discretion in restorative justice is exercised entirely internally, and there is minimal functional integration with the Correctional Center (BAPAS), the Witness and Victim Protection Agency (LPSK), and rehabilitation institutions, which should serve as key partners in the recovery of offenders and victims. Meanwhile, in terms of legal culture, the orientation of law enforcement is still strongly influenced by the retributive paradigm, and the integrity of law enforcement officers remains vulnerable to deviations committed by unscrupulous prosecutors themselves in the implementation of restorative justice.*
- c. The reconstruction of the regulation of the prosecutor’s authority in the termination of criminal prosecution based on restorative justice values is an important step to correct the weaknesses in Article 140 paragraph (2) of the KUHAP, which so far has not accommodated the settlement of cases through restorative justice. Article 140 paragraph (2) letter (a) of the KUHAP should be expanded by adding the phrase “or the case has been resolved through restorative justice as evidenced by a written peace agreement between the suspect and the victim and/or their family, proper restitution of losses, and an acknowledgment of guilt by the suspect.”*

## **2. Suggestions**

- a. The Government together with the legislators should immediately revise Article 140 paragraph (2) of the KUHAP by inserting a phrase that explicitly regulates the settlement of cases through restorative justice as proposed, so that the prosecutor’s authority to terminate*

*prosecution has a strong legal basis and does not merely rely on internal policy.*

- b. A special unit or division for Penal Mediation and Restorative Justice should be established in every District Prosecutor's Office, tasked with assessing the eligibility of cases for restorative justice, facilitating the mediation process between offenders and victims, and ensuring that victim recovery proceeds in accordance with the principles of justice. With the existence of this official institution, the implementation of restorative justice will become more systematic, transparent, and measurable, while also transforming the paradigm of the Prosecutor's Office from merely a prosecutorial institution into one that also plays an active role in social recovery.*
- c. Every decision to prosecute or to terminate a case should be accompanied by a victim impact evaluation to assess whether the prosecutor is sensitive to the needs of the victim. This evaluation does not determine the legal outcome, but is included in the prosecutor's performance record.*

### **3. Implications**

- a. The reconstruction of the regulation of the prosecutor's authority in the termination of criminal prosecution based on restorative justice will have a direct impact on law enforcement practices in Indonesia, particularly at the prosecution stage. With the inclusion of an explicit clause on restorative justice in Article 140 paragraph (2) of the KUHAP, prosecutors will obtain strong legal legitimacy to terminate cases on restorative justice grounds. This will accelerate the resolution of minor cases, reduce the caseload of the courts, and help suppress the level of overcapacity in correctional institutions.*
- b. Theoretically, the reconstruction of Article 140 paragraph (2) of the KUHAP by incorporating a restorative justice clause will broaden the paradigm of Indonesian criminal law from a retributive approach toward a humane restorative paradigm. This reform reflects a shift in sentencing theory from retributive theory toward restorative justice theory, in which law functions not only as an instrument of social control, but also as a means of reconciliation and social reintegration.*

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI.....	iii
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	iv
KATA PENGANTAR.....	vi
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
RINGKASAN DISERTASI.....	ix
DISSERTATION SUMMARY.....	xix
DAFTAR ISI.....	xxix
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	14
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Kegunaan Penelitian.....	15
E. Kerangka Konseptual.....	17
F. Kerangka Teoritis.....	25
G. Kerangka Pemikiran.....	79
H. Metode Penelitian.....	80
I. Orisinalitas Penelitian.....	89

	J. Sistematika Penulisan .....	91
<b>BAB II</b>	<b>: TINJAUAN PUSTAKA</b>	
	A. Tinjauan Umum tentang Kewenangan.....	94
	B. Tinjauan Umum tentang Kejaksaan .....	110
	C. Tinjauan Umum tentang Dominus Litis.....	139
	D. Tinjauan Umum tentang Hukum Pidana dan Tindak Pidana.....	144
	E. Tinjauan Umum tentang Restorative Justice .....	167
	F. Hukum Acara Pidana di Indonesia.....	172
	G. Restorative justice Dalam Perspektif Hukum Agama Islam.....	179
<b>BAB III</b>	<b>: REGULASI KEWENANGAN JAKSA SELAKU DOMINUS LITIS DALAM PENGHENTIAN PENUNTUTAN PERKARA PIDANA BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN RESTORATIF</b>	
	A. Asas Dominus Litis Dalam Penegakan Hukum Melalui Sistem Peradilan Pidana.....	189
	B. Kondisi Existing Dalam Penanganan Perkara Restorative Justice.....	201
	C. Regulasi Kewenangan Jaksa Selaku Dominus Litis Dalam Penghentian Penuntutan Perkara Pidana Belum Berbasis Nilai Keadilan Restoratif .....	227

BAB IV : KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI KEWENANGAN  
JAKSA SELAKU DOMINUS LITIS DALAM PENGHENTIAN  
PENUNTUTAN PERKARA PIDANA SAAT INI

- A. Kelemahan Substansi Hukum ..... 237
- B. Kelemahan Struktur Hukum ..... 249
- C. Kelemahan Kultur Hukum ..... 255

BAB V : REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN JAKSA  
SELAKU DOMINUS LITIS DALAM PENGHENTIAN  
PENUNTUTAN PERKARA PIDANA BERDASARKAN NILAI  
KEADILAN RESTORATIF

- A. Kewenangan Jaksa Dalam Penghentian Penuntutan Perkara  
Pidana di Berbagai Negara ..... 264
- B. Rekonstruksi Nilai Kewenangan Jaksa Dalam Penghentian  
Penuntutan Perkara Pidana Berdasarkan Nilai Keadilan  
Restoratif ..... 278
- C. Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Jaksa Dalam Penghentian  
Penuntutan Perkara Pidana Berdasarkan Nilai Keadilan  
Restoratif ..... 288

BAB VI : PENUTUP

- A. Kesimpulan ..... 299
- B. Saran ..... 301
- C. Implikasi ..... 302

DAFTAR PUSTAKA

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Hukum tidak lepas dari kehidupan kita sehari-hari baik di dalam lingkup keluarga, sekolah, kantor, dan dalam bermasyarakat. Setiap negara pasti menerapkan hukum yang dapat mengatur rakyatnya tidak terkecuali Indonesia. Konstitusi kita telah secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara hukum yang termuat dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.<sup>1</sup>

Penegasan ketentuan konstitusi ini bermakna, bahwa segala aspek kehidupan dalam kemasyarakatan, kenegaraan dan pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Keberadaan hukum sangatlah penting bagi suatu negara, karena hukum menjadi landasan dasar dalam mengatur jalannya pemerintahan. Adanya hukum, diharapkan dapat menciptakan keadilan. Hukum sering dipahami sebagai suatu norma-norma atau aturan-aturan yang mengatur tingkah laku manusia. Hal ini sejalan dengan pemikiran Hans Kelsen bahwa hukum merupakan sebuah sistem Norma, dimana Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das solen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan.<sup>2</sup> Hukum juga dapat diartikan sebagai aturan yang tertulis maupun tidak tertulis yang dapat mengatur

---

<sup>1</sup> Haposan Siallagan, Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia, *Sosiohumaniora*, Vol. 18, No. 2, 2016, hlm. 122-134

<sup>2</sup> Meita Fadhillah. Penegakan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Kerangka Ekstrateritorial, *Jurnal Wawasan Yuridika*, Vol. 3, No. 1, 2019, hlm. 58-69

masyarakat dan dikenai sanksi jika melanggarnya. Berhukum tidak hanya sekedar menjalankan undang-undang, hukum merupakan suatu sistem yang saling terkait antara Undang-undang, lembaga pelaksana undang-undang dan masyarakat itu sendiri.<sup>3</sup>

Carl Von Savigny menyatakan hukum tidak dibuat melainkan tumbuh bersama masyarakat, sehingga kesadaran hukum dan nilai-nilai yang tumbuh di masyarakat, sangat berperan penting dalam penegakan hukum.<sup>4</sup> Hukum selalu diperuntukan bagi komunitas masyarakat tertentu oleh sebab itu hukum merupakan pencerminan dari masyarakat tersebut. Nilai-nilai kearifan lokal telah membentuk budaya hukum dalam masyarakat. Keberadaan hukum dalam berbagai kelompok masyarakat diharapkan mampu menjalankan fungsi hukum 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.<sup>5</sup>

Upaya penegakan hukum pidana dilaksanakan dalam wadah sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) yaitu suatu sistem dalam masyarakat untuk mengendalikan dan menanggulangi masalah kejahatan. Menanggulangi adalah usaha mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat, yang terdiri dari empat komponen lembaga yaitu kepolisian,

---

<sup>3</sup> Gita Santika, Peran Kejaksaan Mewujudkan Keadilan Restoratif Sebagai Upaya Penanggulangan Kejahatan, *Progresif: Jurnal Hukum*, Vol. XVI, No.1, 2021, hlm. 77-82

<sup>4</sup> Lili Rasyidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm. 63.

<sup>5</sup> Satjipto Raharjo, *Hukum dan Perilaku, Hidup Baik Adalah Dasar Hukum Yang Baik*, Kompas, Jakarta, 2009, hlm. 16.

kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan dengan tujuan untuk mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan, menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi, dan mengusahakan agar pelaku kejahatan tidak mengulangi kejahatannya.<sup>6</sup>

Pada hukum pidana terdapat hal-hal yang membuat menjadikan hakim tidak dapat mengadili seorang pelaku pidana, hingga hakim pun tidak dapat memberikan hukuman terhadap pelaku tersebut atau yang disebut juga sebagai dasar-dasar yang mentiadakan hukuman.<sup>7</sup> Dalam “dasar-dasar yang mentiadakan hukuman” terdapat dua alasan yang masuk ke dalam kategori tersebut, yaitu alasan pembedah dan alasan pemaaf. Alasan pembedah dan alasan pemaaf adalah alasan penghapus pidana, yaitu alasan-alasan yang mengakibatkan seseorang tidak dapat dipidana atau dijatuhi hukuman. Alasan pembedah adalah alasan yang menghilangkan sifat melawan hukum suatu perbuatan. Sedangkan alasan pemaaf adalah alasan yang menghilangkan unsur kesalahandalam diri pelaku.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) secara garis besar mengenal 3 (tiga) cara pemeriksaan perkara pidana yaitu Tahap Penyidikan, Tahap Penuntutan dan Pemeriksaan di Pengadilan yang disebut dengan Sistem Peradilan Pidana Terpadu (*Integrated Criminal Justice System*). Salah satu hal terpenting dalam penanganan tindak perkara pidana yaitu proses

---

<sup>6</sup> Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 2

<sup>7</sup> Yuniar Hati Laia, Pertimbangan Hakim Dalam Pemidanaan Pelaku Tindak Pidana Pembunuhan (Studi Kasus Putusan Nomor. 104/Pid. B/2016/Pn. Gst). *Jurnal Panah Hukum*, Vol. 1, No. 2, 2022, hlm. 178-190.

penuntutan. Badan yang berwenang melakukan proses penuntutan di Indonesia adalah Lembaga Kejaksaan Republik Indonesia.<sup>8</sup>

Kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai salah satu subsistem yang berguna melakukan penegakkan hukum di Indonesia, juga tidak lepas dari prinsip- prinsip dasar yang harus dipenuhi oleh Jaksa dalam menjalankan profesinya. Jaksa sebagai salah satu bagian yang melaksanakan fungsi peradilan, haruslah berdiri sendiri tanpa adanya intervensi dari pihak lain. Hal tersebut sesuai dengan apa yang diatur oleh “*The 1985 U.N. Basic Principles on the Independence of the Judiciary*”. Di dalam *Principle 1* diatur sebagai berikut:<sup>9</sup>

*“The independence of the judiciary shall be guaranteed by the State and enshrined in the Constitution or the law of the country. It is the duty of all governmental and other institutions to respect and observe the independence of the judiciary.”*

Artinya Independensi peradilan harus dijamin oleh Negara dan diabadikan dalam konstitusi atau undang-undang negara. Semua itu ialah kewajiban sseluruh lembaga pemerintah dan lembaga lainnya untuk menghargai dan menjaga otonomi negara.

Jaksa merupakan pejabat yang diberikan wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap atau yang telah inkraacht van hewist. Penuntut umum merupakan Jaksa yang diberikan wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan

---

<sup>8</sup> Andi Muhammad Sofyan. *Hukum Acara Pidana*. Prenada Media, Jakarta, 2020, hlm. 45

<sup>9</sup> Ferry Ardiansyah dan S. A. Romli. Independensi Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia. *ELQONUN: Jurnal Hukum Ketatanegaraan*, Vol. 1, No. 1, 2023, hlm. 97-114.

hakim. Hal ini dijelaskan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Jaksa memiliki tugas dan wewenang yang diatur pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Pada bidang pidana, kejaksaan memiliki tugas dan wewenang yang diatur pada Pasal 30 Ayat (1), yang terdiri atas melakukan penuntutan, melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, kemudian melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat.<sup>10</sup>

Selain itu kejaksaan dapat melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang seperti tindak pidana korupsi, jaksa selain dapat menjadi penuntut umum, dapat pula menjadi penyidik, serta melengkapi berkas perkara tertentu dan dapat melakukan pemeriksaan tambahan, sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya berkoordinasi dengan penyidik.<sup>11</sup> Lebih rinci dijelaskan pada pasal 30A, 30B, 30C. Pada pasal 32, disamping tugas yang diatur dalam undang-undang ini, kejaksaan dapat diberikan tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang. Merujuk pada penjelasan diatas, maka Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan

---

<sup>10</sup> Naomi Artadinata dan Sahuri Lasmadi. Pengaturan Jaksa Penuntut Umum Dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Asas Dominus Litis. *PAMPAS: Journal of Criminal Law*, Vol. 4, No. 3, 2023, hlm. 311-321.

<sup>11</sup> Sahat Benny Risman Girsang, et. al., Penerapan Restorative Justice Dalam Proses Perkara Tindak Pidana Pengerusakan Dihubungkan Dengan Peraturan Jaksa Agung Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif (Studi di Kejaksaan Negeri Pematangsiantar), *Nommensen Journal of Legal Opinion (NJLO)*, Vol. 2, No. 1, 2021, hlm. 133-142

Keadilan Restoratif sah untuk digunakan pada instansi kejaksaan, serta berlaku asas *lex specialis derogat legi generalis*.

Produk hukum dari Kejaksaan ini menekankan penyelesaian perkara tindak pidana 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. Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif menjadi terobosan hukum yang masih harus dipertimbangkan dalam ketentuan pidana dikarenakan penerapan penghapusan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dinilai mengikis asas kepastian hukum. Hal ini dikarenakan adanya orientasi penyelesaian perkara yang baru menghasilkan adanya disparitas pidana (*sentencing of disparity*) dan perbedaan solusi penyelesaian perkara.<sup>12</sup>

Penuntut umum berwenang untuk menutup perkara demi kepentingan hukum, apabila terdakwa telah meninggal dunia, daluwarsa, *nebis in idem*, pengaduan untuk tindak pidana aduan dicabut atau ditarik kembali, atau telah ada penyelesaian perkara diluar pengadilan (*Afdoening buiten process*). Afdoening buiten process dapat dilakukan dengan syarat, hanya untuk pidana tertentu, atau telah ada pemulihan kembali seperti keadaan semula dengan menggunakan pendekatan Keadilan Restoratif.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Maidin Gultom dan Sahata Manalu. Pendekatan Restorative Justice Sebagai Alternatif Penyelesaian Tindak Pidana Penganiayaan Ringan Di Kejaksaan Negeri Medan. *Fiat Iustitia: Jurnal Hukum*, Vol. 4, No. 1, 2023, hlm. 44-61.

<sup>13</sup> Ahmad Subhan dan Eka Nanda Ravizki. Analisis Kritis Terhadap Wewenang Penuntut Umum Dalam Penutupan Perkara Demi Kepentingan Hukum Berdasarkan Penyelesaian Di Luar

*Restorative justice*, merupakan peralihan pemidanaan dalam sistem peradilan pidana yang lebih mementingkan keadilan bagi korban dan tersangka tindak pidana selain bisa juga dengan penggantian hukuman seperti kerja sosial dan lainnya. Selanjutnya Tony F. Marshall, sebagaimana dikutip oleh Paulus Hadi Suprpto menerangkan bahwa, “*Restorative justice is a process where by parties with a stake in a specific offence collectively resolve how to deal with the aftermath of the offence and its implications for the future.*” Dapat diartikan bahwa restorative adalah suatu cara di mana semua pihak yang terlibat dalam suatu tindak pidana tertentu bersama-sama menyelesaikan masalah bagaimana menyelesaikan akibat di masa yang akan datang.<sup>14</sup>

Menurut Tony F. Marshall pengertian dari *Restorative justice* yaitu, “*Restorative justice is a process whereby all the parties with a stake in a particular offence come together to resolve collectively how to deal with the after math of the offence and its implications for the future*”. Artinya *Restorative justice* adalah sebuah cara di mana semua pihak yang berkepentingan dalam pelanggaran tertentu bertemu bersama untuk mengatasi secara bersama-sama bagaimana mengatasi akibat dari pelanggaran tersebut demi kepentingan masa yang akan datang.<sup>15</sup>

---

Pengadilan Menggunakan Pendekatan Keadilan Restoratif. *Jurnal Yuridis*, Vol. 11, No. 1, 2024, hlm. 164-198.

<sup>14</sup> Henny Saida Flora, Keadilan Restoratif Sebagai Alternatif Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Dan Pengaruhnya Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia. *University Of Bengkulu Law Journal*, Vol. 3, No. 2, 2018, hlm. 142-158.

<sup>15</sup> Ahmad Syahril Yunus, *Restorative justice di Indonesia*. Guepedia, Jakarta, 2021, hlm.

Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif terbit untuk mengakomodir penyelesaian keadilan secara restoratif. Dari konsideran tersebut bahwa diketahui bahwa penyelesaian perkara tindak pidana 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. Kewenangan Jaksa dalam melaksanakan diskresi penuntutan (*Qroseantioial disqetionary atau opportunititeit beginselen*) yang dilakukan dengan mempertimbangkan kearifan lokal dan nilai-nilai keadilan yang hidup di masyarakat memiliki arti penting dalam rangka mengakomodasi perkembangan kebutuhan hukum dan rasa keadilan di masyarakat yang menuntut adanya perubahan paradigma penegakan hukum dari semata-mata mewujudkan keadilan retributif (pembalasan) menjadi keadilan restoratif.<sup>16</sup>

Selain itu, terbitnya Peraturan Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Narkotika melalui Rehabilitasi dengan Pendekatan Keadilan Restoratif menunjukkan upaya pembaruan yang lebih progresif dalam ruang lingkup kualifikasi tindak pidana dan mekanisme pemulihan bagi korban. Berbeda dengan Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun

---

<sup>16</sup> Iwan Kurniawan, et. al., Implementasi Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif (Studi Di Kejaksaan Tinggi Nusa Tenggara Barat), *Jurnal Education and development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan*, Vol. 10, No. 1, 2022, hlm. 610-619

2020 yang menetapkan syarat formil berupa batasan ancaman pidana maksimal lima tahun dan nilai kerugian tidak lebih dari Rp2.500.000, Peraturan Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021 memperluas kualifikasi perkara dengan memasukkan tindak pidana penyalahgunaan narkoba sebagai delik yang dapat diselesaikan secara restoratif tanpa terpaku pada batasan kerugian maupun ancaman pidana tertentu. Peraturan ini menegaskan bahwa pemulihan, baik melalui rehabilitasi pelaku maupun penggantian kerugian korban, menjadi orientasi utama dalam proses penyelesaian perkara narkoba, sehingga mekanisme keadilan restoratif tidak hanya terbatas pada tindak pidana konvensional bernilai kecil, tetapi juga menjangkau kejahatan yang sebelumnya dianggap tidak dapat direstorasi.<sup>17</sup>

Namun demikian terdapat kasus yang pelaksanaannya terbentur dengan ancaman pidana yang melebihi dari 5 tahun sebagaimana diatur dalam Perja. Kasus ini terkait pencurian onderdil motor milik AR, yang dilakukan oleh tersangka SYK. SYK pada dini hari memanjat tembok belakang rumah EY dan membongkar motor Honda C-100 yang diparkir di garasi, lalu mengambil velg, ban, gear set, rantai, dan tabung pendingin untuk disimpan dan direncanakan dijual. Aksi ini diketahui setelah EY menemukan onderdil hilang dan bersama AR melakukan penelusuran hingga memperoleh informasi bahwa tabung pendingin motor tersebut terpasang di motor SYK. Setelah dilaporkan ke Polsek Plampang, SYK sempat memberikan keterangan tidak benar di tingkat desa,

---

<sup>17</sup> Wido Bhernard Gabriel Sihombing, Inkonsistensi Pengaturan Keadilan Restoratif dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 6, No. 7, 2025.

namun kemudian mengakui perbuatannya. Atas perbuatannya SYK didakwa melakukan tindak pidana pencurian dengan pemberatan. Jaksa Kejaksaan Negeri Sumbawa mengupayakan penyelesaian melalui keadilan restoratif sesuai Perja 15/2020 dengan mempertemukan pelaku dan korban, namun proses tersebut tidak dapat dilanjutkan karena delik yang disangkakan mengandung ancaman pidana lebih dari lima tahun sehingga tidak memenuhi syarat penerapan keadilan restoratif.

Saat ini masih dirasakan bahwa hukuman penjara tetap menjadi prioritas bagi semua hakim dalam proses pengadilan saat ini. Penggunaan tindakan hukum pidana untuk memberantas kejahatan justru dapat mengarah pada kriminalisasi perilaku masyarakat, yang cenderung mengarah pada hiperkriminalisasi. Pemanfaatan hukum pidana yang dilakukan berlebihan dapat berlawanan dengan sifat hukum pidana yang disebutkan sebagai ultimum remedium atau upaya terakhir. Asas yang tentu tidak asing bagi kalangan insan hukum dibelahan dunia manapun.<sup>18</sup> Penggunaan kebijakan hukum berlebihan yang akan berujung pada masalah baru yang memerlukan solusi-solusi baru dan inovasi yang tepat oleh para stakeholder. Kehadiran overkriminalisasi tersebut serta merta memunculkan *overpunishment*, sebab menggunakan hukum pidana atau kebijakan hukum pidana menaikkan angka penjatuhan sanksi pidana oleh pengadilan.

---

<sup>18</sup> Siti Khumairoh Kusuma Arum dan Khilmatin Maulidah. Pembaruan Hukum Pidana Melalui Penerapan Prinsip Insignifikansi: Kajian dalam KUHP Baru Indonesia. *Jurnal Hukum Ekualitas*, Vol. 1, No. 1, 2025, hlm. 57-69.

Hukuman yang berlebihan mempengaruhi pertumbuhan populasi narapidana dan menciptakan masalah baru bagi lembaga pemasyarakatan. Selama beberapa tahun, kepadatan di penjara dan pusat penahanan di Indonesia telah menjadi masalah yang kompleks untuk ditangani. Meningkatnya populasi penjara tidak memberikan lebih banyak ruang, dan kapasitas penjara dan penjara juga menjadi masalah.<sup>19</sup> Selama beberapa tahun, kepadatan penjara dan pusat penahanan di Indonesia telah menjadi masalah yang sulit dan kompleks untuk ditangani. Peningkatan populasi penjara tidak sejalan dengan peningkatan ruang dan kapasitas penjara dan pusat penahanan atau Rumah Tahanan (RUTAN). Jumlah narapidana dan tahanan meningkat dari tahun ke tahun. Berdasarkan data Kemenkumham kapasitas total untuk menampung narapidana dan tahanan hanya sekitar 140.000 orang, namun kenyataannya penghuni lapas dan rutan telah mencapai sekitar 265.000 orang artinya hunian melebihi kapasitas hingga sekitar 89 persen. Kondisi ini mencerminkan bahwa hampir tiap satu tempat tahanan dirancang untuk menampung satu orang, namun saat ini menampung hampir dua orang atau lebih, yang implikasinya sangat luas terhadap efektivitas pembinaan, pengelolaan, dan pemenuhan hak-hak penghuni.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Raden Muhammad Rizki Hidayatullah, Faktor Penyebab Dan Upaya Penyelesaian Permasalahan Kepadatan Penghuni Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia. *Borneo Law Review*, Vol. 4, No. 1, 2020, hlm. 1-20.

<sup>20</sup> Tim Redaksi Kompas, Lapas di Indonesia "Overcrowded", Kapasitas 140.000, Penghuninya 265.000 Orang, <https://nasional.kompas.com/read/2024/06/13/07562511/lapas-di-indonesia-overcrowded-kapasitas-140000-penghuninya-265000-orang> diakses pada 1 Juni 2025

Jika kita bandingkan dengan Belanda, Belanda lebih fokus memerangi kejahatan melalui restorative daripada memasukkan orang ke dalam kurungan besi, karena mereka sadar hasilnya lebih efektif. Selain itu, ternyata menjalankan penjara Belanda lebih mahal. Contoh terbaik dari hal ini dapat dilihat di Penjara Norgerhaven, yang memiliki banyak ruang terbuka dengan pohon ek, meja piknik, dan lapangan voli. Pemerintah bersedia mengeluarkan uang ekstra untuk mengurangi tingkat stres narapidana dan memberikan kebebasan hiburan bagi narapidana di penjara. Narapidana dapat beternak ayam, menanam sayuran atau mengunjungi perpustakaan tanpa didampingi petugas. Narapidana juga belajar memasak atau mengasah keterampilan lain agar siap kembali ke kehidupan normal setelah bebas. Belanda lebih fokus memerangi kejahatan melalui *restorative justice* daripada memasukkan orang ke dalam kurungan besi, karena mereka sadar hasilnya lebih efektif.

Penyelesaian perkara pidana yang hanya berorientasi pada pidana penjara justru dirasa kurang dan tidak jarang jauh dari rasa keadilan serta kemanfaatan dalam kehidupan masyarakat. Meskipun demikian, penerapan kebijakan ini tidak luput dari tantangan, terutama dalam hal penyesuaian dengan sistem hukum yang lebih besar. Salah satu kendala utama adalah bagaimana mengintegrasikan prinsip keadilan restoratif dengan ketentuan hukum yang lebih tradisional, seperti yang tercantum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP). Misalnya, dalam Pasal 140 Ayat (2) KUHP, penghentian penuntutan diatur berdasarkan tidak cukup bukti atau alasan

lainnya, tetapi tidak secara eksplisit mencakup alasan berbasis keadilan restoratif.<sup>21</sup>

Hal ini menimbulkan dilema terkait apakah penghentian penuntutan yang didasarkan pada keadilan restoratif dapat diterima dalam kerangka hukum yang sudah ada. Sebagai hasilnya, penting untuk menelaah sejauh mana peraturan ini dapat diterapkan secara sah tanpa bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum yang sudah ada. Sehingga norma hukum yang diatur dalam Pasal 140 Ayat (2) KUHAP, masih perlu untuk dikaji ulang khususnya mengenai substansi hukumnya, sehingga terdapat sinkronisasi dan harmonisasi hukum, sehingga diharapkan dapat terwujud kepastian hukum di dalam pengaturan dan penerapan keadilan restoratif sebagai alternatif pidana dan pemidanaan.<sup>22</sup>

Keadilan hukum dalam penyelesaian perkara melalui pendekatan keadilan restoratif adalah hal yang tidak dapat disangkal lagi, karena didalamnya telah memperhatikan kepentingan kedua belah pihak, yaitu korban dan pelaku yang diposisikan secara seimbang (proporsional), di mana penyelesaian perkara atau sengketa yang terjadi dilakukan secara musyawarah. Sebaliknya, masalah kepastian hukum dalam penerapan keadilan restoratif oleh penuntut umum masih menjadi sesuatu hal yang dapat dipersoalkan secara

---

<sup>21</sup> Putri Setioningias Estirahayu, et. al., Penerapan Restorative Justice (Keadilan Restoratif) Dalam Suatu Tindak Pidana. *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia*, Vol. 5, No. 1, 2024, hlm. 27-41.

<sup>22</sup> Tegar Dwi Saputra, et. al., Restorative Justice Dalam Proses Penuntutan Terhadap Perkara Pencurian di Kejaksaan Negeri Pangkalpinang: Restorative Justice in the Prosecution of Theft Cases at the Pangkalpinang District Attorney's Office. *Reformasi Hukum*, Vol. 27, No. 3, 2023, hlm. 190-201.

hukum, mengingat ketentuan KUHAP belum mengatur hal itu secara jelas dan tegas.<sup>23</sup>

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut maka penulis tertarik untuk menyusun Disertasi dengan judul “Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Jaksa Selaku Dominus Litis Dalam Penghentian Penuntutan Perkara Pidana Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif”.

## **B. Rumusan Masalah**

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

1. Mengapa regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana belum berbasis nilai keadilan restoratif?
2. Apa kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana berdasarkan nilai keadilan restoratif saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana berdasarkan nilai keadilan restoratif?

---

<sup>23</sup> Tengku Mabar Ali, Penghentian Penuntutan Terhadap Suatu Perkara Pidana Oleh Penuntut Umum Berdasarkan Keadilan Restoratif Dalam Perspektif Kepastian, Keadilan Dan Kemanfaatan Hukum, *Jurnal Ilmiah Metadata*, Vol. 5, No. 1, 2023, hlm. 381-396

### C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menelaah regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana belum berbasis nilai keadilan restoratif;
2. Untuk menganalisis dan menelaah kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana berdasarkan nilai keadilan restoratif saat ini;
3. Untuk mengemukakan dan mendeskripsikan regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana berdasarkan nilai keadilan restoratif.

### D. Manfaat Penelitian

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

1. Teoritik:
  - a. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam pembentukan teori atau konsep baru mengenai rekonstruksi kewenangan jaksa sebagai *dominus litis* dalam penghentian penuntutan perkara pidana berbasis nilai keadilan restoratif, sehingga dapat memperkaya khazanah ilmu hukum pidana dan hukum acara pidana di Indonesia.

- b. Penelitian ini berguna untuk mengembangkan ilmu hukum khususnya di bidang hukum acara pidana, melalui analisis terhadap sinkronisasi antara KUHAP, Undang-Undang Kejaksaan, dan Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.
- c. Hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi akademik bagi kalangan peneliti, akademisi, mahasiswa, serta pembuat kebijakan dalam memahami posisi strategis kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum yang berwenang melakukan penghentian penuntutan berdasarkan nilai-nilai keadilan restoratif.
- d. Secara teoritik, penelitian ini juga diharapkan menjadi dasar bagi pengembangan teori *restorative justice* dalam konteks hukum positif Indonesia, dengan menekankan keseimbangan antara asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan hukum sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945.

2. Praktik :

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah, Kejaksaan Agung, dan aparat penegak hukum lainnya dalam merumuskan kebijakan hukum yang lebih komprehensif terkait penghentian penuntutan berbasis keadilan restoratif agar tidak bertentangan dengan prinsip *due process of law* dan asas legalitas.
- b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan bagi kejaksaan di seluruh Indonesia dalam melaksanakan mekanisme penghentian

penuntutan berbasis keadilan restoratif secara lebih efektif, transparan, dan akuntabel, guna mendorong efisiensi penyelesaian perkara pidana tanpa mengabaikan hak-hak korban dan kepentingan masyarakat.

- c. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi konkret bagi pembentuk undang-undang untuk menyempurnakan regulasi terkait kewenangan jaksa sebagai *dominus litis* agar sejalan dengan paradigma keadilan restoratif yang menekankan pemulihan, rekonsiliasi, dan reintegrasi sosial.
- d. Penelitian ini juga dapat dimanfaatkan sebagai bahan sosialisasi dan pendidikan hukum bagi masyarakat serta para penegak hukum mengenai urgensi penerapan keadilan restoratif sebagai alternatif penyelesaian perkara pidana yang sesuai dengan nilai-nilai keadilan sosial Pancasila..

## **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>24</sup>

## 2. Regulasi

Istilah regulasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), diartikan sebagai suatu bentuk peraturan, yakni cara untuk mengatur atau mengendalikan perilaku manusia maupun masyarakat melalui aturan atau batasan tertentu. Penerapan regulasi dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, seperti ketentuan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah, aturan internal perusahaan, maupun kebijakan lembaga lainnya. Tujuan utama dari adanya regulasi adalah untuk melindungi individu dari kerugian informasi. Sebagai contoh, apabila dalam suatu situasi tidak terjadi asimetri informasi yakni ketika seluruh tindakan manajer dan informasi dapat diamati oleh semua pihak maka perlindungan terhadap individu dari dampak kerugian informasi tidak lagi dibutuhkan.

Regulasi pada dasarnya merupakan sarana pengendalian sosial yang berfungsi menjaga keseimbangan dalam masyarakat. Melalui penerapan peraturan yang disertai dengan sanksi tegas, masyarakat cenderung enggan melakukan pelanggaran terhadap regulasi yang berlaku. Dengan demikian, keberadaan regulasi yang efektif mampu menciptakan

---

<sup>24</sup> Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, hlm. 8-9.

ketertiban, mendukung stabilitas ekonomi, serta memastikan roda kehidupan sosial dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan terarah.

Tujuan regulasi pada umumnya adalah untuk mengendalikan segala hal. Adanya regulasi memudahkan terciptanya ketertiban, sehingga menciptakan kondisi yang aman dan tentram. Regulasi tak hanya menyangkut satu aspek kehidupan, namun seluruhnya yang terkait kehidupan bermasyarakat. Hasilnya suatu tatanan masyarakat dapat berkembang, terus maju, dan hidup sejahtera.<sup>25</sup>

### 3. Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif, kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>26</sup>

Ridwan HR menjelaskan bahwa kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga

---

<sup>25</sup> Ilham Fikriansyah, *Regulasi Adalah: Bentuk, Jenis, dan Tujuannya*, <https://www.detik.com/jabar/berita/d-6198745/regulasi-adalah-bentuk-jenis-dan-tujuannya>, diakses 1 September 2025

<sup>26</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm 78.

menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi, kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara.<sup>27</sup> Kewenangan dapat juga diartikan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.<sup>28</sup>

#### 4. Kejaksaan

Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Kejaksaan adalah badan negara yang sudah ada sebelum kita merdeka, demikian pula aturan-aturannya. Sehingga pada dasarnya Kejaksaan RI adalah meneruskan apa yang telah diatur di dalam *Indische Staatsregeling*, yang dalam kedudukannya menempatkan Kejaksaan Agung berdampingan dengan Mahkamah Agung. Ketentuan-ketentuan di dalam *Indische Staatsregeling* yang mengatur kedudukan Kejaksaan, pada dasarnya adalah sama dengan ketentuan di dalam UUD negeri Belanda.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 99

<sup>28</sup> Ganjong, *Pemerintahan Daerah : Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Yudhistira Ghalia Indonesia, 2007, hlm 93.

<sup>29</sup> Marwan Effendy. *Kejaksaan RI: (Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum)*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm. 56

Melihat kedudukan Kejaksaan Agung yang berada di ranah eksekutif menimbulkan banyak perdebatan, apakah Kejaksaan selaku institusi penegak hukum yang seharusnya di ranah yudikatif namun secara praktiknya ditempatkan di dalam ranah eksekutif ini sesuai dengan perspektif hukum tata negara atau tidak. Melihat Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dengan undang-undang”. Berdasarkan pasal tersebut maka banyak pihak yang berpendapat bahwa Kejaksaan merupakan salah satu badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, sehingga banyak yang beranggapan bahwa Kejaksaan seharusnya berada di ranah yudikatif dan kedudukan Kejaksaan seharusnya lepas dari pengaruh eksekutif. Ketentuan pasal 24 ayat (3) UUD 1945 semakin diperkuat di dalam Pasal 38 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 bahwa yang dimaksud dengan “badan-badan lain” antara lain Kepolisian, Kejaksaan, Advokat dan Lembaga Permasalahan.<sup>30</sup>

5. Dominus Litis

*Black's Law Dictionary* mendefinisikan dominus litis sebagai “pihak yang membuat keputusan dalam suatu gugatan, biasanya dibedakan dari pengacara.” Asas dominus litis menegaskan bahwa tidak ada lembaga lain yang berwenang melakukan penuntutan selain Penuntut Umum, dan kewenangan ini bersifat absolut serta monopolis. Dengan demikian, Penuntut Umum menjadi satu-satunya pihak yang berwenang

---

<sup>30</sup> Hilman Hadikusuma, *Hukum Waris Adat*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 169.

untuk mengendalikan proses penuntutan dan penyelesaian perkara pidana. Dalam konteks ini, hakim tidak dapat meminta agar suatu perkara diajukan kepadanya karena perannya bersifat pasif, yakni hanya menunggu tuntutan dari Penuntut Umum sebagai dasar pemeriksaan di persidangan.<sup>31</sup>

Asas *dominus litis* secara otomatis menempatkan Penuntut Umum sebagai pengendali perkara (*controller of the case*). Artinya, kewenangan untuk melanjutkan atau menghentikan penuntutan terhadap suatu tindak pidana yang telah melalui proses penyidikan berada sepenuhnya di tangan Penuntut Umum. Penuntut Umum dapat menghentikan penuntutan jika terdapat alasan seperti tidak cukup bukti, perbuatan tersebut bukan tindak pidana, atau perkara ditutup demi hukum.

Secara harfiah, *dominus litis* berarti “penguasa perkara,” yang menegaskan bahwa jaksa memiliki kewenangan untuk menentukan apakah suatu perkara layak diajukan ke pengadilan atau tidak. Menurut Surachman, di beberapa negara seperti Jepang, Belanda, dan Prancis, kewenangan penuntutan juga merupakan monopoli jaksa, dan Indonesia menganut prinsip yang sama. Dalam sistem hukum nasional, asas ini menjadi pedoman fundamental bagi Jaksa Penuntut Umum dalam menjalankan tugas penuntutan. Prinsip *dominus litis* secara tegas diakui dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan

---

<sup>31</sup> Gabriel Kalalo dan Arman Tjoneng. Peran Komisi Kejaksaan Dalam Mengawasi Kinerja Kejaksaan Sebagai Pelaksana Asas *Dominus Litis* Dalam Penyelesaian Perkara Korupsi. *UNES Law Review*, Vol. 6, No. 4, 2024, hlm. 9935-9946.

Republik Indonesia, yang menyatakan bahwa Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dan kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang secara independen. Fungsionalisasi prinsip ini tercermin dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP, yang memberikan kewenangan kepada jaksa untuk menghentikan penuntutan dalam kondisi tertentu, sehingga mempertegas kedudukan jaksa sebagai pengendali utama dalam sistem peradilan pidana Indonesia.<sup>32</sup>

#### 6. Penghentian 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 KUHAP 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.”

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

---

<sup>32</sup> Naomi Artadinata dan Sahuri Lasmadi. Pengaturan Jaksa Penuntut Umum Dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Asas Dominus Litis. *PAMPAS: Journal of Criminal Law*, Vol. 4, No. 3, 2023, hlm. 311-321.

mengatur mengenai penghentian tuntutan yang memiliki alasan yang sama dengan penghentian penyidikan. Bunyi pasal 140 KUHP adalah: “Dalam hal penuntutan 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”.

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.

#### 7. Keadilan Restorative

Keadilan Restoratif menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Kepolisian (Perpol) Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana berdasarkan Keadilan Restoratif adalah penyelesaian Tindak Pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku, keluarga korban, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat atau pemangku kepentingan untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil melalui perdamaian dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula.

Program keadilan restoratif didasarkan pada prinsip dasar bahwa perilaku kriminal tidak hanya melanggar hukum, tetapi juga melukai korban dan masyarakat. Setiap upaya untuk mengatasi konsekuensi dari perilaku kriminal harus, bila memungkinkan, melibatkan pelaku serta pihak-pihak yang terluka, selain menyediakan yang dibutuhkan bagi

korban dan pelaku berupa bantuan dan dukungan.<sup>33</sup> Clifford Dorn mendefinisikan *restorative justice* sebagai filosofi keadilan menekankan pentingnya dan keterkaitan pelaku, korban, masyarakat, dan pemerintah dalam kasus-kasus kejahatan dan kenakalan remaja.<sup>34</sup>

## F. Kerangka Teori

### 1. *Grand Theory* Teori *Restorative justice*

Tonny Marshall menyatakan *restorative justice is a process whereby all the parties with a stake in a particular offense come together to resolve collectively how to deal with the aftermath of the offense and its implications for the future.*<sup>35</sup> (keadilan restoratif sebagai proses yang melibatkan semua pihak yang memiliki kepentingan dalam masalah pelanggaran tertentu untuk datang bersama-sama menyelesaikan secara kolektif dan bersama bagaimana menyikapi dan menyelesaikan akibat dari pelanggaran dan implikasinya untuk masa depan).

*Restorative justice* menurut *Centre for Justice & Reconciliation* (CJR) adalah teori keadilan yang menekankan memperbaiki kerugian yang disebabkan oleh perilaku kriminal. Hal ini paling baik dilakukan ketika para pihak bersama-sama secara sadar bertemu untuk memutuskan bagaimana

---

<sup>33</sup> UNODC, 2006, *Handbook on Restorative Justice Programmes*. Criminal Justice Handbook Series, Vienna, UN New York, hlm. 5

<sup>34</sup> Susan C. Hall, *Restorative Justice in the Islamic Penal Law. A Contribution to the Global System*, Duquesne University School of Law Research Paper, 2012, h. 4.

<sup>35</sup> Kristian, Penyelesaian Perkara Pidana Dengan Konsep atau Pendekatan Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*) Khususnya Secara Mediasi (*Mediasi Penal*) Dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia Ditinjau Dari Filsafat Hukum, *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, Vol. VI, No. 2 Edisi Juli-Desember 2014, hlm. 460

untuk melakukan hal ini. Hal ini dapat menyebabkan transformasi hubungan antar masyarakat.<sup>36</sup>

Menurut Eva Achjani Zulfa, keadilan restoratif adalah sebuah konsep pemikiran yang merespon pengembangan sistem peradilan pidana dengan menitikberatkan pada kebutuhan pelibatan masyarakat dan korban yang dirasa tersisih dengan mekanisme yang bekerja pada sistem peradilan pidana yang ada pada saat ini.<sup>37</sup>

Bagir Manan menjelaskan bahwa *restorative justice* adalah konsep pemidanaan, tetapi sebagai konsep pemidanaan tidak hanya terbatas pada ketentuan hukum pidana (formal dan materil).<sup>38</sup> Namun, walaupun Bagir Manan mendefinisikan *restoratif justice* sebagai konsep pemidanaan, Beliau tetap sejalan dengan pemikiran bahwa konsep pemidanaan tersebut haruslah mengedepankan keadilan, yang ditegaskan dengan istilah keadilan terpadu, yaitu keadilan bagi pelaku, keadilan bagi korban dan keadilan bagi masyarakat.

Pendekatan *restorative justice* memfokuskan kepada kebutuhan baik korban maupun pelaku kejahatan. *Restorative justice* membantu para pelaku kejahatan untuk menghindari kejahatan lainnya pada masa yang akan datang. Hal ini didasarkan pada sebuah teori keadilan yang menganggap kejahatan dan pelanggaran, pada prinsipnya adalah pelanggaran terhadap

---

<sup>36</sup> Dvannes, *Restorative Justice Briefing Paper-2*, Centre for Justice & Reconciliation, November 2008, hlm. 1.

<sup>37</sup> Eva Achjani Zulfa, *Keadilan Restoratif*, Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009, hlm. 65

<sup>38</sup> Rudi Rizky (ed), *Refleksi Dinamika Hukum (Rangkaian Pemikiran dalam Dekade Terakhir)*, Jakarta: Perum Percetakan Negara Indonesia, 2008, hlm. 4.

individu atau masyarakat dan bukan kepada negara. *Restorative justice* menumbuhkan dialog antara korban dan pelaku akan menunjukkan tingkat tertinggi kepuasan korban dan akuntabilitas pelaku.

Konsep *restorative justice* pada dasarnya sederhana, ukuran keadilan tidak lagi berdasarkan pembalasan setimpal dari korban kepada pelaku (baik secara fisik, psikis atau hukuman), namun perbuatan yang menyakitkan itu disembuhkan dengan memberikan dukungan kepada korban dan mensyaratkan pelaku untuk bertanggungjawab, dengan bantuan keluarga dan masyarakat bila diperlukan.

Maka di Indonesia diartikan bahwa *restorative justice* sendiri berarti penyelesaian secara adil yang melibatkan pelaku, korban, keluarga dan pihak lain yang terkait dalam suatu tindak pidana dan secara bersama mencari penyelesaian terhadap tindak pidana dan implikasinya dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula. Untuk mewujudkan keadilan bagi korban dan pelaku, adalah baik ketika para penegak hukum berpikir dan bertindak secara progresif yaitu tidak menerapkan peraturan secara tekstual tetapi perlu menerobos aturan (*rule breaking*) karena pada akhirnya hukum itu bukan teks demi tercapainya keadilan yang diidamkan oleh masyarakat.

Keadilan restoratif akan bertentangan dengan asas legalitas dan kepastian hukum (*rechtzakerheid*). Hal ini karena keadilan restoratif tidak berfokus pada hukuman penjara, melainkan pada bagaimana perbaikan atau pemulihan keadaan korban pasca terjadinya suatu tindak pidana. Pelaku

tindak pidana dapat diwajibkan untuk membayar ganti rugi, melakukan kerja sosial, atau tindakan wajar lainnya yang diperintahkan oleh penegak hukum atau pengadilan.

Pendekatan keadilan restoratif dalam hukum pidana memiliki kekuatan yang mampu memulihkan hubungan antar pihak yang menjadi pelaku dan yang menjadi korban. Juga memiliki kekuatan untuk mencegah adanya permusuhan lebih mendalam antar para pihak dan mendorong rekonsiliasi antara pihak pelaku dan korban secara sukarela. Kekuatan lainnya ialah mendorong adanya partisipasi warga masyarakat lainnya, misalnya anggota keluarga atau tetangga serta menekankan pentingnya peran korban dalam suatu proses menuju keadilan. Dari sisi korban, keadilan restoratif memberi kekuatan untuk memberi kesempatan pada pelaku untuk mengungkapkan rasa penyesalan kepada korban dan lebih baik bila difasilitasi bertemu dalam pertemuan yang dilakukan secara profesional.<sup>39</sup>

Perspektif keadilan restoratif ini sebagai akibat adanya pergeseran hukum dari *lex talionis* atau *retributive justice* dengan menekankan pada upaya pemulihan (*restorative*). Dalam upaya pemulihan korban bilamana dengan pilihan pendekatan yang lebih *retributive* dan *legalistic* sulit untuk mengobati luka korban. Maka keadilan restoratif berupaya untuk

---

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm. 10

menekankan tanggung jawab pelaku atas perilakunya yang menyebabkan kerugian orang lain.<sup>40</sup>

Gerakan *restorative justice* awalnya dimulai sebagai upaya untuk memikirkan kembali kebutuhan dan peran implisit dalam kejahatan. Wacana *restorative justice* tersebut peduli tentang kebutuhan yang tidak terpenuhi dalam proses peradilan biasa. Mereka yang terlibat dalam gerakan ini juga khawatir bahwa pemahaman yang berlaku peserta yang sah atau “*stakeholder*” dalam keadilan itu terlalu membatasi. Keadilan restoratif memperluas lingkaran pemangku kepentingan pihak yang memiliki kepentingan atau berdiri dalam peristiwa atau kasus, bukan hanya sekedar pemerintah dan pelaku, namun juga termasuk korban dan anggota masyarakat.

Menurut prinsip-prinsip dasar, sebuah “hasil restoratif” adalah kesepakatan yang dicapai sebagai hasil dari suatu proses restoratif. Perjanjian tersebut mungkin termasuk rujukan ke program-program seperti reparasi, restitusi, dan masyarakat jasa, ditujukan untuk memenuhi kebutuhan individu dan kolektif dan tanggung jawab berbagai pihak dan mencapai reintegrasi korban dan pelaku.

*Restorative justice* bertujuan untuk memberdayakan para korban, pelaku, keluarga, dan masyarakat untuk memperbaiki suatu perbuatan melawan hukum dengan menggunakan kesadaran dan keinsyafan sebagai

---

<sup>40</sup> Siswanto Sunarso, *Viktimologi Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 157

landasan untuk memperbaiki kehidupan bermasyarakat menjelaskan bahwa konsep *restorative justice* pada dasarnya sederhana.<sup>41</sup> *Restorative justice* merupakan teori keadilan yang menekankan pada pemulihan kerugian yang disebabkan oleh perbuatan pidana.

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

Hukum berfungsi sebagai pedoman bagi setiap individu dalam bertindak, karena kehidupan bermasyarakat pada dasarnya menyerupai suatu permainan yang memiliki aturan-aturan tertentu. Aturan tersebut dibuat untuk menciptakan keteraturan dan memberikan kejelasan mengenai apa yang dapat diharapkan dari setiap tindakan manusia dalam interaksi sosialnya. Dengan demikian, hukum berperan penting dalam menjaga keseimbangan dan mengarahkan perilaku agar sesuai dengan norma yang berlaku dalam masyarakat.

Hukum juga dapat dipahami sebagai *rules of conduct for men's behavior in a society*, yakni aturan perilaku manusia dalam kehidupan bermasyarakat. Melalui hukum, ketidakpastian dapat dihilangkan karena hukum memberikan kepastian dan jaminan atas tindakan-tindakan yang dilakukan, sehingga perubahan sosial dapat berlangsung secara tertib dan terkendali. Dengan adanya hukum, setiap individu memiliki panduan yang jelas dalam bertindak, serta perlindungan dari tindakan yang sewenang-wenang.

---

<sup>41</sup> Hanafi Arief dan Ningrum Ambarsari, Penerapan Prinsip Restorative Justice Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia, *Al-Adl: Jurnal Hukum*, Vol. 10, No. 2, 2018, hlm. 173-190.

Menurut Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, sebagai suatu sistem, hukum memiliki berbagai fungsi yang saling berkaitan dan membentuk satu kesatuan yang utuh dalam menjaga keteraturan, menegakkan keadilan, serta mewujudkan kesejahteraan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, yaitu : <sup>42</sup>

- a. Hukum berfungsi sebagai kontrol sosial, di sini hukum memuat norma-norma yang mengontrol perilaku individu dalam berhadapan dengan kepentingan individu-individu;
- 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>43</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.

---

<sup>42</sup> Edi Setiadi dan Rena Yulia, *Hukum Pidana Ekonomi*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hlm. 6.

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 2-3.

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.

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>44</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.

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

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm 3-4.

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

c. *Emansipative*.<sup>45</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 penunjang aspirasi masyarakat, budaya hukum, kesadaran hukum, penegakan hukum, dan lain-lain.

Aubert menyatakan bahwa fungsi hukum dalam masyarakat adalah sebagai berikut :<sup>46</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

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

<sup>46</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *op.cit.*, hlm. 74.

akibat-akibatnya, seperti larangan-larangan, tuntutan-tuntutan, pemidanaan dan pemberian ganti rugi.<sup>47</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>48</sup>

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. Sejauhmana 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>49</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>50</sup>

Tujuan akhir dari hukum adalah untuk mencapai kesejahteraan dan keadilan sosial. Keadilan adalah merupakan hak manusia yang paling

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 75.

<sup>50</sup> Edi Setiadi dan Rena Yulia, *loc.cit.*

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>51</sup>

Dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan 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>52</sup>

Dalam sejarah perkembangan ilmu hukum dikenal 3 (tiga) jenis aliran konvensional tentang tujuan hukum, yaitu :<sup>53</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 :

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm. 8 dan 9.

- 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 berdasar-kan 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 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>54</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>55</sup>

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>56</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 jangkauan dari hukum adalah semua peran-peran yang majemuk ini memperlihatkan sifat yang khaostis, fungsi sistem di sini adalah mereduksi kompleksitas menjadikannya

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 47.

<sup>56</sup> I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, Setara Press, Malang, 2018, hlm. 139 dan 140.

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;
- 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>57</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;

---

<sup>57</sup> Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2011, hlm. 54 dan 55.

- 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.

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>58</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>58</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 meng- hubungkan dunia filsafat dengan dunia kenyataan dengan cara mem- bangun 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, desain-desain pem-bentukan dan penyelenggaraan hukum yang hendak dipilih. Penetapan konsep ini merupakan tahap awal yang sangat penting bagi proses pembentukan penyelenggaraan dan pembangunan hukum suatu masya-rakat. Arti pentingnya terletak pada potensi yang dimiliki oleh suatu konsep hukum yang pada gilirannya merupakan dasar bagi penyeleng-garaan 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>59</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>59</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>60</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 dataran Eropa, disebarkan di Eropa daratan dan daerah-daerah jajahannya. Sistem ini adalah sistem hukum yang paling umum di dunia

---

<sup>60</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>61</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>62</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>63</sup>

---

<sup>61</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, 2019, hlm 25

<sup>62</sup> *Ibid*

<sup>63</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, yurisdiksinnnya (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>64</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>64</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>65</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>66</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>65</sup> Sambas, Leonarda, *Teori-Teori Hukum Klasik dan Kontemporer*, Ghalia Indonesia. Jakarta, 2016 hlm 05

<sup>66</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 hukummenyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat danmenjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

### 3) Budaya Hukum

Kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman<sup>67</sup> adalah sikap manusia terhadap hukumdan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, ataudisalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggikesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah polapikir 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>67</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>68</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>68</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 Sajipto 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 Kewenangan dan Teori Hukum Progresif)

#### a. 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 mem-peroleh wewenang tersebut, yakni sebagai berikut :<sup>69</sup>

- 1) Atribusi, pemberian kewenangan oleh pembentuk undang-undang ke-pada organ atau badan/pejabat pemerintah, inilah yang disebut “atribusi”. Dalam konteks ini “pembentuk undang-undang” mencipta-kan suatu wewenang pemerintahan “yang baru”, dan menyerahkannya kepada suatu lembaga/organ pemerintahan. Penyerahan wewenang itu bisa kepada lembaga/organ pemerintahan

---

<sup>69</sup> I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *op.cit.*, hlm. 156-159.

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), menjelaskan inti teori atribusi cara memperoleh wewenang pemerintahan dideskripsikan, sebagai berikut :<sup>70</sup>

- a) Atribusi merupakan cara yang normal untuk memperoleh we-wenang pemerintahan;
- b) Atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil;
- c) Atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pem-beriannya atau didistribusinya kepada organ tertentu;
- d) Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya di-tetapkan dalam undang-undang dasar, dan pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan;
- e) 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

---

<sup>70</sup> Philipus M. Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 11.

Indonesia Tahun 1945 : “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah-an”, Pasal 76 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup : “Menteri, Gubernur, atau Bupati dapat menerapkan sanksi administratif 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.

2) 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 memahami konsep delegasi. Dalam artikel 10:3 AWB, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat “*besluit*”) oleh pejabat 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>71</sup>

- a) Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
  - b) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
  - c) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
  - d) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
  - e) Adanya peraturan kebijakan (*beleidregel*) untuk memberikan ins-truksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.
- 3) 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 di-

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, hlm. 13.

cermati penjelasan H.D van Wijk/Konijnenbelt, yang intinya, sebagai berikut :<sup>72</sup>

- a) 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;
- b) Pada mandat kita tidak bisa berbicara tentang pemindahan wewenang dalam arti yuridis;
- c) 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;
- d) Pemberi mandat (mandatans) juga tetap dapat menangani sendiri wewenang bilamana ia kehendaki, dan bisa memberikan segala petunjuk kepada para mandatarisnya; dan
- e) Pada akhirnya pemberi mandat (mandatans) lah yang secara yuridis bertanggungjawab dan bertanggung gugat atas tindakan atau keputusan penerima mandat (mandataris),

---

<sup>72</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintahan*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 54.

karena keputusan yang diambil berdasarkan mandat, dan perkataan mandataris secara yuridis tidak lain dari perkataan mandatars;

f) Mandat dapat juga terjadi kepada “bukan bawahan”, yakni dengan syarat :

- i. Mandataris menerima pemberian mandat;
- ii. Wewenang yang diberikan adalah wewenang sehari-hari; dan
- iii. Ketentuan perundang-undangan tidak menentang pemberian mandat itu.

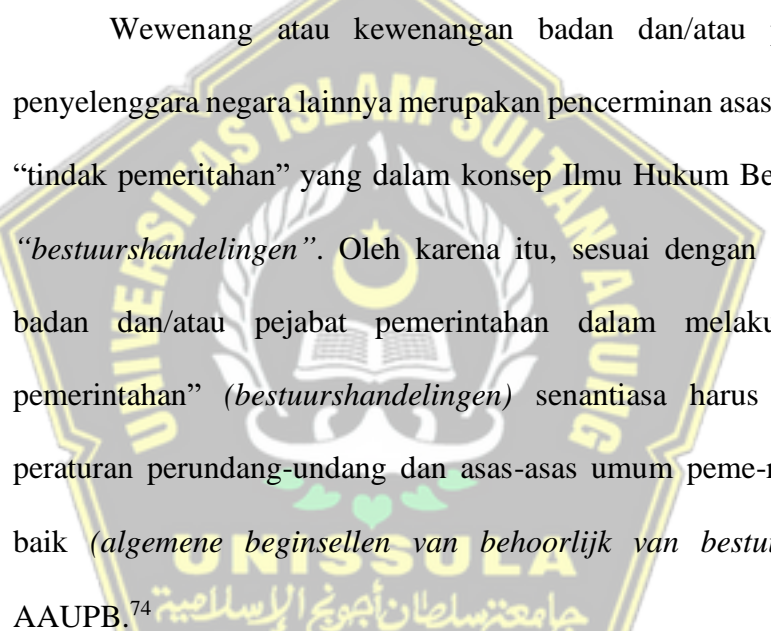
Menurut pandangan para ahli Hukum Administrasi, dari sisi tanggung jawab dan tanggung gugat dalam memperoleh wewenang pemerintahan berdasarkan delegasi dan mandat terdapat perbedaan prinsipial. Perbedaannya dalam hal tanggung jawab dan tanggung gugat jabatan, dapat disebutkan pada :<sup>73</sup>

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;

---

<sup>73</sup> I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *loc.cit.*

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 “tindak pemerintahan” (*bestuurshandelingen*) senantiasa harus ber-dasarkan peraturan perundang-undang dan asas-asas umum peme-rintahan yang baik (*algemene beginsellen van behoorlijk van bestuur*) disingkat AAUPB.<sup>74</sup> 

b. Teori Hukum Progresif

Menurut Gustav Radbruch, hukum idealnya harus memenuhi tiga nilai dasar, yaitu keadilan, kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*), dan kepastian hukum. Dari sudut pandang ini, penegakan hukum tidak dapat dipisahkan dari konteks sosialnya, karena merupakan bagian dari proses sosial yang dipengaruhi oleh lingkungan. Artinya, penegakan hukum

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm. 159 dan 160.

harus dipahami sebagai upaya mewujudkan nilai-nilai dasar hukum dalam kenyataan, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum secara seimbang.<sup>75</sup>

Sementara itu, hukum progresif hadir sebagai gerakan pembaruan hukum yang berorientasi pada perubahan cepat dan mendasar, baik dalam tataran teori maupun praktik. Hukum progresif berupaya melakukan pembebasan terhadap cara berpikir hukum yang kaku, dengan prinsip bahwa hukum ada untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Hukum tidak diciptakan demi dirinya sendiri, tetapi untuk menjunjung tinggi harkat, martabat, kebahagiaan, dan kesejahteraan manusia.<sup>76</sup>

Hukum progresif juga mengajukan kritik terhadap sistem hukum liberal yang diwarisi dari tradisi Barat, termasuk sistem hukum Indonesia yang masih terpengaruh olehnya. Perubahan besar terjadi ketika hukum pra-modern bergeser menjadi hukum modern, di mana hukum kehilangan ruh keadilannya dan berubah menjadi institusi publik yang bersifat birokratis dan formalistik. Akibatnya, hanya peraturan perundang-undangan yang dibuat lembaga legislatif yang dianggap sah sebagai hukum, sehingga mengabaikan nilai-nilai kemanusiaan yang menjadi esensinya.<sup>77</sup>

Progresifisme hukum mengajarkan bahwa hukum bukan raja, tetapi alat untuk menjabarkan dasar kemanusiaan yang berfungsi

---

<sup>75</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 19

<sup>76</sup> Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2007, hlm. 154

<sup>77</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Muhammadiyah Press University, Surakarta, 2004, hlm. 20

memberikan rahmat kepada dunia dan manusia. Asumsi yang mendasari progresifisme hukum adalah pertama hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri, kedua hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final, ketiga hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan.<sup>78</sup>

Hukum progresif dimulai dari suatu asumsi dasar, hukum adalah institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia. Hukum tersebut tidak mencerminkan hukum sebagai institusi yang mutlak serta final, melainkan ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia.<sup>79</sup>

Menurut Bagir Manan, rumusan Undang-Undang yang bersifat umum, tidak pernah menampung secara pasti setiap peristiwa hukum.<sup>80</sup> Hukum bukanlah sesuatu skema yang final (*finie scheme*), namun terus bergerak, berubah, mengikuti dinamika kehidupan manusia.<sup>81</sup> Dalam perspektif hukum progresif, menolak rasionalitas di atas segalanya. Tujuan lebih besar dari hukum adalah keadilan dan kebahagiaan. Kebahagiaan inilah yang ditempatkan di atas segala-

---

<sup>78</sup>*Ibid.*

<sup>79</sup> *Op Cit*, Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, hlm. 1.

<sup>80</sup> Bagir Manan, *Suatu Tinjauan terhadap Kekuasaan Kehakiman dalam Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004*, Mahkamah Agung RI, Jakarta, 2005, hlm. 209.

<sup>81</sup>*Ibid.* hlm. VII

galanya.<sup>82</sup> Karakteristik dari hukum progresif menurut Satjipto Raharjo, yaitu: <sup>83</sup>

- 1) Hukum ada untuk mengabdikan kepada masyarakat.
- 2) Hukum progresif akan tetap hidup karena hukum selalu berada pada statusnya sebagai *law in the making* dan tidak pernah bersifat final sepanjang manusia itu ada, maka hukum progresif akan terus hidup dalam menata kehidupan masyarakat.
- 3) Dalam hukum progresif selalu melekat etika dan moralitas kemanusiaan yang sangat kuat, yang akan memberikan respon terhadap perkembangan dan kebutuhan manusia serta mengabdikan pada keadilan, kesejahteraan

Menurut Satjipto Raharjo, Hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan zaman dengan segala dasar di dalamnya, serta mampu melayani kepentingan masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri.<sup>84</sup>

Dilihat dari kemunculannya, hukum progresif bukanlah sesuatu yang kebetulan, bukan sesuatu yang lahir tanpa sebab, dan juga bukan sesuatu yang jatuh dari langit. Hukum progresif adalah bagian dari proses pencarian kebenaran yang tidak pernah berhenti. Hukum progresif-yang dapat dipandang sebagai yang sedang mencari jati diri bertolak dari

---

<sup>82</sup>*Ibid.* hal 12

<sup>83</sup> Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika. Jakarta, 2010, hlm. 46

<sup>84</sup> Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2006, hlm. ix.

realitas empirik tentang bekerjanya hukum di masyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum dalam setting Indonesia akhir abad ke-20. Dalam proses pencariannya itu, Prof. Tjip kemudian berkesimpulan bahwa salah satu penyebab menurunnya kinerja dan kualitas penegak hukum di Indonesia adalah dominasi paradigma positivisme dengan sifat formalitasnya yang melekat.<sup>85</sup>

Dalam pandangan hukum progresif, kebijakan yang tidak memberikan kemanfaatan sosial bagi masyarakat dianggap sebagai bentuk penyimpangan dari tujuan utama hukum. Kondisi ini menunjukkan bahwa ilmu ekonomi seolah menjadi “tombol kematian” bagi kepentingan publik, terutama karena arah kebijakan ekonomi Indonesia masih cenderung positivistik dan berpihak pada kepentingan neo-liberalisme. Sistem ekonomi semacam ini sering kali menempatkan hukum sebagai instrumen yang melayani akumulasi modal global, bukan kesejahteraan rakyat. Akibatnya, muncul fenomena globalisasi hukum yang disesuaikan dengan kepentingan pragmatis dan orientasi pasar bebas. Dalam konteks ini, mekanisme hukum yang berlaku lebih mencerminkan paradigma pembangunan ekonomi neo-liberal yang bahkan telah merasuki ranah positivisme hukum, menjauhkan hukum dari nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan sosial.

---

<sup>85</sup> Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2003, hlm. 22-25.

Paradigma hukum progresif secara tegas menolak arus utama (mainstream) tersebut. Hukum tidak boleh hanya berpusat pada mekanisme formal atau aturan tertulis semata. Hukum progresif membalik cara pandang itu dengan menjadikan kejujuran, ketulusan, empati, dan kepedulian sebagai mahkota penegakan hukum. Orientasi utamanya bukan lagi pada kepentingan kekuasaan atau kepastian prosedural, melainkan pada kepentingan manusia yakni kesejahteraan, kebahagiaan, dan kemuliaan hidupnya. Dalam paradigma ini, para penegak hukum diposisikan sebagai ujung tombak perubahan sosial, bukan sekadar pelaksana undang-undang, tetapi juga agen moral dan kemanusiaan yang membawa semangat keadilan substantif.<sup>86</sup>

Dalam kerangka berpikir hukum progresif, revitalisasi hukum tidak dilakukan dengan sekadar mengubah peraturan, melainkan melalui kreativitas dan keberanian pelaku hukum dalam mengaktualisasikan nilai-nilai hukum sesuai konteks ruang dan waktu. Perubahan hukum tidak harus menunggu proses legislasi yang panjang, karena esensi hukum progresif terletak pada kemampuan pelaku hukumnya untuk memaknai dan menafsirkan hukum secara dinamis dan manusiawi.<sup>87</sup>

Seorang penegak hukum progresif tidak menolak keberadaan suatu aturan, meskipun aturan tersebut mungkin tidak aspiratif atau kurang mencerminkan keadilan. Sebaliknya, ia berupaya melakukan

---

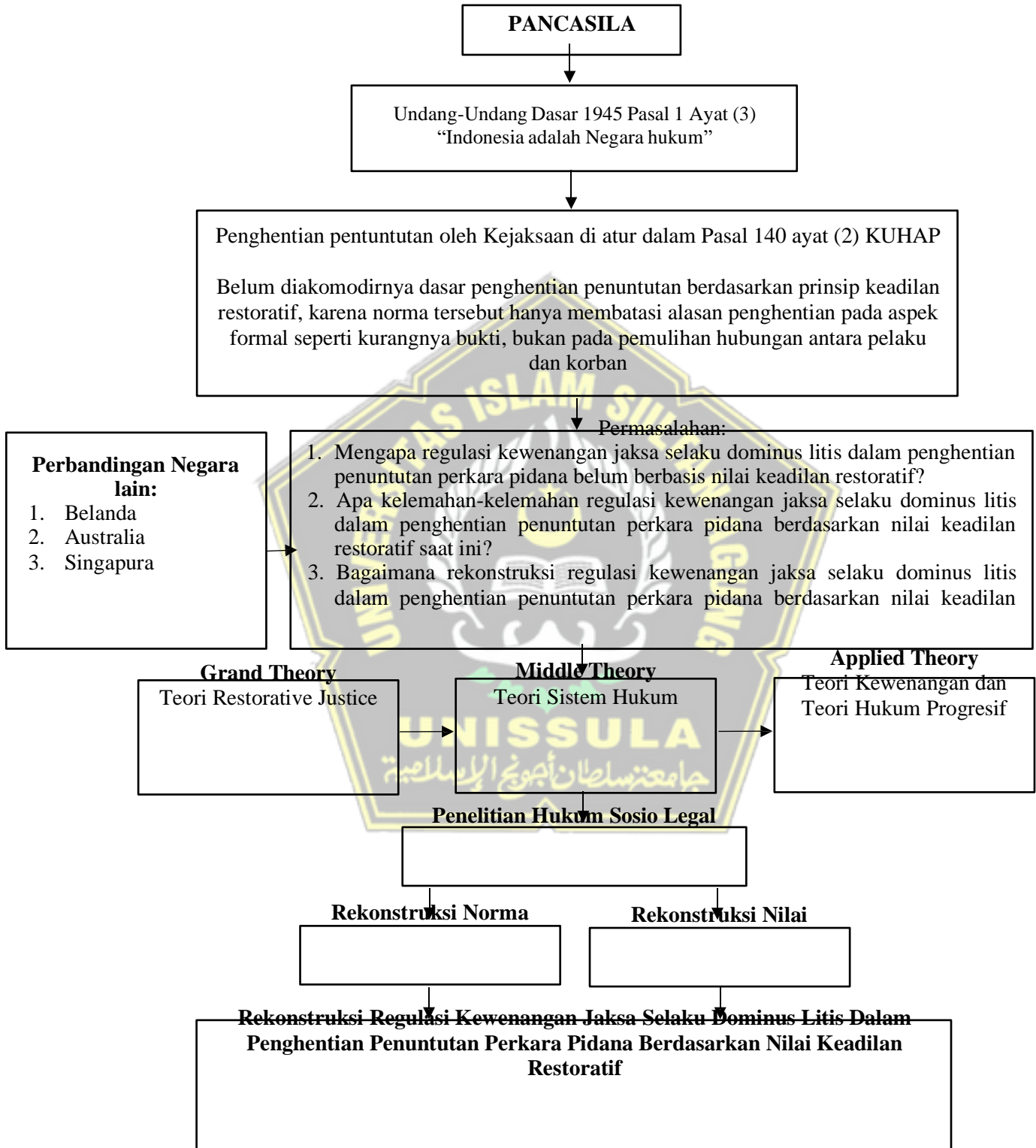
<sup>86</sup> Sudjiono Sastroatmojo, Konfigurasi Hukum Progresif, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.8 No 2 September 2005, hlm 186.

<sup>87</sup> Satjipto Rahardjo, *Menggagas Hukum Progresif Op Cit* hlm. 3-4.

interpretasi baru yang lebih substantif agar aturan tersebut tetap dapat memberi manfaat dan menghadirkan keadilan bagi pencari keadilan. Melalui pendekatan ini, hukum tidak lagi dipahami secara kaku sebagai teks yang membelenggu, melainkan sebagai sarana moral dan kemanusiaan yang dapat ditafsirkan secara kontekstual. Tujuannya bukan sekadar menegakkan legalitas, tetapi mewujudkan keadilan dan kebahagiaan manusia sebagai inti dari hukum itu sendiri.



## G. Kerangka Pemikiran



## H. Metode Penelitian

### 1. Paradigma Penelitian

Paradigma merupakan cara pandang atau kerangka berpikir yang digunakan untuk memahami kompleksitas realitas dunia nyata. Paradigma tertanam kuat melalui proses sosialisasi di kalangan para penganut dan praktisinya, sehingga menjadi acuan dalam menilai apa yang dianggap penting, sah, dan masuk akal. Selain itu, paradigma juga bersifat normatif, karena memberikan petunjuk mengenai apa yang harus dilakukan tanpa perlu melalui proses pertimbangan eksistensial atau epistemologis yang panjang. Dengan demikian, paradigma berfungsi sebagai dasar bagi seseorang dalam memandang dan menafsirkan realitas sosial.<sup>88</sup>

Dalam penelitian ini digunakan paradigma konstruktivisme, yaitu paradigma yang hampir menjadi antitesis dari paham positivisme yang menekankan pada objektivitas dan pengamatan empiris untuk menemukan realitas atau ilmu pengetahuan. Paradigma konstruktivisme berpandangan bahwa ilmu sosial merupakan hasil dari analisis sistematis terhadap tindakan sosial yang bermakna secara sosial (*socially meaningful action*). Melalui pengamatan langsung dan mendalam terhadap pelaku sosial, paradigma ini berupaya memahami bagaimana individu menciptakan, memelihara, dan mengelola dunia sosial mereka sendiri. Dengan kata lain,

---

<sup>88</sup> Deddy Mulyana, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2003, hlm. 9.

konstruktivisme menempatkan manusia sebagai subjek aktif dalam membangun realitas sosialnya, bukan sekadar objek yang diamati.<sup>89</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 yang diambil individu dalam memandang dunia adalah valid, dan perlu adanya rasa menghargai atas pandangan tersebut.<sup>90</sup>

Paradigma konstruktivis memiliki sejumlah karakteristik yang membedakannya dari paradigma lain, terutama dilihat dari tiga aspek utama: ontologi, epistemologi, dan metodologi. Dari sisi ontologi, paradigma konstruktivis memandang kenyataan sebagai sesuatu yang memang ada, namun bersifat majemuk dan relatif, karena setiap individu memberikan makna yang berbeda terhadap realitas yang dihadapinya. Dengan demikian, realitas sosial tidak dipahami sebagai sesuatu yang tunggal dan objektif, melainkan sebagai hasil dari konstruksi makna yang dibentuk oleh pengalaman dan interaksi manusia.

Dari segi epistemologi, paradigma konstruktivis menggunakan pendekatan subjektif, sebab hanya melalui pendekatan ini peneliti dapat memahami bagaimana individu membentuk dan menafsirkan makna

---

<sup>89</sup> Dedy N. Hidayat, *Paradigma dan Metodologi Penelitian Sosial Empirik Klasik*, Departemen Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 3.

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm. 4 dan 5.

terhadap realitas sosial. Pengetahuan dianggap sebagai hasil dari interaksi antara peneliti dan subjek penelitian, sehingga kebenaran bersifat kontekstual dan bergantung pada proses interpretasi yang terjadi dalam hubungan tersebut.

Sementara itu, dari aspek metodologi, paradigma konstruktivis menggabungkan berbagai bentuk pengkonstruksian makna dan menyatukannya dalam suatu konsensus interpretatif. Proses ini melibatkan dua aspek utama, yaitu hermeneutik dan dialektik. Hermeneutik merupakan kegiatan menafsirkan makna dari teks, percakapan, tulisan, atau simbol-simbol yang muncul dalam interaksi sosial, sedangkan dialektik adalah proses dialogis yang digunakan peneliti untuk memahami pemikiran subjek penelitian dan membandingkannya dengan perspektif peneliti sendiri. Melalui perpaduan dua aspek tersebut, paradigma konstruktivis berupaya mengungkap makna mendalam dari tindakan sosial yang tidak dapat dijelaskan hanya melalui data empiris semata.<sup>91</sup>

## 2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini bersifat deskriptif analitis, karena peneliti berupaya menggambarkan dan memaparkan secara mendalam mengenai subjek dan objek penelitian, kemudian melakukan analisis terhadap hasil temuan tersebut untuk menarik kesimpulan yang relevan. Disebut deskriptif, karena penelitian ini bertujuan memperoleh gambaran yang jelas,

---

<sup>91</sup> *Ibid.*

terperinci, dan sistematis mengenai fenomena yang diteliti.<sup>92</sup> Sementara itu, disebut analitis, karena data yang diperoleh baik dari penelitian kepustakaan maupun dari kasus konkret akan dianalisis secara mendalam guna menemukan pemecahan terhadap permasalahan hukum yang dikaji, sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

### 3. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan *socio-legal research*. Penelitian hukum sosiolegal atau dikenal dengan sebutan non-doktrinal mewakili cara yang relatif baru dalam mempelajari hukum secara konteks sosial dan politik lebih luas dengan menggunakan berbagai pendekatan. Metode lain diambil dari disiplin ilmu sosial dan humaniora. Para pakar sosio-hukum merujuk pada keterbatasan penelitian doktrinal terlalu sempit cakupannya dan penerapan dalam pemahaman hukum dengan referensi terutama untuk kasus hukum. Metode hukum tradisional gagal mempersiapkan mahasiswa dan profesional hukum guna menjawab pertanyaan-pertanyaan non-doktrinal.

Penelitian sosio-legal atau non-doktrinal sebuah riset menggunakan metode yang diambil dari disiplin ilmu lain guna menghasilkan data empiris menjawab pertanyaan penelitian. Hal tersebut bisa berupa permasalahan, kebijakan, atau reformasi terhadap undang-undang yang ada. Sebuah hukum temuan non-doktrinal dapat bersifat kualitatif dan sebuah temuan

---

<sup>92</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 183.

non-doktrinal dogmatis dapat menjadi bagian dari skala proyek besar. Pendekatan non-doktrinal memungkinkan peneliti melakukan penelitian dengan menganalisis hukum dari sudut pandang disiplin ilmu lainnya, dan menerapkan disiplin ilmu dengan menyusun undang-undang.<sup>93</sup>

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Statute approach digunakan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tindak pidana pornografi, sedangkan case approach diterapkan untuk menganalisis kasus-kasus konkret yang telah terjadi sebagai bahan perbandingan dan pengujian penerapan hukum dalam praktik. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) terhadap regulasi dan praktik penegakan hukum tindak pidana pornografi di berbagai negara. Melalui pendekatan ini, diharapkan dapat ditemukan perbedaan dan persamaan dalam sistem penegakan hukum, serta diperoleh titik kesesuaian antara asas hukum dan konstruksi norma yang dapat diadaptasi ke dalam sistem hukum Indonesia agar lebih responsif terhadap nilai-nilai keadilan sosial dan moral bangsa.

#### 4. Jenis dan Sumber Data

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

---

<sup>93</sup> Ika Atikah, et. al., <https://repository.penerbitwidina.com/publications/569735/pengantar-metode-penelitian-hukum-sosio-legal> diakses pada 1 November 2025

a. Data Primer

Data primer merujuk pada data yang dikumpulkan secara langsung dan khusus untuk tujuan penelitian tertentu. Data ini dihasilkan melalui penelitian baru yang dilakukan oleh peneliti. Data primer diperoleh melalui metode penelitian seperti survei, wawancara, observasi langsung, atau eksperimen yang dilakukan oleh peneliti sendiri atau tim penelitian.

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>94</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;
  - c) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
  - d) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
  - e) UU No. 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;

---

<sup>94</sup> Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm. 173.

- f) Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.
- 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

Tujuan dari penelitian adalah untuk memperoleh data, maka metode pengumpulan data merupakan salah satu langkah yang paling penting dalam suatu penelitian. Peneliti yang melakukan penelitian tidak akan mendapatkan data yang diinginkan jika tidak mengetahui metode dalam pengumpulan data. Pengumpulan data dapat dilakukan dalam berbagai

setting, berbagai sumber, dan berbagai cara. Bila dilihat dari settingnya, data dapat dikumpulkan pada setting alamiah, pada laboratorium dengan metode eksperimen, di rumah dengan berbagai responden, pada suatu seminar, diskusi, di jalan dan lain-lain. Bila dilihat dari sumber datanya, maka pengumpulan data dapat menggunakan sumber primer dan sekunder. Selanjutnya bila dilihat dari segi cara atau teknik pengumpulan data, maka teknik pengumpulan data dapat dilakukan dengan studi lapangan dan studi kepustakaan.

a. Studi Lapangan

Data ini diperoleh dari lapangan tempat terjadinya realitas yang akan diselidiki. Metode ini digunakan untuk memperoleh data-data lapangan secara lengkap dan konkrit yang ada relevansinya dengan judul yang dibahas. Untuk mendapatkan data lapangan tersebut digunakan beberapa metode di antaranya menggunakan metode wawancara.

Wawancara atau interview adalah suatu bentuk komunikasi verbal. Jadi semacam percakapan yang bertujuan memperoleh informasi. Dalam interview diperlukan kemampuan untuk mengungkap buah pikiran orang lain.

Wawancara berfungsi deskriptif, yaitu melukiskan dunia secara nyata yang dialami oleh orang lain. Dari bahan-bahan tersebut peneliti dapat memperoleh gambaran yang lebih obyektif tentang masalah yang

diteliti. Metode ini peneliti gunakan untuk memperoleh informasi tentang penerapan peng dalam meningkatkan

b. Studi Kepustakaan

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 tersier.

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif dengan tujuan untuk memperoleh data deskriptif. Penelitian deskriptif bersifat non-hipotesis, sehingga dalam proses penelitiannya tidak diperlukan perumusan hipotesis. Pendekatan kualitatif digunakan untuk menggambarkan data dalam bentuk kata-kata atau kalimat, yang kemudian diklasifikasikan ke dalam kategori tertentu guna memperoleh kesimpulan yang relevan dengan fokus penelitian.<sup>95</sup>

Menurut Bogdan dan Taylor, analisis data kualitatif merupakan metode yang digunakan untuk mendeskripsikan dan menafsirkan data dalam bentuk kata-kata, baik yang berasal dari hasil wawancara, dokumen tertulis, maupun perilaku yang diamati secara langsung. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat memahami makna yang terkandung dalam data secara mendalam dan kontekstual. Setelah proses analisis dilakukan terhadap

---

<sup>95</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Yogyakarta, 1991, hlm. 236.

seluruh data yang diperoleh—baik data primer maupun data sekunder peneliti kemudian akan menyusun hasil analisis tersebut secara sistematis dan terstruktur dalam bentuk laporan disertasi sebagai bentuk akhir dari penelitian ini.<sup>96</sup>

## J. 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 tindak pidana kekerasan fisik dalam rumah tangga berbasis nilai keadilan Pancasila.

**Tabel 1.**  
**Orisinalitas Penelitian**

Nama	Substansi	Novelty
<p>Muhammad Adri Kahamuddin</p> <p>Penghentian Penuntutan Perkara Pidana Berdasarkan Mediasi Penal Sebagai Penerapan Keadilan Restoratif</p> <p>Universitas Hasanuddin Makassar 2024</p>	<p>Hakikat mediasi penal sebagai bentuk penerapan konsep keadilan restoratif dalam penanganan tindak pidana tertentu oleh jaksa penuntut umum yang mengedepankan prinsip musyawarah dan mufakat sehingga terjadinya kesepakatan para pihak antara pelaku dan korban adalah merupakan pembaharuan hukum pidana nasional khususnya hukum</p>	<p>fokus penelitian ini pada rekonstruksi regulasi kewenangan jaksa sebagai <i>dominus litis</i> dalam penghentian penuntutan berdasarkan nilai keadilan restoratif yang belum diakomodir dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP. Berbeda dengan penelitian tentang hakikat mediasi penal yang hanya menyoroti penerapan konsep keadilan restoratif dalam praktik musyawarah antara pelaku dan korban, penelitian ini lebih menekankan pada pembaruan struktur dan substansi hukum penuntutan melalui rekonstruksi norma hukum, guna mempertegas kedudukan jaksa sebagai pengendali perkara (<i>dominus litis</i>)</p>

<sup>96</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rosdakarya, Bandung, 1991, hlm. 4.

	pidana formil tanpa melalui jalur litigasi.	yang memiliki legitimasi dalam melakukan penghentian penuntutan secara restoratif.
<p>Raymond Ali</p> <p>Pembaruan Kaidah Hukum Penghentian Penuntutan Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia</p> <p>Universitas Hasanuddin Makassar 2021</p>	<p>Bentuk penghentian penuntutan saat ini baik berdasarkan asas legalitas maupun asas oportunitas ditinjau dari aspek keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan, secara substantif ternyata masih memiliki kelemahan, yaitu tidak memberikan perlindungan terhadap kelompok rentan, kurang memberi manfaat untuk kepentingan masyarakat luas, serta masih terdapat permasalahan hukum yang tidak diatur dari sisi legalitas.</p>	<p>Disertasi ini menghadirkan kebaruan dengan mengusulkan sinkronisasi antara Peraturan Kejaksaan No. 15 Tahun 2020 dengan KUHAP Pasal 140 ayat (2), yang selama ini belum mengakomodasi penghentian penuntutan berbasis keadilan restoratif.</p> <p>Penelitian ini tidak hanya menitikberatkan pada mekanisme musyawarah antara korban dan pelaku, tetapi lebih menekankan pada rekonstruksi hukum positif untuk memperkuat posisi jaksa sebagai pengendali perkara dalam mewujudkan keadilan yang berlandaskan nilai-nilai keadilan Pancasila.</p>
<p>Fajar Rudi Manurung</p> <p>Kebijakan Penegakan Hukum Melalui Restoratif Justice Pada Proses Penuntutan Dan Persidangan Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia</p> <p>Universitas Sumatera Utara Medan 2025</p>	<p>Penghentian perkara pidana berdasarkan keadilan restoratif sangat diperlukan, harus ada kesamaan (harmonisasi) tentang ketentuan dan syarat keadilan restoratif, pada tahap proses penyidikan, penuntutan dan persidangan.</p> <p>Penghentian perkara pidana berdasarkan Keadilan restoratif dimasukkan dalam ketentuan hukum acara pidana tentang penghentian perkara pidana di luar pengadilan (non penal) dan di dalam pengadilan (penal) untuk memberikan legalitas dan</p>	<p>Disertasi ini menawarkan kebaruan pada dimensi struktur hukum melalui penguatan posisi institusional dan kewenangan jaksa dalam penghentian penuntutan sebagai bentuk aktualisasi asas dominus litis, sekaligus mendorong rekonstruksi sistem penegakan hukum pidana yang selaras dengan prinsip keadilan Pancasila.</p>

	ditunjuknya tim independen sebagai mediator dalam mencapai perdamaian antara korban dan pelaku.	
--	---	--

## K. 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 Teori, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Orisinalitas Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

### BAB II : Tinjauan Pustaka

Pada Bab Kedua ini diuraikan tentang telaah pustaka yang dibangun berdasarkan kajian terhadap regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana berdasarkan nilai keadilan restoratif, yakni tinjauan umum tentang kejaksaan, tinjauan umum tentang Penghentian Penuntutan, tinjauan umum tentang Keadilan Restoratif, serta tinjauan umum tentang Keadilan.

BAB III : Regulasi Kewenangan Jaksa Selaku Dominus Litis Dalam Penghentian Penuntutan Perkara Pidana Saat Ini Belum Berbasis Nilai Keadilan Restoratif

Pada Bab Ketiga yang berisikan hasil dari analisa terkait dengan permasalahan pertama dengan menguraikan berdasarkan data lapangan dan data kepustakaan untuk menelaah alasan kewenangan jaksa dalam penghentian penuntutan perkara pidana belum berdasarkan nilai keadilan restoratif.

BAB IV : Kelemahan-Kelemahan Regulasi Kewenangan Jaksa Selaku Dominus Litis Dalam Penghentian Penuntutan Perkara Pidana Saat Ini

Pada Bab Keempat diuraikan mengenai kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan jaksa dalam penghentian penuntutan perkara pidana berdasarkan nilai keadilan restoratif saat ini, baik kelemahan dalam substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum

BAB V : Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Jaksa Selaku Dominus Litis Dalam Penghentian Penuntutan Perkara Pidana Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif

Pada Bab Kelima merupakan hasil dari permasalahan keempat yang berkaitan dengan penyelesaian dari kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana berdasarkan nilai keadilan

restoratif, 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 Kewenangan

##### 1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan. Namun kewenangan juga diartikan yaitu: Untuk menerapkan dan menegakkan hukum; Ketaatan yang pasti; Perintah; Memutuskan; Pengawasan; Yurisdiksi; atau kekuasaan.<sup>97</sup> Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan “kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik”.<sup>98</sup> selanjutnya, Istilah wewenang atau kewenangan secara konseptual sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan, karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang

---

<sup>97</sup> Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 185.

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

diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>99</sup>

Dalam konsep Hukum Tata Negara, kewenangan atau wewenang dideskripsikan sebagai “*rechtsmacht*” (kekuasaan hukum). Dalam hukum publik, wewenang terkait kekuasaan<sup>100</sup> terdapat sedikit perbedaan antara kewenangan (*Authority, gezag*) adalah apa yang disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu dari kewenangan. Kewenangan dalam bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili lazim disebut kompetensi atau yurisdiksi.

Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu : pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh dimaksudkan, bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum; komponen dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas; dan komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standart yang jelas (untuk wewenang umum), dan standart khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Secara yuridis, wewenang

---

<sup>99</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

<sup>100</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, *Yuridika*, Vol. 5, No. 6, Tahun XII, 1997, hlm.

merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum.<sup>101</sup>

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.<sup>102</sup> Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan kepada bawahannya yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. *Proses delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu : menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.<sup>103</sup>

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut : “Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya

---

<sup>101</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 68

<sup>102</sup> Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 170.

<sup>103</sup> *Ibid*, hlm. 172.

bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit”.<sup>104</sup> Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada ditangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh: Pembentukan undang-undang (disebut penafsiran otentik); Hakim atau kekuasaan yudisial (disebut penafsiran yurisprudensi) dan Ahli hukum (disebut penafsiran doktrinal). Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>105</sup>

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut : “Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/ Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, hlm.2.

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 29.

Bila ditinjau secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>107</sup> Menurut Agus Roni Arbaben, analisis tentang kewenangan dengan mengutip pendapat beberapa sarjana/ ahli hukum, diantaranya menurut Frans Magnis Suseno, bahwa kewenangan adalah kekuasaan yang dilembagakan. Sedangkan menurut H.D Stoud, kewenangan adalah keseluruhan aturan-aturan yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.

Selanjutnya, menurut Nur Fatin, secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegdheid*” yang berarti wewenang atau berkuasa. Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam hukum tata pemerintahan (hukum administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Pengertian wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.

Wewenang juga merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Sebab di dalam wewenang tersebut mengandung hak dan kewajiban, bahkan di dalam hukum tata negara wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Artinya hanya

---

<sup>107</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 96

tindakan yang sah (berdasarkan wewenang) yang mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*).

Sementara itu menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR mengatakan bahwa, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat, sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, maka pengertian kewenangan adalah kemampuan untuk bertindak berdasarkan kekuasaan yang sah. Dikatakan kemampuan untuk bertindak sebab, kata bertindak mengandung arti berbuat, beraksi, berlaku, perbuatan, tindakan, dan langkah yang menunjukkan suatu kemampuan. Kemampuan itu harus didasarkan atas kekuasaan yang sah. Hukumlah yang melegitimasi kekuasaan, sehingga dikatakan sah, sehingga kewenangan lahir karena kekuasaan yang sah menurut hukum. Suatu tindakan pejabat publik dikatakan tidak sah (sewenang-wenang) jika tidak berdasar atas hukum. Perlu dipahami bahwa, antara kekuasaan dan kewenangan saling berkaitan namun tidak mempunyai arti yang sama.<sup>108</sup>

## **2. Sumber Kewenangan**

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam mengeluarkan Keputusan didukung oleh sumber kewenangan

---

<sup>108</sup> Agus Roni, *Loc.cit.*

tersebut. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi<sup>109</sup> :

- a. Kewenangan yang bersifat atributif (orisinil), yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*atributie : toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuurorgaan*). Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang mengaturnya. Dengan kata lain wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atributif ini di tunjukan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi/undang-undang dasar atau peraturan perundang-undangan.
- b. Kewenangan yang bersifat non atributif (non orisinil) yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non atributif bersifat insidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk

---

<sup>109</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Prees, Jakarta, 2010, hlm. 102

menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam politik hukum, pelimpahan wewenang dibedakan menjadi dua macam yaitu mandat dan delegasi. Dalam pelimpahan wewenang secara mandat terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (mandat : *eenbestuurorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*), mandat yang beralih hanya sebagian wewenang, pertanggungjawaban tetap pada mandans. Hal ini dijelaskan Ridwan HR : “...sementara pada mandat, penerima mandat, mandataris bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans) tanggung jawab akhir Keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans.”<sup>110</sup>

Pelimpahan wewenang secara delegasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lain (*delegatie : overdrach van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*) yang beralih adalah seluruh wewenang dari delegans, maka yang bertanggung jawab sepenuhnya adalah delegataris<sup>111</sup>. Syarat-syarat delegasi menurut Hadjon adalah :

- a. Delegasi harus definitif dan pemberian delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

---

<sup>110</sup> *Ibid*, hlm. 105-106

<sup>111</sup> Philipus M Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1998, hlm. 9-10

- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

Atribusi, delegasi dan mandat adalah bentuk kewenangan organ (institusi) pemerintah yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa Kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu Keputusan yuridis yang benar.<sup>112</sup>

Menurut W. Riawan Tjandra, dalam bukunya Hukum Administrasi Negara, kewenangan diperoleh melalui tiga sumber, yaitu; a) atribusi, b) delegasi dan c) mandat. Atribusi ditentukan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang Undang Dasar atau ditetapkan oleh Undang-undang, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.<sup>113</sup> Seperti halnya yang disampaikan oleh Sovia Hasanah, dengan mengutip dari Ridwan HR, bahwa seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersurat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari

---

<sup>112</sup> F.A.M Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 209

<sup>113</sup> W. Riawan Tjandra, *Op.cit.*, hlm. 98-99

peraturan perundang-undangan tersebut, diperoleh melalui tiga cara, sebagai berikut:

- a. Atribusi (*atributie*) adalah wewenang pemerintahan yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, artinya wewenang pemerintah dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, wewenang ini kemudian disebut sebagai asas legalitas (*legalitebeginsel*), wewenang ini dapat didelegasikan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada.
- b. Delegasi (*delegatie*) adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan/organ pemerintahan yang lain. Sifat wewenang delegasi adalah pelimpahan yang bersumber dari wewenang atribusi (*atribute*) akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggung jawab penerima delegasi (delegataris). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya, dengan tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi, tetapi beralih kepada penerima delegasi.
- c. Mandat (*mandaat*) adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara atasan dengan bawahan, kecuali dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Ditinjau dari segi

tanggung jawabnya maka pada wewenang mandat (mandaat) tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*), penerima mandat (mandataaris) tidak dibebani tanggung jawab dan tanggung gugat atas wewenang yang dijalankan. Pada mandat, penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, sedangkan tanggung jawab akhir keputusan yang diambil penerima mandat tetap berada pada pemberi mandat.<sup>114</sup>

Terhadap pengertian mandat, S.F Marbun sebagaimana dikutip oleh Nomensen Sinamo menjelaskan, bahwa pengertian mandat menurut hukum tata negara dengan hukum administrasi negara ada perbedaan yang prinsipil, hal ini jika dikaitkan dengan penjelasan UUD 1945 (sebelum diamandemen) yang merujuk pada hubungan fungsional antara MPR dan Presiden, yakni Presiden sebagai mandataris MPR. Disini hubungan fungsional yang ada menggunakan istilah mandat (mandataris).

Perbedaan yang sangat prinsip, yakni berkaitan dengan tanggung jawab dan tanggung gugat pemberi mandat. Menurut hukum administrasi negara tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pemberi mandat, sedangkan Presiden sebagai mandataris MPR dimaknai Presiden bertanggung jawab kepada MPR, dan MPR bertanggung jawab kepada rakyat yang berdaulat, namun demikian

---

<sup>114</sup> *Ibid*

tanggung gugat tetap berada pada presiden, sebenarnya wewenang dimaksud cenderung wewenang delegasi.<sup>115</sup>

Selanjutnya, terkait dengan sumber-sumber kewenangan sebagaimana diurai di atas, Nur Fatim dengan mengutip pendapat dari Indroharto menjelaskan, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut; bahwa wewenang yang diperoleh secara “atribusi”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada wewenang yang diperoleh secara delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan lainnya. Jadi, Suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Sedangkan pada wewenang yang diperoleh secara mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau jabatan yang satu kepada yang lain. Selanjutnya Nur Fatim menyimpulkan, bahwa wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu; pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Pertama, komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Kedua, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan ketiga, komponen konformitas hukum yaitu, mengandung adanya standart wewenang yaitu

---

<sup>115</sup>Agus Roni, *Loc.cit.*

standart hukum (semua jenis wewenang) serta standart khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>116</sup>

Dari pengertian kewenangan dan wewenang di atas, kaitannya dengan lembaga penyidik, dapat ditarik kesimpulan, bahwa penyidik (Polri, PPNS, Ansum, Polisi Militer dan Oditur) dalam menjalankan wewenangnya, haruslah berdasarkan atau atas dasar legitimasi hukum atau undang-undang yang sah, sehingga tidak melakukan kewenangannya secara sewenang-wenang. Keabsahan kewenangan atau wewenang dari penyidik menjadi syarat mutlak di negara Indonesia sebagai negara hukum bukan negara kekuasaan.

### **3. Kewenangan Jaksa Dalam Melaksanakan Restorative Justice**

Penuntut umum berwenang menutup perkara demi kepentingan hukum salah satunya karena alasan telah ada penyelesaian perkara di luar pengadilan (afdoening buiten process), hal ini diatur dalam Pasal 3 ayat (2) huruf e Perja No 15 Tahun 2020. Perja tersebut pada Pasal 3 ayat (3) terdapat ketentuan apabila ingin menyelesaikan perkara di luar pengadilan untuk tindak pidana tertentu dengan maksimum denda dibayar sukarela atau telah ada pemulihan keadaan semula melalui restorative justice. Jaksa sebagai Dominus Litis atau sebagai “pengendali perkara” dapat menentukan urgensi dari jalannya sebuah perkara dengan mempertimbangkan apakah perkara tersebut dapat diselesaikan diluar pengadilan dengan mengacu kepada Perja No. 15 Tahun 2020.

---

<sup>116</sup> Nur Fatin, *Loc.cit.*

Perja No 15 Tahun 2020 dalam penerapan keadilan restoratif ini sudah cukup tegas diatur dalam peraturan tersebut akan tetapi masih terdapat batasan dalam penerapan restorative justice yaitu salah satunya bahwa penerapan keadilan restoratif tersebut dikecualikan terhadap tindak pidana narkoba dan tindak pidana diancam pidana minimal dan ancaman pidana tidak lebih dari 5 (lima) tahun. Di Mahkamah Agung melalui Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum telah mengeluarkan pula kebijakan mengenai keadilan restoratif (restorative justice), kebijakan terbaru ini yang dikeluarkan yaitu Keputusan Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1691/DJU/SK/PS.00/12/2020 Tentang Pemberlakuan Pedoman Penerapan Keadilan Restoratif (Restorative Justice), dimana dalam keputusan tersebut penerapan keadilan restoratif ruang lingkupnya hanya dapat dilakukan terhadap tindak pidana ringan, perkara anak, perkara narkoba dan perkara perempuan yang berhadapan dengan hukum saja. Sesuai dengan teori kepastian hukum yang diungkapkan oleh Gustav Radbruch, kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum dan dapat dikatakan bahwa kepastian hukum merupakan bagian dari upaya untuk dapat mewujudkan keadilan. Kepastian hukum sendiri memiliki bentuk nyata yaitu pelaksanaan maupun penegakan hukum terhadap suatu tindakan yang tidak memandang siapa individu yang melakukan. Melalui kepastian hukum, setiap orang mampu memperkirakan apa yang akan ia alami apabila ia melakukan suatu tindakan hukum tertentu. Restorative justice oleh kejaksaan dalam penyelesaian perkara pidana memiliki landasan hukum

yang kuat dari segi yuridis, sosiologis, dan filosofis. Hal ini juga berkontribusi dalam menjamin kepastian hukum dalam penerapan restorative justice, yang tidak hanya menyelesaikan perkara secara damai, tetapi juga membantu memperbaiki hubungan antara pelaku dan korban serta mengurangi *recidivism* dalam masyarakat.

Perja No. 15 Tahun 2020 memberikan kewenangan kepada jaksa guna menghentikan penuntutan suatu tindak pidana berdasarkan pendekatan keadilan restoratif. Pendekatan keadilan restoratif merupakan konsep yang saat ini banyak digunakan di berbagai negara sebagai alternatif dalam penyelesaian tindak pidana. Dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif, upaya dilakukan untuk mencapai perdamaian antara korban dan pelaku tindak pidana dengan cara mempromosikan solusi yang menguntungkan kedua belah pihak (*win-win solution*). Pendekatan ini menekankan pemulihan dan rekonsiliasi, di mana korban diharapkan mendapatkan penggantian atas kerugian yang dialaminya dan dapat memaafkan pelaku tindak pidana.

Dalam konteks penyelesaian perkara tindak pidana dengan keadilan restoratif, pendekatan ini memandang tindak pidana sebagai pelanggaran terhadap hubungan dan keseimbangan sosial, bukan hanya sebagai pelanggaran terhadap hukum semata. Tujuan utamanya adalah memulihkan kerusakan yang terjadi akibat tindak pidana dan membangun kembali hubungan yang rusak antara korban, pelaku, dan masyarakat. Dalam proses keadilan restoratif, korban memiliki peran aktif dalam penyelesaian perkara.

Mereka memiliki kesempatan untuk berbagi pengalaman mereka, mengekspresikan perasaan dan kebutuhan mereka, serta berpartisipasi dalam menentukan cara pemulihan yang tepat. Korban juga diberikan kesempatan untuk memperoleh kompensasi atau restitusi atas kerugian yang diderita. Selain itu, keadilan restoratif juga melibatkan pelaku tindak pidana. Pelaku dihadapkan pada konsekuensi dari perbuatannya dan didorong untuk bertanggung jawab atas tindakan mereka. Mereka diberikan kesempatan untuk memperbaiki kesalahan dan berkontribusi dalam proses pemulihan, seperti mengakui perbuatannya, meminta maaf, dan melakukan upaya untuk mengembalikan kerugian yang ditimbulkan. Selama proses keadilan restoratif, mediator atau fasilitator memainkan peran penting dalam memfasilitasi dialog antara korban dan pelaku. Dialog ini bertujuan untuk membangun pemahaman, empati, dan dukungan antara kedua belah pihak. Mediator membantu dalam mencapai kesepakatan yang memadai bagi korban dan mendorong pelaku untuk mengambil tanggung jawab atas tindakannya.

Penerapan Restorative Justice setidaknya harus memenuhi tiga hal meliputi:

1. Mengidentifikasi dan mengambil langkah untuk memperbaiki kerugian/kerusakan (*identifying and taking steps to repair harm*).
2. Melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*involving all stakeholders*).
3. Transformasi dari pola di mana negara dan masyarakat menghadapi pelaku dengan pengenaan sanksi pidana menjadi pola hubungan

kooperatif antara pelaku di satu sisi dengan masyarakat/korban dalam menyelesaikan masalah akibat kejahatan.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Kejaksaan**

### **1. Sejarah Kejaksaan**

Berabad-abad sebelum dikumandangkannya proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, yang pada detik itu juga Negara Republik Indonesia berdiri, suku-suku bangsa yang tersebar di seluruh tanah air pernah pula menikmati hidup dalam alam kemerdekaan. Berdasarkan riwayat sejarah tanah air Indonesia, di zaman bahari suku-suku bangsa Indonesia telah memiliki kebudayaan yang cukup tinggi serta sistem peradilan yang memadai untuk situasi dan kondisi lingkungannya masing-masing, termasuk adanya keberadaan lembaga Kejaksaan dan Jaksa dalam sistem penegakan hukumnya.<sup>117</sup>

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

---

<sup>117</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, hlm. 55.

kedudukannya itu, menurut Krom dan Van Vollenhoven, Gajah Mada adalah sebagai *Adhyaksa*.<sup>118</sup>

Dari keterangan tersebut tersimpul bahwa yang dimaksudkan dengan *Dhyaksa* adalah hakim pengadilan, sedangkan *Adhyaksa* adalah hakim tertinggi yang memimpin dan mengawasi *Dhyaksa* tadi. Ke-simpulan tersebut sejalan dengan pendapat H.H. Juynboll yang mengata-kan bahwa *Adhyaksa* adalah pengawas (*opzichter*) atau hakim tertinggi (*opperrechter*). Para *Dhyaksa* itu dan juga *Adhyaksa* dituntut kemahiran dan keahliannya dalam hukum Hindu Kuno, yakni hukum yang sudah diakui oleh hukum adat dan sesuai dengan perasaan atau pendapat para rohaniawan serta para cendekiawan yang mendampingi para *Dhyaksa* tadi. Baik pada zaman kerajaan Majapahit maupun kerajaan Singasari di abad XIII, Sang Prabu didampingi oleh *Dharmadhyaksa*, masing-masing seorang untuk agama Syiwa dan agama Buddha.<sup>119</sup>

Pada abad XVII, kerajaan Mataram yang berada di bawah pemerintahan Amangkurat I, dan Kasultanan-kasultanan di Cirebon, tidak lagi menggunakan kata Jawa Kuno (Kawi) atau Sansekerta "*Dhyaksa*" melainkan Bahasa Jawa "*Jeksa*" atau "*Jaksa*". Tugas *Jaksa* dalam pengadilan ini adalah melakukan pekerjaan ke-panitera-an, menghadapkan terdakwa serta saksi, sedangkan pe-meriksaan dan putusan dijatuhkan oleh Raja Mataram

---

<sup>118</sup> Kusumadi Poedjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara, Jakarta, 1971, hlm. 49.

<sup>119</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, hlm. 56-57.

sendiri.<sup>120</sup> Dalam pengadilan ini, penanganan dan penyelesaian perkara dilaksanakan oleh tujuh Jaksa (Jaksa *Pepitu*) secara kolektif, baik untuk perkara perdata maupun pidana. Para Jaksa *Pepitu* selain mempunyai tugas dan wewenang sebagai hakim, juga melaksanakan pekerjaan kepaniteraan dan penuntutan, bahkan adakalanya bertindak sebagai pembela. Para Jaksa *Pepitu* dalam melaksanakan tugasnya mengadili perkara-perkara tidak menggunakan gedung atau ruangan di istana, namun di alun-alun besar dan duduk di bawah pohon beringin, sebagai lambang pengayoman, yang juga terletak di depan pura di daerah Keraton Kesepuhan. Oleh karena itulah sampai saat ini terkenal sebagai Kejaksaan/Kejaksanaan.<sup>121</sup>

Pada masa awal penjajahan tahun 1602, *Verenigde Oost Indische Compagnie* (VOC) atau Kompeni membentuk berbagai peraturan hukum, mengangkat para pejabat yang akan menjaga kepentingannya dan membentuk badan-badan peradilan sendiri (*Schepenenbank*) yang petugas-petugasnya diberi kekuasaan sebagai penuntut umum, yaitu *officier van justittie*.<sup>122</sup>

Pada masa pemerintahan Daendels (1808-1811), berdasarkan keputusan tanggal 15 Maret 1808, kekuasaan *Schepenenbank* (Pengadilan *Schepenen*) yang dibentuk oleh Kompeni dan semula mempunyai yuridiksi Jakarta dan daerah Jawa Barat serta melakukan peradilan menerapkan

---

<sup>120</sup> R. Tresna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, W Versluys N.V., Amsterdam-Jakarta, 1957, hlm. 15.

<sup>121</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, hlm. 61

<sup>122</sup> *Ibid.*, hlm. 59.

hukum Belanda, diperkecil wilayah hukumnya hanya meliputi kota Jakarta dan sekitarnya. Di luar daerah ini pengadilan perkara-perkara perdata dan pidana berat dilakukan oleh *Drossard* (kemudian namanya diganti *Landdrost*). Pengadilan *Landdrost*, disebut *Land-gericht*, terdiri dari *Landdrost* sebagai ketuanya, para bupati atau tujuh penduduk terkemuka sebagai anggotanya, serta penghulu sebagai penasihatnya. Penuntut yang disebut *fiscaal* dilakukan oleh seorang Jaksa Besar (*Groot-Djaksa*).<sup>123</sup>

Pada masa pemerintahan Raffles (1811-1816), terjadi perubahan dalam susunan pengadilan yang berkenaan dengan urusan peradilan orang-orang Bumiputera. Pengadilan untuk bangsa-bangsa Eropa yang ada di Batavia, Semarang, dan Surabaya serta daerah-daerah sekelilingnya diberi juga wewenang untuk mengadili penduduk Bumiputera yang berdomisili di situ. Dari ketiga kota tersebut masing-masing ada *Court of Justice* untuk perkara-perkara perdata dan pidana golongan penduduk Bumiputera yang berdomisili di situ. Susunan *Court of Justice* terdiri dari seorang hakim ketua, dua orang hakim anggota, dan satu *fiscaal* (penuntut umum), sedangkan susunan *Supreme Court* terdiri dari seorang hakim ketua, tiga orang hakim anggota dan seorang *advocate fiscal*.<sup>124</sup>

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, Kejaksaan lebih terlihat sebagai perpanjangan tangan penguasa penjajah negeri ini pada saat itu,

---

<sup>123</sup> R.M. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm. 3.

<sup>124</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, hlm. 63.

khususnya dalam menerapkan delik-delik yang berkaitan dengan *hatzaai artikelen* yang terdapat dalam *Wetboek van Strafrecht* (WvS).<sup>125</sup>

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

---

<sup>125</sup> *Ibid.*, hlm. 65.

Kantor Kejaksaan-an bersangkutan, seorang Jaksa Jepang. Dengan demikian, Jaksa menjadi satu-satunya penuntut umum.<sup>126</sup>

Kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan dapat dilihat sejalan dengan perkembangan dan pertumbuhan negara Indonesia melalui beberapa fase. Pada masa Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, tepatnya pada tanggal 19 Agustus 1945, Rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) memutuskan mengenai kedudukan Kejaksaan dalam struktur Negara Republik Indonesia dalam lingkungan Departemen Kehakiman. Secara yuridis formal Kejaksaan Republik Indonesia sudah ada sejak kemerdekaan Indonesia diproklamasikan. Kedudukan Kejaksaan dalam struktur kenegaraan Negara Republik Indonesia adalah selaku alat kekuasaan eksekutif dalam bidang yustisial.<sup>127</sup>

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

---

<sup>126</sup> *Ibid.*, hlm. 65-66.

<sup>127</sup> *Ibid.*, hlm. 67.

Pusat dan Tingkat Daerah-daerah Bagian. Pada tingkat pusat (federal) hanya ada satu instansi Kejaksaan, yaitu Kejaksaan Agung RIS, yang merupakan Kejaksaan tingkat tertinggi di RIS. Sedangkan, daerah tidak mempunyai instansi Kejaksaan.<sup>128</sup>

Pada masa Republik Indonesia (17 Agustus 1950-5 Juli 1959), kedudukan Kejaksaan sama seperti pada masa RIS, yaitu masuk dalam struktur Departemen Kehakiman. Dengan berdirinya Negara Kesatuan RI, Kejaksaan Agung dari bekas Negara Bagian Republik Indonesia semestinya bubar dan tidak berfungsi lagi. Namun tidak demikian kenyataannya. Kejaksaan Agung di bekas negara bagian Republik Indonesia tidak jelas kapan dibubarkan, namun menurut surat Jaksa Agung tanggal 28 Februari 1951 dapat diketahui bahwa Kejaksaan Agung tersebut masih ada kendatipun pekerjaan yang diperbolehkan untuk ditangani hanya kasus-kasus lama yang belum terselesaikan dan bukan pekerjaan baru.<sup>129</sup>

Pada masa setelah Dekrit Presiden (5 Juli 1959-11 Maret 1966) terjadi perubahan dalam status Kejaksaan dari lembaga non-departemen di bawah Departemen Kehakiman menjadi lembaga yang berdiri sendiri, yang dilandaskan pada Putusan Kabinet Kerja I tanggal 22 Juli 1960, yang kemudian diperkuat dengan Keputusan Presiden Nomor 204 Tahun 1960 tanggal 15 Agustus 1960. Peristiwa ini didahului dengan berubahnya kedudukan Jaksa Agung dari pegawai tinggi Departemen Kehakiman menjadi

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, hlm. 67-68.

<sup>129</sup> *Ibid.*

Menteri *ex Officio* dalam Kabinet Kerja I dan kemudian Menteri dalam Kabinet Kerja II, III, dan IV, Kabinet Dwikora dan Kabinet Dwikora yang Disempurnakan, yang merupakan Jaksa Agung pertama yang menyanggah status Menteri, walaupun hanya Menteri *ex Officio*.<sup>130</sup>

Pada masa Orde Baru, Kejaksaan selain mengalami beberapa perubahan dalam kekuasaannya juga mengalami beberapa kali perubahan pimpinan, organisasi, dan tata kerjanya. Dalam rangka pemurnian pelaksanaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, status Kejaksaan sebagai Departemen ditiadakan dan Kejaksaan Agung dinyatakan sebagai Lembaga Kejaksaan Tinggi Pusat dan Jaksa Agung tidak diberi kedudukan Menteri.<sup>131</sup>

Pada masa orde reformasi, selain terjadi 6 (enam) kali pergantian Jaksa Agung dalam satu periode dan juga penambahan fungsi yang berkaitan dengan tugas dan wewenang, Jaksa Agung diberi lagi kewenangan melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran hak asasi manusia. Situasi dan kondisi yang dihadapi Kejaksaan Republik Indonesia periode orde reformasi tidak jauh beda dari periode Orde Baru. Namun, satu hal yang menggembirakan adalah digantinya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> *Ibid.*, hlm. 68-69.

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> *Ibid.*, hlm. 72.

## 2. Posisi dan Fungsi Kejaksaan Dalam Penegakan Hukum

Hukum dan masyarakat adalah dua hal yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Berlakunya hukum itu berlangsung di dalam suatu tatanan sosial yang disebut dengan masyarakat. Pameo bangsa Romawi yang menyatakan *ubi societas ibi ius* menggambarkan betapa eratnya hubungan antara hukum dan masyarakat.<sup>133</sup>

Menurut Chamblis dan Seidman bahwa suatu masyarakat yang secara murni diatur oleh hukum yang telah dirumuskan secara jelas adalah suatu ideal yang agak sulit untuk dicapai, karena tetap dibutuhkan adanya diskresi para pejabat penegak hukum dalam penerapannya, walaupun diskresi yang berlebihan yang didasarkan pada kebebasan dan kelonggaran yang dimiliki oleh aparat penegak hukum dapat menyebabkan ketimpangan akan rasa keadilan yang ingin dicapai oleh hukum, bahkan bisa mem-bawa kehancuran bagi kehidupan masyarakat.<sup>134</sup>

Masyarakat menghendaki hukum tidak lagi menjadi alat untuk kepentingan penguasa, ataupun kepentingan politik walaupun banyak faktor di luar hukum yang turut menentukan bagaimana hukum se-nyatanya dijalankan.<sup>135</sup>

Fenomena ini harus direspons secara positif oleh setiap aparatur penegak hukum untuk terus-menerus berupaya meningkatkan kinerjanya,

---

<sup>133</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 3.

<sup>134</sup> Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum...*, *loc.cit.*, hlm. 65.

<sup>135</sup> *Ibid.*, hlm. 60.

sehingga tujuan penegakan hukum yang konsisten dan konsekuen yang berkeadilan dapat terwujud.

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

Demi mewujudkan suatu negara hukum, jika mengacu kepada pendapat L.M. Friedman tidak saja diperlukan norma-norma hukum atau peraturan perundang-undangan sebagai substansi hukum, tetapi juga diperlukan lembaga atau badan penggeraknya sebagai struktur hukum dengan didukung oleh perilaku hukum seluruh komponen masyarakat sebagai budaya hukum. Ketiga elemen ini disebut sebagai sub-sub sistem dari susunan sistem hukum. Kejaksaan sebagai salah satu institusi penegak hukum merupakan komponen dari salah satu elemen sistem hukum di-maksud, dan secara

universal diberikan kewenangan melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dan tugas-tugas lain yang ditetapkan oleh undang-undang.<sup>136</sup>

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

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

---

<sup>136</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan dan Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, Timpani Publishing, Jakarta, 2010, hlm. 28.

Badan-badan yang terkait dengan fungsi kekuasaan kehakiman merupakan bagian dari aparat penegak hukum yang melaksanakan tugasnya dalam mewujudkan supremasi hukum dalam suatu negara hukum (*rechtstaats*) seperti Indonesia. Elemen-elemen esensial dari negara hukum yang menjadi ciri tegaknya supremasi hukum, meliputi : <sup>137</sup>

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

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

---

<sup>137</sup> *Ibid.*

hukum, keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum dan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan, serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum, dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Ciri-ciri dari kewenangan ini searah dengan penggarisan PBB pada tahun 1990 yang menyetujui *Guidelines on The Role of Prosecutor* dan Ketetapan *International Association of Prosecutors*, yang menjamin bahwa profesi ini tidak boleh diintimidasi, diganggu, atau diintervensi di dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.<sup>138</sup>

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

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

### **3. Tugas dan Wewenang Jaksa**

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, hlm. 29.

Indonesia menjelaskan bahwa kejaksaan mempunyai kemerdekaan dan kemandirian dalam melakukan setiap tugasnya, khususnya dalam hal penuntutan. Bila dilihat dari sudut pandang kelembagaan maka kejaksaan merupakan sebuah lembaga yang berada dibawah kekuasaan eksekutif atau pemerintahan namun jika dilihat dari sisi lain ia juga menjalankan tugasnya sebagai lembaga yudikatif.

Sebagai lembaga yudikatif kejaksaan melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya secara merdeka, lembaga ini tidak bisa di intervensi oleh kekuasaan pemerintah. Hal ini berarti bahwa negara melalui hukumnya menjamin jaksa dalam menjalankan profesinya terlepas dari pengaruh, gangguan, campur tangan yang tidak tepat. Kedudukan Kejaksaan dalam peradilan pidana bersifat cukup penting karena merupakan jembatan yang menghubungkan tahap penyidikan dengan tahap pemeriksaan di sidang pengadilan. Berdasarkan doktrin hukum yang berlaku bahwa penuntut umum mempunyai monopoli penuntutan, artinya setiap orang baru bisa diadili jika ada tuntutan pidana dari penuntut umum, yaitu lembaga kejaksaan karena hanya penuntut umum yang berwenang mengajukan status tersangka kepada pelaku tindak pidana dimuka sidang persidangan.<sup>139</sup>

Fungsi utama kejaksaan dalam sistem peradilan pidana adalah sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang bersifat *inkracht*, hal ini sesuai dengan Pasal 1 butir 1,2,3 dan Pasal 2 ayat 1, 2

---

<sup>139</sup> Yudi Kristiana. *Independensi Kejaksaan dalam Penyidikan Korupsi*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 52.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Penuntut umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke pengadilan yang berwenang mengadili. Jika dijabarkan wewenang jaksa sebagai penuntut umum yang terdapat didalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, maka banyak kewenangan yang sebenarnya telah diberikan oleh Negara kepada lembaga ini. Adapun wewenang jaksa sebagai penuntut umum sebagai berikut:

- a. Wewenang menerima pemberitahuan dari penyidik dalam hal setelah dimulainya penyidikan suatu tindak pidana seperti pada Pasal 109 ayat 1 dan juga Pasal 6 ayau 1 huruf b mengenai penyidikan dihentikan oleh hukum;
- b. Menerima berkas tahap pertama dan kedua sebagaimana yang dimaksud oleh 8 ayat (3) huruf a dan b dalam hal acara pemeriksaan singkat menerima berkas perkara langsung dari penyidik pembantu (Pasal 12);
- c. Mengadakan pra penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf b;
- d. Melakukan penahanan (Pasal 20 ayat 2) dan memberikan perpanjangan penahanan(Pasal 124 ayat 20) serta mengalihkan jenis penahanan;.

- e. Memberikan penangguhan penahanan atas permintaan terdakwa (Pasal 31 KUHAP)
- f. Melakukan penjualan lelang barang sitaan (Pasal 45 ayat 1);
- g. Membatasi bahkan melarang kebebasan hubungan antara penasihat hukum dengan tersangka atau terdakwa karena ditakutkan menyalahgunakan haknya (Pasal 70 ayat 4)
- h. Meminta dilakukannya penegakan hukum melalui mekanisme horizontal yang bernama pra peradilan (Pasal 80)
- i. Menentukan sikap apakah berkas perkara sudah lengkap dan siap untuk dilimpahkan ke persidangan
- j. Mengadakan “tindakan lain” dalam lingkup tugas dan tanggung jawab selaku Penuntut Umum (Pasal 14 huruf i);
- k. Jika penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan dapat dilakukan penuntutan maka dalam waktu yang segera ia membuat surat dakwaan;
- l. Membuat surat dakwaan (Pasal 140 ayat 1);
- m. Mengeluarkan SP3 (surat penetapan penghentian penuntutan) Pasal 140 ayat 2
- n. Untuk maksud penyempurnaan atau untuk tidak melanjutkan penuntutan, penuntut umum dapat mengubah surat dakwaan sebelum pengadilan menetapkan hari sidang atau selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum sidang dimulai (Pasal 144).

Pasal 284 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang menyatakan bahwa dengan pengecualian untuk sementara mengenai ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada Undang-Undang tertentu, sampai ada perubahan dan atau dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana menyatakan bahwa penyidikan menurut ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada Undang-Undang tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 284 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dilaksanakan oleh penyidik, jaksa dan pejabat penyidik yang berwenang lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan<sup>140</sup>.

#### **4. Tugas dan Kewenangan Kejaksaan**

Komparasi pengaturan mengenai tugas dan wewenang Kejaksaan RI secara normatif dapat dilihat dalam beberapa ketentuan Undang-Undang mengenai Kejaksaan, Ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 Pasal 30 yaitu:

- 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;

---

<sup>140</sup> Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

- 3) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
  - 4) Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan Undang-Undang;
  - 5) Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke Pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
- 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
- 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.

Selanjutnya, Pasal 31 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 menegaskan bahwa Kejaksaan dapat meminta kepada hakim untuk menempatkan terdakwa di rumah sakit atau tempat perawatan jiwa, atau

tempat lain yang layak karena yang bersangkutan tidak mampu berdiri sendiri disebabkan oleh hal-hal yang dapat membahayakan orang lain, lingkungan, atau dirinya sendiri.

Kemudian, Pasal 32 Undang-Undang tersebut menetapkan bahwa disamping tugas dan wewenang tersebut dalam Undang-Undang ini, Kejaksaan dapat disertai tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang. Selanjutnya Pasal 33 mengatur bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Kejaksaan membina hubungan kerja sama dengan badan penegak hukum dan keadilan serta badan Negara atau instansi lainnya. Kemudian Pasal 34 menetapkan bahwa Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instansi pemerintah lainnya.

Suatu hal yang hanya diatur di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 (Pasal 30 ayat 1 huruf d), yaitu bahwa Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang. Adapun tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang dimaksud adalah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 30 ayat 1 huruf d ini bahwa kewenangan dalam ketentuan ini adalah kewenangan sebagaimana diatur misalnya dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

## 5. Kejaksaan Dalam Sistem Peradilan Pidana

Mekanisme penyelenggaraan peradilan pidana merupakan rangkaian proses bekerjanya aparat penegak hukum, mulai dari proses penyelidikan dan penyidikan, penangkapan, penahanan, penuntutan, sampai pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan kata lain bahwa mekanisme penyelenggaraan peradilan pidana merupakan mekanisme bekerjanya hukum acara pidana untuk mewujudkan tujuan dari peradilan pidana.<sup>141</sup>

Sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) menurut Mardjono adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan. Menanggulangi diartikan sebagai mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat,<sup>142</sup> sedangkan Remington dan Ohlin dengan tegas mengemukakan bahwa sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) dapat diartikan sebagai pemakaian pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana, dan peradilan sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara aturan perundang-undangan, praktek administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial. Pengertian sistem itu sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dan dengan cara efisien untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Anang Shophan Tornado, *Reformasi Praperadilan Di Indonesia (Tinjauan Teori, Praktek dan Perkembangan Pemikiran)*, Cetakan Kesatu, Nusa Media, Bandung, 2019, hlm. 1.

<sup>142</sup> Barda Nawawi Arief, *Reformasi Sistem Peradilan Pidana (Sistem Penegakan Hukum Di Indonesia)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2011, hlm. 14.

<sup>143</sup> Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Perpesktif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, Putra A. Bardin, Jakarta, 1996, hlm. 14.

Ruang lingkup sistem peradilan pidana di Indonesia, khususnya meliputi lembaga Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan undang-undang di luar Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), sebagaimana dikemukakan oleh Mardjono Reksodipoetra yang memberi-kan batasan terhadap sistem peradilan pidana adalah sistem pengendalian kejahatan, yang terdiri dari lembaga-lembaga Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan masyarakatan terpidana.<sup>144</sup> Mardjono mengemukakan bahwa tujuan dari sistem peradilan pidana, adalah:<sup>145</sup>

- a. Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;
- b. Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi, sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana;
- c. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.

Secara terminologi, sistem peradilan pidana atau *criminal justice system* merupakan suatu istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan mempergunakan dasar pendekatan

---

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> *Ibid.*

sistem.<sup>146</sup> Menurut Romli Atmasasmita, bahwa dalam peradilan pidana, sistem tersebut mempunyai ciri-ciri:<sup>147</sup>

- a. Titik berat pada koordinasi dan sinkronisasi komponen peradilan pidana (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan);
- b. Pengawasan dan pengendalian penggunaan kekuasaan oleh komponen peradilan pidana;
- c. Efektivitas sistem penanggulangan kejahatan lebih utama dari efisiensi penyelesaian perkara;
- d. Penggunaan hukum sebagai instrumen untuk memantapkan *The Administration of Justice*.

Empat komponen dalam sistem peradilan pidana (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan) diharapkan dapat bekerjasama dan membentuk suatu sistem peradilan pidana yang terpadu yang dikenal dengan istilah *Integrated Criminal Justice System*. Muladi menegaskan bahwa makna *integrated criminal justice system* adalah sinkronisasi atau kesempatan dan keselarasan yang dapat dibedakan dalam:<sup>148</sup>

- a. Sinkronisasi struktural (*structural synchronization*) adalah keserampakan dan keselarasan dalam kerangka hubungan antara lembaga penegakan hukum;

---

<sup>146</sup> Lilik Mulyadi, *Kompilasi Hukum Pidana Dalam Perpektif Teoritik dan Praktik Peradilan*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm. 38.

<sup>147</sup> Romli Atmasasmita, *loc.cit.*, hlm. 14.

<sup>148</sup> Muladi, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Citrabaru, Jakarta, 1994, hlm. 30.

- b. Sinkronisasi substansi (*substantial synchronization*) adalah keserampakan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horizontal dalam kaitannya dengan hukum positif;
- c. Sinkronisasi kultural (*cultural synchronization*) adalah keserampakan dan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.

Lembaga penegak hukum dalam peradilan pidana diakui eksistensinya guna menegakkan hukum dan keadilan. Konkretnya, lembaga penegak hukum ini yang menjalankan fungsi hukum pidana, baik hukum acara pidana (hukum formal) dengan bekerjanya lembaga penegak hukum diharapkan adanya dimensi keadilan, kepastian hukum dan hak asasi manusia dalam rangka perlindungan terhadap masyarakat, pelaku tindak pidana, korban, negara dan bangsa Indonesia.<sup>149</sup>

Sebagaimana disebutkan bahwa salah satu komponen sistem peradilan pidana di Indonesia adalah Kejaksaan. Dalam perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia, lembaga Kejaksaan merupakan bagian dari lembaga eksekutif yang tunduk kepada Presiden. Akan tetapi, apabila dilihat dari segi fungsinya, Kejaksaan merupakan bagian dari lembaga yudikatif. Hal ini dapat diketahui dari redaksi Pasal 24 Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa

---

<sup>149</sup> Anang Shophan Tornado, *op.cit.*, hlm. 15.

kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.

Penegasan mengenai badan-badan peradilan lain, diperjelas dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan bahwa:

- (1) Selain Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya serta Mahkamah Konstitusi, terdapat badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman;
- (2) Fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagai mana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. Penyelidikan dan penyidikan;
  - b. Penuntutan;
  - c. Pelaksanaan putusan;
  - d. Pemberian jasa hukum; dan
  - e. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan.
- (3) Ketentuan mengenai badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

## **6. Penuntutan oleh Kejaksaan**

Dalam undang-undang, ditentukan bahwa hak penuntutan hanya ada pada Penuntut Umum, yaitu Jaksa yang diberi wewenang oleh kitab-kitab Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Pada Pasal 1 angka 7 KUHAP, tercantum definisi penuntutan, 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 di sidang pengadilan”.

Tugas Jaksa selaku Penuntut Umum ditentukan di Pasal 13 *jo.* Pasal 1 angka 6 huruf b KUHAP, yang pada dasarnya menyatakan bahwa: “Penuntut umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh Undang-Undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan Hakim”, kemudian muncul Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang selanjutnya tidak diberlakukan lagi dan diganti oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan-an Republik Indonesia, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang menyatakan bahwa kekuatan untuk melaksanakan penuntutan itu dilakukan oleh Ke-jaksaan.

Dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 *jo.* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 memberikan wewenang kepada Kejaksaan, sebagaimana ketentuan Pasal 30, yaitu:

- (4) Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
- a. Melakukan penuntutan;
  - b. Melaksanakan penetapan Hakim dan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;

- c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
- d. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
- e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke Pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan Penyidik.

(5) Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar Pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah;

(6) Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:

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

Menilik rincian wewenang tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa Jaksa/Penuntut Umum di Indonesia tidak mempunyai wewenang menyidik perkara. Penuntut Umum di Indonesia tidak mempunyai wewenang menyidik perkara dalam tindak pidana umum, misalnya pembunuhan, pencurian, dan sebagainya dari permulaan ataupun lanjutan. Ini berarti Jaksa atau Penuntut Umum di Indonesia tidak dapat melakukan penyelidikan/penyidikan terhadap tersangka atau terdakwa. Ketentuan ini disebut sistem tertutup, artinya tertutup kemungkinan Jaksa atau Penuntut Umum melakukan penyidikan, meskipun dalam arti insidental dalam perkara-perkara berat. Pengecualiannya adalah Jaksa atau Penuntut Umum dapat menyidik perkara dalam tindak pidana khusus, misalnya tindak pidana subversi, korupsi dan lain-lain.<sup>150</sup>

Berkaitan dengan kebijakan penuntutan, Penuntut Umumlah yang berwenang untuk menentukan suatu perkara hasil penyidikan, apakah sudah lengkap ataukah tidak untuk kemudian dilimpahkan ke Pengadilan Negeri untuk diadili. Hal ini diatur dalam Pasal 139 KUHP. Jika menurut pertimbangan Penuntut Umum suatu perkara tidak cukup bukti-bukti untuk diteruskan ke Pengadilan ataukah perkara tersebut bukan merupakan suatu delik, maka Penuntut Umum membuat suatu ketetapan mengenai hal itu [Pasal 140 ayat (2) huruf b KUHP].

---

<sup>150</sup> Eddy O.S. Hiariej, *Modul 1, Pengantar Hukum Acara Pidana*, Edisi Kesatu, Cetakan Pertama, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 2015, hlm. 24.

Mengenai wewenang Penuntut Umum untuk menutup perkara demi hukum seperti tersebut dalam Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHP. Pedoman pelaksanaan KUHP memberi penjelasan bahwa: “Perkara di-tutup demi hukum”, diartikan sesuai dengan Buku I Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (WvS) Bab VIII tentang hapusnya hak menuntut yang diatur dalam Pasal 76, Pasal 77, Pasal 78 dan Pasal 82 KUHP (WvS), sedangkan gugurnya kewenangan penuntutan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) diatur dalam Bab IV tentang Gugurnya Kewenangan Penuntutan dan Pelaksanaan Pidana Bagian Kesatu Gugurnya Kewenangan Penuntutan dalam Pasal 132-Pasal 139 KUHP.

Penuntutan perkara dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum dalam rangka pelaksanaan tugas penuntutan yang diembannya. Penuntut Umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penempatan Hakim.

Pada subsistem penuntutan, dalam KUHP tidak diatur ketentuan jika terjadi perbedaan penafsiran antara Penyidik dan Penuntut Umum mengenai ketentuan peraturan pidana yang akan dikenakan kepada ter-sangka, dan juga tidak mengatur mengenai berapa kali proses pengembalian berkas perkara tersangka dari Penuntut Umum kepada Penyidik yang berakibat merugikan tersangka, dan tidak ada nilai kepastian hukumnya. Kedua hal tersebut

berpotensi menjadi sebab tidak adanya keterpaduan antara subsistem penyidikan dan subsistem penuntutan.<sup>151</sup>

Penuntut Umum dalam melaksanakan penuntutan yang menjadi wewenangnya, segera membuat surat dakwaan berdasarkan hasil penyidikan. Dalam hal didapati oleh Penuntut Umum bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan peristiwa pidana atau perkara ditutup demi hukum, maka Penuntut Umum menghentikan penuntutan yang dituangkan dalam suatu surat ketetapan.<sup>152</sup>

Berdasarkan Pasal 132 KUHP, disebutkan mengenai gugurnya kewenangan penuntutan oleh Jaksa Penuntut Umum, yakni:

- (1) Kewenangan penuntutan dinyatakan gugur jika:
  - a. Ada putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap terhadap setiap orang atas perkara yang sama;
  - b. Tersangka atau terdakwa meninggal dunia;
  - c. Kedaluwarsa;
  - d. Maksimum pidana denda dibayar dengan sukarela bagi tindak pidana yang hanya diancam dengan pidana denda paling banyak kategori II;
  - e. Maksimum pidana denda kategori IV dibayar dengan sukarela bagi tindak pidana yang diancam dengan pidana

---

<sup>151</sup> R. Sugiharto, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia dan Sekilas Sistem Peradilan Pidana Di Beberapa Negara*, Unissula Press, Semarang, 2012, hlm. 30.

<sup>152</sup> Anang Shophan Tornado, *op.cit.*, hlm. 47.

penjara paling lama I (satu) tahun atau pidana denda paling banyak kategori III;

- f. Ditariknya pengaduan bagi tindak pidana aduan;
- g. Telah ada penyelesaian di luar proses peradilan sebagaimana diatur dalam undang-undang; atau
- h. Diberikannya amnesti atau abolisi.

(2) Ketentuan mengenai gugurnya kewenangan penuntutan bagi korporasi memperhatikan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121.

Ketentuan mengenai *nebis in idem*, diatur dalam ketentuan Pasal 134 dan Pasal 135 KUHP, yakni:

- a. Pasal 134 KUHP

Seseorang tidak dapat dituntut untuk kedua kalinya dalam 1 (satu) perkara yang sama jika untuk perkara tersebut telah ada putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

- b. Pasal 135 KUHP

Jika putusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 berasal dari pengadilan luar negeri, terhadap setiap orang yang melakukan tindak pidana yang sama tidak boleh diadakan penuntutan dalam hal:

- a. Putusan bebas dari tuduhan atau lepas dari segala tuntutan hukum; atau

- b. Putusan berupa pemidanaan dan pidananya telah dijalani seluruhnya, telah diberi ampun, atau pelaksanaan pidana tersebut kedaluwarsa.

Untuk kedaluwarsanya penuntutan, diatur dalam ketentuan Pasal 136-Pasal 139 KUHP, yakni:

a. Pasal 136 KUHP

(1) Kewenangan penuntutan dinyatakan gugur karena kedaluwarsa apabila:

- a. Setelah melampaui waktu 3 (tiga) tahun untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau hanya denda paling banyak kategori III;
- b. Setelah melampaui waktu 6 (enam) tahun untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara di atas 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun;
- c. Setelah melampaui waktu 12 (dua belas) tahun untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara di atas 3 (tiga) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun;
- d. Setelah melampaui waktu 18 (delapan belas) tahun untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara di atas 7 (tujuh) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun; dan
- e. Setelah melampaui waktu 20 (dua puluh) tahun untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun, pidana penjara seumur hidup, atau pidana mati.

(2) Dalam hal tindak pidana dilakukan oleh anak, tenggang waktu gugurnya kewenangan untuk menuntut karena kedaluwarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikurangi menjadi  $\frac{1}{3}$  (satu per tiga).

b. Pasal 137 KUHP

Jangka waktu kedaluwarsa dihitung mulai keesokan hari setelah perbuatan dilakukan, kecuali bagi:

a. Tindak pidana pemalsuan dan tindak pidana perusakan mata uang, kedaluwarsa dihitung mulai keesokan harinya setelah barang yang dipalsukan atau mata uang yang dirusak digunakan; atau

b. Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 450, Pasal 451, dan Pasal 452 kedaluwarsa dihitung mulai keesokan harinya setelah korban tindak pidana dilepaskan atau mati sebagai akibat langsung dari tindak pidana tersebut.

c. Pasal 138 KUHP

(1) Tindakan penuntutan tindak pidana menghentikan tenggang waktu kedaluwarsa;

(2) Penghentian tenggang waktu kedaluwarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung keesokan hari setelah tersangka atau terdakwa mengetahui atau diberitahukan mengenai penuntutan terhadap dirinya yang dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

(3) Setelah kedaluwarsa dihentikan karena tindakan penuntutan, mulai diberlakukan tenggang waktu kedaluwarsa baru.

d. Pasal 139 KUHP

Apabila penuntutan dihentikan untuk sementara waktu karena ada sengketa hukum yang harus diputuskan lebih dahulu, tenggang waktu kedaluwarsa penuntutan menjadi tertunda sampai sengketa tersebut mendapatkan putusan.

### C. Tinjauan Umum Tentang *Dominus Litis*

Secara universal, asas *dominus litis* merupakan wewenang penuntutan yang hanya dipegang oleh Penuntut Umum sebagai monopoli dan bersifat absolut. Dikarenakan merupakan monopoli dan bersifat absolut, sehingga tidak badan lain yang boleh dan berhak melakukan wewenang penuntutan kecuali Jaksa. Beberapa negara yang secara ketat menerapkan asas *dominus litis*, antara lain: Belanda, Jerman, Norwegia, Jepang, Korea Selatan dan Myanmar.<sup>153</sup>

Berkenaan dengan doktrin *dominus litis* secara prinsip telah diakui universal dan tercermin di dalam Pasal 2 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang, yang dilaksanakan secara independen. Sejalan

---

<sup>153</sup> Seokanto, Seorjono, dan Sri Mamudji, 1985, *Op.Cit*, hlm 12.

dengan prinsip bahwa Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan (*een en ondeelbaar*), maka tidak ada suatu lembaga pemerintah manapun yang dapat melakukan tugas penuntutan tersebut untuk dan atas nama negara. Prinsip tersebut makin menunjukkan bahwa Kejaksaan memiliki kedudukan strategis dalam hal penuntutan.<sup>154</sup>

Terminologi *dominus litis* berasal dari bahasa Latin, yaitu *dominus* yang berarti pemilik,<sup>155</sup> dan *litis* yang berarti perkara atau gugatan. *Black's Law Dictionary*, penjelasan dari asas *dominus litis* diterjemahkan sebagai: “*The party who makes the decisions in a lawsuit, usually as distinguished from the attorney*”.

Jaksa Penuntut Umum menjadi satu-satunya profesi dan institusi yang memiliki dan memonopoli penuntutan dan penyelesaian perkara pidana. Hakim tidak dapat meminta supaya perkara pidana yang terjadi diajukan kepadanya, karena hakim dalam penyelesaian perkara hanya bersifat pasif dan menunggu tuntutan dari Penuntut Umum.<sup>156</sup>

*Dominus litis* merupakan bentuk kewenangan yang melekat pada Jaksa selaku Penuntut Umum berdasarkan undang-undang, untuk menentukan suatu perkara akan diteruskan atau tidak. Kewenangan bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia, sehingga penanganan suatu kasus tidak berlarut-larut. Jaksa yang memiliki kewenangan *dominus litis* akan menilai

---

154 Sidharta dan Mochtar Kusuma Atmadja, *Teori Hukum Pembangunan: Eksistensi dan Implikasi, Seri Tokoh Hukum Indonesia*, Epistema Institute, Jakarta, 2012, hlm 19.

155 Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 16.

<sup>156</sup> Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hlm 59.

dan menentukan apakah suatu perkara layak untuk dilanjutkan ke dalam proses persidangan atau tidak.

Praktik penegakan hukum, asas *dominus litis* seringkali dihubungkan kepada siapa suatu wewenang dimiliki. Asas *dominus litis* ini memiliki korespondensi dengan wewenang, hak, kewajiban dan kepentingan untuk menuntut atau menggugat suatu perkara di dalam proses peradilan, berdasarkan manfaat yang diperoleh dari putusan hakim yang melahirkan kewajiban dan status hukum tertentu.<sup>157</sup>

Kewenangan ataupun wewenang merupakan bagian dari kekuasaan yang diperoleh secara konstitusional, melalui ketentuan hukum yang sah. Kewenangan diartikan sebagai kekuasaan yang dilembagakan (*institutionalized power*), atau dengan kata lain kekuasaan yang diabsahkan secara formal (*formal power*).<sup>158</sup> Istilah kewenangan acap kali disejajarkan dengan wewenang, yang secara konseptual merupakan padanan dari kata "*bevoegheid*" dalam hukum Belanda. Meskipun terdapat pula sedikit perbedaan, antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya, di mana istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik dan hukum privat, sementara istilah kewenangan atau wewenang digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>159</sup> Terdapat beberapa pandangan

para ahli tentang kewenangan dan wewenang, sebagaimana yang dikemukakan

---

<sup>157</sup> BD. Sri Marsita G., et. al., *Implementasi Dominus Litis Penuntutan Dalam Kewenangan Kejaksaan*, Miswar, Jakarta, 2011. hlm.13-14.

<sup>158</sup> Edi Setiadi, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan Hukum di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, 2017, hlm 184.

<sup>159</sup> C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 46.

oleh Philipus M. Hadjon yang mendeskripsikan wewenang (*bevoegheid*) sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*). Konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. kewenangan tersebut oleh Philipus M. Hadjon dibedakan lagi menjadi kewenangan bebas dan kewenangan terikat. Sedangkan pendapat yang dikemukakan Indroharto, dimana tidak membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan. Berdasarkan yuridis, wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>160</sup>

Mencermati pandangan kedua pakar hukum tersebut, maka pada umumnya kewenangan diartikan sama dengan wewenang. Pandangan tersebut selaras dengan Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang mengartikan sama dengan wewenang sebagai hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.<sup>161</sup> Karena kewenangannya atau wewenang dapat diartikan sebagai kemampuan (hak dan kekuasaan), yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat hukum.

Bertolak dari pemahaman yang telah diuraikan di atas, maka jaksa/penuntut umum memiliki wewenang yang dimandatkan oleh konstitusional dan diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan sebagai salah satu penegak hukum yang melaksanakan penegakan hukum dan keadilan.

Saat menjalankan tugas dan fungsinya, Jaksa di Indonesia berada pada sebuah

---

<sup>160</sup> Indroharto, 1999, *Op.Cit*, hlm.68.

<sup>161</sup> Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga. Cetakan Keempat. Jakarta: Balai Pustaka, 2007. hlm 1170

lembaga yaitu Kejaksaan Republik Indonesia, yang tugas utamanya melakukan penuntutan.

Tugas dan fungsi penuntutan yang dilaksanakan oleh Jaksa Penuntut Umum tidak hanya menjadi jembatan antara proses penyelidikan/penyidikan dan proses pemeriksaan persidangan semata, melainkan berfungsi untuk menilai terpenuhi atau tidaknya syarat formil dan materiil hasil penyidikan. Meskipun dilaksanakan melalui fungsi dan instansi penegak hukum yang berbeda, pada hakikatnya hanya Jaksa yang menentukan layak tidaknya suatu perkara untuk dapat diajukan ke sidang pengadilan, berdasarkan alat bukti yang sah menurut hukum acara.<sup>162</sup>

Secara teoritis, fungsi dan peran Jaksa tersebut merupakan refleksi dari asas *dominis litis* yang menempati posisi sentral dan sebagai pengendali proses perkara dalam sistem peradilan pidana (*procureur die de procesvoering vaststelt*).<sup>163</sup> Jaksa memiliki tugas dan fungsi untuk melaksanakan penetapan hakim, mengawasi pelaksanaan pidana bersyarat, serta sebagai eksekutor dalam melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkrach van gewijzde*). Peranan jaksa dalam penyelenggaraan peradilan pidana ini, termuat dalam *United Nations Guidelines on the Role of the Prosecutors* pada tahun 1990.

---

<sup>162</sup>Zul Akrial, "Kemerdekaan Profesionalisme Jaksa Sebagai Penuntut Umum: Analisis Terhadap Kebijakan Rencana Tuntutan (Rentut)" *Problematika Penegakan Hukum*, Kajian Reformasi Lembaga Penegak Hukum, Jakarta: Perpustakaan Nasional RI dan Komisi Hukum Nasional RI, 2010, hlm. 136.

<sup>163</sup>Marwan Effendy, 2005, *Op.Cit*, hlm 105.

Menilik pada tugas, fungsi, peranan dan kewenangan yang sedemikian, maka kedudukan jaksa menjadi poros utama dan strategis dalam proses penegakan hukum pidana. Peran strategis dan poros utama Jaksa Penuntut Umum tersebut, karena telah berperan sejak awal dimulainya penyidikan (tahap *pra ajudikasi*), penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan (tahap *ajudikasi*), sampai dengan pelaksanaan putusan pengadilan (tahap purna *ajudikasi*).<sup>164</sup> Karakteristik inilah yang menjadikan lembaga Kejaksaan menjadi vital peranannya di banyak negara, termasuk di Indonesia yang kerap disebut sebagai pemilik perkara (*dominus litis* atau *master of the procedure*).<sup>165</sup>

#### **D. Tinjauan Umum Tentang Hukum Pidana dan Tindak Pidana**

##### **1. Pengertian Hukum Pidana**

Secara etimologis, istilah “hukum” (Indonesia) disebut *law* (Inggris) dan *recht* (Belanda dan Jerman) atau *droit* (Prancis). Istilah *recht* berasal dari bahasa latin *rectum* berarti tuntunan atau bimbingan, perintah atau pemerintahan. *Rectum* dalam bahasa romawi adalah *rex* yang berarti raja atau perintah raja. Istilah-istilah tersebut (*recht, rectum, rex*) dalam bahasa Inggris menjadi *right* (hak atau adil) yang juga berarti “hukum”. Istilah hukum dalam bahasa Latin juga disebut *ius* dari kata *iubere*, artinya mengatur atau memerintah atau hukum. Perkataan mengatur dan memerintah bersumber pada kekuasaan Negara atau pemerintah. Istilah *ius* (hukum) sangat erat

---

<sup>164</sup>Basrief Arief, *Peran Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana: Menata Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, Gaung Persada Press, Jakarta, 2013, hlm. 57.

<sup>165</sup>Andi Hamzah, RM Surachman, *Pre Trial Justice dan Discretionary Justice Dalam KUHAP Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 199.

dengan tujuan hukum, yaitu keadilan atau *iustitia*. *Iustitia* atau *justitia* adalah “dewi keadilan” bangsa Yunani dan Romawi Kuno. *Iuris* atau *juris* (Belanda) berarti “hukum” atau “kewenangan” (hak), dan *jurist* (Inggris dan Belanda) adalah “ahli hukum” atau “hakim”.<sup>166</sup>

Hukum merupakan keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaedah-kaedah dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Hal ini berarti setiap individu harus mentaati peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah di dalam berlangsungnya kehidupan *bermasyarakat* dan *bernegara*.<sup>167</sup> Hukum memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat karena hukum bukan hanya menjadi parameter untuk keadilan, keteraturan, ketentraman dan ketertiban, tetapi juga untuk menjamin adanya kepastian hukum. Selanjutnya hukum semakin diarahkan sebagai sarana kemajuan dan kesejahteraan masyarakat.<sup>168</sup>

Cita-cita hukum yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 adalah mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil dan makmur. Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, bangsa Indonesia melaksanakan pembangunan di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Agar tujuan tersebut dapat *tercapai* maka dikembangkan suatu kebijakan perlindungan masyarakat (*social defence policy*) dengan menggunakan

---

<sup>166</sup> Ratna Artha Windari, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, 2017, hlm 1.

<sup>167</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum : Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm 40.

<sup>168</sup> Andi Hamzah, *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001, hlm 14.

hukum sebagai sarannya, melalui pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini undang-undang (hukum) dipandang sebagai sarana yang paling efektif untuk mengawal kebijakan penguasa negara (*law effectively legitimates policy*), atau dengan perkataan lain bahwa “*proper attention to the use of law in public policy formulation and implementation requires an awareness of the conditions under which law is effective*”. Hal ini mengingat salah satu pengertian hukum adalah norma yang mengarahkan masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu dengan tidak mengabaikan dunia kenyataan. Oleh karena itu hukum dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara dan digunakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.<sup>169</sup>

Hukum pidana adalah bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku disuatu negara, yang *mengadakan* dasar-dasar dan aturan-aturan untuk :

- a. Menentukan perbuatan-perbuatan yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang, dengan disertai ancaman atau sanksi berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut;
- b. Menentukan dalam hal apa kepada mereka yang melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan;

---

<sup>169</sup> Maroni, *Pengantar Hukum Pidana Administrasi*, CV Anugrah Utama Raharja, Bandar Lampung, 2015, hlm. 9.

- c. Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila orang yang disangkakan telah melanggar larangan tersebut.<sup>170</sup>

Menurut Simons hukum pidana dapat dibagi menjadi hukum pidana dalam arti objektif atau *strafrecht in objectieve zin* dan hukum pidana dalam arti subjektif atau *strafrecht in subjectieve zin*. Adapun rumusan mengenai hukum pidana dalam arti objektif adalah sebagai berikut :

- a. Keseluruhan larangan dan perintah yang oleh negara diancam dengan nestapa yaitu suatu pidana apabila tidak ditaati;
- b. Keseluruhan peraturan yang menetapkan syarat-syarat untuk penjatuhan pidana, dan;
- c. Keseluruhan ketentuan yang memberikan dasar untuk penjatuhan dan penerapan pidana.<sup>171</sup>

Hukum pidana *dalam* arti subjektif atau *ius puniendi* bisa diartikan secara luas dan sempit, yaitu sebagai berikut :

- a. Dalam arti luas :

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

- b. Dalam arti sempit :

Hak untuk menuntut perkara-perkara pidana, menjatuhkan dan melaksanakan pidana terhadap orang yang melakukan perbuatan yang

---

<sup>170</sup> Moeljatno, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban dalam Hukum Pidana*, Bina Aksara, Yogyakarta, 2002, hlm 1.

<sup>171</sup> Sudarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Semarang, 1990, hlm 9.

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*.<sup>172</sup>

Selanjutnya menurut Adami Chazawi, hukum pidana adalah bagian dari hukum publik yang memuat atau berisi ketentuan-ketentuan tentang :

- a. Aturan umum hukum pidana dan 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 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

---

<sup>172</sup> *Ibid*, hlm 10.

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-haknya dari tindakan negara dalam upaya negara menegakkan hukum pidana tersebut.<sup>173</sup>

Bambang Poernomo secara terperinci membagi hukum pidana dalam beberapa pengertian sebagai berikut :

a. Hukum pidana dilihat dari artinya :

1) Hukum pidana obyektif (dinamakan *ius poenale*) meliputi:

- a) Perintah dan larangan yang pelanggaran diancam dengan sanksi pidana oleh badan yang berhak;
- b) Ketentuan-ketentuan yang mengatur upaya yang dapat dipergunakan, apabila norma itu dilanggar yang dinamakan hukum *penitenciaire*;
- c) Aturan-aturan yang menentukan kapan dan dimana berlakunya norma-norma tersebut di atas.

2) Hukum pidana subyektif (dinamakan *ius puniendi*) yaitu hak negara menurut hukum untuk menuntut pelanggaran delik dan untuk menjatuhkan serta melaksanakan pidana.

b. Hukum pidana dibedakan dalam dua macam, yaitu sebagai berikut:

---

<sup>173</sup> Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian 1 : Stelsel Pidana, Teori-Teori Pidana & Batas Berlakunya Hukum Pidana*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm 2.

- 1) Hukum pidana materiil yang menunjuk pada perbuatan pidana yang oleh sebab perbuatan itu dapat dipidana, dimana perbuatan pidana (*Strafbare feiten*) itu mempunyai dua bagian yaitu :
  - a) Bagian obyektif merupakan suatu perbuatan atau sikap (*nalaten*) yang bertentangan dengan hukum positif, sehingga bersifat melawan hukum yang menyebabkan tuntutan hukum dengan ancaman pidana atas pelanggarannya;
  - b) Bagian subyektif merupakan suatu kesalahan yang menunjuk kepada sipembuat (*dader*) untuk dipertanggungjawabkan menurut hukum.
- 2) Hukum pidana formil yang mengatur cara hukum pidana materiil dapat dilaksanakan.
- c. Hukum pidana menurut cara bekerjanya sebagai :
  - 1) Peraturan hukum obyektif (*ius poenale*) yang dibagi menjadi :
    - a) Hukum pidana materiil yaitu peraturan tentang syarat-syarat bilamanakah, siapakah dan bagaimanakah sesuatu itu dapat dipidana;
    - b) Hukum pidana formil yaitu hukum acara pidananya.
  - 2) Hukum subyektif (*ius puniendi*) yaitu hukum yang memberikan kekuasaan untuk menetapkan ancaman pidana, menetapkan putusan dan melaksanakan pidana yang hanya dibebankan kepada negara atau pejabat yang ditunjuk untuk itu dapat dibedakan menjadi:

- a) Hukum pidana umum (*algemene strafrecht*) yaitu hukum pidana yang berlaku bagi semua orang;
  - b) Hukum pidana khusus (*bijzondere strafrecht*) yaitu dalam bentuknya sebagai *ius speciale* seperti hukum pidana militer dan sebagai *ius singulare* seperti hukum pidana *fiscale*.<sup>174</sup>
- d. Sebagai bagian dari hukum publik hukum pidana berfungsi :
- 1) Melindungi kepentingan hukum dari perbuatan atau perbuatan-perbuatan yang menyerang atau memperkosa kepentingan hukum tersebut. Kepentingan hukum yang wajib dilindungi itu ada tiga macam, yaitu :
    - a) Kepentingan hukum perorangan (*individuale belangen*);
    - b) Kepentingan hukum masyarakat (*sociale of maatschappelijke belangen*);
  - 1) Kepentingan hukum negara (*staatsbelangen*);
    - a) Memberi dasar legitimasi bagi negara dalam rangka negara menjalankan fungsi perlindungan atas berbagai kepentingan hukum.
    - b) Mengatur dan membatasi kekuasaan negara dalam rangka negara melaksanakan fungsi perlindungan atas kepentingan hukum.<sup>175</sup>

Sistem hukum pidana di Indonesia terdiri dari hukum pidana materil

---

<sup>174</sup> Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm 20-22.

<sup>175</sup> Adami Chazawi, *Op.Cit*, hlm 16.

dan hukum pidana formil. Hukum pidana materil di Indonesia secara umum diatur dalam KUHP dan secara khusus banyak diatur di peraturan perundang-undangan yang mencantumkan ketentuan pidana. Begitu juga dengan hukum pidana formil di Indonesia, diatur secara umum di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara (KUHAP), dan secara khusus ada yang diatur di undang-undang yang mencantumkan ketentuan pidana serta memberikan pedoman dalam proses peradilan bagaimana seharusnya peradilan itu dilaksanakan oleh aparat hukum yang dimulai dari Polisi, Jaksa, dan Hakim serta Penasihat Hukum maupun oleh Petugas Pemasyarakatan dan pencari keadilan yaitu Terdakwa bahkan Korban maupun masyarakat.<sup>176</sup>

Berkaitan dengan pemberlakuan hukum pidana Indonesia, Nikmah Rosidah menguraikan tentang ruang lingkup berlakunya hukum pidana yang terdiri dari hal-hal sebagai berikut, yaitu :

a. Berlakunya hukum pidana menurut waktu.

Dalam hal seseorang melakukan perbuatan (*feit*) pidana sedangkan perbuatan tersebut belum diatur atau belum diberlakukan ketentuan yang bersangkutan, maka hal ini tidak dapat dituntut dan sama sekali tidak dapat dipidana, sehingga berlaku asas legalitas (*nullum delictum nula poena sine praevia lege poenali*) yang terdapat dalam Pasal 1 Ayat (1) KUHP, tidak dapat dipidana seseorang kecuali atas perbuatan yang dirumuskan dalam suatu aturan perundang-undangan yang telah ada terlebih dahulu.

---

<sup>176</sup> Kadri Husin, *Op.Cit*, hlm 3

b. Berlakunya hukum pidana menurut tempat (*lex loci*).

Perbuatan (yuridiksi hukum pidana nasional) apabila ditinjau dari sudut negara ada 2 (dua) pendapat, yaitu :

- 1) Perundang-undangan hukum pidana berlaku bagi semua perbuatan pidana yang terjadi di wilayah negara, baik dilakukan oleh atas negaranya sendiri maupun oleh orang lain (asas teritorial).
- 2) Perundang-undangan hukum pidana berlaku bagi semua perbuatan pidana yang dilakukan oleh warga negara, dimana saja, juga apabila perbuatan pidana itu dilakukan diluar wilayah negara. Pandangan ini disebut menganun asas personal atau prinsip nasional aktif.

c. Asas teritorial.

Asas ini diatur dalam Pasal 2 KUHP yang menyatakan ketentuan pidana dalam perundang-undangan Indonesia diterapkan bagi setiap orang yang melakukan suatu tindak pidana di Indonesia. Perluasan dari asas teritorial diatur dalam Pasal 3 KUHP yang menyatakan bahwa ketentuan pidana perundang-undangan Indonesia berlaku bagi setiap orang yang diluar wilayah Indonesia melakukan tindak pidana di dalam kendaraan air atau pesawat udara Indonesia.

d. Asas personal.

Asas personal atau asas nasional aktif tidak mungkin digunakan sepenuhnya terhadap warga negara yang sedang berada dalam wilayah negara lain yang kedudukannya sama-sama berdaulat.

Akan tetapi, Pasal 5 KUHP berlaku bagi warga negara Indonesia di luar Indonesia yang melakukan perbuatan pidana tertentu Kejahatan terhadap keamanan negara, martabat kepala negara, penghasutan dll. Sekalipun rumusan pasal ini memuat perkataan “diterapkan bagi warga negara Indonesia yang berada di luar wilayah Indonesia” sehingga seolah-olah mengandung asas personal, akan tetapi sesungguhnya Pasal 5 KUHP memuat asas melindungi kepentingan nasional (asas nasional pasif).

e. Asas perlindungan

Sekalipun asas personal tidak lagi digunakan sepenuhnya, tetapi ada asas lain yang memungkinkan diberlakukannya hukum pidana nasional terhadap perbuatan pidana yang terjadi di luar wilayah negara. Dalam Pasal 4 KUHO terkandung asas melindungi kepentingan yaitu kepentingan nasional dan internasional. Pasal ini menentukan berlakunya hukum pidana nasional bagi setiap orang yang di luar Indonesia melakukan kejahatan yang disebutkan dalam pasal tersebut.

f. Asas universal

Berlakunya Pasal 2 KUHP sampai dengan Pasal 5 KUHP dan Pasal 8 KUHP dibatasi oleh pengecualian dalam hukum internasional. Asas melindungi kepentingan internasional (asas universal) adalah

dilandasi pemikiran bahwa setiap negara di dunia wajib turut melaksanakan tata hukum sedunia (hukum internasional).<sup>177</sup>

## 2. Pengertian Tindak Pidana

Amir Ilyas menjelaskan bahwa tindak pidana merupakan suatu istilah yang mengandung suatu pengertian dasar dalam ilmu hukum sebagai istilah yang dibentuk dengan kesadaran dalam memberikan ciri tertentu pada peristiwa hukum pidana. Tindak pidana mempunyai pengertian yang abstrak dari peristiwa-peristiwa yang konkrit dalam lapangan hukum pidana, sehingga tindak pidana haruslah diberikan arti yang bersifat ilmiah dan ditentukan dengan jelas untuk dapat memisahkan dengan istilah yang dipakai sehari-hari dalam kehidupan masyarakat.<sup>178</sup>

Istilah tindak pidana dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Belanda, yaitu "*strafbaar feit*". Pembentuk undang-undang menggunakan kata *strafbaar feit* untuk menyebut apa yang dikenal sebagai tindak pidana tetapi dalam undang-undang hukum pidana tidak memberikan suatu penjelasan mengenai apa sebenarnya yang dimaksud dengan perkataan *strafbaar feit*. Perkataan *feit* itu sendiri dalam bahasa Belanda berarti "sebagian dari suatu kenyataan" atau *eengedeelte van de werkelijkheid*, sedangkan *strafbaar* berarti "dapat dihukum", sehingga secara harafiah perkataan *strafbaar feit* itu dapat diterjemahkan "sebagian dari suatu kenyataan yang dapat dihukum" yang sudah barang tentu tidak tepat, karena

---

<sup>177</sup> Nikmah Rosidah, *Op.Cit.*, hlm 1-7.

<sup>178</sup> Amir Ilyas, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rangkang Education Yogyakarta dan Pukap Indonesia, Yogyakarta, 2012, hlm 18.

kelak akan kita ketahui bahwa yang dapat dihukum itu sebenarnya adalah manusia sebagai pribadi dan bukan kenyataan, perbuatan maupun tindakan.<sup>179</sup>

Selain istilah *strafbaar feit*, dalam bahasa Belanda juga dipakai istilah lain yaitu “*delict*” yang berasal dari bahasa Latin “*delictum*” dan dalam bahasa Indonesia dipakai istilah “delik”. Dalam bahasa Indonesia dikenal juga dengan istilah lain yang dapat ditemukan dalam berbagai buku dan undang-undang hukum pidana, yaitu peristiwa pidana, perbuatan pidana, perbuatan yang boleh dihukum, perbuatan yang dapat dihukum dan pelanggaran pidana.<sup>180</sup> Selanjutnya dalam penelitian ini penulis lebih cenderung untuk menggunakan istilah tindak pidana.

Pembentuk undang-undang tidak memberikan suatu penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan tindak pidana, dengan demikian maka timbul dalam doktrin berbagai pendapat mengenai apa yang dimaksud dengan tindak pidana, antara lain sebagai berikut :

- 1) Simons mengartikan tindak pidana sebagai suatu tindakan melanggar hukum yang telah dilakukan dengan sengaja ataupun tidak sengaja oleh seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan atas tindakannya dan oleh undang-undang telah dinyatakan sebagai suatu perbuatan atau tindakan yang dapat dihukum.<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm 181.

<sup>180</sup> Andi Sofyan dan Nur Azisa, *Hukum Pidana*, Pustaka Pena, Makasar, 2016, hlm 96.

<sup>181</sup> Leden Marpaung, *Unsur-Unsur Perbuatan yang Dapat Dihukum (Delik) Cetakan Pertama*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hlm 4.

- 2) Jonkers merumuskan bahwa tindak pidana sebagai peristiwa pidana yang diartikan sebagai suatu perbuatan yang melawan hukum (*wenderrechtelijk*) yang berhubungan dengan kesengajaan atau kesalahan yang dilakukan oleh orang yang dapat dipertanggungjawabkan.<sup>182</sup>
- 3) Pompe menjelaskan pengertian tindak pidana menjadi dua definisi, yaitu :
- a. Definisi menurut teori adalah suatu pelanggaran terhadap norma yang dilakukan karena kesalahan si pelanggar dan diancam dengan pidana untuk mempertahankan tata hukum dan menyelamatkan kesejahteraan umum.
  - b. Definisi menurut hukum positif adalah suatu kejadian yang oleh peraturan undang-undang dirumuskan sebagai perbuatan yang dapat dihukum.<sup>183</sup>
- 4) Komariah E. Sapardjaja menyebutkan bahwa tindak pidana adalah suatu perbuatan manusia yang memenuhi perumusan delik, melawan hukum dan pembuat bersalah melakukan perbuatan itu.<sup>184</sup>
- 5) Moeljatno menyatakan tindak pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang

---

<sup>182</sup> Adami Chazawi, *Op.Cit*, hlm 72.

<sup>183</sup> A. Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I*, Sinar Grafika, Jakarta, 1995, hlm 225.

<sup>184</sup> Komariah E. Sapardjaja, *Ajaran Melawan Hukum Materil dalam Hukum Pidana Indonesia Studi Kasus Tentang Penerapan dan Perkembangannya dalam Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 2002, hlm 22.

berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar aturan tersebut. Terdapat 3 (tiga) hal yang perlu diperhatikan :

- a. Perbuatan pidana adalah perbuatan oleh suatu aturan hukum dilarang dan diancam dengan pidana.
- b. Larangan ditujukan kepada perbuatan (yaitu suatu keadaan atau kejadian yang ditimbulkan oleh kelakuan orang), sedangkan ancaman pidana ditujukan kepada orang yang menimbulkan kejadian itu.
- c. Antara larangan dan ancaman pidana ada hubungan yang erat, oleh karena antara kejadian dan orang yang menimbulkan kejadian itu ada hubungan erat pula. “Kejadian tidak dapat dilarang jika yang menimbulkan bukan orang, dan orang tidak dapat diancam pidana jika tidak karena kejadian yang ditimbulkan olehnya”.<sup>185</sup>

Adami Chazawi menjelaskan bahwa tinjauan tindak pidana terkait dengan unsur-unsur tindak pidana dapat dibedakan dari dua sudut pandang yaitu:

- a. Sudut Teoritis

Unsur tindak pidana adalah:

- 1) Perbuatan;
- 2) Dilarang (oleh aturan hukum);
- 3) Ancaman pidana (bagi yang melanggar larangan).

- b. Sudut Undang-Undang

---

<sup>185</sup> Nikmah Rosidah, *Op.Cit*, hlm 10.

- 1) Unsur tingkah laku: mengenai larangan perbuatan;
- 2) Unsur melawan hukum: suatu sifat tercelanya dan terlarangnya dari satu perbuatan, yang bersumber dari undang-undang dan dapat juga bersumber dari masyarakat;
- 3) Unsur kesalahan: mengenai keadaan atau gambaran batin orang sebelum atau pada saat memulai perbuatan;
- 4) Unsur akibat konstitutif: unsur ini terdapat pada tindak pidana materiil (*materiel delicten*) atau tindak pidana akibat menjadi syarat selesainya tindak pidana, tindak pidana yang mengandung unsur akibat sebagai syarat pemberat pidana, dan tindak pidana yang mana akibat merupakan syarat terpidananya pembuat;
- 5) Unsur keadaan yang menyertai: unsur tindak pidana berupa semua keadaan yang ada dan berlaku dalam mana perbuatan dilakukan;
- 6) Unsur syarat tambahan untuk dapatnya dituntut pidana, unsur ini hanya terdapat pada tindak pidana aduan yaitu tindak pidana yang hanya dapat dituntut pidana jika ada pengaduan dari yang berhak mengadu;
- 7) Unsur syarat tambahan untuk memperberat pidana: unsur ini berupa alasan untuk diperberatnya pidana, dan bukan unsur syarat untuk terjadinya atau syarat selesainya tindak pidana sebagaimana pada tindak pidana materiil;

- 8) Unsur syarat tambahan untuk dapatnya dipidana, unsur keadaan-keadaan tertentu yang timbul setelah perbuatan, yang menentukan untuk dapat dipidananya perbuatan;
- 9) Unsur kualitas subjek hukum tindak pidana, unsur kepada siapa rumusan tindak pidana itu ditujukan tersebut, contoh; barangsiapa atau setiap orang.
- 10) Unsur objek hukum tindak pidana, tindak pidana ini selalu dirumuskan unsur tingkah laku atau perbuatan;
- 11) Unsur syarat tambahan memperingan pidana, unsur ini berupa unsur pokok yang membentuk tindak pidana, sama dengan unsur syarat tambahan lainnya, seperti unsur syarat tambahan untuk memperberat pidana.<sup>186</sup>

Lebih lanjut, Amir Ilyas menjelaskan bahwa tindak pidana juga diartikan sebagai suatu dasar yang pokok dalam manjatuhi pidana pada orang yang telah melakukan perbuatan pidana atas dasar pertanggungjawaban seseorang atas perbuatan yang telah dilakukannya, tetapi sebelum itu mengenai dilarang dan diancamnya suatu perbuatan yaitu mengenai perbuatan pidananya sendiri berdasarkan asas legalitas (*principle of legality*) yakni asas yang menentukan bahwa tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana jika tidak ditentukan terlebih dahulu dalam perundang-undangan, biasanya ini lebih dikenal dalam bahasa latin sebagai

---

<sup>186</sup> Adami Chazawi, *Op.Cit*, hlm 79-80.

*nullum delictum nulla poena sine praevia lege.*<sup>187</sup> Asas ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP yang menentukan bahwa suatu perbuatan tidak dapat dipidana kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada sebelumnya.

Groenhuijsen sebagaimana dikutip oleh Komariah E. Sapardjaja, menjelaskan bahwa terdapat empat makna yang terkandung dalam asas legalitas, antara lain :

- a. Pembuat undang-undang tidak boleh memberlakukan suatu ketentuan pidana berlaku mundur.
- b. Semua perbuatan yang dilarang harus dimuat dalam rumusan delik yang sejelas-jelasnya.
- c. Hakim dilarang menyatakan bahwa terdakwa melakukan perbuatan pidana didasarkan pada hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan.
- d. Terhadap peraturan hukum pidana dilarang diterapkan analogi.
- e. Sehingga dapat dikatakan asas legalitas mengandung maksud bahwa untuk kepastian hukum maka perbuatan yang dinyatakan terlarang harus diatur dalam undang-undang, dan apa yang sudah diatur dalam undang-undang tidak boleh dilakukan analogi.<sup>188</sup>

Selanjutnya Sudarto mengemukakan bahwa ada dua hal yang terkandung dalam asas legalitas, yaitu pertama, suatu tindak pidana harus dirumuskan dalam peraturan perundang undangan. Kedua, peraturan

---

<sup>187</sup> Amir Ilyas, *Op.Cit*, hlm 27.

<sup>188</sup> Komariah E. Sapardjaja, *Op.Cit*, hlm 6.

perundang-undangan ini harus ada sebelum terjadinya tindak pidana. Makna yang pertama terdapat dua konsekuensi yaitu, perbuatan seseorang yang tidak tercantum dalam undang-undang sebagai suatu tindak pidana tidak dapat dipidana dan adanya larangan penggunaan analogi untuk membuat suatu perbuatan menjadi suatu tindak pidana sebagaimana dirumuskan dalam undang-undang. Sedangkan konsekuensi dari makna kedua adalah bahwa hukum pidana tidak boleh berlaku surut.<sup>189</sup>

Tindak pidana merupakan bagian dasar dari pada suatu kesalahan yang dilakukan terhadap seseorang dalam melakukan suatu kejahatan. Jadi untuk adanya kesalahan hubungan antara keadaan dengan perbuatannya yang menimbulkan celaan harus berupa kesengajaan atau kelapaaan. Dikatakan bahwa kesengajaan (*dolus*) dan kealpaan (*culpa*) adalah bentuk-bentuk kesalahan sedangkan istilah dari pengertian kesalahan (*schuld*) yang dapat menyebabkan terjadinya suatu tindak pidana adalah karena seseorang tersebut telah melakukan suatu perbuatan yang bersifat melawan hukum sehingga atas perbuatannya tersebut maka dia harus bertanggungjawabkan atas segala bentuk tindak pidana yang telah dilakukannya untuk dapat diadili dan bilamana telah terbukti benar telah terjadinya suatu tindak pidana yang dilakukannya, maka dengan begitu dapat dijatuhi hukuman pidana sesuai dengan pasal yang mengaturnya.<sup>190</sup>

Jenis-jenis tindak pidana atau delik menurut doktrin terdiri dari :

---

<sup>189</sup> Sudarto, *Op.Cit*, hlm 24.

<sup>190</sup> *Ibid*, hlm 28.

a. Delik formil dan delik materiil.

Delik formil yaitu delik yang terjadi dengan dilakukannya suatu perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana oleh undang-undang. Sebagai contoh adalah Pasal 160 KUHP tentang penghasutan, Pasal 209 KUHP dan Pasal 210 KUHP tentang penyuapan atau penyuapan aktif, Pasal 263 KUHP tentang Pemalsuan Surat, Pasal 362 KUHP tentang Pencurian. Delik materiil yaitu delik yang baru dianggap terjadi setelah timbul akibatnya yang dilarang dan diancam pidana oleh undang-undang. Sebagai contoh, Pasal 338 KUHP tentang pembunuhan dan Pasal 351 KUHP tentang penganiayaan.

b. Delik komisi dan delik omisi.

Delik komisi adalah delik yang berupa pelanggaran terhadap larangan di dalam undang-undang. Delik komisi ini dapat berupa delik formil yaitu Pasal 362 tentang pencurian dan dapat pula berupa delik materiil yaitu Pasal 338 KUHP tentang pembunuhan. Delik omisi yaitu delik yang berupa pelanggaran terhadap keharusan di dalam undang-undang. Sebagai contohnya adalah Pasal 164 KUHP dan Pasal 165 KUHP tentang keharusan melaporkan kejahatan-kejahatan tertentu, Pasal 224 KUHP tentang keharusan menjadi saksi, Pasal 478 KUHP tentang keharusan nakoda untuk memberikan bantuan, Pasal 522 KUHP tentang keharusan menjadi saksi, Pasal 531 KUHP tentang keharusan menolong orang yang menghadapi maut.

c. Delik yang berdiri sendiri dan delik berlanjut.

Delik berdiri sendiri yaitu delik yang terdiri atas satu perbuatan tertentu. Misalnya Pasal 338 KUHP tentang pembunuhan dan Pasal 362 KUHP tentang pencurian.<sup>[1]</sup> Delik berlanjut yaitu delik yang terdiri atas beberapa perbuatan yang masing-masing berdiri sendiri-sendiri, tetapi antara perbuatan-perbuatan itu ada hubungan yang erat sehingga harus dianggap sebagai satu perbuatan berlanjut. Misalnya Pasal 64 KUHP, seorang pembantu rumah tangga yang mencuri uang majikannya Rp.10.000,00 (sepuluh ribu rupiah) yang terdiri atas 10 lembar uang seribuan yang disimpan di dalam lemari. Uang itu diambil pembantu lembar perlembar hampir setiap hari, hingga sejumlah uang tersebut habis diambilnya. Itu harus dipandang sebagai suatu pencurian saja.

d. Delik rampung dan delik berlanjut.

Delik rampung adalah delik yang terdiri atas satu perbuatan atau beberapa perbuatan tertentu yang selesai dalam suatu waktu tertentu yang singkat. Sebagai contoh Pasal 338 KUHP tentang pembunuhan, delik ini selesai dengan matinya si korban. Delik berlanjut yaitu delik yang terdiri atas satu atau beberapa perbuatan yang melanjutkan suatu keadaan yang dilarang oleh undang-undang. Misalnya Pasal 221 KUHP yaitu menyembunyikan orang yang melakukan kejahatan, Pasal 261 KUHP yaitu menyimpan barang-barang yang dapat dipakai untuk memalsukan materai dan merek, Pasal 333 KUHP yaitu dengan sengaja dan melawan hukum menahan seseorang atau melanjutkan penahanan.

e. Delik tunggal dan delik bersusun.

Delik tunggal adalah delik yang hanya satu kali perbuatan sudah cukup untuk dikenakan pidana. Misalnya Pasal 480 KUHP tentang penadahan. Delik bersusun yaitu delik yang harus beberapa kali dilakukan untuk dikenakan pidana. Misalnya Pasal 296 KUHP yaitu memudahkan perbuatan cabul antara orang lain sebagai pencaharian atau kebiasaan.

- f. Delik sederhana, delik dengan pemberatan atau delik berkualifikasi dan delik berprevilise.

Delik sederhana yaitu delik dasar atau delik pokok. Misalnya Pasal 338 KUHP tentang pembunuhan dan Pasal 362 KUHP tentang pencurian. Delik dengan pemberatan atau delik berkualifikasi yaitu delik yang mempunyai unsur-unsur yang sama dengan delik dasar atau delik pokok, tetapi ditambah dengan unsur-unsur lain sehingga ancaman pidananya lebih berat daripada delik dasar atau delik pokok. Misalnya Pasal 339 KUHP tentang pembunuhan berkualifikasi dan Pasal 363 KUHP tentang pencurian berkualifikasi. Delik prevellise yaitu delik yang mempunyai unsur-unsur yang sama dengan delik dasar atau delik pokok, tetapi ditambah dengan unsur-unsur lain, sehingga ancaman pidananya lebih ringan daripada delik dasar atau delik pokok. Misalnya Pasal 344 KUHP tentang pembunuhan atas permintaan korban sendiri yang dinyatakan dengan kesungguhan hati.

- g. Delik sengaja dan delik kealpaan.

Delik sengaja yaitu delik yang dilakukan dengan sengaja.

Misalnya Pasal 338 KUHP tentang pembunuhan dan Pasal 351 KUHP tentang penganiayaan. Delik kealpaan yaitu delik yang dilakukan karena kesalahannya atau kealpaan. Misalnya Pasal 359 KUHP yaitu karena kesalahannya (kealpaannya) menyebabkan orang mati dan Pasal 360 KUHP yaitu karena kesalahannya (kealpaannya) menyebabkan orang lain mendapat luka-luka.

h. Delik khusus dan delik umum.

Delik khusus yaitu delik yang hanya dapat dilakukan orang tertentu saja, karena suatu kualitas. Misalnya seperti tindak pidana korupsi yang hanya dapat dilakukan oleh pegawai negeri. Delik umum yaitu delik yang dapat dilakukan oleh setiap orang. Misalnya Pasal 338 KUHP tentang pembunuhan, Pasal 362 KUHP tentang pencurian dan lain sebagainya.

i. Delik aduan dan delik biasa

Delik aduan yaitu delik yang hanya dapat dituntut jika diadukan oleh orang yang merasa dirugikan. Misalnya Pasal 284 KUHP tentang perzinahan, Pasal 367 ayat (2) KUHP tentang pencurian dalam keluarga. Delik biasa yaitu delik yang bukan delik aduan dan untuk menuntutnya tidak perlu adanya pengaduan. Misalnya Pasal 281 KUHP yaitu melanggar kesusilaan, Pasal 338 KUHP tentang pembunuhan.<sup>191</sup>

## E. Tinjauan Umum Tentang *Restorative Justice*

---

<sup>191</sup> Andi Sofyan dan Nur Azisa, *Op.Cit*, hlm 105-108

## 1. Perspektif Restoratif Dalam Memandang Kejahatan

Keadilan restoratif bukanlah konsep yang baru. Keberadaanya barangkali sama tuanya dengan hukum pidana itu sendiri. Bahkan beribu tahun, upaya penanganan perkara pidana, pendekatan justru ditempatkan sebagai mekanisme utama bagi penanganan tindak pidana. Marc Levin menyatakan bahwa pendekatan yang dulu dinyatakan sebagai pendekatan usang, kuno dan tradisional kini justru dinyatakan sebagai pendekatan yang progresif.<sup>192</sup> Hooker menjadi menggambarkan unsur-unsur universal yang menjadi dasar hukum adat serta sistemnya, sebagai berikut :<sup>193</sup>

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

Konsep hukum adat Indonesia sebagai wadah dari institusi peradilan adat juga memiliki konsep yang dapat digambarkan sebagai akar dari keadilan restoratif. Di Indonesia, karakteristik dari hukum adat di tiap

---

<sup>192</sup> Jonlar Purba, *Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Bermotif Ringan Dengan Restorative Justice*, Cetakan Pertama, Permata Aksara, Jakarta, 2017, hlm. 58.

<sup>193</sup> I Gede A. B. Wiranata, *Hukum Adat Indonesia Perkembangan Dari Masa Ke Masa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm. 60.

daerah pada umumnya amat mendukung penerapan keadilan restoratif. Hal ini dapat dilihat dari ciri-ciri umum hukum adat Indonesia, pandangan terhadap pelanggaran adat/delik adat serta model dan cara penyelesaian yang ditawarkannya. Supomo mendeskripsikan ciri umum tersebut, sebagai berikut :<sup>194</sup>

- a. Corak religius yang menempatkan hukum adat sebagai bentuk ke-satuan batin masyarakat dalam suatu persekutuan (komunal);
- b. Sifat komunal dari hukum adat menempatkan individu sebagai orang yang terikat dengan masyarakat. Seorang individu sosok yang bebas dalam segala laku karena ia dibatasi oleh batasan-batasan norma yang telah diterapkan baginya;
- c. Tujuan dari persekutuan masyarakat adalah memelihara keseimbangan lahir batin antara individu, golongan dan lingkungan hidupnya (*levemilieu*). Tujuan ini pada dasarnya diemban oleh masing-masing individu anggotanya demi mencapai tujuan dari persekutuan;
- d. Tujuan memelihara keseimbangan-keseimbangan lahir batin berangkat dari pandangan atas ketertiban yang ada dalam alam semesta (kosmos), dimana ketertiban masyarakat merupakan berjalan kembali seperti biasa.

Pada dekade 1970-1980-an permasalahan korban tersebut menjadi dasar reorientasi sistem peradilan pidana dan mulai muncul tuntutan supaya sistem peradilan juga memperhatikan kepentingan korban

---

<sup>194</sup> Jonlar Purba, *op.cit.*, hlm. 59-60.

kejahatan yang kemudian menjadi gerakan internasional untuk memberdayakan korban dalam prosedur pidana. Puncaknya adalah disetujuinya Deklarasi PBB 1985 Nomor 40/43 tanggal 29 Nopember 1985 tentang *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*.<sup>195</sup> Deklarasi PBB merupakan bentuk kepedulian nyata masyarakat internasional terhadap nasib korban kejahatan dan korban penyalahgunaan kekuasaan. Dilihat dari sudut proses pembentukannya, deklarasi tersebut merupakan puncak keberhasilan gerakan korban berskala regional dan internasional, dan dilihat dari sudut PBB, deklarasi tersebut mengikat negara anggotanya dan menjadi bahan masukan untuk melakukan pembaruan hukum pidana pada masing-masing negara anggota.<sup>196</sup>

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

---

<sup>195</sup> Trisno Rahardjo, *Mediasi Pidana Dalam Sistem Peradilan Pidana Suatu Kajian Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia*, UMJ dan Litera, Yogyakarta, 2011, hlm.27.

<sup>196</sup> *Ibid.*

Atas dasar falsafah ini, secara objektif persoalannya bukan beratnya pemidanaan sebagai bentuk pelampiasan balas dendam terhadap pelanggaran, tetapi untuk memperbaiki atau mengganti kerugian atau luka-luka yang diderita yang disebabkan oleh kejahatan. Roger Matthews mengatakan: *“The growth of what has been referred to as the “victim movement” and the emergence of victim support has dramatically changed the orientation of analysis and intervention. It has modified the criminal justice agenda and altered traditional ways of thinking about crime and crime control”*.<sup>197</sup>

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

Suatu pelanggaran hukum pidana dipahami sebagai konflik antar individu yang menimbulkan kerugian kepada korban, masyarakat dan pelanggar sendiri. Diantara ketiga kelompok tersebut, kepentingan korban kejahatan sebagai bagian yang utama, karena kejahatan utamanya adalah melanggar hak korban.<sup>198</sup>

Tony F. Marshall menggambarkan hubungan tersebut di atas dalam sistem peradilan pidana sebagai berikut :<sup>199</sup> Secara historis,

---

<sup>197</sup> Jonlar Purba, *op.cit.*, hlm. 61.

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> *Ibid.*

*restorative justice* memperoleh inspirasi dari “*community justice*” (peradilan atau keadilan masyarakat) yang masih dipergunakan pada beberapa budaya masyarakat non-Barat, khususnya masyarakat adat (*indigenous population*). Dalam perkembangannya, konsep *restorative justice* dipengaruhi oleh pemikiran mengenai persamaan dan hubungan masyarakat. Meski inspirasinya tidak datang dari budaya masyarakat Indonesia, namun pola-pola *restorative justice* tertanam dalam beberapa tradisi masyarakat adat di Indonesia.

Kemudian di dalam *Black's Law Dictionary*, ditegaskan sebagai berikut :<sup>200</sup> *Restorative justice* merupakan sanksi alternatif atas kejahatan yang memfokuskan pada perbaikan atas perbuatan yang membahayakan, mempertemukan kebutuhan korban dan meminta pertanggungjawaban pelaku atas tindakannya. Keadilan restoratif ini menggunakan pendekatan keseimbangan, menghasilkan disposisi yang membatasi dengan memusatkan pada tanggung jawab pelaku dan memberikan bantuan pada korban. Pelaku mungkin diperintahkan untuk memberi ganti kerugian (restitusi), untuk melakukan pelayanan pada masyarakat, atau membuat perubahan dalam beberapa cara atas perintah (putusan) pengadilan. *An alternative delinquency sanction that focuses on repairing the harm done, meeting the victim's need, and holding the offender responsible for his or her actions. Restorative justice sanctions use a balanced approach, producing the least restrictive disposition while stressing the offender's*

---

<sup>200</sup> *Ibid.*, hlm. 61-62.

*accountability and providing relief to the victim. The offender may be ordered to make restitution, to perform community service, or to make amends in some other way that the court orders.*

*Restorative justice* (atau sering juga disebut “*reparative justice*”) atau secara istilah dalam bahasa Indonesia dapat diterjemahkan dengan “peradilan atau keadilan restoratif atau reparatif”, merupakan <sup>201</sup> suatu pendekatan untuk peradilan yang berfokus pada kebutuhan para korban dan pelaku, serta masyarakat yang terlibat, bukan me-muaskan prinsip-prinsip hukum abstrak atau menghukum pelaku. Korban mengambil peran aktif dalam proses, sementara pelaku didorong untuk mengambil tanggung jawab atas tindakan mereka, untuk memperbaiki kerugian yang telah mereka lakukan dengan meminta maaf, mengembalikan uang yang dicuri, atau pelayanan masyarakat. *Restorative* melibatkan baik korban maupun pelaku dan berfokus pada kebutuhan mereka secara pribadi. Selain itu, ia menyediakan bantuan bagi pelaku untuk menghindari pelanggaran di masa datang. Hal ini didasarkan pada sebuah teori keadilan yang menganggap kejahatan dan pelanggaran merupakan pelanggaran terhadap individu atau masyarakat, bukan Negara. Keadilan restoratif yang menumbuhkan dialog antara korban dan pelaku menunjukkan tingkat tertinggi kepuasan korban dan akuntabilitas pelaku.

*An approach to justice that focuses on the needs of the victims and the offenders, as well as the involved community, instead of satisfying*

---

<sup>201</sup> *Ibid.*, hlm. 62-63..

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

Berdasarkan definisi tersebut dapat diambil pengertian bahwa *restorative justice* merupakan desain peradilan pidana yang memperhatikan kepentingan atau kebutuhan korban, keluarga dan masyarakat yang terpengaruh atas dasar pertanggungjawaban pelaku tindak pidana, sehingga peradilan pidana bukan semata-mata bertujuan menghukum atau meminta pertanggungjawaban pelaku, namun kebutuhan atau kepentingan korban mendapatkan perhatian yang seimbang dalam proses peradilan yang dapat dikukuhkan melalui putusan pengadilan.<sup>202</sup>

## **2. Bentuk Proses Keadilan Restoratif**

Keadilan restoratif memiliki beberapa bentuk proses sebagaimana diterapkan di berbagai negara, di antaranya :<sup>203</sup>

---

<sup>202</sup> *Ibid.*

<sup>203</sup> Undang Mangapol, *Penerapan Restoratif Justice dalam Proses Peradilan Pidana di Indonesia*, UNISBA, Bandung, 2012, hlm. 328.

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

Mediasi pelaku-korban (*victim-offender mediation*) atau disebut dialog/pertemuan/rekonsiliasi pelaku-korban biasanya dilakukan pertemuan antara pelaku dan korban, yang menghadirkan mediator terlatih. Dalam area perkara pidana, model atau teknik ini digunakan baik kasus-kasus kecil untuk mengurangi penumpukan perkara, maupun kasus-kasus serius untuk memfasilitasi pengampunan dan proses penyembuhan yang lebih mendalam, baik untuk korban maupun pelaku. Data internasional menunjukkan bahwa teknik ini berhasil diterapkan di Australia, New Zealand, Kanada dan Belanda dalam berbagai konteks, yang meliputi sistem peradilan anak dan berhasil menurunkan residivisme.<sup>204</sup>

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

---

<sup>204</sup> Jonlar Purba, *op.cit.*, hlm. 64.

Australia dan New Zealand.<sup>205</sup> Di Kolumbia (*British Columbia*) model ini dipergunakan dalam konteks untuk kesejahteraan anak. Proses ini didesain untuk menawarkan perencanaan dan pembentukan putusan yang kooperatif dan untuk membangun kembali jaringan kerja dukungan keluarga. Model ini mengandung pengertian, bahwa :<sup>206</sup>

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

Pertemuan restoratif (*restorative conferencing*) juga melibatkan partisipan yang lebih luas ketimbang mediasi pelaku-korban, sebagai respon terhadap kenakalan anak (*juvenile crime*). Teknik ini bersifat *volunter* (sukarela), yang terdiri dari pelaku, korban, keluarga para pihak dan teman,

---

<sup>205</sup> Trisno Rahardjo, *op. cit.*, hlm. 47-50.

<sup>206</sup> Jonlar Purba, *op. cit.*, hlm. 64-65.

untuk mencapai konsekuensi dan restitusi (ganti kerugian). Model ini dapat digunakan pada setiap tahap proses peradilan pidana, tetapi biasanya digunakan relatif awal. Sebagai contoh pada beberapa yurisdiksi, polisi telah mengembangkan program ini sebagai alternatif untuk penangkapan dan rujukan ke sistem peradilan formal pidana.<sup>207</sup>

Model ini dikembangkan di Selandia Baru. Pada Tahun 1989, “*Children Young Person and Family Act*” menciptakan alternatif baru untuk menanggapi kejahatan remaja dan persoalan perlindungan anak dengan menempatkan lebih banyak otoritas pengambilan keputusan di tangan keluarga dan masyarakat. Proses ini memiliki akar dalam praktek-praktek tradisional dalam tradisi Maori. Sejak diperkenalkan di Selandia Baru, model ini telah diterapkan di Australia, Amerika Serikat, Inggris dan Wales dan Kanada.<sup>208</sup>

Dewan peradilan masyarakat (*community restorative boards*) atau yang disebut Komite Peradilan Masyarakat (*community justice committees*) di Kanada atau panel untuk rujukan (*Referral Order Panels*) seperti di Inggris dan Wales, bentuknya merupakan kelompok kecil (*small group*), dipersiapkan melalui pelatihan intensif, yang dilakukan masyarakat, sebagai pertemuan tatap muka (*face-to-face meeting*). Hakim dapat memerintahkan pelaku untuk terlibat, polisi dapat merujuk sebelum menetapkan status, atau mereka dapat menempuh di luar sistem hukum.

---

<sup>207</sup> *Ibid.*

<sup>208</sup> Trisno Rahardjo, *loc.cit.*, hlm. 50.

“Model ini sekaligus merupakan contoh: *non-adversarial decision-making practices*” (praktik pengambilan putusan non-adversarial) yang diinspirasi oleh perspektif keadilan masyarakat atau *restorative*. Karakter model ini, di antaranya adalah :<sup>209</sup>

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

Lingkaran atau sistem restoratif (*restorative circles or restorative systems*), pendekatan ini melibatkan banyak lingkaran partisipan yang lebih luas daripada pertemuan pelaku-korban yang konvensional, seperti dilakukan di Brazil, Jerman, Amerika dan Inggris, yang dimulai dengan membangun sistem restoratif di lingkungan atau sekolah tempat lingkaran (lingkungan restoratif) akan diselenggarakan. Di Hawaii, *Huikahi Restorative Circles* mengizinkan terpidana bertemu dengan keluarga dan teman-teman dalam suatu proses kelompok (*group process*) untuk mendukung transisi balik pada masyarakat. Pertemuan secara khusus diarahkan pada kebutuhan untuk rekonsiliasi dengan korban kejahatan.<sup>210</sup>

## **F. Hukum Acara Pidana di Indonesia**

Keinginan untuk memiliki suatu Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang baru dengan watak nasional menggantikan HIR (Het

---

<sup>209</sup> Jonlar Purba, *loc.cit.*, hlm. 65.

<sup>210</sup> *Ibid.*, hlm. 64-65.

Herziene Indlandsch Regelement) dengan dasar filosofis individualisme, memang telah diperjuangkan sejak lama, dan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana sebagai Procedural design dalam proses pengulangan kejahatan dengan memfungsionalkan hukum acara pidana bertumpu pada:

1. Koordinasi fungsional antar sub sistem peradilan pidana, baik secara vertikal maupun horizontal yang memungkinkan adanya pengawasan dan kontrol antara sub sistem terhadap mekanisme bekerjanya sistem;
2. Pengakuan dan pengaturan tentang jaminan perlindungan HAM dalam setiap tingkatan pemeriksaan perkara, mulai dari tahap penyidikan hingga selesai menjalani pidana;
3. Mewujudkan peradilan yang adil, bebas dan tidak memihak berdasarkan asas-asas yang dianut.

Karakter utama hukum acara pidana nasional menuntut agar KUHAP yang disusun tidak hanya menjawab kebutuhan dan pertimbangan sosiologis, politis, serta praktis semata, melainkan juga memiliki sifat adaptif sebagai bentuk penyesuaian terhadap kondisi dan dinamika perkembangan yang terus berlangsung. Tuntutan tersebut merupakan hal yang logis, mengingat sistem peradilan pidana secara umum, serta substansi hukum acara pidana secara khusus, tidak hanya mencerminkan suatu sistem yang bersifat fisik (physical system), tetapi juga menggambarkan sistem yang bersifat abstrak (abstract

system) berupa jalinan nilai-nilai yang konsisten dalam rangka pencapaian tujuan.<sup>211</sup>

Dalam kaitan tersebut, hukum acara pidana (HAP) sepatutnya diposisikan sebagai elemen yang tidak terpisahkan dari sistem hukum pidana di Indonesia pada masa yang akan datang. Kanter dan Sianturi mengemukakan bahwa hukum acara pidana pada hakikatnya merupakan:<sup>212</sup>

Keseluruhan garis hukum yang menjadi dasar atau pedoman bagi penegak hukum dan keadilan untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum pidana materiil. Dengan kata lain hukum acara pidana mengatur tentang bagaimana caranya negara dengan perantara badan-badannya (polisi, jaksa, hakim) dapat menjalankan kewajibannya untuk menyidik, menuntut, menjatuhkan dan melaksanakan pidana.

Ditinjau dari sudut pandang objek ilmu hukum pidana, Satochid Kartanegara menegaskan bahwa hukum pidana formil merupakan sekumpulan ketentuan yang memuat tata cara negara dalam menggunakan kewenangannya menjatuhkan pidana. Uraian lebih lanjut menyatakan bahwa kewenangan negara dalam melakukan ppidanaan antara lain mencakup:

1. Hak untuk mengancam perbuatan-perbuatan dengan hukuman yang dimiliki oleh negara. Ancaman mana ditemui di dalam KUHP.
2. Hak untuk menjatuhkan hukuman (strafopenging). Hak ini diletakan pada alat-alat perlengkapan negara, misalnya hakim;
3. Hak untuk melaksanakan hukuman (strafuitvoering) yang diletakan pada alat-alat perlengkapan negara.

---

<sup>211</sup> Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Matereriil Indonesia di Masa Datang (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Mata Pelajaran Ilmu Hukum Pidana di Universitas Diponegoro*, Semarang, 1990, hlm. 8

<sup>212</sup> Kanter dan Siantury, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Alumni AHM-PTHM, Jakarta, 1982, hlm. 2

Masih dalam konteks pemikiran di atas, Soesilo Yuwono selanjutnya menegaskan bahwa hukum acara pidana antara lain memuat ketentuan hukum tentang:

1. Hak dan kewajiban dari mereka yang tersangkut di dalam proses pidana;
2. Tatacara dari proses pidana, yang meliputi:
  - a. Tindakan apa yang dapat dan wajib dilakukan untuk menemukan pelaku tindak pidana;
  - b. Bagaimana tatacaranya menghadapi orang yang didakwa melakukan tindak pidana ke depan pengadilan terhadap orang yang didakwa melakukan tindak pidana;
  - c. Bagaimana tatacara untuk melaksanakan keputusan pengadilan sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Terlepas dari bagaimana peranan hukum acara pidana yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 dimanfaatkan dalam upaya penanggulangan berbagai ragam tindak kejahatan, realitas praktik selama ini menunjukkan bahwa pengaturan yang ada belum sepenuhnya memberi manfaat bagi penyelenggaraan sistem peradilan pidana secara terpadu. Perspektif yuridis menampilkan persoalan pencarian kebenaran materiil atas suatu tindak pidana yang terjadi hingga diarahkan kepada pihak yang diduga sebagai pelaku sebagai proses yang bersifat dilematis. Proses tersebut merupakan rangkaian aktivitas berkelanjutan yang memuat dua dimensi, yakni:

1. Adanya hak dan kepentingan negara untuk mengancam, menjatuhkan dan melaksanakan pidana bagi mereka yang melakukan pelanggaran terhadap tindak pidana; dan
2. Adanya hak dan kepentingan seseorang (manusia) yang hendak diperlakukan di dalam dan selama proses pemeriksaan itu berlangsung.

Dalam pandangan demikian, Wirjono Prodjodikoro kemudian menegaskan bahwa fungsi hukum acara pidana adalah:

1. Sebagai pegangan bagi polisi di dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, penangkapan dan penahanan;
2. Pegangan bagi jaksa untuk melakukan penuntutan;
3. Pegangan bagi hakim untuk melakukan pemeriksaan dan menjatuhkan putusan, dan;
4. Pegangan bagi penasihat hukum di dalam melakukan tugasnya sebagai pembela.

Dari penjelasan sebagaimana di atas, maka pada hakikatnya fungsi hukum acara pidana lebih diarahkan pada:

1. Sistem dan prosedur pemeriksanaan perkara;
2. Koordinasi fungsional antara aparat penegakan hukum, dan
3. Perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Apa yang diketengahan terakhir di atas merupakan prosedur design dari proses penegakan hukum (pidana) sebagaimana dirancang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang memuat beberapa prinsip dasar:

1. Dalam penyelenggaraan sistem peradilan pidana, diutamakan perlindungan hak asasi manusia, di mana masyarakat dapat menghayati hak dan kewajibannya.
2. Peningkatan pembinaan sikap para petugas penegak hukum sesuai dengan wewenang dan fungsi masing-masing, dengan pembidangan tersebut tidak berarti terjadi mengotak-kotakan tugas, wewenang dan tanggungjawab, tetapi mengandung koordinasi dan sinkronisasi.
3. Kedudukan POLRI sebagai penyidik yang mandiri tak dapat dilepaskan dari fungsi penuntutan dan pengadilan, di mana terjalin adanya hubungan koordinasi fungsional dan institusional serta adanya sinkronisasi pelaksana.
4. Sebagai penyidik utama, POLRI wajib mengkoordinasikan penyidik pegawai negeri sipil dengan memberikan pengawasan, petunjuk dan bantuan.
5. Adanya pembatasan wewenang yang lebih sempit dan pengawasan yang lebih ketat bagi penyidik demi penegakan hukum dan perlindungan hak asasi.
6. Kewajiban untuk memberikan perlakuan yang layak disertai kewajiban memberikan perlindungan dan pengayoman, misalnya dalam hal tersangka tidak mempunyai penasihat hukum.
7. Pembatasan wewenang dan pengetahuan pengawasan terhadap penyidik yang dilengkapi dengan pendampingan oleh pembela kepada tersangka yang diperiksa.

Berkaitan dengan fungsi tersebut, diharapkan proses penegakan hukum (pidana) melalui penyelenggaraan sistem peradilan pidana selain memenuhi hak-hak seseorang dalam proses peradilan, juga dapat menjadi sarana penyelesaian masalah dalam masyarakat.

Apa yang dikemukakan terakhir di atas beralasan, karena fungsi hukum acara pidana adalah mencari dan menemukan kebenaran materiil yakni kebenaran yang selengkap-lengkapya dari suatu perkara pidana, dengan cara menerapkan aturan-aturan hukum secara objektif dan tepat dengan tujuan mencari:

1. Siapakah pelaku yang disangka atau didakwa melakukan suatu tindak pidana;
2. Bagaimana tatacara pemeriksaan terhadap pelaku; dan
3. Bagaimana cara menemukan alat-alat bukti bahwa pelaku memang melakukan tindak pidana. Untuk mendapatkan jawaban terhadap ketiga hal di atas,

Kansil mengetengahkan ada 3 tahapan dalam proses pemeriksaan, yakni:

1. Tahapan dalam proses pemeriksaan pendahuluan (*vooronderzoek*);
2. Tahapan dalam proses pemeriksaan sidang pengadilan (*eindonderzoek*);
3. Tahapan dalam proses pelaksanaan hukuman (*strafexecutie*).

Prosedur design untuk kepentingan pemeriksaan perkara pidana di atas dilakukan melalui implementasi dari sinkronisasi asas-asas hukum, baik vertikal maupun horizontal sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1974 tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman yang kini telah dirubah

dengan Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009. Design prosedural inilah yang dimaksudkan sebagai model sistem peradilan pidana Indonesia dengan penekanan pada proses pemeriksaan yang bersifat “*accusator*”, di mana pemeriksaan perkara pidana mesti melalui baik tahapan pemeriksaan pendahuluan maupun pemeriksaan pengadilan.

### **G. *Restorative Justice* Dalam Perspektif Hukum Agama Islam**

Keadilan adalah norma kehidupan yang didambakan oleh setiap orang dalam tatanan kehidupan sosial mereka. Lembaga sosial yang bernama negara maupun lembaga dan organisasi internasional yang menghimpun negara-negara nampaknya mempunyai visi dan misi yang sama terhadap keadilan, walaupun persepsi dan konsepsi mereka barangkali berbeda dalam masalah tersebut. Keadilan merupakan konsep yang relatif. Skala keadilan sangat beragam antara satu negara dengan negara lain, dan masing-masing skala keadilan itu didefinisikan dan ditetapkan oleh masyarakat sesuai dengan tatanan sosial masyarakat yang bersangkutan.

Tujuan utama dari keadilan restoratif yaitu terciptanya peradilan yang adil. Di samping itu, diharapkan para pihak, baik pelaku, korban, maupun masyarakat berperan besar di dalamnya. Korban diharapkan memperoleh kompensasi yang sesuai dan disepakati bersama dengan pelaku untuk mengganti kerugian dan mengurangi penderitaan yang dialami. Dalam *restorative justice*, pelaku harus bertanggung jawab penuh sehingga diharapkan pelaku dapat menyadari kesalahannya.

Nilai lebih dari keadilan restorative adalah kejahatan dipandang sebagai bagian dari tindakan sosial atau pelanggaran terhadap individu, tidak hanya sebagai pelanggaran pidana terhadap negara. Keadilan restoratif menempatkan nilai yang lebih tinggi dalam keterlibatan para pihak. Keadilan restorative menekankan pada kebutuhan untuk mengenal dampak dari ketidakadilan sosial dalam cara-cara sederhana, dari pada memberikan pelaku keadilan formal sedangkan korban tidak mendapatkan keadilan apapun. Jika melihat pada ulasan sebelumnya, akan ditemukan beberapa point penting yang menjadi mindide dari keadilan restoratif. Keadilan restoratif secara aktif ikut melibatkan korban dan keluarga dalam penyelesaian kasus pidana. Dalam konteks hukum pidana Islam, keterlibatan korban tindak pidana (pengakuan hak korban) dengan tegas terakomodir dalam diyat,<sup>213</sup> Sebagaimana firman Allah SWT dalam Al-Qur'an AlBaqarah (2):178-179:

يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُنِبَ عَلَيْكُمْ الْقِصَاصُ فِي الْقَتْلِ الْحُرِّ بِالْحُرِّ وَالْعَبْدُ  
 بِالْعَبْدِ وَالْأُنثَىٰ بِالْأُنثَىٰ فَمَنْ عَفَىٰ لَهُ مِنْ أَخِيهِ شَيْءٌ فَاتِّبَاعٌ بِالْمَعْرُوفِ  
 وَأَدَاءٌ إِلَيْهِ بِإِحْسَانٍ ذَلِكَ تَخْفِيفٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَرَحْمَةٌ فَمَنِ اعْتَدَىٰ بَعْدَ  
 ذَلِكَ فَلَهُ عَذَابٌ أَلِيمٌ ﴿١٧٨﴾ وَلَكُمْ فِي الْقِصَاصِ حَيٰوةٌ يَتَأَوَّلِي  
 الْأَلْبَابَ لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ ﴿١٧٩﴾

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, diwajibkan atas kamu qishaash berkenaan dengan orang-orang yang dibunuh; orang merdeka dengan orang merdeka, hamba dengan hamba, dan wanita dengan wanita. Maka barangsiapa yang mendapat suatu pema'afan dari saudaranya, hendaklah (yang mema'afkan) mengikuti dengan cara yang baik, dan hendaklah (yang diberi

<sup>213</sup> Ibnu Qayyim Al-Jauyiyah, *Panduan Hukum Islamalih bahasa Asep Saefullah FM dan Kamaluddin' Sa'adiyatuharamain*, cet. ke-2, Pustaka Azam, Jakarta, 2000, hlm. 95.

ma'af) membayar (diat) kepada yang memberi ma'af dengan cara yang baik (pula). Yang demikian itu adalah suatu keringanan dari Tuhan kamu dan suatu rahmat. Barangsiapa yang melampaui batas sesudah itu, maka baginya siksa yang sangat pedih. Dan dalam qishaash itu ada (jaminan kelangsungan) hidup bagimu, hai orang-orang yang berakal, supaya kamu bertakwa.<sup>214</sup>

Dalam suatu riwayat dikemukakan bahwa ketika Islam hamper disyariatkan, pada jaman Jahiliyah ada dua suku bangsa Arab berperang satu sama lainnya. Di antara mereka ada yang terbunuh dan yang luka-luka, bahkan mereka membunuh hamba sahaya dan wanita. Mereka belum sempat membalas dendam karena mereka masuk Islam. Masing-masing menyombongkan dirinya dengan jumlah pasukan dan kekayaannya dan bersumpah tidak ridlo apabila hambahamba sahaya yang terbunuh itu tidak diganti dengan orang merdeka, wanita diganti dengan pria. Maka turunlah ayat tersebut di atas yang menegaskan hukum qisas.

Para ulama secara tegas menyebutkan bahwa hak dalam pidana Islam terbagi atas hak Allah dan hak manusia. Abdul Qadir Awdah menjelaskan bahwa terkadang ada dua hak dalam satu tindak pidana. Terdapat perbuatan yang menyentuh hak-hak individu, namun hak masyarakat lebih dominan di dalamnya seperti: qazaf. Terdapat juga perbuatan lain yang menyentuh hak masyarakat, tetapi hak individu lebih besar dibandingkan hak masyarakat seperti: pembunuhan. Meskipun Awdah kemudian menegaskan kembali bahwa setiap perbuatan yang menyentuh hak manusia pada dasarnya juga mengandung hak Allah didalamnya (hak masyarakat).

---

<sup>214</sup> Al-Qur'an Surah Al-Baqarah ayat 178-179

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

Dalam pengaturan hukum pidana modern terhadap korban kejahatan dikenal dua model, yaitu model hak-hak prosedural dan model pelayanan. Sepintas model hak-hak prosedural dalam hukum pidana modern akan terlihat sejalan dengan qisas-diyat. Asumsi ini disimpulkan berdasarkan pemahaman model hak prosedural yang memberikan peran aktif korban dalam jalannya proses peradilan. Model ini melihat korban sebagai subjek yang harus diberikan hak-hak yuridis yang luas untuk menuntut dan mengejar kepentingan-kepentingannya. Lain halnya dengan model pelayanan, penekanan diletakkan pada perlunya diciptakan standar-standar baku bagi pembinaan korban kejahatan

yang dapat digunakan oleh aparat penegak hukum, seperti pemberian kompensasi sebagai sanksi pidana restitutif. Dalam pandangan Muladi dan Barda Nawawi Arief, keduanya lebih cenderung memilih model pelayanan sebagai model yang ideal. Hal tersebut didasari pada pertimbangan akan resiko penggunaan model hak prosedural bagi sistem pidana secara keseluruhan, khususnya pada peluang timbulnya konflik antara kepentingan individu dan kepentingan umum.

Penerapan kebijakan non penal dalam Islam, telah lama diterapkan pada jarimah qisas-diyat (tindak pidana pembunuhan dan penganiayaan), yang mana dalam hukum pidana Indonesia dikategorikan sebagai pidana berat yang tidak bisa dilakukan upaya damai. As-Sayid Sabiq berkomentar, bahwa ketentuan Al Baqarah (2):178-179 yang berkaitan dengan hukum qisas-diyat mengandung beberapa pemikiran:

- a. *Qisas* merupakan bentuk koreksi hukum *jahiliyah* yang diskriminatif.
- b. Hukum alternatif, yaitu qisas, diyat, atau pemaafan.
- c. Adanya keringanan dan kemudahan dari Allah tentang penerapan hukum *qisas*.
- d. Adanya sistem rekonsiliasi antara para pihak yang bersangkutan (korban atau wali dan pelaku).

- e. *Qisas* menjamin keterlangsungan hidup manusia dengan aman. *Qisas* juga menjadi pencegah agar orang lain takut melakukan tindak pidana pembunuhan mengingat hukumannya yang berat.<sup>215</sup>

Merujuk pada pendapat tersebut, jelas menunjukkan diyat sebagai hukum alternatif, adanya proses pemaafan, proses perdamaian dan upaya rekonsiliasi antar para pihak. Hal tersebut sejalan dengan ide pokok keadilan restoratif. Perdamaian dalam Islam merupakan sesuatu yang dianjurkan. Berdasarkan Risalah Khalifah Umar bin Khatab; perdamaian harus berdasarkan koridor yang jelas. Perdamaian tidak menghalalkan sesuatu yang haram ataupun mengharamkan sesuatu yang halal.

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

---

<sup>215</sup> Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah*, Jilid 10, alih bahasa H. A. Ali, cet ke-7, Al Ma'arif, Bandung, 1995, hlm. 26-29.

Keadilan restoratif mewujudkan keadilan bagi para pihak, tidak hanya mewujudkan *legal justice*, tetapi juga mempertimbangkan *social justice*, *individual justice* dan juga *mora ljustice*. Keadilan yang banyak diterapkan oleh aparat penegak hukum hanya sebatas *legal justice*. Ini terbukti dengan banyaknya proses penyelesaian kasus pidana di masyarakat yang justru mencedera rasa keadilan dimasyarakat. Sah saat penegakan hukum pidana diterapkan berdasarkan atas apa yang ditetapkan oleh KUHP atau undang-undang lainnya. Namun yang tidak disadari adalah kecerdasan aparat penegak hukum dalam melihat mana kasus yang dapat diteruskan dan yang tidak. Itulah alasan mengapa diberikannya wewenang seperti diskresi maupun hak opportunities. Dalam doktrin Islam, sebagaimana ditegaskan oleh Marcel A. Boisard: keadilan merupakan pusat gerak dari nilai-nilai moral yang pokok.<sup>216</sup> Maka keadilan dalam Islam merupakan salah satu prinsip pokok yang sangat penting. Keadilan dalam Islam mencakup keadilan individu (*al-adalah al-fardiyyah*) dan keadilan sosial (*al-adalah al-ijtimaiyah*). Keadilan dalam hukum Islam selalu mempertimbangkan moralitas, sosial dan individualitas, bukan hanya sebatas penerapan *legal justice*.

Sebagai salah satu contoh adalah apa yang pernah dilakukan oleh Umar bin Khattab dengan melepaskan hukuman pada pencuri. Sebagai salah satu jenis tindak pidana hudud, pencurian merupakan hak Allah, yang berarti negara tidak dapat ikut terlibat dalam memutuskan pelepasannya. Namun, dengan

---

<sup>216</sup> Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini cet. ke-4*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm.121.

kecerdasannya, Umar melepaskan pencuri *udzq* (kurma dengan mempertimbangkan masa paceklik yang terjadi kala itu. Kisah Umar tersebut menunjukkan bahwa keadilan tidak didapat dipahami sebagai legal justice semata. Namun, tetap harus mempertimbangkan keadilan moral, keadilan dimasyarakatkan dan keadilan individu sesuai dengan kondisi dan kasus yang terjadi.

Tindak pidana qisas-diyat di dalam hukum pidana islam adalah tindak pidana yang diancam dengan qisas atau yang setimpal. Sementara diyat diganti dengan kerugian. Terkait dengan tindak pidana terhadap nyawa penentuan pidananya menjadi hak korban dan ahli warisnya. Hal ini korban atau ahli waris bisa membatalkan pidana itu dengan memberi amnesti atau memaafkan terdakwa atau tersangka. Apabila dimaafkan oleh korban atau ahli waris pidana qisas hangus dan digantikan dengan diyat atau ganti kerugian. Dengan demikian pemerintah tidak ada kewajiban lagi untuk memberikan pidana hukuman pada pelaku. Tindak pidana qisas-diyat memiliki sifat perorangan dan lebih banyak menyentuh kehidupan dan fisik korban jika dibandingkan menyentuh kehidupan masyarakat dengan demikian penentuan pidananya menjadi hak korban.

Ketentuan qisas-diyat memiliki orientasi kepada perhatian dan perlindungan kepada korban dan penyelesaiannya dengan melakukan perdamaian. Dapat disimpulkan jika penyelesaian rtindak pidana qisas-diyat sama dengan model *restorative justice*. Inti dari pidana qisas-diyat adalah pemberian hak terhadap orang yang dirugikan guna memberikan pembalasan kepada orang yang merugikannya dengan ukuran yang seimbang sesudah proses

perdamaian (*sulh*). Dalam hukum islam ahli waris sangat dianjurkan guna memberikan maaf kepada pelaku untuk kemaslahatan atau kebaikan, dengan konsekuensi pelaku memberikan ganti rugi pada korban atau ahli waris dan hubungan antara korban dan pelaku diharapkan menjadi baik kembali.

Diterapkannya hukuman qisas tidak bertujuan untuk membalas pembunuhan yang telah dilakukan pelaku. Konsekuensinya, tidak setiap orang yang membunuh harus dihukum qisas, karena hal tersebut telah menyalahi tujuan dasarnya. Hal ini yang mendorong mengapa setiap kasus pembunuhan yang dilaporkan kepada Nabi tidak langsung dikenai hukuman qisas, melainkan hal pertama yang disarankan Nabi adalah menyuruh wali korban untuk memaafkannya. Filosofis pemberlakuan qisas sebagaimana tersebut diatas adalah bersifat reformatif yaitu bertujuan untuk memperbaiki perilaku pelaku kejahatan dan perilaku masyarakat pada umumnya. Posisi hukum qisas tersebut adalah hukuman maksimal, artinya qisas tetap dapat dijatuhkan kepada pelaku sebagai alternatif terakhir. Sifat reformatif pemberlakuan qisas juga tergambar dalam asas pencegahan yaitu mencegah masyarakat dari tindakan pembunuhan berikutnya dan mencegah masyarakat dalam melakukan tindakan yang serupa. Tindakan pencegahan ini bertujuan untuk menjaga kelangsungan hidup masyarakat, sehingga terjebak dalam tradisi balas dendam sebagaimana dalam masa jahiliah.<sup>217</sup>

---

<sup>217</sup> Syaibatul Hamdi, M.Ikhwan, Iskandar, Tinjauan Hukum Islam Terhadap Implementasi Restorative Justice Dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia, *MAQASIDI: Jurnal Syariah dan Hukum* Vol. 1, No. 1, 2021, hlm. 82

Di dalam hukum islam lembaga mediasi dalam menyelesaikan sengketa disebut dengan tahkim. Tahkim sendiri berasal dari Bahasa arab yang memiliki arti menyerahkan keputusan kepada seseorang dan menerima keputusan tersebut. Secara istilah, tahkim merupakan dua orang atau lebih mentahkimkan kepada seseorang untuk diselesaikan sengketannya dan diterapkan hukum syara atas sengketa mereka itu.<sup>218</sup>



---

<sup>218</sup> Muhammad Hasby Ashshiddieqy, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, PT. Pustaka Rizki Putra, Semarang, 1997. hlm. 81

**BAB III**

**REGULASI KEWENANGAN JAKSA SELAKU DOMINUS LITIS DALAM  
PENGHENTIAN PENUNTUTAN PERKARA PIDANA BELUM BERBASIS  
NILAI KEADILAN RESTORATIF**

**A. Asas Dominus Litis Dalam Penegakan Hukum Melalui Sistem Peradilan  
Pidana**

Secara filosofis, asas dominus litis berkaitan erat dengan konsep *ius puniendi*, yaitu hak negara untuk menghukum pelaku tindak pidana. Dalam pelaksanaannya, kewenangan tersebut didelegasikan kepada Kejaksaan, sehingga memberikan jaksa penuntut umum kekuasaan untuk mengendalikan dan mengawasi proses hukum secara independen.<sup>219</sup> Sejarah perkembangan hukum Indonesia menunjukkan bahwa konsep dominus litis telah dikenal sejak masa kolonial Hindia Belanda melalui sistem HIR (*Herziene Indonesisch Reglement*), di mana jaksa memainkan peran aktif mulai dari tahap penyidikan hingga pelimpahan perkara ke *Raad van Justitie* (pengadilan kolonial). Pada masa itu, jaksa juga berfungsi memberikan petunjuk kepada polisi dalam penyidikan. Setelah Indonesia merdeka dan diberlakukannya KUHAP tahun 1981, sistem hukum pidana Indonesia mengalami perubahan menuju pemisahan fungsi penyidikan oleh kepolisian dan penuntutan oleh Kejaksaan.<sup>220</sup>

---

<sup>219</sup> Tiar Adi Riyanto, *Fungsionalisasi Prinsip Dominus Litis Dalam Penegakan Hukum Pidana Di Indonesia*. *Lex Renaissance*, Vol. 6, No. 3, 2021, hlm. 481-492

<sup>220</sup> Rusli Muhammad, *Hukum Acara Pidana Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm. 121-123

Menurut Yahya Harahap, asas dominus litis tidak hanya memiliki makna formal, tetapi juga substansial, karena menegaskan bahwa jaksa adalah pengendali utama dan pemegang kendali akhir dalam proses peradilan pidana. Dengan kewenangan tersebut, jaksa memiliki hak menentukan apakah suatu perkara akan dihentikan, dilimpahkan ke pengadilan, atau dikembalikan untuk dilengkapi. Pendapat ini sejalan dengan pandangan Ilham Gunawan, yang menegaskan bahwa dominus litis merupakan wujud akuntabilitas peradilan pidana, di mana jaksa berperan sebagai penjaga tegaknya hukum dan keadilan, bukan sekadar alat kekuasaan negara”.<sup>221</sup>

Kejaksaan Republik Indonesia merupakan lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang sekaligus sebagai pengendali proses perkara (*Dominus Litis*). Kejaksaan mempunyai kedudukan sentral dalam proses penegakan hukum dan menjadi satu-satunya instansi yang dapat menentukan apakah suatu kasus dalam perkara pidana dapat diajukan ke Pengadilan berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana.<sup>222</sup>

Ditegaskan kembali bahwa, Jaksa sebagai *Dominus Litis* merupakan pejabat yang berwenang untuk menentukan apakah suatu perkara layak diajukan ke penuntutan atau harus dihentikan penuntutannya. Asas *Dominus Litis* yang dimaksud dapat ditemukan dalam pengaturan kewenangan untuk menghentikan

---

<sup>221</sup> Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Edisi Revisi, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. 85.

<sup>222</sup> Dedy Chandra Sihombing, et. al., Penguatan Kewenangan Jaksa Selaku Dominus Litis Sebagai Upaya Optimalisasi Penegakan Hukum Pidana Berorientasi Keadilan Restoratif, *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*, Vol. 3, No. 2, 2023, hlm. 63-75

penuntutan yang dimiliki oleh Kejaksaan, sebagaimana diatur dalam KUHP Pasal 140 ayat (2), yang berbunyi: “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”.<sup>223</sup>

Asas *Dominus Litis* memposisikan jaksa sebagai aktor sentral dalam proses penuntutan, memberikan otoritas penuh untuk menentukan kelanjutan atau penghentian perkara pidana berdasarkan pertimbangan hukum dan keadilan. Dalam teori hukum pidana, para ahli seperti Gustav Radbruch dan Hans Kelsen menekankan bahwa prinsip ini bertujuan untuk menjaga efisiensi, akuntabilitas, dan keadilan substantif dalam proses hukum.<sup>224</sup>

Terlihat dengan jelas bahwa Jaksa selaku penuntut umum berhak memutuskan untuk menghentikan penuntutan. Kewenangan jaksa untuk menghentikan atau melanjutkan proses penuntutan, juga berarti jaksa bebas menerapkan peraturan pidana mana yang akan didakwakan dan mana yang tidak, sesuai dengan hati nurani dan profesionalitas jaksa itu sendiri.

Mengacu pada pemaknaan kata “Penuntut Umum” secara etimologis dan dikaitkan dengan peran Kejaksaan dalam suatu sistem peradilan pidana, maka Kejaksaan seharusnya dipandang sebagai *Dominus Litis* (*procuruer die de procesvoering vastselat*) yaitu pengendali proses perkara dari tahapan awal

---

<sup>223</sup> Ilham Gunawan, *Peranan Kejaksaan untuk Menegakkan Hukum dan Stabilitas Politik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1999, hlm. 70-75

<sup>224</sup> Hidehiko Adachi, *Radbruch, Gustav*, *Handbook of the History of the Philosophy of Law and Social Philosophy: Volume 3: From Ross to Dworkin and Beyond*. Cham: Springer Nature Switzerland, 2023. 243-249.

penyidikan sampai dengan pelaksanaan proses eksekusi suatu putusan. Asas *Dominus Litis* ini merupakan hal yang universal sebagaimana terdapat dalam Pasal 11 *Guidelines on the Role of Prosecutors* yang juga diadopsi oleh Eight United Nation Congress on *The Prevention of Crime* dalam Kongres Pencegahan Kejahatan ke-8 di Havana pada tahun 1990 dan di Indonesia juga telah eksplisit diakui dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-X11/2013.<sup>225</sup>

Selain dari pada itu, terdapat juga putusan MK yang lain dalam menguatkan Jaksa selaku *Dominus Litis*. Hal tersebut tercermin dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor: 130/PUU-XIII/2015 tanggal 11 Januari 2017 di mana Penyidik wajib menyampaikan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) kepada Penuntut Umum dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah dikeluarkannya SPDP. Putusan tersebut mencerminkan penegasan, bahwa asas *Dominus Litis* hanya dimiliki oleh Jaksa.

Namun nyatanya, asas *Dominus Litis* telah dikurangi/direduksi pemaknaan dan fungsinya oleh KUHAP itu sendiri melalui prinsip diferensiasi fungsional yang mengakibatkan terkotak-kotaknya subsistem penyidikan dengan penuntutan. KUHAP tidak menerapkan fungsi penuntut umum sebagai *Dominus Litis* secara utuh dan menyeluruh, Kejaksaan tetap diberi porsi terbatas untuk melakukan pengawasan secara horizontal terhadap proses penyidikan yang bertujuan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh aparat penegak hukum yang berpotensi melanggar hak asasi manusia.

---

<sup>225</sup> Farid Achmad, *Urgensi Penguatan Peran Penuntut Umum Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS, Volume VII Nomor 1 Januari-Juni 2019, hlm.2

Pelaksanaan pengawasan secara horizontal saat ini terwujud dalam lembaga prapenuntutan yang menjadi sarana kordinasi penuntut umum dengan penyidik. Akan tetapi, lembaga pra penuntutan terbukti tidak efektif mencapai tujuannya menjadi untuk menjadi sarana kordinasi fungsional, sekaligus pengawasan penuntut umum atas kinerja penyidik. Hal ini diantaranya diakibatkan oleh tidak maksimalnya pengaturan mengenai prapenuntutan dalam norma positif KUHAP.<sup>226</sup>

Adanya keterbatasan Jaksa untuk terlibat secara langsung dalam penyidikan menjadikan hakikat *Dominus Litis* pada Jaksa tidak terwujud secara utuh dan menyeluruh. Seharusnya, Jaksa selaku *Dominus Litis* harus dilibatkan sedini mungkin dalam proses penanganan perkara pidana secara langsung dan tidak hanya sekedar meneliti berkas perkara pada tahap Pra Penuntutan. Hal ini juga berguna untuk menerapkan sistem peradilan pidana yang positif dan terarah.

Pada dasarnya, sistem peradilan pidana menuntut adanya keselarasan hubungan antara subsistem secara administrasi dalam implementasi sistem peradilan pidana yang terpadu. Secara pragmatis, persoalan administrasi peradilan dalam sistem peradilan pidana menjadi faktor signifikan dalam prinsip penegakan hukum dan keadilan melalui subsistem sistem peradilan pidana yang terpadu. Jika masalah administrasi peradilan tidak bagus dalam konsep dan implementasinya maka tujuan yang hendak dicapai oleh adanya sistem peradilan

---

<sup>226</sup> Dedy Chandra Sihombing, et. al., Penguatan Kewenangan Jaksa Selaku *Dominus Litis* Sebagai Upaya Optimalisasi Penegakan Hukum Pidana Berorientasi Keadilan Restoratif. *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*, Vol. 3, No. 2, 2023, hlm. 63-75.

pidana yang terpadu tidak mungkin bisa terwujud dan yang terjadi justru sebaliknya yakni kegagalan dari prinsip-prinsip dan asas hukum yang menjadi dasar dari kerangka normatif sistem peradilan pidana terpadu.<sup>227</sup>

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) tidak menerapkan prinsip *dominus litis* atau kewenangan mutlak yang diberikan kepada Instansi Kejaksaan Republik Indonesia dalam proses penanganan perkara pidana. Hal tersebut mengakibatkan posisi jaksa selaku Penuntut Umum sebagai bagian dari Instansi Kejaksaan dipandang kurang karena hanya memeriksa secara formal berkas perkara saja, tidak mengetahui proses dari mulai Penyidikan termasuk dalam penyusunan berkas perkara dan tata cara perolehan alat bukti.<sup>228</sup>

KUHAP membentuk sistem peradilan pidana yang berisi melalui subsistem yang merupakan tahapan proses jalan keluar perkara. Subsistem penyidikan adalah kepolisian, kejaksaan sebagai subsistem penuntutan, pengadilan sebagai subsistem pemeriksaan di persidangan, dan kejaksaan serta pemyarakatan sebagai subsistem penjatuhan putusan. dibuat oleh pengadilan menjadi praktek. Keempat lembaga pelaksana sistem peradilan pidana terpadu tersebut biasanya menjunjung tinggi kerjasama dan lingkungan kerja yang setia serta positif diantara aparat penegak hukum bagi meningkatkan kewajiban

---

<sup>227</sup> Tolib Effendi, *Sistem Peradilan Pidana: Perbandingan Komponen Dan Proses Sistem Peradilan Pidana Di Beberapa Negara*. Media Pressindo, Jakarta, 2018, hlm. 63

<sup>228</sup> Adriansya Mukhtar, Ma'ruf Hafidz, dan Muhammad Fachri Said. Kedudukan Jaksa Selaku Pelaksana Mewakili Negara Dalam Sistem Peradilan Pidana. *Journal of Lex Generalis (JLG)*, Vol. 3, No. 4, 2022, hlm. 828-845.

menegakkan keadilan.<sup>229</sup> KUHAP sebagai aturan mainnya mengikuti sistem peradilan pidana terpadu. Sistem ini meliputi:

1. Kepolisian sebagai pelaksana penyidikan;
2. Kejaksaan sebagai pelaksana penuntutan;
3. Pengadilan sebagai pelaksana pemeriksaan di pengadilan, dan
4. Kejaksaan dan lembaga pemasyarakatan. sebagai pelaksana keputusan yang dibuat oleh pengadilan.

Di situ terlihat pentingnya posisi kejaksaan, yaitu lembaga yang berfungsi melaksanakan penuntutan. Posisi sebagai penuntut umum itu bersifat melekat dengan asas *dominus litis*.<sup>30</sup> *Dominus litis* tercermin pada Pasal 2 UU No 16 Tahun 2004 mengenai Kejaksaan RI, yang mengungkapkan bahwa Kejaksaan yaitu lembaga pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara pada bidang penggugatan dan kekuasaan lain sesuai UU yang dilakukan secara mandiri.

Asas KUHAP yang menganut diferensiasi fungsional merupakan pangkal masalah dari seringnya gesekan antara institusi penyidikan. KUHAP yang menganut asas diferensiasi fungsional, akan menimbulkan suatu pertanyaan bagaimana posisi dari *dominus litis* dalam KUHAP jika dipadukan dengan *integrated criminal justice system* yang didalamnya terkandung asas diferensiasi fungsional. Maksudnya ialah apabila kita berangkat dari pemahaman bahwa *dominus litis* ialah pengendali perkara, maka sejauh mana

---

<sup>229</sup> Mardjono Reksodipoetro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan)*, PPKPH-Universitas Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 84-85.

tahapan proses pemeriksaan yang dapat dipandang sebagai *dominis litis* Kejaksaan R.I. Pertanyaan ini merupakan suatu konsekuensi atas fakta bahwa hubungan antara Kepolisian dengan Kejaksaan pada tahapan Penyidikan hanya sebatas koordinasi fungsional.

Menurut Surachman, di beberapa negara seperti Jepang, Belanda dan Perancis, wewenang penuntutan adalah monopoli Jaksa. Di Indonesia, prinsip ini menjadi dasar kewenangan jaksa penuntut umum untuk melakukan penuntutan.<sup>230</sup> Prinsip *Dominus Litis* telah diakui secara universal dan tercermin di dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang, yang dilaksanakan secara independen.<sup>231</sup>

Prinsip dominus litis terfungsionalisasi dalam pengaturan kewenangan untuk menghentikan penuntutan yang dimiliki oleh kejaksaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 140 ayat (2) KUHP. Pasal tersebut mengatur tiga komponen alasan yang menjadi dasar penghentian penuntutan, yaitu a) tidak terdapat cukup bukti; b) peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana karena dilakukan oleh pelaku sakit jiwa (Pasal 44 KUHP), terpaksa (Pasal 48 KUHP), pembelaan diri (Pasal 49 KUHP), pelaksanaan Undang-Undang (Pasal 50 KUHP) dan karena Perintah Jabatan yang sah (Pasal 51 KUHP), Tersangka/ Terdakwa meninggal dunia, Kadaluarsa kasus (Pasal 78 KUHP), terdapat alasan pembenar

---

<sup>230</sup> RM. Surachman, 1996. *Op.Cit*, hlm. 83

<sup>231</sup> Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

maupun pemaaf; c) Perkara Ditutup Demi Hukum, karena berlakunya asas *ne bis in idem* (Pasal 76 KUHP), adanya pembayaran denda tertinggi (*Atdoeningbuitenprocess*) (Pasal 82 KUHP), pengadu sudah mencabut aduan (Pasal 75 dan Pasal 284 ayat (4) KUHP) berdasarkan P-26. Penghentian penuntutan tersebut masih dapat diajukan pra peradilan (Pasal 80 KUHP) dan masih dituntut kembali jika ditemukan Bukti Baru (*novum*). Selain itu, penghentian tersebut berimplikasi pada hilangnya tindak pidana dianggap tidak melakukan.<sup>232</sup>

Penghentian penuntutan dapat dilakukan dengan alasan mengesampingkan perkara untuk kepentingan umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 35C Undang-Undang RI No. 16 Tahun 2004, tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kepentingan umum yang dimaksud adalah kepentingan bangsa dan negara dan atau kepentingan masyarakat luas. Jadi, tindak pidana tetap ada namun dikesampingkan. Ketentuan ini merupakan implementasi asas oportunitas yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung dengan berpedoman pada asas kehati-hatian dan masyarakat tidak dapat mengajukan pra peradilan namun dapat mengajukan *judicial review* kepada Ketua Mahkamah Agung atas pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung. Jika pengesampingan perkara sah maka tidak dapat dilakukan penuntutan lagi.

Penghentian penuntutan dalam sistem hukum pidana merupakan mekanisme penting yang memberikan ruang bagi penuntut umum untuk menilai

---

<sup>232</sup> Tiar Adi Riyanto, *Fungsionalisasi Prinsip Dominus Litis Dalam Penegakan Hukum Pidana Di Indonesia, Lex Renaissance*, Vol. 6, No. 3, 2021, hlm. 481-492

kelayakan suatu perkara dilanjutkan ke persidangan atau tidak. Dalam KUHAP maupun kebijakan terbaru seperti Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020, jaksa diberikan kewenangan untuk menghentikan perkara karena alasan hukum, demi kepentingan umum, atau melalui pendekatan keadilan restoratif. Kehadiran restorative justice menegaskan bahwa penghentian penuntutan bukan sekadar keputusan administratif, tetapi juga bentuk rekayasa sosial yang memulihkan hubungan antara korban, pelaku, dan masyarakat. Dengan demikian, penghentian penuntutan menjadi instrumen yang mencerminkan orientasi hukum pidana modern yang tidak hanya berfokus pada pembalasan, tetapi juga penyelesaian yang humanis dan proporsional.

Di samping perannya dalam menghentikan penuntutan, kewenangan jaksa sebagai dominus litis jauh melampaui tahap tersebut. Konsep dominus litis menempatkan jaksa sebagai pengendali utama perkara, yang berarti ia memiliki otoritas penuh menentukan arah, strategi, dan kelanjutan proses penanganan perkara sejak pra-penuntutan hingga eksekusi putusan. Pada tahap pra-penuntutan, jaksa memberikan petunjuk kepada penyidik, menilai lengkap tidaknya berkas perkara, serta memastikan bahwa setiap alat bukti memenuhi standar pembuktian. Dalam proses penuntutan, jaksa merumuskan dakwaan, menghadirkan saksi dan ahli, serta menyusun argumentasi hukum yang menentukan kualitas pembuktian di persidangan. Semua aspek ini menunjukkan bahwa kewenangan jaksa tidak berhenti pada keputusan menghentikan atau melanjutkan perkara.

Kedudukan jaksa sebagai dominus litis juga terlihat dalam fase persidangan dan pasca putusan. Di persidangan, jaksa memegang kendali penuh dalam membuktikan kesalahan terdakwa dengan menghadirkan bukti yang relevan, memeriksa saksi, dan memberikan tuntutan pidana. Jaksa pula yang menentukan apakah putusan hakim akan diterima atau diperjuangkan lebih lanjut melalui upaya hukum seperti banding, kasasi, atau peninjauan kembali demi kepentingan umum. Setelah putusan berkekuatan hukum tetap, jaksa bertanggung jawab melaksanakan eksekusi sehingga putusan tersebut benar-benar mempunyai daya paksa.

Tabel 2. Perbandingan Regulasi RUU KUHP Dan Kewenangan Jaksa Sebagai Dominus Litis

Aspek	Pengaturan dalam RUU KUHP	Konsekuensi terhadap Kewenangan Jaksa sebagai <i>Dominus Litis</i>
<b>Kedudukan Penuntut Umum</b>	RUU KUHP menegaskan bahwa penuntutan adalah kewenangan penuh Kejaksaan sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan negara di bidang penuntutan.	Mengukuhkan posisi Jaksa sebagai <i>dominus litis</i> yang memegang kendali penuh terhadap proses penuntutan dan arah perkara.
<b>Kontrol atas Berkas Perkara (Pra-Penuntutan)</b>	Jaksa berwenang memberikan petunjuk kepada penyidik dan menilai kelengkapan berkas sebelum perkara dinyatakan lengkap (P-21).	Jaksa menentukan apakah perkara layak dilimpahkan ke pengadilan, sehingga arah penyidikan tetap berada di bawah pengawasan penuntut umum.
<b>Kewenangan Menghentikan Penuntutan</b>	RUU KUHP memberi wewenang kepada Jaksa untuk menghentikan perkara berdasarkan alasan hukum, kepentingan umum, atau keadilan restoratif.	Menguatkan fungsi <i>dominus litis</i> karena hanya Jaksa yang dapat menentukan apakah suatu perkara dihentikan atau dilanjutkan.

<b>Kewenangan Diversi &amp; Restorative Justice</b>	Menempatkan Jaksa sebagai penentu utama kelayakan penerapan keadilan restoratif atau mediasi penal dalam tindak pidana tertentu.	Jaksa menjadi pengendali arah penyelesaian perkara non-litigasi dengan tetap menjamin hak korban dan kepentingan publik.
<b>Penggabungan Gugatan Perdata (Adhesion)</b>	RUU KUHAP menegaskan bahwa penuntut umum dapat mengajukan tuntutan ganti kerugian atau restitusi dalam satu proses pidana.	Memperluas fungsi Jaksa dalam memperjuangkan pemulihan kerugian korban secara langsung melalui proses pidana.
<b>Kewenangan Penuntut untuk Mengajukan Upaya Hukum</b>	Jaksa diberi hak penuh untuk mengajukan banding, kasasi, dan peninjauan kembali demi kepentingan hukum.	Menunjukkan bahwa Jaksa adalah pengendali akhir terhadap hasil dan arah perkara bahkan setelah putusan tingkat pertama dijatuhkan.
<b>Pengaturan Penuntutan Terpadu (Integrated Criminal Justice System)</b>	RUU KUHAP mempertegas koordinasi antara penyidik–penuntut–pemasyarakatan sebagai sistem terpadu yang dikomandoi penuntut umum dalam tahap penuntutan.	Jaksa menjadi pusat koordinasi untuk memastikan perkara berjalan konsisten dari penyidikan sampai eksekusi putusan.
<b>Kewenangan Eksekusi Putusan</b>	Menegaskan bahwa putusan pengadilan hanya dapat dieksekusi oleh penuntut umum.	Mempertegas dominasi Jaksa sebagai satu-satunya pihak yang berwenang memastikan realisasi hukuman.
<b>Kewenangan Pengawasan Praperadilan</b>	RUU KUHAP memperluas objek praperadilan, namun Jaksa tetap memiliki posisi strategis sebagai pihak yang diuji maupun penguji tindakan penyidikan.	Menempatkan Jaksa dalam posisi kunci untuk menjamin tindakan penyidikan tetap sah, proporsional, dan sesuai hukum.

## B. Kondisi Existing Dalam Penanganan Perkara Restorative Justice

Kedudukan Kejaksaan dalam peradilan pidana di Indonesia mengalami pergeseran sejalan dengan pergeseran tugas dan kewenangan yang dimilikinya.

Dalam kaitannya dengan peradilan pidana, tugas dan kewenangan Kejaksaan diatur dalam hukum acara pidana, yaitu Undang-Undang No. 08 Tahun 1981 yang kita kenal sebagai KUHAP sementara dalam kaitannya dengan kelembagaannya sendiri diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.<sup>233</sup>

Fungsi utama kejaksaan dalam sistem peradilan pidana adalah sebagai penuntut umum serta pelaksana putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1, 2, 3 dan Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021. Kejaksaan bertanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap perkara pidana yang telah melalui proses penyidikan dapat diajukan ke pengadilan dan diproses sesuai dengan hukum acara yang berlaku.<sup>234</sup>

Sebagai penuntut umum, jaksa memiliki kewenangan untuk melakukan penuntutan terhadap siapa pun yang diduga melakukan tindak pidana dalam wilayah hukumnya, dengan cara melimpahkan perkara tersebut ke pengadilan yang berwenang mengadili. Jika ditelusuri lebih lanjut, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) memberikan berbagai kewenangan yang luas kepada jaksa dalam menjalankan perannya, baik dalam tahap pra-penuntutan, penuntutan, maupun pelaksanaan putusan pengadilan. Jaksa tidak hanya berperan sebagai pengacara negara dalam arti formal, tetapi juga sebagai

---

<sup>233</sup> Dafit Riadi, *Pergeseran Fungsi Penuntutan*. Nas Media Pustaka, Jakarta, 2025. hlm. 34

<sup>234</sup> Adriansya Mukhtar, Ma'ruf Hafidz, dan Muhammad Fachri Said. Kedudukan Jaksa Selaku Pelaksana Mewakili Negara Dalam Sistem Peradilan Pidana. *Journal of Lex Generalis (JLG)*, Vol. 3, No. 4, 2022, hlm. 828-845.

pengendali perkara (*dominus litis*) yang menentukan apakah suatu perkara layak dilanjutkan ke pengadilan atau dapat dihentikan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.<sup>235</sup>

- a. Wewenang menerima pemberitahuan dari penyidik dalam hal setelah dimulainya penyidikan suatu tindak pidana seperti pada Pasal 109 ayat 1 dan juga Pasal 6 ayau 1 huruf b mengenai penyidikan dihentikan oleh hukum.
- b. Menerima berkas tahap pertama dan kedua sebagaimana yang dimaksud oleh 8 ayat (3) huruf a dan b dalam hal acara pemeriksaan singkat menerima berkas perkara langsung dari penyidik pembantu (Pasal 12)
- c. Mengadakan pra penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf b
- d. Melakukan penahanan (Pasal 20 ayat 2) dan memberikan perpanjangan penahanan(Pasal 124 ayat 20) serta mengalihkan jenis penahanan.
- e. Memberikan penangguhan penahanan atas permintaan terdakwa (Pasal 31 KUHP)
- f. Melakukan penjualan lelang barang sitaan (Pasal 45 ayat 1)
- g. Membatasi bahkan melarang kebebasan hubungan antara penasihat hukum dengan tersangka atau terdakwa karena ditakutkan menyalahgunakan haknya (Pasal 70 ayat 4)

---

<sup>235</sup> Ahmad Sulchan dan Muchamad Gibson Ghani. Mekanisme Penuntutan Jaksa Penuntut Umum Terhadap Tindak Pidana Anak. *Ulul Albab: Jurnal Studi dan Penelitian Hukum Islam*, Vol. 1, No. 1, 2017, hlm. 110-133.

- h. Meminta dilakukanya penegakan hukum melalui mekanisme horizontal yang bernama pra peradilan (Pasal 80)
- i. Menentukan sikap apakah berkas perkara sudah lengkap dan siap untuk dilimpahkan ke persidangan
- j. Mengadakan “tindakan lain” dalam lingkup tugas dan tanggung jawab selaku Penuntut Umum (Pasal 14 huruf i)
- k. Jika penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan dapat dilakukan penuntutan maka dalam waktu yang segera ia membuat surat dakwaan
- l. Membuat surat dakwaan (Pasal 140 ayat 1)
- m. Mengeluarkan SP3 (surat penetapan penghentian penuntutan) Pasal 140 ayat 2
- n. Untuk maksud penyempurnaan atau untuk tidak melanjutkan penuntutan, penuntut umum dapat mengubah surat dakwaan sebelum pengadilan menetapkan hari sidang atau selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum sidang dimulai (Pasal 144).

Penuntutan adalah suatu keputusan yang dilakukan oleh penuntut umum untuk melimpahkan berkas perkara ke Pengadilan Negeri terhadap terdakwa agar memperoleh putusan hakim.<sup>236</sup> Dalam KUHAP dikenal istilah penuntutan yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka 7 yang berbunyi sebagai berikut:

“Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara

---

<sup>236</sup> Ahmad Sulchan dan Muchamad Gibson Ghani. Mekanisme penuntutan jaksa penuntut umum terhadap tindak pidana anak. *Ulul Albab: Jurnal Studi dan Penelitian Hukum Islam*, Vol. 1, No. 1, 2017, hlm. 110-133.

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”.<sup>237</sup>

Menurut Atang Ranoemihardja, penuntutan diartikan sebagai penyerahan berkas perkara kepada Pengadilan Negeri oleh Penuntut Umum agar perkara tersebut dapat diajukan ke persidangan untuk diperiksa dan diputus oleh hakim. Dengan kata lain, penuntutan merupakan tahap formil dalam proses peradilan pidana yang menandai peralihan tanggung jawab perkara dari penyidik kepada penuntut umum untuk selanjutnya diperiksa di pengadilan.<sup>238</sup>

Tujuan dari penuntutan adalah untuk memperoleh penetapan dari penuntut umum mengenai adanya alasan yang cukup untuk membawa seorang terdakwa ke hadapan hakim di persidangan. Dalam KUHP, tidak dijelaskan secara tegas mengenai kapan suatu penuntutan dianggap telah dilakukan. Namun, menurut Moeljatno, secara konkret tindakan penuntutan dapat dipahami sebagai proses ketika penuntut umum mengajukan perkara ke pengadilan, yaitu dengan melimpahkan berkas perkara beserta surat dakwaan kepada hakim yang berwenang untuk memeriksanya.<sup>239</sup>

- a. apabila jaksa telah mengirimkan daftar perkara kepada hakim disertai surat tuntutan;

---

<sup>237</sup> Daniel Ch M. Tampoli, Penghentian Penuntutan Perkara Pidana Oleh Jaksa Berdasarkan Hukum Acara Pidana. *Lex Privatum*, Vol. 4, No. 2, 2016.

<sup>238</sup> Aan Handriani dan Abdul Azis. Penghentian Penuntutan Terhadap Tindak Pidana Ringan Sebagai Upaya Implementasi Keadilan Restoratif. *Yustisi*, Vol. 12, No. 2, 2025, hlm. 103-117.

<sup>239</sup> Billy Lanongbuka, Wewenang Penuntut Umum Melakukan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi. *Lex Crimen*, Vol. 9, No. 4, 2020.

- b. apabila terdakwa ditahan dan mengenai tempo penahanan dimintakan perpanjangan kepada hakim sebab apabila sudah lima puluh hari waktu tahanan masih dimintakan perpanjangan secara moril boleh dianggap bahwa jaksa sudah menganggap cukup alasan untuk menuntut;
- c. apabila dengan salah satu jalan jaksa memberitahukan kepada hakim bahwa ada perkara yang akan diajukan kepadanya.

Penuntutan terhadap suatu perkara dapat dilakukan melalui berbagai cara, yang disesuaikan dengan tingkat berat atau ringannya perkara tersebut. Apabila perkara termasuk kategori perkara biasa dengan ancaman pidana lebih dari satu tahun, maka penuntutannya dilakukan melalui prosedur penuntutan biasa. Penuntutan jenis ini umumnya melibatkan berkas perkara yang lengkap dan kompleks, serta selalu disertai dengan surat dakwaan yang disusun secara cermat, jelas, dan terperinci oleh penuntut umum.<sup>240</sup>

Selain penuntutan secara biasa, terdapat pula penuntutan dengan cara singkat. Prosedur ini diterapkan untuk perkara dengan ancaman pidana yang lebih ringan, yakni tidak lebih dari satu tahun penjara. Pada jenis penuntutan ini, berkas perkara bersifat sederhana, dan penuntut umum tetap menyusun surat dakwaan, namun dengan format yang lebih ringkas. Di samping itu, dikenal juga penuntutan dengan cara cepat, yang diterapkan terhadap perkara ringan atau pelanggaran lalu lintas dengan ancaman hukuman tidak lebih dari tiga bulan. Dalam jenis penuntutan ini, penuntut umum tidak hadir langsung, melainkan diwakili oleh penyidik kepolisian, dan tidak dibuat surat dakwaan, melainkan

---

<sup>240</sup> Dafit Riadi, *Pergeseran Fungsi Penuntutan*. Nas Media Pustaka, Jakarta, 2025, hlm. 22

hanya berupa catatan pelanggaran atau tindak pidana ringan yang dilakukan oleh pelaku.<sup>241</sup>

Pelaksanaan penghentian penuntutan melalui perdamaian tersangka dan korban tidak serta merta harus pula bertentangan dengan nilai dasar dan makna dari suatu hukum pidana itu sendiri. Sekalipun misalnya mengenai makna hukum pidana yang disampaikan oleh Pompe disebutkan “hukum pidana merupakan keseluruhan peraturan yang bersifat umum yang isinya adalah larangan dan keharusan, terhadap pelanggarannya”. Pandangan tersebut dimaksudkan negara atau masyarakat hukum diancam dengan penderitaan khusus berupa pemidanaan, penjatuhan pidana, peraturan itu juga mengatur ketentuan yang memberikan dasar penjatuhan dan penerapan pidana, namun tetap peneliti meyakini tujuan serta fungsi diberlakukannya hukum yaitu keadilan, kemanfaatan serta kepastian hukum juga harus pula dicapai dalam proses penegakan hukum yang berlaku. Bagir Manan dalam Glery Lazuardi mengemukakan tentang substansi *Restorative justice* berisi prinsip-prinsip, antara lain “Membangun partisipasi bersama antara pelaku, korban, dan kelompok masyarakat menyelesaikan suatu peristiwa atau tindak pidana. Menempatkan pelaku, korban, dan masyarakat sebagai stakeholders yang bekerja bersama dan langsung berusaha menemukan penyelesaian yang dipandang adil bagi semua pihak (*win-win solutions*).<sup>242</sup>

---

<sup>241</sup> *Ibid*, hlm.77

<sup>242</sup> Muhammad Haris Fadillah, et. al., Analisis Yuridis Penerapan Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif (Studi Penelitian pada Kejaksaan Negeri Karimun), *JERUMI: Journal of Education Religion Humanities and Multidisciplinary*, Vol. 1, No. 2, 2023, hlm. 465-475

Pengertian Keadilan Restoratif menurut PERJA No. 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif Pasal 1 Ayat (1), yaitu: 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". *Restorative justice* memandang bahwa:

- a. Kejahatan adalah pelanggaran terhadap rakyat dan hubungan antar warga masyarakat.
- b. Pelanggaran menciptakan kewajiban.
- c. Keadilan mencakup para korban, para pelanggar, dan warga masyarakat di dalam suatu upaya untuk meletakkan segala sesuatunya secara benar.
- d. Fokus sentral: Para korban membutuhkan pemulihan kerugian yang dideritanya (baik secara fisik, psikologis, dan materi) dan pelaku bertanggung jawab untuk memulihkannya (pada umumnya dengan cara pengakuan bersalah dari pelaku, permohonan maaf dan rasa penyesalan dari pelaku dan pemberian kompensasi ataupun restitusi).<sup>243</sup>

Prinsip dasar yang menonjol dari *restorative justice* terkait hubungan antara kejahatan, pelaku, korban, masyarakat dan negara, yaitu:

- a. Kejahatan ditempatkan sebagai gejala yang menjadi bagian dari tindakan sosial, bukan sekedar pelanggaran pidana.

---

<sup>243</sup> Sahat Benny Risman Girsang, Erni Juniria Harefa, Pondang Hasibuan, July Esther, Penerapan Restorative Justice Dalam Proses Perkara Tindak Pidana Pengrusakan Dihubungkan Dengan Peraturan Jaksa Agung Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, *Nommensen Journal of Legal Opinion*, Vol. 2, No. 1, 2021, hlm. 138

- b. *Restorative justice* adalah teori peradilan pidana yang fokus pada pandangan yang melihat bahwa kejahatan sebagai tindakan oleh pelaku terhadap orang lain atau masyarakat daripada terhadap negara.
- c. Kejahatan dipandang sebagai tindakan yang merugikan orang lain dan merusak hubungan sosial.
- d. Munculnya ide *restorative justice* sebagai kritik atas penerapan sistem peradilan pidana yang dianggap tidak efektif dalam menyelesaikan konflik sosial.

Dalam Pasal 2 Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif menyatakan bahwa: “Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilaksanakan dengan berasaskan:

- a. Keadilan;
- b. Kepentingan umum;
- c. Proporsionalitas;
- d. Pidana sebagai jalan terakhir; dan
- e. Cepat, sederhana, dan biaya ringan.

Hal tersebut menunjukkan bahwa Perja No 15 Tahun 2020 berusaha mewujudkan keadilan restoratif bagi masyarakat, hal tersebut sesuai dengan konsep keadilan restoratif yang termuat 12 prinsip sebagaimana diungkapkan Jenifer Furio berikut:

- a. Keadilan restoratif adalah cara berpikir untuk merespon konflik, perselisihan atau pelanggaran.

- b. Keadilan restoratif menekankan bahwa tanggapan terhadap konflik, perselisihan atau pelanggaran adalah penting. Respons yang diberikan oleh keadilan restoratif dengan cara membangun masyarakat yang aman dan sehat.
- c. Keadilan restoratif tidak permisif. Cara keadilan restoratif dalam menangani konflik lebih mengarah pada pendekatan secara kooperatif yang dilakukan dengan sedini mungkin sebelum meningkat.
- d. Keadilan restoratif mengakui bahwa pelanggaran aturan dan hukum juga merupakan indikator pelanggaran terhadap perseorangan dan masyarakat.
- e. Keadilan restoratif mengatasi kerugian dan kebutuhan yang ditimbulkan oleh dan terkait dengan konflik, perselisihan dan pelanggaran.
- f. Keadilan restoratif meminta pertanggungjawaban pihak yang terlibat dalam konflik untuk mengakui kerugian, dan memperbaiki kerusakan yang telah ditimbulkan.
- g. Keadilan restoratif memberdayakan korban, pihak yang berselisih, pelaku dan masyarakat untuk mengambil peran dalam mengganti kerugian, memperbaiki kerusakan, dan menciptakan masa depan yang aman.
- h. Keadilan restoratif memperbaiki pelanggaran dan mengintegrasikan kembali korban, pelaku dan masyarakat
- i. Keadilan restoratif lebih berorientasi pada prinsip sukarela dan kooperatif dalam penyelesaian konflik daripada penerapan prinsip

paksaan.

- j. Keadilan restoratif akan memberikan dukungan dan penerapan terhadap daya paksa apabila dalam penyelesaian konflik tidak terdapat penerapan konsep kooperatif.
- k. Keadilan restoratif diukur dari hasilnya, bukan hanya niatnya.
- l. Keadilan restoratif mengakui eksistensi keterlibatan peran organisasi masyarakat, termasuk organisasi pendidikan dan agama yang mengajarkan dan menetapkan standar moral serta etika dalam membangun masyarakat.<sup>244</sup>

Melalui Pasal 3 Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020, jaksa penuntut umum telah diberikan kewenangan untuk melakukan penutupan perkara demi kepentingan hukum. Tindakan tersebut dilakukan apabila terdakwa telah meninggal dunia, terjadinya kadaluwarsa penuntutan pidana, adanya putusan Pengadilan yang inkrah terhadap seseorang dalam perkara yang sama. Selain itu, adanya pencabutan terhadap laporan aduan tindak pidana serta telah dilaksanakannya penyelesaian melalui jalur di luar peradilan.

Penuntut umum memiliki kewenangan untuk mengesampingkan suatu perkara tertentu dengan menerapkan asas oportunitas. Hal ini diatur dalam Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, yang memberikan ketentuan mengenai penerapan keadilan restoratif secara terbatas terhadap tindak pidana umum yang

---

<sup>244</sup> Jennifer Furio, *Restorative Justice Prison as Hell or a Chance for Redemption?*, Algora Publishing, New York, 2002, hlm.11

tergolong ringan, dengan tetap mengacu pada syarat dan ketentuan yang telah ditetapkan. Pendekatan keadilan restoratif dianggap selaras dengan jiwa bangsa Indonesia dan nilai-nilai Pancasila, karena mengedepankan prinsip keseimbangan, keselarasan, keharmonisan, kedamaian, ketentraman, persamaan, persaudaraan, serta kekeluargaan, dan menjunjung tinggi musyawarah serta mufakat. Apabila keadilan restoratif diterapkan secara konsisten dan berlandaskan etika hukum, maka diharapkan tujuan hukum dapat tercapai, yakni menghadirkan rasa keadilan yang sejati bagi semua pihak.

Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 menjadi tonggak penting bagi perjuangan keadilan di Indonesia, khususnya bagi mereka yang selama ini dirugikan oleh penerapan hukum pidana yang kaku dan formalistik. Sebelum peraturan ini diterbitkan, pelaksanaan penegakan hukum cenderung berorientasi pada prinsip legalitas semata, tanpa mempertimbangkan aspek kemanusiaan dan tujuan hakiki dari hukum itu sendiri. Implementasi peraturan tersebut membuka ruang bagi penyelesaian perkara pidana melalui mekanisme keadilan restoratif, dengan tetap memperhatikan persyaratan dan prosedur hukum yang telah diatur secara formal.

Pelaksanaan penghentian penuntutan melalui perdamaian antara korban dan pelaku harus memenuhi syarat-syarat dan unsur-unsur tertentu sebagaimana diatur dalam sistem hukum pidana Indonesia. Mekanisme ini tidak dapat diterapkan pada semua jenis tindak pidana, melainkan hanya pada beberapa kategori tindak pidana tertentu yang memenuhi ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Penghentian penuntutan melalui proses perdamaian antara korban dan tersangka merupakan bagian integral dari rangkaian penegakan hukum. Penegakan hukum itu sendiri dapat diartikan sebagai upaya menyasikan hubungan antar nilai-nilai hukum yang termuat dalam norma-norma yang mantap, dan diwujudkan melalui sikap serta tindakan nyata dalam kehidupan masyarakat. Tujuannya adalah untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian sosial. Namun demikian, dalam praktiknya manusia sering memiliki patokan dan tujuan hidup yang berbeda-beda, sehingga sering kali timbul pertentangan kepentingan antarindividu.

Satjipto Rahardjo dalam M. Ali Zaidan membeberikan definisi penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide hukum menjadi kenyataan.<sup>245</sup> Mewujudkan ide-ide hukum seperti keadilan yang menjadi inti dari penegakan hukum. Bagi Satjipto Rahardjo, penegakan hukum merupakan pekerjaan menegakan undang-undang terhadap peristiwa konkret, akan tetapi merupakan kegiatan manusia dengan segenap karakteristiknya untuk mewujudkan harapan-harapan yang dikehendaki oleh hukum.<sup>246</sup>

Berkaitan dengan keberlangsungan penegakan hukum dari segi mencapai suatu tujuan dan kepentingan seseorang, manusia sebagai subjek hukum baik di posisi sebagai penegak hukum maupun di posisi para pihak yang berperkara seringkali berusaha mencapainya tanpa memperhatikan keadaan-keadaan seperti halnya keberadaan manusia lain khususnya mengabaikan kadijah-kaidah dan

---

<sup>245</sup> M. Ali Zaidan, *Menuju Pembaruan Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm 109

<sup>246</sup> *Ibid*

norma hukum yang berlaku di tengah masyarakat itu sendiri. Hal tersebut disebabkan karena manusia merupakan makhluk ciptaan Tuhan yang mempunyai berbagai macam kebutuhan dalam hidupnya dan setiap manusia tentu menginginkan pemenuhan kebutuhannya secara tepat untuk dapat hidup sebagai manusia yang sempurna, baik secara individu maupun sebagai bagian dari masyarakat.<sup>247</sup>

Pelaksanaan penghentian penuntutan melalui perdamaian tersangka dan korban tidak serta merta harus pula bertentangan dengan nilai dasar dan makna dari suatu hukum pidana itu sendiri. Sekalipun misalnya mengenai makna hukum pidana yang disampaikan oleh Pompe disebutkan hukum pidana merupakan keseluruhan peraturan yang bersifat umum yang isinya adalah larangan dan keharusan, terhadap pelanggarannya.<sup>248</sup> Pandangan tersebut dimaksudkan negara atau masyarakat hukum diancam dengan penderitaan khusus berupa pemidanaan, penjatuhan pidana, peraturan itu juga mengatur ketentuan yang memberikan dasar penjatuhan dan penerapan pidana, namun tetap peneliti meyakini tujuan serta fungsi diberlakukannya hukum yaitu keadilan, kemanfaatan serta kepastian hukum juga harus pula dicapai dalam proses penegakan hukum yang berlaku.

Melalui Pasal 4 Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 telah diatur tentang syarat-syarat untuk dapat dilakukannya penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif. Persyaratan tersebut diantaranya

---

<sup>247</sup> Tengku Erwinsyahbana, Sistem Hukum Perkawinan Pada Negara Hukum Berdasarkan Pancasila, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3 No. 1 Tahun 2018, hlm 2

<sup>248</sup> Teguh Prasetyo, *Op.Cit*, 2012, hlm.22

memperhatikan aspek kepentingan korban dan kepentingan hukum lain yang dilindungi, penghindaran stigma negatif, penghindaran pembalasan, respon dan keharmonisan masyarakat serta kepatuhan, kesusilaan dan ketertiban umum. Lebih lanjut penghentian penuntutan tersebut juga harus mempertimbangkan aspek subjek, objek, kategori dan ancaman tindak pidana; latar belakang terjadinya dilakukannya tindak pidana; tingkat ketercelaan; kerugian atau akibat yang ditimbulkan dari tindak pidana; *cost and benefit* penanganan perkara; pemulihan kembali pada keadaan semula; dan adanya perdamaian antara korban dan tersangka.

Syarat suatu tindak pidana dapat ditutup demi hukum dan dihentikan penuntutannya berdasarkan keadilan restorative telah diatur dalam Pasal 5 Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020. Ketentuan syarat tersebut bahwa tersangka baru melakukan tindak pidana untuk yang pertama kali; ancaman dari tindak pidana tersebut berupa denda atau pidana penjara tidak lebih dari lima tahun serta kerugian yang ditimbulkan akibat tindak pidana tidak lebih dari Rp2.500.000. Dalam regulasi tersebut juga diatur mengenai upaya perdamaian dalam penyelesaian kasus tindak pidana melalui Pasal 7 sampai dengan Pasal 14. Tindakan mediasi sangat dimungkinkan untuk diterapkan dalam penyelesaian kasus tindak pidana. Hal tersebut dikarenakan prinsip dari mediasi yang menekankan pada tercapainya keadilan untuk semua pihak yang terlibat.

Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 lahir dengan didasarkan oleh pemikiran diperlukannya mekanisme penyelesaian perkara di luar sistem peradilan berbasis pendekatan keadilan restoratif. Konsep dasar keadilan

restoratif merupakan mekanisme penyelesaian perkara pidana yang lebih mengedepankan pada terciptanya keadilan dan keseimbangan diantara para pihak yang terkait.<sup>249</sup> Penerapan mekanisme keadilan restorative menjadi angin segar bagi jalan keluar penyelesaian terjadinya persoalan penumpukan perkara di Pengadilan. Dengan demikian, keadilan restorative merupakan alternatif cara dalam rangka penyelesaian perkara pidana yang mengacu pada perspektif korban, pelaku maupun masyarakat. Poin inti yang menjadi penilaian keberhasilan dari penerapan keadilan restoratif terdapat pada tahap pemberdayaan.<sup>250</sup>

Dalam pelaksanaannya, keadilan restoratif melibatkan masyarakat, korban, serta pelaku tindak pidana. Tujuan keterlibatan tersebut adalah agar tercapai keadilan bagi seluruh pihak yang berkepentingan. Namun demikian, penerapan keadilan restoratif saat ini masih dibatasi untuk jenis tindak pidana tertentu sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020. Hingga 2021 saja telah tercatat pelaksanaan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif.<sup>251</sup>

Berdasarkan data Kejaksaan, hingga Juli 2023 tercatat sebanyak 3.121 perkara yang telah dihentikan penuntutannya menggunakan pendekatan keadilan restoratif. Dari rentang 2020 hingga 2023, rincian tahunan menunjukkan: tahun

---

<sup>249</sup> Dikdik M. Arief Mansur and Elisatri Gultom, *Urgensi Perlindungan Korban Kejahatan Antara Norma dan Realita*. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2008. hlm.25

<sup>250</sup> C Barton, "Empowerment and Retribution In Criminal Justice". In H. Strang, J. Braitwaite (Eds), *Restorative Justice: Philosophy to Practice*. Journal Temida March 2011. Aldershot: Ashgate/Dartmouth, 2011. hlm 55

<sup>251</sup> Mochamad Sukedi dan I Nengah Nuarta. Keadilan Restoratif Sebagai Upaya Penyelesaian Tindak Pidana Dalam Sistem Hukum di Indonesia. *Jurnal Preferensi Hukum*, Vol. 5, No. 2, 2024, hlm. 222-230.

2020 sebanyak 192 perkara disetujui dan 44 ditolak; tahun 2021 sebanyak 388 perkara disetujui dan 34 ditolak; tahun 2022 sebanyak 1.456 perkara disetujui dan 65 ditolak; tahun 2023 melonjak menjadi 2.407 perkara disetujui dan 38 ditolak.

Data tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan penghentian penuntutan melalui keadilan restoratif bukan hanya terbatas pada perkara yang menyangkut orang dan harta benda, melainkan juga meluas ke tindak pidana yang terkait keamanan negara, ketertiban umum, dan jenis tindak pidana lainnya. Dengan capaian total sebanyak 4.443 perkara (2020-2023) yang telah disetujui melalui keadilan restoratif, pencapaian ini menggambarkan bahwa mekanisme tersebut sudah diterapkan di hampir seluruh provinsi di Indonesia dan mencapai tingkat penyelesaian sekitar ~85 % atau lebih dari upaya permohonan.

Proses pelaksanaan *restorative justice* dilakukan melalui Kejaksaan Negeri yang ada disetiap daerah kabupaten/kota dengan beberapa tahapan yang harus dijalani.<sup>252</sup> Pertama, setiap penyelesaian perkara harus melibatkan korban dengan melakukan komunikasi untuk selanjutnya dilakukan pemanggilan. Selanjutnya, Kejaksaan melakukan pemanggilan resmi terhadap korban dan para pihak yang terlibat. Para Penyidik dan Jaksa juga berkordinasi terlebih dahulu secara intensif. Kemudian, Jaksa yang ditunjuk oleh Kepala Kejaksaan Negeri yang bertindak sebagai Penuntut Umum pada perkara pidana bilamana perkara pidana tersebut melalui Tahap II yaitu pelimpahan tersangka dan barang bukti

---

<sup>252</sup> Mirdad Apriadi Danial, Pelaksanaan Perja Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. *Jurnal Pro Hukum: Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik*, Vol. 11, No. 1, 2022, hlm. 15-24,

oleh Penyidik kepada Penuntut Umum. Penyidik meminta waktu sebelum masa penahanan habis, lamanya waktu penahanan adalah sebanyak 20 hari ditingkat Penyidik. Akan tetapi Penyidik dapat meminta waktu perpanjangan atau penambahan masa tahanan ke Kejaksaan selama 40 hari. Jadi Penyidik dapat melakukan penahanan sebanyak 60 hari.<sup>253</sup>

Mekanisme atau tata cara perdamaian dalam penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif terdapat dalam ketentuan Pasal 7 sampai dengan Pasal 14 Peraturan Kejaksaan RI No. 15 tahun 2020. Ketentuan-ketentuan tersebut telah mengatur mengenai tahapan awal hingga akhir penghentian penuntutan melalui perdamaian antara tersangka dan korban. Tahapan awal mengenai upaya yang dilakukan oleh penuntut umum dapat dilihat pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) sampai (3) Peraturan Kejaksaan RI No. 15 Tahun 2020 disebutkan:

- 1) Penuntut Umum menawarkan upaya perdamaian kepada Korban dan Tersangka;
- 2) Upaya perdamaian dilakukan tanpa tekanan, paksaan, dan intimidasi;
- 3) Upaya perdamaian dilakukan pada tahap penuntutan, yaitu pada saat penyerahan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti (tahap dua).

Pada ketentuan Pasal 7 Peraturan Kejaksaan RI tersebut dapat dilihat bahwa upaya perdamaian dilangsungkan oleh penuntut umum. Penuntut umum kemudian menanyakan kepada para pihak mengenai upaya pendekatan

---

<sup>253</sup> Zainudin Hasan, *Penghentian Penuntutan Tindak Pidana Penggelapan sebagai Implementasi Peraturan Kejaksaan Agung Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Berdasarkan Keadilan Restoratif Justice*, JHM Vol. 2 No. 1 April 2021, hlm.11

restoratif. Namun perlu menjadi catatan, seperti halnya yang disebutkan pada ayat (2) ketentuan pasal tersebut, para pihak yang melangsungkan dan memutuskan mengambil langkah keadilan restoratif dituntut untuk tidak dalam keadaan terpaksa dan dalam tekanan sedikit pun ketika memutuskan kebijakan tersebut.<sup>254</sup>

Pada ketentuan Pasal 8 ayat (1) sampai (7) Peraturan Kejaksaan RI No. 15 Tahun 2020 disebutkan:

- 1) Untuk keperluan upaya perdamaian, Penuntut Umum melakukan pemanggilan terhadap Korban secara sah dan patut dengan menyebutkan alasan pemanggilan.
- 2) Dalam hal dianggap perlu upaya perdamaian dapat melibatkan keluarga Korban/Tersangka, tokoh atau perwakilan masyarakat, dan pihak lain yang terkait.
- 3) Penuntut Umum memberitahukan maksud dan tujuan serta hak dan kewajiban Korban dan Tersangka dalam upaya perdamaian, termasuk hak untuk menolak upaya perdamaian.
- 4) Dalam hal upaya perdamaian diterima oleh Korban dan Tersangka maka dilanjutkan dengan proses perdamaian.
- 5) Setelah upaya perdamaian diterima oleh Korban dan Tersangka, Penuntut Umum membuat laporan upaya perdamaian diterima kepada Kepala Kejaksaan Negeri atau Cabang Kepala Kejaksaan Negeri untuk

---

<sup>254</sup> Edy Pane, Peranan Kejaksaan Negeri Labuhanbatu dalam Penyelesaian Tindak Pidana Kekerasan dalam Rumah Tangga dengan Pendekatan Restorative Justice. *Indonesia Berdaya*, Vol. 4, No. 4, 2023, hlm. 1419-1430.

diteruskan kepada Kepala Kejaksaan Tinggi.

- 6) Dalam perkara tertentu yang mendapat perhatian khusus dari pimpinan dan masyarakat, laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) juga disampaikan kepada Jaksa Agung secara berjenjang.
- 7) Dalam hal upaya perdamaian ditolak oleh Korban dan/atau Tersangka maka Penuntut Umum:
  - a) menuangkan tidak tercapainya upaya perdamaian dalam berita acara;
  - b) membuat nota pendapat bahwa perkara dilimpahkan ke pengadilan dengan menyebutkan alasannya; dan
  - c) melimpahkan berkas perkara ke pengadilan.

Terkait mekanisme perdamaian antara tersangka dan korban, pada ketentuan Pasal 10 ayat (1) sampai (6) Peraturan Kejaksaan RI No.15 Tahun 2020 disebutkan:

- 1) Dalam hal proses perdamaian tercapai, Korban dan Tersangka membuat kesepakatan perdamaian secara tertulis di hadapan Penuntut Umum.
- 2) Kesepakatan perdamaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa: a. sepakat berdamai disertai pemenuhan kewajiban tertentu; atau. sepakat berdamai tanpa disertai pemenuhan kewajiban tertentu.
- 3) Kesepakatan perdamaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh Korban, Tersangka, dan 2 (dua) orang saksi dengan diketahui oleh Penuntut Umum.
- 4) Dalam hal kesepakatan perdamaian disertai pemenuhan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, Penuntut Umum membuat

berita acara kesepakatan perdamaian dan nota pendapat setelah pemenuhan kewajiban dilakukan.

5) Dalam hal kesepakatan perdamaian tanpa disertai pemenuhan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, Penuntut Umum membuat berita acara kesepakatan perdamaian dan nota pendapat.

6) Dalam hal kesepakatan perdamaian tidak berhasil atau pemenuhan kewajiban tidak dilaksanakan sesuai kesepakatan perdamaian maka Penuntut Umum:

a) menuangkan tidak tercapainya kesepakatan perdamaian dalam berita acara;

b) membuat nota pendapat bahwa perkara dilimpahkan ke pengadilan dengan menyebutkan alasannya; dan

c) melimpahkan berkas perkara ke pengadilan.

Berkaitan dengan apabila kesepakatan tidak tercapai mengenai perdamaian antara tersangka dan korban, pada ketentuan Pasal 11 ayat (1) sampai

(3) Peraturan Kejaksaan RI No. 15 Tahun 2020 disebutkan:

1) Dalam hal kesepakatan perdamaian tidak berhasil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (6) karena permintaan pemenuhan kewajiban yang tidak proporsional, ancaman atau intimidasi, sentimen, perlakuan diskriminatif atau pelecehan berdasarkan kesukuan, agama, ras, kebangsaan, atau golongan tertentu terhadap Tersangka yang beritikad baik dapat dijadikan pertimbangan Penuntut Umum dalam melakukan penuntutan.

- 2) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) juga berlaku dalam hal pemenuhan kewajiban tidak dilaksanakan sesuai kesepakatan perdamaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (6) karena faktor ekonomi atau alasan lain yang disertai dengan itikad baik dari Tersangka.
- 3) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berupa:
  - a) pelimpahan perkara dengan acara pemeriksaan singkat;
  - b) keadaan yang meringankan dalam pengajuan tuntutan pidana; dan/atau
  - c) pengajuan tuntutan pidana dengan syarat, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan tetap memperhatikan Pedoman Tuntutan Pidana Perkara Tindak Pidana Umum.

Berbeda halnya dengan apabila kesepakatan tercapai mengenai perdamaian antara tersangka dan korban, pada ketentuan Pasal 12 ayat (1) sampai (10) Peraturan Kejaksaan RI No. 15 Tahun 2020 disebutkan:

- 1) Dalam hal kesepakatan perdamaian tercapai, Penuntut Umum melaporkan kepada Kepala Cabang Kejaksaan Negeri atau Kepala Kejaksaan Negeri dengan melampirkan berita acara kesepakatan perdamaian dan nota pendapat.
- 2) Berdasarkan laporan Penuntut Umum sebagaimana dimaksud ayat (1), Kepala Cabang Kejaksaan Negeri atau Kepala Kejaksaan Negeri meminta persetujuan penghentian penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif kepada Kepala Kejaksaan Tinggi.

- 3) Permintaan persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan dalam waktu paling lama 1 (satu) hari setelah kesepakatan perdamaian tercapai.
- 4) Kepala Kejaksaan Tinggi menentukan sikap menyetujui atau menolak penghentian penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif secara tertulis dengan disertai pertimbangan dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak permintaan diterima.
- 5) Dalam perkara tertentu yang mendapat perhatian khusus dari pimpinan, Kepala Kejaksaan Tinggi meminta persetujuan kepada Jaksa Agung dengan tetap memperhatikan waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- 6) Dalam hal Kepala Kejaksaan Tinggi menyetujui penghentian penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif, Kepala Cabang Kejaksaan Negeri atau Kepala Kejaksaan Negeri selaku Penuntut Umum mengeluarkan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan dalam waktu paling lama 2 (dua) hari sejak persetujuan diterima.
- 7) Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) memuat alasan penghentian penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif sekaligus menetapkan status barang bukti dalam perkara tindak pidana dimaksud.
- 8) Penetapan status barang bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 9) Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dicatat dalam Register Perkara Tahap Penuntutan dan Register Penghentian Penuntutan dan Penyampingan Perkara demi Kepentingan Umum.
- 10) Dalam hal Kepala Kejaksaan Tinggi menolak penghentian penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif, Penuntut Umum melimpahkan berkas perkara ke pengadilan.

Berkaitan dengan upaya kesepakatan perdamaian tersebut, pada ketentuan Pasal 13 ayat (1) dan (2) Peraturan Kejaksaan RI No. 15 Tahun 2020 disebutkan:

- 1) Dalam hal upaya perdamaian atau proses perdamaian terdapat tekanan, paksaan, dan intimidasi dari Korban, Tersangka, dan/atau pihak lain, Penuntut Umum menghentikan upaya perdamaian atau proses perdamaian.
- 2) Penghentian upaya perdamaian atau proses perdamaian sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan Penuntut Umum dengan:
  - a) menuangkan tidak tercapai upaya perdamaian atau proses perdamaian dalam berita acara;
  - b) membuat nota pendapat bahwa perkara dilimpahkan ke pengadilan dengan menyebutkan alasannya; dan
  - c) melimpahkan berkas perkara ke pengadilan.

Keseluruhan ketentuan pasal tersebut merupakan bagian dari mekanisme penerapan penghentian penuntutan melalui perdamaian antara tersangka dan

korban. Apabila pada pelaksanaannya keseluruhan ketentuan tersebut tidak terpenuhi, maka upaya penghentian penuntutan tidak dapat dilangsungkan dan perkara tersebut kembali diperiksa pada tingkat pengadilan hingga dijatuhinya amar putusan oleh majelis hakim yang menangani perkara tersebut.

Proses restoratif diharapkan mampu menumbuhkan pemahaman mendalam bagi pelaku mengenai kesalahannya serta dampak yang ditimbulkannya terhadap korban dan masyarakat. Kesadaran tersebut akan mendorong pelaku untuk bertanggung jawab secara sukarela atas perbuatannya. Kerelaan ini mencerminkan kemampuan pelaku untuk melakukan introspeksi dan evaluasi diri, hingga akhirnya muncul kesadaran untuk menilai tindakannya secara objektif dan benar.<sup>255</sup>

Setiap tahapan penyelesaian perkara pidana dalam keadilan restoratif seharusnya menjadi rangkaian proses yang membawa pelaku ke dalam suasana reflektif, sehingga tumbuh ruang kesadaran untuk menilai kembali perbuatannya. Melalui proses ini, pelaku diarahkan untuk memahami bahwa tindak pidana yang telah dilakukan merupakan perbuatan yang tidak dapat diterima oleh masyarakat karena menimbulkan kerugian bagi korban sekaligus dirinya sendiri. Konsekuensi pertanggungjawaban yang dijatuhkan menjadi sesuatu yang pantas diterima dan dijalani sebagai bentuk pemulihan moral dan sosial.

---

<sup>255</sup> Indi Nuroini, Efektivitas Penerapan Restorative Justice Dalam Kasus Pidana Di Indonesia. *Jurnal Cahaya Mandalika*, Vol. 5, No. 2, 2024, hlm. 818-828.

Kesadaran pelaku atas kesalahannya menjadi kunci keberhasilan pendekatan keadilan restoratif. Ketika pelaku benar-benar menyadari dampak dari perbuatannya, ia akan dengan rela bertanggung jawab atas kerusakan yang timbul akibat tindak pidana yang dilakukan. Tujuan utama dari pendekatan ini bukan hanya untuk menghukum, tetapi juga untuk memulihkan hubungan sosial yang rusak akibat tindak pidana tersebut. Tanpa adanya kesadaran dan kemauan untuk berubah, mustahil pelaku dapat dengan sukarela menerima tanggung jawab atas perbuatannya.

Keterlibatan korban dalam proses keadilan restoratif tidak semata-mata bertujuan untuk menyampaikan tuntutan ganti kerugian, melainkan juga memiliki peran penting dalam memengaruhi jalannya proses penyelesaian perkara. Korban dapat berkontribusi membangkitkan kesadaran pelaku terhadap akibat perbuatannya, sebagaimana dijelaskan dalam prinsip kedua keadilan restoratif. Melalui konsep dialog yang menjadi inti dari pendekatan ini, tercipta hubungan timbal balik antara korban dan pelaku dalam mencari bentuk penyelesaian terbaik sebagai upaya memulihkan kembali hubungan sosial yang sempat terganggu akibat tindak pidana.

Terwujudnya keadilan bagi korban dan pelaku menuntut sikap progresif dari para penegak hukum.<sup>256</sup> Diperlukan cara berpikir dan bertindak yang tidak semata-mata terikat pada penerapan aturan secara tekstual, melainkan berani melakukan terobosan hukum (*rule breaking*) demi mencapai keadilan yang

---

<sup>256</sup> Faisol Faisol, Penerapan Hukum Progresif dalam Penegakan Tindak Pidana Kekerasan Terhadap Anak Yang Dilakukan Oleh Guru Terhadap Murid. *Journal of Education and Religious Studies*, Vol. 1, No. 3, 2021, hlm. 115-126.

sejati. Pandangan hukum progresif berangkat dari keyakinan bahwa hukum diciptakan untuk manusia, bukan manusia untuk hukum.

Kondisi existing juga memperlihatkan bahwa keadilan restoratif masih bergerak dalam koridor yang sangat terbatas sehingga sering kali belum sepenuhnya mencerminkan ruh keadilan restoratif itu sendiri. Batas ancaman pidana maksimal 5 tahun, nilai kerugian tidak lebih dari Rp2.500.000, syarat pelaku baru pertama kali, serta prosedur berjenjang persetujuan dari Kajari sampai Kajati menjadikan RJ praktis hanya “mewah” bagi perkara-perkara ringan. Dalam kerangka hukum progresif ala Satjipto Rahardjo, kondisi ini menggambarkan bahwa hukum tertulis sudah “bergerak ke arah yang benar”, tetapi kultur penegakan hukumnya masih menahan keadilan restoratif yang belum sepenuhnya mampu menjawab kebutuhan keadilan.

### **C. Regulasi Kewenangan Jaksa Selaku Dominus Litis Dalam Penghentian Penuntutan Perkara Pidana Belum Berbasis Nilai Keadilan Restoratif**

Penegakan hukum pidana dilakukan melalui sebuah sistem yang bernama sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Sistem peradilan pidana merupakan istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan menggunakan dasar pendekatan sistem. Menurut Remington dan Ohlin, pengertian sistem sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dan dengan cara efisien untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya.

Kejaksaan sebagai salah satu komponen dalam tahap penuntutan, merupakan salah satu institusi penegak hukum yang kedudukannya berada pada lingkungan kekuasaan eksekutif (pemerintah) sebagai Pengacara Negara. Fungsi Kejaksaan mencakup fungsi preventif dan fungsi represif dalam bidang kepidanaan serta pengacara negara dalam keperdataan dan tata usaha negara. Dalam fungsi preventif berupa peningkatan kesadaran hukum masyarakat, pengamanan kebijakan penegakan hukum, pengamanan peredaran barang cetakan, pengawasan aliran kepercayaan, pencegahan dan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama, penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal. Sedangkan dalam fungsi represifnya, Kejaksaan melakukan penuntutan dalam perkara pidana, melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembebasan/ pelepasan bersyarat, melengkapi berkas perkara tertentu yang berasal dari Penyidik Kepolisian atau yang berasal dari Penyidik Pegawai Negeri Sipil selanjutnya disingkat PPNS.

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 Kejaksaan mempertaruhkan kepentingan masyarakat yang mempertimbangkan apakah kepentingan umum mengharuskan supaya perbuatan yang dapat dihukum itu harus dituntut atau tidak. Kepadanya pula demikian dalam Kitab

Undang-Undang Hukum Acara Pidana semata-mata diserahkan penuntutan perbuatan yang dapat dihukum”.<sup>257</sup>

Pasal 14 berikut Pasal 137 Jo. Pasal 84 ayat (1) UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana memberikan kejelasan mengenai kewenangan Jaksa sebagai 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 dan tanggung jawab sebagai Penuntut Umum menurut ketentuan Undang- Undang Dasar.

Didalam Pasal 35 huruf c Undang- Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dinyatakan bahwa: “Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum”. Menurut penjelasannya, “Mengesampingkan perkara 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”. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016 tanggal 11 Januari 2017, telah memberikan penilaian dan pertimbangan terhadap Penjelasan Pasal 35 huruf c UU No. 16/2004 yang pada pokoknya menjadi “Jaksa Agung dalam menerbitkan deponering wajib memperhatikan saran dan pendapat dari badan- badan kekuasaan Negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut”. Hal

---

<sup>257</sup> Leden Marpaung. *Proses Penanganan Pidana Bagian Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 1995. hlm. 172.

ini berarti kewenangan mengesampingkan perkara hanya ada pada Jaksa Agung dan bukan pada Jaksa di bawah Jaksa Agung.

Penjelasan Pasal 35 huruf c UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, menyebutkan bahwa: “Yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas”. Dalam mendasarkan pertimbangan dan penilaiannya, Jaksa Agung akan melihatnya pula dari segi kepentingan masyarakat luas, terutama dari segi falsafah hidup bangsa Indonesia, yaitu Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara yang mengutamakan sikap dasar untuk mewujudkan keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam hubungan sosial antara manusia pribadi dengan manusia lainnya untuk mencapai atau memperoleh kepentingannya.<sup>258</sup>

Kebijakan penuntutan untuk kepentingan umum dipercayakan sepenuhnya kepada Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum tertinggi sesuai asas oportunitas. Keberadaan asas ini penting dalam penegakan hukum guna menjaga stabilitas dalam suatu negara hukum. Berdasarkan asas oportunitas, penuntut umum memiliki kewenangan untuk tidak menuntut seseorang yang diduga melakukan tindak pidana apabila penuntutan tersebut justru dapat menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.<sup>259</sup> Tindakan tidak melanjutkan penuntutan terhadap pelaku tindak pidana demi kepentingan umum dikenal sebagai

---

<sup>258</sup> Ahmad Arif Hidayat dan Sukinta Nyoman Serikat PJ. Kepentingan Umum Sebagai Dasar Pertimbangan Penerapan Asas Oportunitas Oleh Jaksa Agung Dalam Proses Peradilan Pidana. *Diponegoro Law Journal*, Vol. 6, No. 2, 2017, hlm. 1-16.

<sup>259</sup> Yeni Handayani, Jaksa Agung Dan Pengesampingan Perkara Demi Kepentingan Umum. *Jurnal RechtsVinding*. Vol. 1, 2016, hlm. 1-6

deponering atau pengesampingan perkara, yang kewenangannya berada di tangan Jaksa Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Selain kewenangan mengesampingkan perkara, Kejaksaan juga memiliki wewenang untuk menghentikan penuntutan sebagaimana tercantum dalam Pasal 144 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana yang diwujudkan dalam bentuk Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKP2). SKP2 diterbitkan apabila Jaksa atau Penuntut Umum menilai bahwa hasil penelitian terhadap berkas perkara menunjukkan tidak cukupnya alat bukti untuk menjerat tersangka dalam suatu tindak pidana. Namun, dalam praktiknya kewenangan ini kerap disalahgunakan dan berpotensi menjadi alat untuk kepentingan tertentu agar seseorang terbebas dari proses hukum.<sup>260</sup>

Kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum merupakan bentuk penerapan asas oportunitas yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Hal ini berbeda dengan kewenangan penghentian penuntutan yang dimiliki oleh Penuntut Umum. Ketentuan mengenai penghentian penuntutan diatur dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP yang menyatakan bahwa penuntut umum “dapat menghentikan penuntutan” terhadap suatu perkara. Ketentuan ini menjadi dasar hukum bagi

---

<sup>260</sup> Noer Diana Errika, Muhammad Andri, dan Tri Susilowati. Peran Jaksa Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. *Justicia Journal*, Vol. 14, No. 1, 2025, hlm. 158-186.

penuntut umum dalam menentukan apakah suatu perkara layak untuk dilanjutkan ke tahap penuntutan atau tidak berdasarkan hasil penyidikan yang ada:

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 sebagaimana diatur dalam Pasal 140 ayat (2)

KUHAP merupakan keputusan penuntut umum untuk tidak melanjutkan hasil penyidikan suatu tindak pidana ke tahap persidangan di pengadilan. Tindakan tersebut tidak dimaksudkan sebagai upaya untuk meniadakan proses penuntutan perkara pidana atas dasar kepentingan umum.<sup>261</sup>

Ketentuan mengenai penutupan perkara demi hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP memiliki kesamaan makna dengan Pasal 14 huruf h KUHAP yang memberikan wewenang kepada penuntut umum untuk menutup perkara demi kepentingan hukum. Penutupan perkara ini dilakukan sebelum penuntutan dimulai, apabila penuntut umum menemukan alasan hukum yang menghalangi penuntutan atau adanya

---

<sup>261</sup> Nurul Mutia Sabrina, Muhammad Kamal Hidjaz, dan Muhammad Azham Ilham Azham Ilham. Analisis Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. *Legal Dialogica*, Vol. 1, No. 1, 2025

vervolgingsuitsluitingsgronden yang menyebabkan perkara tidak dapat dilanjutkan. Alasan tersebut dapat berupa tidak terpenuhinya unsur pidana, tidak adanya kesalahan (schuld), atau perbuatan yang tidak memenuhi unsur melawan hukum. Selain itu, faktor kemampuan bertanggung jawab (toerekeningsvatbaar) maupun pertanggungjawaban atas perbuatan (toerekenbaar) seseorang juga menjadi dasar pertimbangan. Setelah proses penyidikan atau penuntutan berlangsung, hanya hakim yang berwenang memutuskan apakah suatu perbuatan benar-benar dapat dikategorikan sebagai tindak pidana.<sup>262</sup>

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.

Asas oportunitas diatur dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Pasal tersebut tidak memberikan definisi langsung mengenai asas oportunitas, tetapi hanya menyatakan bahwa Jaksa Agung memiliki kewenangan untuk menyampingkan

---

<sup>262</sup> PAF Lamintang, *KUHAP dengan Pembahasan secara yuridis menurut Yurisprudensi dan Ilmu Pengetahuan Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1984, hlm. 106

perkara demi kepentingan umum. Makna kepentingan umum dijelaskan dalam buku pedoman pelaksanaan KUHAP sebagai kepentingan yang berorientasi pada negara dan masyarakat secara keseluruhan, bukan pada individu tertentu.

Penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum ialah kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan masyarakat luas. Tindakan mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan tersebut merupakan bentuk penerapan asas oportunitas yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah mempertimbangkan saran serta pendapat dari lembaga-lembaga negara yang memiliki keterkaitan dengan persoalan tersebut.”

Pelaksanaan penghentian penuntutan melalui perdamaian tidak melanggar nilai-nilai dan prinsip-prinsip mendasar hukum pidana, seperti keadilan, perlindungan hak asasi manusia, dan kepentingan umum. Proses ini harus dilakukan dengan hati-hati dan mempertimbangkan berbagai faktor, termasuk keseriusan tindak pidana, kehendak dan kepentingan korban, serta keadilan bagi semua pihak yang terlibat. Beberapa sistem hukum, terdapat batasan-batasan yang diberlakukan terkait jenis-jenis kejahatan yang dapat dihentikan penuntutannya melalui perdamaian.<sup>263</sup>

Penghentian penuntutan bukanlah kewenangan diskresi, karena adanya kewajiban penuntut umum untuk menuntut semua perkara pidana di daerah hukumnya. Selain itu, adanya karakter “*Governing rules*” sebagaimana dalam

---

<sup>263</sup> Muhammad Haris Fadillah, et. al., Analisis Yuridis Penerapan Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif (Studi Penelitian pada Kejaksaan Negeri Karimun). *Jerumi: Journal of Education Religion Humanities and Multidisciplinary*, Vol. 1, 2023, hlm. 465-75.

ketentuan KUHAP. *Governing rules* yang dimaksud, adalah adanya syarat yang harus dipenuhi sebelum menghentikan perkara pidana, seperti tidak terdapat cukup bukti, peristiwa tersebut ternyata bukan perkara pidana, dan perkara ditutup demi hukum (mati, daluarsa, atau *ne bis in idem*). Oleh karenanya, kewenangan yang dimiliki penuntut umum sangat terbatas, karena kewenangan mengesampingkan perkara dan penghentian penuntutan adalah berbeda.

Pengaturan mengenai penghentian penuntutan tercantum dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP, yang memberikan kewenangan kepada kejaksaan, khususnya jaksa penuntut umum, untuk menghentikan penuntutan apabila tidak terdapat cukup bukti, peristiwa yang disidik bukan merupakan tindak pidana, atau perkara harus ditutup demi hukum. Dalam praktiknya, perkara yang telah memenuhi unsur tindak pidana dan dinyatakan lengkap oleh penuntut umum biasanya langsung dilimpahkan ke pengadilan. Namun, sering kali penuntut umum menghadapi kendala dalam menyeimbangkan antara kepastian hukum, rasa keadilan, dan kemanfaatan bagi pelaku tindak pidana.<sup>264</sup>

Penerapan keadilan restoratif di lingkungan Kejaksaan diatur melalui Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Sebagai pengendali perkara (*dominus litis*), penuntut umum memiliki kewenangan mutlak dalam menentukan arah hukum, baik dalam proses penyidikan maupun penuntutan, termasuk dalam menerapkan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif. Pasal 140 ayat (2)

---

<sup>264</sup> Ferdy Saputra, et. al., Analisis Yuridis Penerbitan Surat Perintah Penghentian Penuntutan oleh Kejaksaan Dikaitkan dengan Asas Oportunitas dan Undang-undang No 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI. *USU Law Journal*, Vol. 2, No. 1, 2014, hlm. 105-123.

KUHAP memuat frasa “memutuskan” yang menunjukkan adanya dasar hukum serta jaminan kepastian hukum terhadap penggunaan kewenangan diskresi oleh penuntut umum. Diskresi ini berfungsi untuk menyeimbangkan antara kepatuhan terhadap hukum (*rechtmatigheid*) dan pencapaian asas kemanfaatan (*doelmatigheid*), sehingga setiap keputusan untuk menghentikan atau melanjutkan perkara ke pengadilan diharapkan dapat mewujudkan keadilan yang substantif dan memberikan manfaat bagi semua pihak.

Kelemahan dalam aspek hukum pada Pasal 140 ayat (2) KUHAP terletak pada belum diakomodasinya pendekatan *Restorative justice* serta ketiadaan ruang bagi mediasi atau penyelesaian alternatif di luar pengadilan. Untuk mengatasi hal tersebut, diperlukan rekonstruksi hukum yang mengintegrasikan nilai-nilai dan prinsip-prinsip keadilan restoratif agar sistem penegakan hukum dapat memberikan keadilan yang lebih komprehensif, partisipatif, dan berkeadilan bagi seluruh pihak yang terlibat.

Kelemahan pertama penerapan keadilan restoratif dalam upaya mengembalikan kondisi semula terletak pada ketidakpastian kualitas pemulihan bagi korban. Meskipun tujuan utama RJ adalah memulihkan kerugian dan memulihkan hubungan sosial, pada praktiknya tidak semua korban benar-benar mendapatkan pemulihan yang setara dengan kerugian yang dialami. Beberapa korban bersedia berdamai bukan karena merasa pulih, tetapi karena adanya tekanan. Kondisi ini berpotensi melahirkan “rekonsiliasi semu,” di mana perdamaian tercapai karena ada paksaan dari pihak-pihak tertentu.

Selain itu ketiadaan mekanisme monitoring yang memadai terhadap perilaku pelaku setelah proses keadilan restoratif saat dinyatakan selesai. Restorative justice menekankan pemulihan keadaan semula, namun tanpa pengawasan berkelanjutan, tidak ada jaminan bahwa pelaku benar-benar berubah atau menjalankan seluruh komitmen yang disepakati. Ketiadaan sistem tindak lanjut ini membuka peluang terjadinya pengulangan tindak pidana, sebagaimana terlihat dalam praktik bahwa sejumlah pelaku yang telah mendapatkan keadilan restoratif kembali mengulangi tindak pidana. Hal ini menunjukkan bahwa keadilan restoratif tidak cukup hanya mengandalkan kesediaan pelaku untuk berdamai, tetapi membutuhkan instrumen pengawasan.



**BAB IV**

**KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI KEWENANGAN JAKSA  
SELAKU DOMINUS LITIS DALAM PENGHENTIAN PENUNTUTAN  
PERKARA PIDANA SAAT INI**

**A. Kelemahan Substansi Hukum**

Hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat selalu mengalami perkembangan dan pembaharuan seiring dengan perubahan kehidupan sosial di masyarakat, sehingga menjadikan hukum memiliki banyak sekali jenisnya. Hukum dapat ditelaah dari berbagai macam aspek, diantaranya adalah berdasarkan telaah aspek fungsi salah satunya adalah hukum publik yang salah satunya terdiri dari hukum pidana. Hukum pidana secara esensial dapat dibedakan menjadi hukum pidana materiil (*materiel strafrecht*) dan hukum pidana formil (*formeel strafrecht*).<sup>265</sup>

Hukum adalah institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia. Hukum tersebut tidak mencerminkan hukum sebagai institusi yang mutlak serta final, melainkan ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Hukum diciptakan agar agar setiap individu anggota masyarakat dan penyelenggara negara melakukan sesuatu tindakan yang diperlukan untuk menjaga ikatan sosial dan mencapai tujuan kehidupan bersama atau sebaliknya agar tidak melakukan

---

<sup>265</sup> Lilik Mulyadi, *Bunga Rampai Hukum Pidana Perspektif, Teoretis dan Praktik*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 1.

suatu tindakan yang dapat merusak tatanan keadilan. Jika tindakan yang diperintahkan tidak dilakukan atau suatu larangan dilanggar, tatanan sosial akan terganggu karena tercidainya keadilan. Untuk mengembalikan tertib kehidupan bermasyarakat, keadilan harus ditegakkan. Setiap pelanggaran akan mendapatkan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran itu sendiri.<sup>266</sup>

Keadilan memang merupakan konsepsi yang abstrak. Namun demikian di dalam konsep keadilan terkandung makna perlindungan hak, persamaan derajat dan kedudukan di hadapan hukum, serta asas proporsionalitas antara kepentingan individu dan kepentingan sosial. Sifat abstrak dari keadilan adalah karena keadilan tidak selalu dapat dilahirkan dari rasionalitas, tetapi juga ditentukan oleh atmosfer sosial yang dipengaruhi oleh tata nilai dan norma lain dalam masyarakat.<sup>267</sup>

Hukum pidana sebagai salah satu jenis dari hukum publik juga senantiasa mengalami perkembangan dan pembaharuan. Salah satu aspek perkembangan hukum pidana dalam hal penegakan hukum pidana yang telah banyak mengalami pembaharuan yang signifikan seiring dengan perkembangan kebutuhan masyarakat terhadap hukum. Pembaharuan hukum pidana<sup>2</sup> dilakukan dengan pendekatan kebijakan. Oleh karena unsur hakiki dari pembaharuan

---

<sup>266</sup> Noor Efendy, Ahmadi Hasan, dan Masyithah Umar. Membangun hukum yang adil dalam bingkai moralitas Pancasila. *Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence, Economic and Legal Theory*, Vol. 1, No. 4, 2023, hlm. 656-678.

<sup>267</sup> Indra Yudha Koswara, Penegakan Hukum Kekerasan Dalam Rumah Tangga Dengan Konsep Keadilan, Kepastian, Kemanfaatan Dalam Tujuan Pidanaan, *Jurnal Hukum Mimbar Justitia Fakultas Hukum Universitas Suryakencana*, Vol. 8, No. 2, 2022, hlm. 303-333.

hukum pidana adalah salah satu bagian dari politik hukum secara umum, dan khususnya adalah bagian dari politik hukum pidana (penal policy).<sup>268</sup>

Sistem peradilan pidana yang berlaku di Indonesia cenderung menggunakan pendekatan retributif, yakni penjatuhan sanksi pidana kepada pelaku kejahatan berupa bentuk pembalasan atas perbuatannya. Pendekatan ini cenderung menitikberatkan pada aspek penghukuman, yang mengabaikan pemulihan kerugian korban serta perbaikan hubungan sosial yang rusak akibat tindak pidana. Hal ini, dinilai tidak dapat menyelesaikan perkara secara tuntas, terutama antara pelaku dengan pihak korban serta lingkungannya. Hal ini disebabkan karena antara pelaku dan korban tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan dalam penyelesaian perkara tersebut, yang seharusnya penyelesaian suatu perkara harus memberikan kontribusi keadilan bagi mereka yang berperkara.<sup>269</sup>

Hukum pidana yang menjadi acuan menentukan suatu kejahatan, menurut Mardjono Reksodiputro sebagai suatu reaksi terhadap perbuatan ataupun orang yang telah melanggar norma-norma moral dan hukum dan karena itu telah mengancam dasar-dasar pemerintahan, hukum, ketertiban, dan kesejahteraan sosial. Para pelaku kejahatan dianggap tidak telah memperdulikan kesejahteraan umum, keamanan dan hak milik orang lain. Dengan demikian atas

---

<sup>268</sup> Kristiyadi dan Vincentius Patria Setyawan, Keadilan Restoratif dan Mediasi Penal Dalam Tindak Pidana Ringan, *Jurnal Kepastian Hukum Dan Keadilan*, Vol. 4, No. 1, 2022, hlm. 17-30

<sup>269</sup> Mansyur Kartayasa, Restorative Justice dan Prospeknya dalam Kebijakan Legislasi. Makalah pada Seminar Nasional: Peran Hakim dalam Meningkatkan Profesionalisme. Menuju Penelitian yang Agung, Diselenggarakan IKAHI dalam rangka Ulang Tahun IKAHI ke 59, 25 April 2012, hlm. 1-2.

dasar perlindungan kepada warga negaralah yang berhadapan dengan pelaku kejahatan, dari sinilah muncul posisi korban sebagai pihak yang pada dasarnya paling dirugikan terkait suatu tindak pidana kehilangan perannya. Dalam konteks ini definisi kejahatan dan peran negara menjadi berbeda. Konsep bahwa kejahatan itu merupakan pelanggaran terhadap orang dan hubungan antar orang dan pelanggaran melahirkan kewajiban dan tanggung jawab maka prinsip- prinsip yang terkandung dalam keadilan restoratif adalah:

1. Kejahatan adalah suatu pelanggaran terhadap hubungan kemanusiaan
2. Korban dan masyarakat adalah pusat dari proses keadilan
3. Prioritas pertama dalam proses keadilan adalah membantu korban
4. Prioritas kedua adalah memulihkan masyarakat semaksimal mungkin
5. Pelaku yang melanggar mempunyai tanggung jawab pribadi kepada korban dan kepada masyarakat untuk kejahatan yang telah dilakukan
6. Merupakan tanggung jawab semua pihak yang berkepentingan (stakeholders) untuk keadilan restoratif melalui kemitraan melakukan tindakan (partnerships for action).
7. Pelaku akan memperbaiki kompetensi dan pemahamannya sebagai akibat dari pengalamannya dalam keadilan restoratif.

Dalam kaitan dengan masalah pidanaan maka yang dituntut oleh asas keseimbangan ini adalah bahwa pidanaan itu harus mengakomodasi kepentingan masyarakat, pelaku dan juga korban. Pidanaan tidak boleh hanya menekankan pada salah satu kepentingan. Atau seperti dikatakan Roeslan Saleh pidanaan tidak bisa hanya memperhatikan kepentingan-kepentingan

masyarakat saja atau kepentingan pembuat saja, atau juga hanya memperhatikan perasaan korban dan keluarganya.

Pemidanaan dalam perspektif keseimbangan adalah ketiga-tiganya kepentingan masyarakat, pelaku dan korban. Hanya menekankan kepentingan masyarakat, akan memberi sebuah sosok pemidanaan yang menempatkan pelaku hanya sebagai objek belaka. Pada sisi lain, hanya memperdulikan kepentingan pelakunya, akan memperoleh sebuah gambaran pemidanaan yang sangat individualistis yang hanya memperhatikan hak pelaku dan mengabaikan kewajibannya. Sedangkan terlalu menekankan kepentingan korban saja, akan memunculkan sosok pemidanaan yang hanya menjangkau kepentingan yang sangat terbatas, tanpa dapat mengakomodasi kepentingan pelaku dan masyarakat secara umum.

Dengan demikian pemidanaan dalam perspektif keseimbangan harus diarahkan sedemikian rupa agar si terhukum tidak hanya dilihat sebagai objek, tetapi harus ditempatkan sebagai subjek hukum yang utuh yang mengemban hak dan kewajiban sebagai individu, sebagai orang yang bersalah, dan sebagai warga negara bangsa masyarakat sekaligus. Di sinilah titik tolak pandangan hidup bangsa Indonesia, yang menurut Soediman Kartohadiprodjo adalah keyakinan bahwa manusia itu diciptakan dalam kebersamaan dengan sesamanya, individu dan kesatuan pergaulan hidupnya (masyarakat) merupakan suatu kedwitunggalan. Oleh sebab itu kebersamaan dengan sesamanya atau pergaulan hidup itu adalah unsur hakikat dalam eksistensi manusia.

Penjatuhan sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana memiliki tujuan. Tujuan penjatuhan sanksi pidana sangat dipengaruhi oleh filsafat yang dijadikan dasar pengancaman dan penjatuhan pidana. filsafat pemidanaan berkaitan erat dengan dengan alasan pembeda (pembalasan, manfaat/utilitas dan pembalasan yang bertujuan) adanya sanksi pidana. Filsafat pemidanaan merupakan landasan filosofis untuk merumuskan ukuran/dasar keadilan apabila terjadi pelanggaran hukum pidana. filsafat keadilan dalam hukum pidana yang kuat pengaruhnya ada dua yaitu keadilan yang berbasis pada filsafat pembalasan (*retributive justice*) dan keadilan yang berbasis pada filsafat restorasi atau pemulihan.

*Restorative justice* menempatkan nilai yang lebih tinggi dalam keterlibatan yang langsung dari para pihak. Korban mampu untuk mengembalikan unsur control sementara pelaku didorong untuk memikul tanggung jawab sebagai sebuah langkah dalam memperbaiki kesalahan yang disebabkan oleh tindak kejahatan dan dalam membangun sistem nilai sosialnya. Keterlibatan komunitas secara aktif memperkuat komunitas itu sendiri dan mengikat komunitas akan nilai-nilai untuk menghormati dan rasa saling mengasihi antar sesama. Peranan pemerintah secara substansial berkurang dalam memonopoli proses peradilan sekarang ini. *Restorative justice* membutuhkan usaha-usaha yang kooperatif dari komunitas dan pemerintah untuk menciptakan sebuah kondisi dimana korban dan pelaku dapat merekonsiliasikan konflik mereka dan memperbaiki luka-luka lama mereka.

*Restorative justice* dilakukan tanpa melalui proses peradilan dapat dilakukan sebelum dilaksanakannya penuntutan, tahap dalam sistem peradilan

pidana sebelum masuk ranah pengadilan yakni tahap pelaksanaan melakukan penuntutan terhadap pelaku tindak pidana, jika jaksa/penuntut umum sebelum memulai persidangan melakukan upaya untuk mengakhiri perkara pidana diluar persidangan dengan melibatkan para pihak yang bersangkutan dengan tindak pidana maka akan lebih baik karena dapat hasil yang memuaskan seluruh pihak, terutama terhadap korban tindak pidana.

Namun, saat ini pedoman bagi jaksa untuk penghentian penuntutan dengan *restorative justice* hanyalah Peraturan Kejaksaan RI No. 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Perja tersebut merupakan terobosan hukum yang mengizinkan jaksa menghentikan perkara tertentu apabila telah tercapai perdamaian antara pelaku dan korban serta terpenuhi syarat-syarat tertentu. Meskipun demikian, aturan ini hanya bersifat kebijakan institusional dan belum diatur dalam KUHP maupun KUHP. Dengan kata lain, landasan hukumnya tidak diatur setara dalam undang-undang prosedural pidana, melainkan peraturan internal yang kedudukannya lebih lemah secara hirarki.

Pasal 139 KUHP mengatur tentang kewenangan penuntut umum untuk menentukan apakah suatu hasil penyidikan layak atau tidak layak untuk dilimpahkan ke pengadilan. Sedangkan, Pasal 140 KUHP mengatur tentang tindakan lebih lanjut yang harus dilakukan apabila penuntut umum menentukan bahwa hasil penyidikan tersebut layak untuk dilimpahkan ke pengadilan atau apabila berkas tersebut ternyata tidak layak untuk dilimpahkan ke pengadilan.

Untuk memahami tindak lanjut yang dilakukan oleh penuntut umum tersebut, pembahasan ini menjabarkan ketentuan pada Pasal Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP, yang berbunyi:

“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.”

Frasa pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP dapat digaris bawahi bahwa hanya Jaksa Penuntut Umum yang memiliki wewenang untuk melakukan tindakan penuntutan dan menghentikan penuntutan. Meskipun demikian, tidak semua jaksa memiliki kewenangan untuk melakukan penuntutan karena tidak semua jaksa adalah penuntut umum, namun setiap penuntut umum tentu saja adalah seorang jaksa. Oleh karena itu, yang dimaksud di sini adalah jaksa yang memiliki kewenangan untuk menjalankan tindakan penuntutan. Merujuk pada klausa tersebut maka dapat dipahami dan maknai bahwa benar kejaksaan mempunyai hak perihal penghentian penuntutan.

Selain pasal 140 ayat (2) KUHAP, juga terdapat didalam Pasal 14 KUHAP mengenai wewenang penuntut umum, tepatnya pada huruf h disebutkan bahwa wewenang penuntut umum adalah untuk menutup perkara demi hukum. Poin penting dari pasal 14 tersebut yakni menegaskan bahwa Jaksa penuntut umum selain bertugas melakukan penuntutan, tetapi juga bisa menutup perkara demi hukum dengan memuat pada berita acara. Dalam kacamata hukum, penghentian penuntutan sebagaimana dimaksud dalam pasal 140 ayat (2) tersebut dianggap sebagai formula keadilan restoratif. Cukup dengan memenuhi ketiga

hal tersebut maka penuntutan bisa dihentikan oleh jaksa penuntut. Selanjutnya akan penulis coba uraikan menggunakan pisau analisis perihal alasan-alasan yang dapat menggerakkan jaksa untuk menghentikan penuntutan atas suatu perkara. Guna memperjelas maksud daripada penghentian penuntutan, langkah awal yang harus dilakukan adalah memahami terlebih dahulu maksud dari penuntutan. Bahwa sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 butir 7 KUHAP dijelaskan:

“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 di sidang pengadilan.”

Ketika suatu perkara sudah dilimpahkan ke pengadilan, sehingga yang menjadi irisan moril dari dari telah terjadinya penuntutan atau belum penuntutan adalah suatu perkara sudah dilimpahkan ke pengadilan. Alasan penghentian (tidak cukup bukti dan bukan persitiwa pidana) secara harfiah masih bisa diterima oleh pikiran, karena memang bertentangan dengan prosedur hukum jika diteruskan. Sedangkan alasan ditutup demi hukum masih sedikit rumit untuk dipahami, sebab dalam KUHAP tidak dijelaskan secara konkrit mengenai perkara dihentikan demi hukum.

Alasan perkara ditutup demi hukum mempunyai sifat limitatif, apakah perkara yang terdakwa meninggal ditutup demi hukum, atau perkara yang daluarsa ditutup demi hukum, atau perkara yang memenuhi unsur asas nebis in idem. Tentu perlu hal yang lebih menguatkan untuk perkara ditutup demi hukum oleh jaksa penuntut sebelum melakukan penuntutan. Penghentian penuntutan dengan alasan perkara ditutup demi hukum dapat dilakukan oleh penuntut umum

apabila terdapat dasar-dasar menghentikan penuntutan atau *vervolgingsuitsluitingsgronden*. Secara umum jika terdapat alasan-alasan seperti itu maka jaksa penuntut umum mempunyai prosentase yang besar untuk menghentikan penuntutan atas suatu perkara. Kiranya alasan yang penulis uraikan sebagai pisau analisis diatas dapat dijadikan perhatian guna menjamin adanya asas kepastian hukum. Adapun hal-hal yang dapat meniadakan penuntutan sebagaimana tertuang didalam KUHP yang akan penulis uraikan lebih lanjut, sebagai berikut:

1. Pertama, terdapat didalam Bab 1 Pasal 2 sampai Pasal 5, kemudian pada Pasal 7 sampai Pasal 9 yang memuat ruang lingkup keberlakuan undangundang pidana di Indonesia;
2. Kedua, terdapat didalam Pasal 61 dan Pasal 62 Bab V yang memuat bahwa penerbit dan pencetak dalam hal ini tidak dapat dituntut apabila dalam proses pencetakan dan penerbitan telah terdapat atau tercantum nama orang dan alamat orang yang memerintahkan untuk mencetak barang cetakan tersebut;
3. Ketiga, bahwa tidak akan dilakukan penuntutan apabila tidak terdapat aduan, hal tersebut tertuang di dalam Pasal 72 KUHP.
4. Keempat, terdapat beberapa pasal yang harus dikerucutkan secara terpisah yakni:
  - a. Pasal 82 KUHP menjelaskan bahwa batalnya suatu hak untuk melakukan penuntutan adalah karena adanya penyelesaian tidak melalui proses peradilan (*restorative justice*), yakni dengan

caramembayar jumlah denda tertinggi secara sukarela kepada penuntut umum dalam perkara pidana yang dilakukan;

- b. Pasal 76 KUHP yang menegaskan mengenai adanya asas *Ne bis in Idem* dalam hukum acara pidana, Asas tersebut bermakna bahwa suatu perkara dengan subjek dan perkara yang sama dan sudah mendapatkan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap tidak bisa diperkarakan untuk kedua kali;
- c. Pasal 77 KUHP menegaskan kembali bahwa jika terdakwa meninggal dunia maka hapuslah hak untuk menuntut;
- d. Pasal 78 KUHP menegaskan bahwa jika perkara telah gugur karena terlampau waktu (*daluarsa*) maka tidak ada hak untuk melakukan penuntutan.

Tidak diaturnya penghentian penuntutan restoratif di KUHP berdampak pada ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum. Jaksa pada dasarnya berpegang pada asas legalitas formil bahwa setiap perkara pidana yang cukup bukti harus dilimpahkan ke pengadilan (*prinsip mandatory prosecution*). Pengecualian berupa penghentian atas dasar keadilan restoratif tidak tertulis dalam KUHP sehingga secara substansi hukum, kebijakan ini bisa dianggap inkonvensional terhadap sistem hukum positif yang berlaku. Prof. (Cand) Dr. Joko Sriwidodo, pakar hukum pidana dari Universitas Bhayangkara, mengkritisi kondisi ini. Prof. Joko Sriwidodo menegaskan bahwa “keadilan restoratif bukan sekadar jargon normatif” untuk efisiensi penanganan perkara, melainkan harus hadir sebagai mekanisme substantif yang benar-benar menekankan pemulihan

bagi korban dan masyarakat. Pernyataan tersebut menyoroti bahwa selama ini konsep *restorative justice* belum dituangkan tegas dalam aturan hukum acara pidana, maka ia dikhawatirkan hanya menjadi slogan tanpa kekuatan mengikat.<sup>270</sup>

Ketiadaan aturan *restorative justice* di KUHP dapat berimplikasi pada terbatasnya legitimasi kebijakan penghentian penuntutan tersebut. Misalnya, dari perspektif pengadilan, hakim tidak memiliki landasan KUHP untuk mengakui atau menilai sah tidaknya keputusan jaksa menghentikan perkara demi RJ. Mahkamah Agung memang telah mengeluarkan PERMA No. 1 Tahun 2024 untuk penerapan *restorative justice* di tingkat persidangan, namun pedoman itu utamanya mengatur syarat dan tata cara hakim menerapkan RJ dalam putusan tanpa penjatuhan pidana jika terdakwa telah berdamai. Sementara di tingkat penuntutan, keputusan penghentian ada di tangan kejaksaan semata. Tanpa payung hukum dalam KUHP, koordinasi antar tahap (penyidikan-penuntutan-pengadilan) menjadi kurang sinkron karena masing-masing institusi berjalan dengan aturannya sendiri-sendiri.

Meskipun belum ada landasan undang-undang, praktik *restorative justice* di Indonesia terus berkembang terbukti dengan lebih dari 2.400 perkara yang diselesaikan secara restorative hingga tahun 2023. Tingginya angka kasus yang ditangani melalui pendekatan RJ ini mencerminkan kebutuhan mendesak akan dukungan peraturan perundang-undangan agar implementasinya

---

<sup>270</sup> Joko Sriwidodo Mempertanyakan Konsep Restorative Justice di RUU KUHP: Mampukah Pulihkan Hak Korban dan Pelaku, <https://editor.id/joko-sriwidodo-mempertanyakan-konsep-restorative-justice-di-ruu-kuhap-mampukah-pulihkan-hak-korban-dan-pelaku/> diakses pada 20 Oktober 2025

berkelanjutan dan konsisten di seluruh wilayah. Dengan payung hukum yang jelas, setiap tahap proses pidana dari penyidikan hingga penuntutan akan memiliki rujukan hukum yang solid untuk menerapkan *restorative justice*, sehingga tidak tergantung semata pada diskresi kebijakan masing-masing institusi.

## **B. Kelemahan Struktur Hukum**

Sistem Peradilan Pidana juga dipahami sebagai mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan penggunaan dasar sistem. Mekanisme ini pada dasarnya merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktek administrasi peradilan pidana, sikap tingkah laku sosial, dan suatu sistem yang rasional, yang kesemuanya memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya.<sup>271</sup>

Sistem peradilan pidana Indonesia menunjukkan bahwa penegakan hukum memerlukan koordinasi antarlembaga penegak hukum. Kepolisian, kejaksaan, pengadilan, serta masyarakat menjalankan tugas masing-masing dalam memproses perkara pidana. Penegakan hukum tidak semata-mata berorientasi pada pemidanaan, melainkan juga bertujuan mewujudkan keadilan bagi masyarakat.<sup>272</sup>

---

<sup>271</sup> Gani Hamaminata, Perkembangan Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia, *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial (JHPIS)*, Vol. 2, No. 4, 2023, hlm. 52-64

<sup>272</sup> Cyta Sucy Marrismawati, et al. Reformasi Sistem Peradilan Pidana Indonesia: Tantangan dan Solusi Menuju Keadilan Efektif. *Jurnal Litigasi Amsir*, Vol. 11, No. 4, 2024, hlm. 377-382.

Berbagai lembaga pendukung seperti Balai Pemasyarakatan (BAPAS), Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), hingga pusat rehabilitasi, turut berperan dalam mendukung proses peradilan yang lebih holistik, misalnya dengan mendampingi pelaku anak, melindungi korban, atau merehabilitasi pelaku penyalahguna narkoba. Keterlibatan multi-lembaga ini idealnya membentuk struktur hukum terpadu agar penegakan hukum berjalan efektif dan berkeadilan bagi semua pihak.

Pada praktiknya, Jaksa Penuntut Umum (JPU) memegang peranan sentral di tahap penuntutan. Asas dominus litis menempatkan jaksa sebagai pengendali perkara pidana pada tahap penuntutan artinya jaksa merupakan pihak yang menentukan arah dan nasib suatu perkara apakah layak dilimpahkan ke pengadilan atau dihentikan penuntutannya. Asas ini menjadikan jaksa semacam *gatekeeper* dalam sistem peradilan pidana. Tidak seperti hakim yang harus mengadili perkara yang diajukan, atau penyidik polisi yang hanya dapat menghentikan penyidikan berdasarkan alasan hukum tertentu, jaksa memiliki diskresi penuntutan.<sup>273</sup>

Jaksa dapat menilai kelengkapan formil dan materiil berkas perkara, sekaligus mempertimbangkan asas kemanfaatan dan keadilan bagi masyarakat. Diskresi inilah yang menjadi wujud fungsi jaksa sebagai dominus litis, yang

---

<sup>273</sup> Melfa Emirnya, Joelman Subaidi, dan Ferdy Saputra. Penerapan Asas Dominus Litis Oleh Jaksa Penuntut Umum Dalam Tindak Pidana Umum Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, Vol. 8, No. 3, 2025.

tidak dimiliki oleh aparat penegak hukum lainnya. Dengan kewenangan ini, jaksa pada prinsipnya dapat memutuskan untuk tidak melanjutkan penuntutan.

Ruang bagi jaksa untuk menghentikan penuntutan semula sangat terbatas. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) 1981 menganut asas legalitas, mewajibkan penuntutan terhadap setiap perkara yang cukup bukti, kecuali dalam hal-hal tertentu yang diatur undang-undang misalnya perkara aduan yang dicabut pengaduannya, *nebis in idem*, tersangka meninggal, daluwarsa, dan alasan penghentian penuntutan demi hukum lainnya.

KUHP tidak mengatur mekanisme penyelesaian perkara di luar pengadilan berbasis keadilan restoratif, sehingga sebelumnya jaksa nyaris tidak punya landasan undang-undang untuk menghentikan penuntutan demi alasan keadilan atau kemanfaatan semata. Keterbatasan ini menimbulkan kekosongan hukum terhadap gagasan penyelesaian perkara secara restoratif. Memang terdapat konsep *deponering* oleh Jaksa Agung, namun itu bersifat kewenangan luar biasa yang jarang diterapkan. Akibatnya, sebelum adanya pembaruan regulasi, banyak kasus pidana ringan ataupun kasus dengan korban dan pelaku yang telah berdamai tetap harus bergulir di pengadilan. Kondisi ini mendorong lahirnya aturan-aturan internal lembaga penegak hukum untuk menjembatani kebutuhan keadilan restoratif.<sup>274</sup>

Titik perubahan penting datang dengan diterbitkannya Peraturan Kejaksaan RI Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan

---

<sup>274</sup> Muhammad Fatahillah Akbar, Pembaharuan Keadilan Restoratif Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 51, No. 2, 2022, hlm. 199-208.

Berdasarkan Keadilan Restoratif. Regulasi internal Kejaksaan ini memberi kewenangan bagi jaksa untuk menghentikan penuntutan perkara pidana tertentu dengan pendekatan keadilan restoratif.<sup>275</sup> Secara substantif, Perja 15/2020 memperluas diskresi jaksa selaku dominus litis di luar ketentuan KUHAP, yaitu dengan mengakomodasi asas oportunitas terbatas dalam penuntutan. Melalui aturan ini, jaksa dapat menutup perkara di tingkat penuntutan sepanjang terpenuhi syarat-syarat restoratif, antara lain: tindak pidana yang dilakukan tergolong ringan (diancam pidana penjara di bawah batas tertentu, misalnya tidak lebih dari 5 tahun), tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana, ada perdamaian antara pelaku dan korban, korban setuju atas penghentian perkara, serta tersangka mengakui kesalahan dan menyesali perbuatannya. Pertimbangan lain mencakup kepentingan korban dan kepentingan hukum yang lebih luas yang dilindungi. Peraturan ini lahir untuk mengatasi kekosongan aturan mengenai penyelesaian secara restoratif yang tidak diatur dalam Undang- Undang, sekaligus sebagai respons atas tuntutan masyarakat agar perkara- perkara tertentu tidak selalu berakhir dengan pemidanaan.

Jaksa Agung ST Burhanuddin menyatakan bahwa dominus litis yang diemban jaksa memungkinkan penerapan keadilan restoratif sebagai bentuk diskresi penuntutan demi kemanfaatan hukum. Sejak diundangkan pada Juli 2020, regulasi ini mulai diterapkan secara luas dan hingga Mei 2023 Kejaksaan telah menghentikan sedikitnya 2.654 perkara dengan pendekatan keadilan

---

<sup>275</sup> Mirdad Apriadi Danial, Pelaksanaan Perja Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. *Jurnal Pro Hukum : Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik*, Vol. 11, No. 1, 2022, hlm. 15-24.

restoratif. Hal ini menandai pergeseran paradigma penuntutan, di mana jaksa tidak lagi semata-mata berorientasi pada pelimpahan kasus ke pengadilan, tetapi juga pada penyelesaian di luar pengadilan yang dianggap lebih membawa keadilan dan kemanfaatan bagi para pihak.

Meskipun inovatif, aturan internal seperti Perja 15/2020 ini menyisakan persoalan dari segi struktur hukum dari segi koordinasi kelembagaan dalam praktik penghentian penuntutan oleh jaksa. Penghentian penuntutan berbasis restoratif idealnya melibatkan dukungan dari lembaga lain seperti BAPAS, LPSK, maupun instansi rehabilitasi sosial/medis.

Pada kasus anak berhadapan dengan hukum, misalnya, hukum telah mensyaratkan peran BAPAS dan mekanisme diversi. UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA) mewajibkan jaksa melakukan diversi untuk anak yang diancam pidana di bawah 7 tahun dan bukan residivis, dengan melibatkan petugas BAPAS, korban, keluarga, dan pekerja sosial.<sup>276</sup> Diversi anak ini mencerminkan model keadilan restoratif yang terstruktur dalam UU, di mana jaksa mengupayakan perdamaian bagi anak pelaku. Namun, dalam praktiknya implementasi diversi masih menghadapi kendala kelembagaan. Dukungan sarana rehabilitasi dan pendampingan di tingkat daerah tidak merata, terutama di wilayah pelosok. Studi menunjukkan bahwa di daerah pedesaan, minimnya lembaga rehabilitasi dan kurangnya pelatihan aparat menjadi kendala besar yang mengakibatkan banyak perkara anak tetap diproses secara formal di

---

<sup>276</sup> Naura Amalia dan Diandra Preludio Ramada. Implementasi Sistem Peradilan Pidana Anak dalam Penanganan Pelaku Anak di Kejaksaan Negeri Semarang. *Bookchapter Hukum dan Lingkungan*, Vol. 1, 2025, hlm. 1229-1257.

pengadilan. Artinya, meskipun struktur hukum telah melibatkan BAPAS dan pendekatan restoratif, kapasitas infrastruktur dan sumber daya manusia sering belum memadai. Petugas BAPAS yang harusnya membimbing dan mengawasi pelaksanaan kesepakatan diversi sering kewalahan karena jumlah dan jangkauan terbatas, terutama jika wilayah kerjanya luas.

Perlindungan dan pemulihan korban merupakan aspek penting dalam keadilan restoratif yang menuntut keterlibatan lembaga seperti LPSK. Regulasi penghentian penuntutan oleh jaksa mensyaratkan adanya perdamaian dan kesepakatan dari korban, namun kelembagaan untuk memastikan korban benar-benar pulih dan tidak tertekan masih lemah. LPSK sebenarnya dapat berperan dalam memberikan pendampingan atau fasilitasi *restitution* (ganti rugi) bagi korban kejahatan. Namun, dalam skema penghentian penuntutan saat ini, peran LPSK belum terstruktur dengan baik. Keadilan restoratif kerap diprakarsai oleh pelaku demi menghindari proses hukum, sehingga korban bisa saja berada dalam posisi lemah atau terpaksa setuju.<sup>277</sup>

Kelemahan struktur hukum saat ini ialah belum adanya pedoman baku lintas institusi tentang bagaimana memastikan hak-hak korban terpenuhi dalam proses perdamaian. Pendampingan korban oleh LPSK dalam tahap pra-adjudikasi masih jarang dioptimalkan, sehingga kesepakatan damai sering hanya dikelola oleh aparat penegak hukum dan pelaku. Orientasi pada pemulihan korban pun dikhawatirkan terpinggirkan oleh keinginan cepat menutup perkara.

---

<sup>277</sup> Lilis Sandra H. Djupandang, Tinjauan Hukum terhadap Penanganan Kasus Penjarahan dalam Perspektif KUHP dan Perlindungan Korban. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, Vol. 3, No. 5, 2025, hlm. 6004-6016.

Demikian pula dalam kasus-kasus tertentu yang melibatkan kebutuhan rehabilitasi pelaku, struktur hukum penghentian penuntutan masih kurang terintegrasi dengan lembaga rehabilitasi. Misalnya, untuk perkara penyalahgunaan narkoba oleh pecandu, sistem peradilan sebenarnya membuka peluang rehabilitasi medis dan sosial sebagai ganti penjatuhan pidana penjara. Kejaksaan bersama instansi terkait seperti BNN, kepolisian, dan Kemenkes memiliki Tim Asesmen Terpadu untuk merekomendasikan rehabilitasi bagi pecandu narkoba. Namun, keputusan akhir sering bergantung pada proses peradilan formal karena jaksa terikat ketentuan hukum acara yang ada. Penghentian penuntutan demi rehabilitasi belum diatur jelas sebagai diskresi jaksa dalam kerangka restorative justice bagi kasus narkoba.

### **C. Kelemahan Kultur Hukum**

Kejaksaan Republik Indonesia merupakan lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang sekaligus sebagai pengendali proses perkara (*Dominus Litis*). Kejaksaan mempunyai kedudukan sentral dalam proses penegakan hukum dan menjadi satu-satunya instansi yang dapat menentukan apakah suatu kasus dalam perkara pidana dapat diajukan ke Pengadilan berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana.<sup>278</sup>

---

<sup>278</sup> Ratna Sari Dewi Polontalo, Independensi Jaksa Sebagai Penuntut Umum dalam Tindak Pidana Korupsi Menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. *Lex Crimen*, Vol. 7, No. 6, 2018.

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.<sup>279</sup> 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 norma-norma 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>280</sup>

Jaksa merupakan unsur penting dalam administrasi keadilan, dan sebagai hal yang demikian, seharusnya menghormati dan melindungi martabat manusia serta memperjuangkan hak asasi manusia, sehingga turut serta dalam memastikan proses yang adil dan lancarnya sistem peradilan pidana. Jaksa juga berperan penting dalam melindungi masyarakat dari budaya tidak bertanggung jawab dan berfungsi sebagai penjaga gerbang menuju keadilan.<sup>281</sup>

---

<sup>279</sup> Dian Rosita, Kedudukan Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Negara di Bidang Penuntutan dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Ius Constituendum*, Vol. 3, No. 1, 2018, hlm. 27-47.

<sup>280</sup> Nopiana Mozin, Peran Kejaksaan Dalam Tahap Penuntutan Terhadap Anak Yang Melakukan Tindak Pidana (Studi Kasus Kejaksaan Negeri Gorontalo). *Jurnal Sosial Ekonomi dan Humaniora*, Vol. 5, No. 2, 2019, hlm. 252-261.

<sup>281</sup> Lilik Dwy Prasetio, Independensi Lembaga Kejaksaan Perspektif Filsafat Hukum." *Policy and Law Journal*, Vol. 1, No. 2, 2024, hlm. 89-96.

Sebagai unsur penting dalam administrasi keadilan pidana, peran jaksa adalah tanggung jawab besar. Sedikit posisi lain di masyarakat yang diberi kewenangan dan tanggung jawab untuk memutuskan tentang isu-isu yang mendasar terkait administrasi keadilan. Pada umumnya, fungsi inti jaksa adalah keputusan untuk menuntut dan mewakili tuntutan di pengadilan. Di beberapa yurisdiksi, fungsi inti jaksa juga mencakup penyelidikan kejahatan, pengawasan kepatuhan penyidik terhadap aturan prosedural, penangguhan sementara persidangan (jaminan), kesepakatan permohonan maaf dan hukuman, pengalihan pelaku ke alternatif penuntutan, dukungan korban, rekomendasi mengenai vonis, pengawasan pelaksanaan vonis dan perlakuan terhadap orang yang ditahan. Selain itu, dalam semua sistem, peran strategis jaksa dalam proses pidana memungkinkan mereka untuk memberikan rekomendasi mengenai kebijakan keadilan pidana. Dalam banyak sistem, jaksa juga dapat memiliki peran dalam mewakili kepentingan publik dan melindungi orang yang rentan (termasuk anak-anak, orang cacat dan lanjut usia, serta kelompok minoritas) dalam masalah hukum perdata atau administratif dan mungkin memiliki peran yang lebih luas dalam pelayanan publik.<sup>282</sup>

Sistem penegakan hukum pidana dilakukan melalui proses peradilan pidana. Peradilan pidana adalah mekanisme yang digunakan dalam mengatasi tindak kejahatan dengan menggunakan pendekatan sistem. Menurut Remington dan Ohlin, sistem sendiri adalah proses interaksi yang rasional dan efektif, yang

---

<sup>282</sup> Gita Santika Ramadhani, Peran Kejaksaan Mewujudkan Keadilan Restoratif Sebagai Upaya Penanggulangan Kejahatan. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, Vol. 15, No. 1, 2021, hlm. 77-91.

dapat menghasilkan hasil yang baik meskipun dengan sumber daya yang terbatas. Kejaksaan merupakan bagian dari struktur hukum yang menentukan apakah hukum dapat dilaksanakan dengan baik atau tidak. Struktur hukum dimulai dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan.

Kejaksaan sebagai salah satu lembaga pemerintah diatur dalam pada Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyatakan bahwa kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Pelaksanaan kekuasaan dilakukan oleh kejaksaan agung, kejaksaan tinggi, dan kejaksaan negeri. Sedangkan dalam susunan organisasi dan tata kerja, kejaksaan ditetapkan oleh Presiden atas usul Jaksa Agung. Kejaksaan tinggi dan kejaksaan negeri akan dibentuk dengan keputusan presiden atas usul Jaksa Agung.<sup>283</sup>

Independensi kejaksaan apabila dikaitkan dengan filsafat hukum dapat dijelaskan bahwa kejaksaan sebagai lembaga penegakan hukum harus patuh pada peraturan perundang-undangan yang telah mengatur lembaga tersebut secara sedemikian rupa dan dalam melakukan pematuhan tersebut juga diperlukan cara pemahaman hukum yang lebih substansial dan esensial untuk memahami bahwa hukum tidak hanya dapat ditegakkan dengan cara penegakan

---

<sup>283</sup> Muhammad Akbar, Hambali Thalib, dan Sri Lestari Poernomo. Efektivitas Kewenangan Kejaksaan Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia Terhadap Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Akibat Kerugian Negara. *Journal of Lex Philosophy (JLP)*, Vol. 5, No. 2, 2024, hlm. 552-569.

positivisme namun juga harus membaur dan menyatu dengan masyarakat demi tercapainya suatu keadilan.

Kewenangan merupakan bagian dari kekuasaan, karena pada hakikatnya kewenangan adalah kekuasaan yang dilembagakan (*institutionalized power*) atau kekuasaan yang diabsahkan atau kekuasaan formal (*formal power*). Kewenangan Jaksa yang dilembagakan dalam Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus mampu mewujudkan keadilan dan kepastian hukum, serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat. Sehingga bentuk upaya dari jaksa agar dapat melihat perkara yang bisa dihentikan didasarkan sebelumnya dalam Pasal 140 Ayat (2) huruf a Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dicantumkan bahwa seorang jaksa penuntut umum berwenang untuk tidak melanjutkan tuntutan apabila peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana, dan bukti-bukti yang diajukan tidak memadai dan demi kepentingan hukum.<sup>284</sup>

Jaksa Agung sebagai penuntut umum tertinggi bertugas dan berwenang mengefektifkan proses penegakan hukum yang diberikan oleh Undang-Undang dengan memperhatikan asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan, serta menetapkan dan merumuskan kebijakan penanganan perkara untuk keberhasilan penuntutan yang dilaksanakan secara independen demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani, termasuk penuntutan dengan menggunakan pendekatan

---

<sup>284</sup> Dian Rosita, Kedudukan Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Negara di Bidang Penuntutan dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Ius Constituendum*, Vol. 3, No. 1, 2018, hlm. 27-47.

Keadilan Restoratif yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pertimbangan demikian Kejaksaan mengeluarkan peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif.<sup>285</sup>

Dalam Perja Nomor 15 Tahun 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 dengan mengedepankan win-win solution, dan menitikberatkan agar kerugian korban tergantikan dan pihak korban memaafkan pelaku tindak pidana.

Kewenangan Penghentian Penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif dilaksanakan berasaskan keadilan, kepentingan umum, proporsionalitas, pidana sebagai jalan terakhir, dan asas peradilan cepat, sederhana, biaya ringan. Sifat abstrak dari keadilan tersebut hanya dapat dirasakan oleh batin seseorang, dan hal inilah yang dijunjung oleh hukum itu sendiri, baik dari hukum yang tertulis maupun yang tidak tertulis, sehingga paling mendekati keadilan tersebut adalah hukum yang berkembang dalam masyarakat itu sendiri "*Das recht wird nicht gemacht es und wird mit in demvolke*".<sup>286</sup>

---

<sup>285</sup> Dedy Chandra Sihombing, et. al., Penguatan Kewenangan Jaksa Selaku Dominus Litis Sebagai Upaya Optimalisasi Penegakan Hukum Pidana Berorientasi Keadilan Restoratif. *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*, Vol. 3, No. 2, 2023, hlm. 63-75.

<sup>286</sup> Wahyu Pradana Subhakti, Kewenangan Jaksa Dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif Menurut Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020. *Lex Privatum*, Vol. 14, No. 1, 2024.

Kewenangan jaksa untuk menghentikan perkara berdasarkan keadilan restoratif saat ini dijalankan melalui struktur internal Kejaksaan, sehingga integritas pelaksanaannya sangat bergantung pada sistem pengawasan internal. Kondisi ini diakui oleh Jaksa Agung ST Burhanuddin yang mengingatkan jajaran jaksa bahwa kebijakan penghentian penuntutan berlandaskan keadilan restoratif adalah salah satu kebijakan yang rawan disalahgunakan apabila tidak dijalankan sesuai maksud dan tujuannya. Bapak Jaksa Agung menegaskan kepada para jaksa, “Tolong jaga dan terapkan keadilan restoratif ini secara sungguh-sungguh sesuai dengan maksud dan tujuannya”, seraya memperingatkan “jangan coba-coba mengambil keuntungan dari kebijakan keadilan restoratif”. Teguran keras Jaksa Agung tersebut menunjukkan adanya kekhawatiran bahwa secara struktural, diskresi luas jaksa dalam *restorative justice* dapat diselewengkan untuk keuntungan pribadi misalnya menerima suap agar perkara dihentikan dengan dalih *restorative justice*.

Peringatan Jaksa Agung di atas menggarisbawahi perlunya sistem pengawasan dalam pelaksanaan *restorative justice* oleh kejaksaan. Bapak Jaksa Agung bahkan memerintahkan bidang pengawasan internal Kejaksaan untuk mengambil peran aktif memonitor dan mengevaluasi setiap penghentian penuntutan *restorative justice* di daerah. Saat ini, mekanisme *check and balance* terhadap keputusan jaksa menghentikan perkara demi *restorative justice* terbatas pada persetujuan di internal Kejaksaan misalnya harus seizin Kajari/Kejati dan diekspose dalam ekspose perkara. Tidak ada keterlibatan lembaga eksternal seperti praperadilan oleh pengadilan untuk menilai sah/tidaknya keputusan

tersebut, karena memang KUHAP tidak mengatur skema *restorative justice*. Ketiadaan pengawasan eksternal inilah yang menjadi kelemahan struktur dimana keputusan ada di tangan penuntut umum sepenuhnya. Apabila integritas aparat terganggu, keputusan bisa saja diambil bukan demi keadilan restoratif yang seharusnya, melainkan demi menutup perkara secara cepat atau demi kepentingan pihak tertentu.

Selain itu masing-masing institusi penegak hukum memiliki aturan sendiri-sendiri terkait *restorative justice*, tanpa payung hukum tunggal. Di level kepolisian ada Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021 tentang penanganan perkara berdasar keadilan restoratif, di Kejaksaan ada Perja 15/2020, dan di pengadilan ada PERMA 1/2024 untuk hakim. Walaupun hal ini menunjukkan dukungan regulasi di tiap tahap, fragmentasi regulasi berpotensi menimbulkan ketidaksesuaian prosedur antar instansi. Ketiadaan aturan baku yang mengikat semua pihak bisa menyebabkan, misalnya, polisi menghentikan penyidikan secara *restorative justice* tetapi jaksa tak dapat menghentikan penuntutan karena kriteria berbeda, atau sebaliknya jaksa bermaksud melakukan *Restorative justice* namun berkas dari polisi tidak di-SP3 sebelumnya.

Ketika jaksa memutuskan menghentikan penuntutan karena telah tercapai perdamaian, status akhir perkara tersebut hanya dinyatakan melalui surat ketetapan penghentian penuntutan (SKP2) internal. Berbeda dengan putusan hakim yang diucapkan di persidangan, penghentian oleh jaksa tidak melalui forum pengadilan sehingga bisa dipersepsikan kurang transparan. Guidelines internasional menganjurkan agar hasil *restorative justice* memperoleh legitimasi

setara putusan. Misalnya, *Prinsip 14 Basic Principles on restorative justice* menyatakan bahwa “penyelesaian perkara oleh pengadilan berdasarkan kesepakatan RJ harus memiliki status yang sama dengan putusan hakim dan menutup kemungkinan penuntutan terhadap fakta yang sama”. Rekomendasi ini mengindikasikan perlunya struktur hukum yang menjembatani proses *restorative justice* dengan sistem peradilan. Di Indonesia, belum ada mekanisme semacam itu untuk perkara umum (kecuali dalam perkara anak melalui diversi yang melibatkan penetapan hakim). Ketiadaan proses penetapan di pengadilan bisa dianggap kelemahan struktural karena keputusan *restorative justice* murni dikendalikan internal kejaksaan, yang rawan dipersepsi kurang akuntabel.

Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan (*bevoegdheid*) merupakan kekuasaan hukum yang diberikan oleh norma hukum, baik dalam ranah publik maupun privat. Artinya, setiap tindakan pejabat negara, termasuk Jaksa, harus memiliki dasar kewenangan yang sesuai dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan penghentian penuntutan oleh Jaksa seharusnya bersumber dari undang-undang yang secara hierarkis lebih tinggi, bukan semata-mata dari peraturan internal seperti Peraturan Jaksa Agung (Perja) Nomor 15 Tahun 2020. Karena KUHAP sebagai hukum acara pidana yang bersifat *lex generalis* belum mengatur secara eksplisit tentang penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif, maka kewenangan Jaksa yang diatur dalam Perja tersebut berada dalam posisi *delegated authority* tanpa dasar normatif yang kuat dalam sistem hukum nasional.

## BAB V

# REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN JAKSA SELAKU DOMINUS LITIS DALAM PENGHENTIAN PENUNTUTAN PERKARA PIDANA BERDASARKAN NILAI KEADILAN RESTORATIF

### A. Kewenangan Jaksa Dalam Penghentian Penuntutan Perkara Pidana di Berbagai Negara

#### 1. Belanda

Pengaturan penghentian penuntutan perkara pidana di Belanda didasarkan pada asas oportunitas (*opportuiniteitsbeginsel*) yang memberikan diskresi kepada jaksa. Berdasarkan Pasal 167 ayat (2) *Wetboek van Strafvordering* (WvSv), *Officier van Justitie* atau jaksa berwenang memutuskan untuk tidak melakukan penuntutan atas suatu tindak pidana “*op gronden aan het algemeen belang ontleend*” dengan pertimbangan kepentingan umum. Sebagaimana diatur dalam Pasal 242 ayat (2) WvSv menegaskan bahwa bahkan setelah suatu perkara dilimpahkan ke pengadilan, penuntut umum dapat menghentikan penuntutan sebelum sidang pengadilan dimulai atas dasar kepentingan umum. Ketentuan ini menegaskan bahwa tidak setiap pelanggaran hukum harus berujung pada penuntutan, jaksa dapat mengesampingkan perkara demi kepentingan publik. Prinsip oportunitas ini

merupakan landasan yuridis bagi praktik penghentian penuntutan di Belanda, dikenal sebagai *sepot* atau penghentian penuntutan.<sup>287</sup>

Keputusan *sepot* dibedakan menjadi dua kategori, yaitu *teknisch sepot* dan *beleidssepot*. *Teknisch sepot* berarti penuntutan dihentikan karena alasan teknis-yuridis, misalnya karena bukti tidak cukup atau perbuatan bukan merupakan tindak pidana sehingga kemungkinan besar tidak akan terjadi putusan bersalah di pengadilan. Sebaliknya, *beleidssepot* (*sepot* berdasarkan kebijakan/opportunitas) dilakukan apabila penuntutan sebenarnya dimungkinkan secara hukum, tetapi dianggap tidak diinginkan demi kepentingan umum. Contohnya, untuk pelanggaran ringan atau kasus di mana pelaku sudah mendapat sanksi non-pidana, jaksa dapat memutuskan menutup perkara karena penuntutan lebih lanjut dinilai tidak proporsional atau tidak bermanfaat bagi masyarakat. Penghentian dengan alasan kebijakan ini sepenuhnya sejalan dengan *opportunitateitsbeginsel*, yakni penekanan bahwa penegakan hukum pidana harus memperhatikan manfaat sosial dan alokasi sumber daya penegakan hukum. Kapasitas penegak hukum yang terbatas seyogianya difokuskan pada perkara-perkara yang paling melayani kepentingan umum, sehingga perkara dengan dampak kecil dapat dikesampingkan demi efisiensi tanpa mengorbankan keadilan substansial.

Keputusan untuk menghentikan penuntutan di Belanda wajib disertai penentuan dasar hukum penghentian (*sepotgrond*) yang jelas. Peraturan

---

<sup>287</sup> J.F. Nijboer, *De doolhof van de Nederlandse strafwetgeving. De systematische grondslag van het algemeen deel van het W.v.Sr.*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1987

internal dari *Openbaar Ministerie* misalnya *Aanwijzing Sepot en Gebruik Sepotgronden*, mengharuskan jaksa mendokumentasikan kode dan alasan *sepot* setiap kali perkara tidak dilanjutkan. Terdapat daftar resmi *sepotcodes* yang mencakup berbagai alasan, seperti: tidak cukup bukti (kode teknis), tersangka meninggal dunia, *ne bis in idem*, perkara telah diselesaikan secara perdata, hingga alasan oportunitas seperti pelaku sudah diperbaiki atau kepentingan umum tidak menuntut penindakan lebih lanjut. Dengan adanya kategorisasi ini, transparansi dan akuntabilitas keputusan penghentian penuntutan lebih terjamin.<sup>288</sup>

Putusan *sepot* dapat bersifat tanpa syarat (*onvoorwaardelijk seponeren*) maupun bersyarat. Penghentian tanpa syarat berarti perkara ditutup final tanpa beban apapun bagi tersangka. Adapun penghentian bersyarat (*voorwaardelijk sepot*) berarti jaksa menunda penuntutan dengan menetapkan syarat tertentu yang harus dipatuhi tersangka dalam jangka waktu tertentu. *Wetboek van Strafvordering* Pasal 167 ayat (2) mengatur bahwa jaksa dapat menangguhkan keputusan penuntutan dengan menetapkan syarat umum untuk jangka waktu tertentu sebelum menentukan lanjut tidaknya penuntutan.

Syarat umum yang dimaksud biasanya adalah syarat tidak mengulangi tindak pidana dalam masa percobaan. Jika syarat tersebut dipenuhi, penuntutan gugur demi hukum, dan sebaliknya jika dilanggar, jaksa dapat

---

<sup>288</sup> Algemene Rekenkamer, *Uitvoering slachtofferrechten door het Openbaar Ministerie. Deelonderzoek behorend bij het verantwoordingsonderzoek ministerie Justitie en Veiligheid*, Algemene Rekenkamer, Den Haag, 2025, hlm. 64

melanjutkan penuntutan. Praktik *voorwaardelijk sepot* ini memungkinkan penyelesaian perkara secara fleksibel, mirip probation, tanpa melalui sidang, sehingga tersangka dapat menghindari cacat rekam pidana selama memenuhi syarat yang ditetapkan. Mahkamah Agung Belanda pun telah mengakui keabsahan penghentian bersyarat semacam ini.<sup>289</sup>

Meskipun jaksa memiliki kebebasan atas penghentian penuntutan, diskresi *opportuïteitsbeginsel* tidak bersifat absolut. Sistem hukum Belanda menyediakan mekanisme kontrol melalui prosedur *beklag ex* Artikel 12 WvSv, yakni hak bagi pihak yang berkepentingan untuk mengajukan pengaduan ke *Gerechtshof* apabila jaksa memutuskan tidak menuntut suatu perkara. Pengadilan akan menilai apakah keputusan *seponeer* tersebut layak ditinjau ulang berdasarkan kelayakan penuntutan dan oportunitas. Jika *Gerechtshof* berpendapat bahwa penuntutan seharusnya dilakukan, pengadilan dapat memerintahkan agar penuntutan dilanjutkan.

Mahkamah Agung Belanda menegaskan bahwa keputusan jaksa untuk menuntut atau tidak menuntut hanya dapat dibatalkan dalam kasus luar biasa ketika tidak ada kepentingan yang dilayani oleh penuntutan lanjutan. Artinya, sepanjang jaksa dapat menunjukkan pertimbangan kepentingan umum yang rasional, keputusan penghentian penuntutan tidak akan diabaikan oleh hakim. Prinsip ini menjaga keseimbangan antara otonomi kejaksaan dan kontrol yudisial secara minimal, selaras dengan doktrin trias politica. Jaksa

---

<sup>289</sup> L. Hofkens, J. Put & S.E. Rap, *Herstelrechtelijke afhandeling in het jeugddelinquentierecht: een vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland*, Ars Aequi 2024, hlm. 692.

bertanggung jawab secara politik kepada Menteri Kehakiman dan Parlemen atas kebijakannya, sementara campur tangan yudisial dibatasi untuk mencegah kesewenang-wenangan yang nyata.

Belanda telah mengembangkan pendekatan penyelesaian pidana yang mempertimbangkan pemulihan bagi korban dan pertanggungjawaban sukarela pelaku. Contohnya, jaksa dapat menerapkan *sepot* berdasar perdamaian apabila tersangka telah melakukan upaya perdamaian yang memadai terhadap korban, seperti ganti rugi atau permintaan maaf yang tulus, sehingga penegakan hukum dianggap tidak lagi diperlukan.<sup>290</sup>

Sejak tahun 2011 Belanda menjalankan program mediasi dalam perkara pidana (*Mediation in Strafzaken*). Berdasarkan Pasal 51h ayat (2) WvSv, hasil mediasi antara korban dan pelaku wajib diperhatikan oleh jaksa dalam mengambil keputusan penuntutan. Jika dalam mediasi dicapai kesepakatan perdamaian, misalnya pelaku mengakui kesalahan dan bersedia memulihkan kerugian korban, jaksa dapat memutuskan untuk tidak melanjutkan penuntutan atau menghentikannya secara bersyarat. Dalam praktik, hal ini sering terwujud sebagai *voorwaardelijk sepot* dengan syarat khusus, contohnya tersangka harus membayar sejumlah kompensasi kepada korban atau menjalani kerja sosial tertentu. Begitu syarat tersebut dipenuhi, perkara akan ditutup.

---

<sup>290</sup> F.G.H. Kristen e.a., *Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering. Prejudiciële vragen en Mediation in Strafzaken*, WODC, Den Haag, 2024.

Keberhasilan mediasi yang diaktakan dalam perjanjian penyelesaian (*vaststellingsovereenkomst*) dapat mengarah pada keputusan jaksa untuk melakukan *voorwaardelijk sepot*, sehingga tersangka terhindar dari catatan kriminal dan korban memperoleh rasa keadilan melalui pemulihan. Hal ini tercermin, misalnya, dalam kasus-kasus penganiayaan ringan atau pencurian kecil: apabila pelaku pertama kali bersalah dan telah berupaya berdamai dengan korban, jaksa seringkali menilai penuntutan lebih lanjut tidak diperlukan dan memilih menutup perkara demi kepentingan semua pihak.

## 2. Australia

Negara Australia menganut sistem *common law* yang menekankan diskresi penuntutan oleh *Director of Public Prosecutions* di tiap yurisdiksi Negara Bagian maupun Persemakmuran. Tidak ada kewajiban hukum absolut untuk menuntut semua perkara pidana, sebaliknya penuntutan akan dilanjutkan hanya jika memenuhi dua tahap uji utama: (1) bukti yang cukup untuk kemungkinan keyakinan bersalah, dan (2) kepentingan publik mendukung dilakukannya penuntutan. Kebijakan penuntutan yang berlaku secara nasional menegaskan bahwa meskipun banyak kasus yang secara bukti memenuhi syarat penuntutan, jaksa tetap harus mempertimbangkan apakah penuntutan tersebut perlu dan sejalan dengan kepentingan publik atau tidak. Australia mengakui asas oportunitas dalam bentuk kebijakan internal,

walaupun asas itu tidak tertulis dalam undang-undang formal, melainkan tercermin dalam pedoman Prosecution Policies di setiap yurisdiksi.<sup>291</sup>

Kebijakan penuntutan di Australia baik di tingkat federal maupun negara bagian umumnya memuat daftar faktor-faktor kepentingan umum yang harus dipertimbangkan jaksa ketika memutuskan untuk melanjutkan atau menghentikan suatu penuntutan. Beberapa faktor tersebut secara eksplisit berkaitan dengan pendekatan restoratif dan keadaan korban. Misalnya, tersedianya alternatif selain penuntutan seperti program rehabilitasi atau mediasi dan sikap atau kehendak korban terhadap penuntutan merupakan pertimbangan penting.

*Prosecution Policy of the Commonwealth* sebagai acuan nasional menyebut secara jelas faktor: “*the availability and efficacy of any alternatives to prosecution*” serta “*the attitude of the victim of the alleged offence to a prosecution*” sebagai pertimbangan publik. Demikian pula, apakah terdakwa telah memberikan kompensasi atau reparasi kepada korban dapat mempengaruhi keputusan penuntutan. Faktor-faktor ini menunjukkan bahwa apabila pelaku sudah bertanggung jawab dan kerugian korban telah dipulihkan, misalnya melalui ganti rugi sukarela atau perdamaian, jaksa dapat menilai penuntutan lebih lanjut tidaklah diperlukan demi keadilan.

Proses penghentian penuntutan di Australia dapat dilakukan dengan berbagai cara tergantung tahap perkaranya. Sebelum perkara masuk

---

<sup>291</sup> Andi Hamzah and R. M. Surachman. *Pre-trial justice & discretionary justice dalam KUHAP berbagai negara*. Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 67

pengadilan, jaksa bisa memutuskan tidak melimpahkan berkas ke pengadilan (tidak menuntut) apabila salah satu dari dua uji di atas gagal terpenuhi. Apabila perkara sudah di pengadilan, jaksa dapat menarik dakwaan atau menghentikan perkara dengan mengajukan *notice of discontinuance* atau disebut *nolle prosequi* di pengadilan yang lebih tinggi. Pengejawantahan wewenang ini diakui luas, pada dasarnya jaksa dapat mengubah atau bahkan membatalkan dakwaan kapan saja sebelum putusan pengadilan dijatuhkan. Sebagai contoh, di New South Wales (NSW), Jaksa Penuntut dapat setiap saat sebelum vonis meminta perkara tidak dilanjutkan, dan dalam praktik Mahkamah Agung Australia telah menegaskan bahwa keputusan-keputusan DPP untuk melanjutkan atau menghentikan penuntutan tidak dapat dicampuri oleh pengadilan karena hal itu termasuk ranah yang independen. Namun demikian, keputusan menghentikan penuntutan umumnya diambil dengan cermat mengikuti pedoman resmi, memastikan alasan-alasan penghentian dapat dipertanggungjawabkan.<sup>292</sup>

Australia memiliki berbagai program dan regulasi yang memungkinkan penerapan *restorative justice*, terutama dalam penanganan kejahatan ringan dan pelaku anak. Setiap negara bagian memiliki skema diversinya masing-masing. Contohnya adalah *New South Wales Young Offenders Act 1997* (NSW), yang menyediakan alternatif penanganan di luar pengadilan bagi tersangka anak melalui mekanisme *Youth Justice Conference*

---

<sup>292</sup> Ugur Nedim dan Sonia Hickey, *The Rules Relating to Commencing and Discontinuing Criminal Prosecutions in NSW*, <https://www.sydneycriminallawyers.com.au/blog/the-rules-relating-to-commencing-and-discontinuing-criminal-prosecutions-in-nsw/> diakses pada 15 Oktober 2025

(konferensi keadilan remaja). Berdasarkan undang-undang tersebut, polisi, jaksa (DPP), atau Pengadilan Anak dapat merujuk perkara anak ke konferensi restoratif alih-alih proses pengadilan formal. Jika anak tersebut menyelesaikan konferensi dan menjalankan *outcome plan*, maka perkaranya harus dihentikan tanpa hukuman. Lexology menjelaskan: “*Where a young person completes the conference, as well as the outcome plan ... the matter will ultimately be dismissed with no conviction or further penalty.*”. Bahkan Pengadilan Anak diwajibkan secara hukum untuk menghentikan dan menutup perkara tersebut tanpa hukuman apabila mendapat pemberitahuan bahwa *outcome plan* telah sukses dilaksanakan. Penyelesaian melalui konferensi keadilan restoratif secara otomatis mengakibatkan penghentian penuntutan dan tidak ada catatan pidana bagi anak tersebut. Ini merupakan contoh konkret penerapan keadilan restoratif dalam sistem hukum Australia, di mana pemulihan bagi korban dan rehabilitasi pelaku muda diutamakan daripada penghukuman pidana.<sup>293</sup>

Selain di NSW, negara bagian dan teritori lain juga menerapkan program serupa. Di Victoria, South Australia, dan Queensland terdapat skema diversion atau *family conferencing* yang memungkinkan perkara diselesaikan secara mediasi. Australian Capital Territory (ACT) dikenal memiliki pendekatan terhadap *restorative justice*. ACT menerbitkan Crimes Act 2004 yang menciptakan Skema Keadilan Restoratif bagi korban dan pelaku dewasa maupun anak di berbagai tahap proses pidana. Uniknya, di ACT mediasi

---

<sup>293</sup> Ibid

antara korban dan pelaku dapat difasilitasi pada tahap mana pun, pra-penuntutan, selama proses peradilan, bahkan pasca-putusan, dengan tujuan memperbaiki harmoni sosial. Para pejabat *Restorative justice* Unit ACT menjelaskan bahwa skema ini memungkinkan konferensi restoratif dalam perkara pidana dewasa maupun anak, dan hal itu dapat berdampak pada keputusan jaksa apakah melanjutkan penuntutan atau tidak. Dengan adanya kesepakatan damai yang memuaskan korban melalui skema tersebut, seringkali jaksa akan menghentikan tuntutan karena tujuan keadilan telah tercapai tanpa perlu adanya persidangan.

Keputusan jaksa untuk menghentikan penuntutan di Australia tidak memerlukan persetujuan pengadilan, kecuali jika penuntutan telah memasuki tahap tertentu, misalnya setelah juri dipilih, di beberapa yurisdiksi diperlukan leave dari pengadilan untuk menghentikan perkara. Namun, karena umumnya penghentian dilakukan sebelum tahap itu, jaksa bisa secara sepihak mengakhiri perkara.

Penghentian penuntutan sebelum putusan biasanya berstatus tanpa prejudis, artinya jika muncul bukti baru yang kuat, jaksa boleh mengajukan tuntutan lagi atas perkara yang sama kecuali sudah ada putusan. Meskipun demikian, dalam banyak kasus, jika jaksa menerbitkan *nolle prosequi*, hal itu mengakhiri proses pidana terhadap terdakwa tersebut untuk dakwaan yang bersangkutan. Jaksa diharapkan menggunakan kewenangan ini secara profesional, sesuai pedoman yang ada, serta memberi tahu korban apabila suatu perkara dihentikan. Beberapa yurisdiksi bahkan memiliki Victims'

Rights Charter yang mewajibkan jaksa untuk berkonsultasi atau setidaknya mengabari korban sebelum mengambil keputusan tidak meneruskan tuntutan.

### 3. Singapura

Kewenangan untuk memulai atau menghentikan penuntutan pidana dalam sistem hukum Singapura sepenuhnya berada pada *Attorney-General* selaku *Public Prosecutor*. Pasal 35(8) Konstitusi Republik Singapura menyatakan: “*The Attorney-General shall have power, exercisable at his discretion, to institute, conduct or discontinue any proceedings for any offence.*” Ketentuan ini menegaskan bahwa Jaksa Agung berwenang, atas kebijaksanaannya, untuk memulai, menjalankan, atau menghentikan proses hukum pidana apapun. Keputusan apakah seseorang akan didakwa atau apakah dakwaan akan dicabut sepenuhnya merupakan ranah diskresi kejaksaan.<sup>294</sup>

Tidak ada prinsip *mandatory prosecution* di Singapura, bahkan pengadilan umumnya tidak ikut campur dalam hal ini karena dianggap bagian dari prerogatif eksekutif. Mahkamah Agung Singapura telah menegaskan bahwa campur tangan yudisial terhadap keputusan penuntutan sangat terbatas kecuali jika ada penyalahgunaan wewenang yang luar biasa demi menjaga independensi proses peradilan.

Jaksa Agung dan para Deputinya di *Attorney-General's Chambers* (AGC) wajib memastikan setiap keputusan mendakwa atau menghentikan

---

<sup>294</sup> Satria Ferry, et al. *Eksistensi Kewenangan Penuntutan Perkara Tindak Pidana Korupsi Indonesia dan Beberapa Negara*. Hawa dan AHWA, Pekanbaru, 2023, hlm. 31

dakwaannya didasarkan pada evaluasi objektif bukti dan kepentingan publik. Seperti dijelaskan oleh mantan Jaksa Agung Steven Chong, proses internal AGC memastikan bahwa jaksa hanya menuntut jika ada bukti yang cukup serta kepentingan publik yang mendukung penuntutan. Pertimbangan kepentingan publik ini serupa dengan yurisdiksi lain: misalnya, apakah pelaku masih muda atau bertingkah laku baik sebelumnya, apakah penuntutan sepadan dengan sumber daya yang dikeluarkan, dan apakah alternatif non-penal lebih tepat, semuanya dipertimbangkan. Tujuannya agar penuntutan digunakan secara selektif untuk perkara yang serius atau perlu saja, sedangkan kasus-kasus ringan atau dapat diselesaikan dengan cara lain sebaiknya tidak membebani sistem peradilan pidana. Pendekatan ini konsisten dengan semangat keadilan restoratif, meskipun istilah tersebut tidak secara resmi digunakan dalam undang-undang Singapura.<sup>295</sup>

Penghentian penuntutan di Singapura dapat terjadi dalam berbagai bentuk. Salah satu mekanisme yang sangat relevan dengan prinsip restoratif adalah komposisi perkara pidana. Komposisi merupakan proses di mana pelaku dan korban mencapai kesepakatan damai sehingga perkara pidana diselesaikan tanpa lanjut ke persidangan. Hukum Singapura mengatur komposisi ini dalam *Criminal Procedure Code (CPC) 2010*.<sup>296</sup>

Beberapa tindak pidana ringan dapat di *restorative justice* daftarnya tercantum dalam Fourth Schedule CPC. Contohnya, pelanggaran ringan

---

<sup>295</sup> Prosecutorial Discretion in Singapore, <https://singaporelegaladvice.com/law-articles/prosecutorial-discretion-singapore/> diakses pada 16 Oktober 2025

<sup>296</sup> Contributor (s) and Singapore Academy of Law, Composition Legal and Theoretical Foundations, *Singapore Academy of Law Journal*, Vol. 27, 2015, hlm. 462-479

seperti penganiayaan ringan, perbuatan iseng, pelanggaran masuk pekarangan (*criminal trespass*), hingga kasus penghinaan ringan dan kekerasan verbal sesuai *Miscellaneous Offences Act*, semuanya dapat diselesaikan melalui *restorative justice*. Pelaksananya, korban sepakat untuk menghentikan tuntutan dengan imbalan tertentu, umumnya berupa kompensasi denda yang dibayar tersangka. Menurut aturan umum, setelah suatu pelanggaran berhasil di mediasi, “*no further action will be taken*” terhadap tersangka, dan jika ia sudah didakwa di pengadilan, maka ia akan diberikan *discharge amounting to an acquittal*.

Mekanisme mediasi di Singapura melibatkan persetujuan pihak-pihak terkait. Untuk jenis delik tertentu yang dicantumkan dalam *Fourth Schedule CPC*, korban langsung menjadi pihak yang dapat memutuskan untuk memaafkan dan menyelesaikan tentu dengan persetujuan jaksa apabila kasus sudah berjalan. Dalam hal pelanggaran terhadap kepentingan umum (misal pelanggaran peraturan pemerintah tanpa korban individu), *Public Prosecutor* atau instansi berwenang bertindak selaku “pengadu” yang bisa menyetujui komposisi. Misalnya, untuk pelanggaran peraturan lalu lintas, otoritas lalu lintas dapat menawarkan komposisi denda standar, dan bila pelanggar membayarnya, tidak ada penuntutan di pengadilan.

Terdapat aturan bahwa jumlah uang kompensasi tidak boleh melebihi jumlah tertentu, agar insentif komposisi tetap proporsional. Efek komposisi sangat signifikan secara restoratif, perkara ditutup, tersangka tidak menjalani hukuman pidana, namun ia telah bertanggung jawab secara finansial atas

pelanggarannya, dan korban mendapatkan ganti rugi atau rasa keadilan melalui kesepakatan. Bahkan undang-undang mengatur bahwa sekali suatu perkara dikomposisi dan tersangka diberi *acquittal*, ia tidak bisa dituntut lagi di kemudian hari atas fakta yang sama ini memberikan kepastian hukum dan sejalan dengan prinsip tidak ada pengulangan penderitaan bagi tersangka yang sudah menyelesaikan kewajibannya.

Belanda menjadi negara yang paling tepat dijadikan rujukan bagi Indonesia karena mekanisme keadilan restoratif telah menyatu secara struktural ke dalam kewenangan penuntutan melalui *sepot* dan *voorwaardelijk sepot*. Sistem ini memberi ruang bagi jaksa untuk menghentikan atau menunda penuntutan ketika pelaku dan korban mencapai pemulihan yang memadai, dan hasil mediasi pidana sebagaimana diatur Pasal 51h ayat (2) WvSv wajib dipertimbangkan sebagai dasar keputusan. Kekuatan utama model Belanda terletak pada integrasi penuh antara proses restoratif dan proses penal, sehingga penyelesaian berbasis perdamaian tidak berdiri di luar sistem, tetapi menjadi bagian dari sistem itu sendiri. Mekanisme ini menciptakan konsistensi, transparansi, serta memberikan legitimasi hukum yang kuat terhadap penyelesaian mendamaikan tanpa harus membawa perkara ke persidangan.

Sistem Belanda juga menyediakan pengawasan terhadap diskresi jaksa melalui prosedur *beklag ex Artikel 12 WvSv*, yang memungkinkan korban atau pihak yang berkepentingan menguji keputusan penghentian penuntutan berdasarkan asas oportunitas. Kehadiran kontrol ini memastikan bahwa penerapan keadilan restoratif tidak digunakan secara sewenang-wenang,

sekaligus tetap memberi ruang luas bagi jaksa untuk menilai kepentingan umum secara profesional. Pendekatan inilah yang meningkatkan efisiensi penegakan hukum menjadikan model Belanda sangat relevan bagi Indonesia, terutama ketika memperkuat implementasi penghentian penuntutan berbasis keadilan restoratif sebagaimana arah kebijakan Perja 15/2020 dan semangat KUHP baru yang semakin membuka ruang penyelesaian non-penal yang berorientasi pemulihan.

#### **B. Rekonstruksi Nilai Kewenangan Jaksa Dalam Penghentian Penuntutan Perkara Pidana Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif**

Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus mampu mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan, dan kebenaran berdasarkan hukum dan mengindahkan norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan, serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum, dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.<sup>297</sup>

Penyelesaian perkara tindak pidana 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

---

<sup>297</sup> Lidya R. Hasibuan, et. al., Restorative Justice Sebagai Pembaharuan Sistem Peradilan Pidana Berdasarkan UU No.11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. *USU Law Journal*, Vol. 3, No. 3, 2015, hlm. 64-71.

masyarakat dan sebuah mekanisme yang harus dibangun dalam pelaksanaan kewenangan penuntutan dan pembaharuan sistem peradilan pidana.<sup>298</sup>

Penyelesaian perkara tindak pidana 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.<sup>299</sup>

Jaksa Agung bertugas dan berwenang mengefektifkan proses penegakan hukum yang diberikan oleh Undang-Undang dengan memperhatikan asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan, serta menetapkan dan merumuskan kebijakan penanganan perkara untuk keberhasilan penuntutan yang dilaksanakan secara independen demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani, termasuk penuntutan dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Berdasarkan pertimbangan demikian di atas, maka dianggap perlu untuk ditetapkan Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020.<sup>300</sup>

---

<sup>298</sup> Dessy Kusuma Dewi, Kewenangan Jaksa Dalam Menghentikan Penuntutan Demi Keadilan, *Diktum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9 No. 1, Mei 2021, hlm. 1-13

<sup>299</sup> Rosilia Eka Fitriana, Fadlan Fadlan, dan Christiani Prasetyasari. Tinjauan Yuridis Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Melalui Keadilan Restoratif (Studi Penelitian Di Kejaksaan Negeri Batam). *Innovative: Journal Of Social Science Research*, Vol. 3, No. 5, 2023, hlm. 9249-9265.

<sup>300</sup> Dessy Kusuma Dewi, Kewenangan Jaksa Dalam Menghentikan Penuntutan Demi Keadilan. *Diktum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 1, 2021, hlm. 1-14.

Namun dalam pelaksanaannya keputusan untuk menghentikan penuntutan atas dasar perdamaian sekarang ini hanya melalui proses internal kejaksaan. Jaksa Agung sebagai penuntut umum tertinggi memang telah menerbitkan pedoman dan membentuk sistem persetujuan berjenjang. Namun, mekanisme tersebut seluruhnya berada di ranah internal institusi yang sama, tanpa keterlibatan instansi lain. Berbeda dengan putusan pengadilan yang dibacakan terbuka di sidang, penghentian perkara oleh jaksa hanya dinyatakan dalam Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKP2) yang ditandatangani penuntut umum dan disetujui atasan.

Ketiadaan pengawasan eksternal terhadap keputusan *restorative justice* merupakan salah satu titik lemah. Dalam hukum acara pidana Indonesia, alat kontrol yudisial terhadap keputusan penegak hukum disediakan melalui praperadilan. Masyarakat dapat menguji sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, atau penghentian penyidikan di depan hakim. Namun, *scope* praperadilan tidak mencakup penghentian penuntutan, apalagi yang didasarkan pada *restorative justice*, karena KUHAP tidak mengaturnya.

Hakim praperadilan tidak memiliki kewenangan memeriksa apakah SKP2 RJ oleh jaksa sah atau tidak, sehingga keputusan jaksa tersebut bersifat final secara *de facto* tanpa supervisi yudisial. Hal ini berbeda dengan, misalnya, penghentian penyidikan (SP3) oleh kepolisian yang masih bisa diuji lewat praperadilan. Kekosongan ini menyebabkan tahap penuntutan menjadi domain kejaksaan sepenuhnya. Walaupun Mahkamah Agung telah mengeluarkan Perma No. 1 Tahun 2024 tentang pedoman mengadili perkara pidana berdasarkan

keadilan restoratif, pedoman itu berlaku untuk hakim dalam menjatuhkan putusan pengadilan tanpa pidana bukan untuk menguji sahnyanya keputusan jaksa menghentikan perkara sebelum sidang. Hal tersebut menyebabkan ketidaksinkronan struktural antar lembaga polisi, jaksa, dan hakim masing-masing punya aturan sendiri terkait *restorative justice*. Potensi fragmentasi pun muncul. Misalnya, bisa terjadi polisi menghentikan penyidikan karena keadilan restoratif sesuai Perpol No. 8 Tahun 2021, namun jaksa menilai lain dan berkas sudah telanjur dilimpahkan; atau sebaliknya jaksa hendak menghentikan penuntutan keadilan restoratif, tetapi sejak awal polisi tidak mengalihkan perkara secara diversi sehingga korban belum dilibatkan dari tahap awal. Ketidakselarasan prosedural ini menunjukkan bahwa struktur sistem peradilan pidana kita belum kompak dalam mengimplementasi keadilan restoratif di setiap tahapannya.<sup>301</sup>

Diskresi yang dimiliki jaksa berpotensi disalahgunakan oknum apabila tidak dibarengi integritas dari kejaksaan itu sendiri.<sup>302</sup> Bapak Jaksa Agung ST Burhanuddin secara tegas mengingatkan bahwa kebijakan penghentian penuntutan berlandaskan keadilan restoratif rawan disalahgunakan. Beliau berpesan kepada segenap jajarannya: “tolong jaga dan terapkan keadilan restoratif ini secara sungguh-sungguh sesuai dengan maksud dan tujuannya...

---

<sup>301</sup> Fahmi Arif dan Nur Hamida Kholif As Syafii. Disharmoni Peraturan Kepolisian Dengan Peraturan Kejaksaan Dalam Pelaksanaan Keadilan Restoratif. *Legacy: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan*, Vol. 3, No. 2, 2023, hlm. 161-180.

<sup>302</sup> Bambang Waluyo. *Penyelesaian Perkara Pidana*. Sinar Grafika, Jakarta, 2020, hlm. 34

jangan coba-coba mengambil keuntungan finansial dari kebijakan keadilan restoratif”.<sup>303</sup>

Peringatan keras ini mengindikasikan kekhawatiran pimpinan bahwa secara struktural ada celah bagi jaksa nakal untuk menjadikan perdamaian sebagai komoditas (jual-beli perkara). Misalnya, bisa saja terjadi pelaku yang berduit “membeli” perdamaian dengan memberikan kompensasi berlebihan agar korban bersedia damai, dan oknum jaksa mengambil keuntungan dari situ. Tanpa aturan main yang jelas dan kontrol transparan, resiko tersebut nyata.

Sehingga dibutuhkan integrasi antar-lembaga yang mengakomodir SOP bersama Kepolisian-Kejaksaan-Pengadilan mengenai kasus *restorative justice*. Misalnya, jika di tahap penyidikan sudah ada perdamaian, berkas dilengkapi dengan surat pernyataan damai; jaksa saat menerima berkas wajib menelaah peluang RJ; dan hakim diberi kewenangan mengeluarkan penetapan pengesahan perdamaian semacam homologasi untuk memberikan stempel legal. Keterlibatan hakim dalam bentuk penetapan bisa menjadi inovasi agar keputusan *restorative justice* lebih transparan dan terpantau mirip mekanisme diversifikasi pada perkara anak yang mensyaratkan penetapan pengadilan.

Philipus M. Hadjon mendeskripsikan wewenang (*bevoegdheid*) sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*) yang diberikan oleh norma hukum kepada pejabat publik.<sup>304</sup> Dalam konteks penghentian penuntutan, kewenangan tersebut

---

<sup>303</sup> Jaksa Agung Ingatkan Keadilan Restoratif Rawan Disalahgunakan, <https://www.tempo.co/politik/jaksa-agung-ingatkan-keadilan-restoratif-rawan-disalahgunakan-467030> diakses pada 10 Oktober 2025

<sup>304</sup> Syofyan Hadi dan Tomy Michael. Principles of defense (*Rechtmatigheid*) in decision standing of state administration. *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 5, No. 2, 2017, hlm. 383-400.

idealnya diatur dalam KUHAP sebagai sumber hukum formil. Namun saat ini, jaksa menjalankan kewenangan menghentikan perkara atas dasar Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020 yang notabene bukan Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah. Dengan kata lain, dasar kewenangannya bersifat *delegated discretion* yang tidak secara eksplisit tertulis di KUHAP.

Dalam sistem yang berlaku saat ini, seorang jaksa mulai diukur keberhasilannya bukan lagi dari banyaknya perkara yang dibawa ke pengadilan, melainkan dari jumlah proses *restorative justice* yang berhasil diselesaikan. Pergeseran ini pada dasarnya merupakan langkah positif menuju paradigma pemulihan dan penyelesaian yang lebih manusiawi. Namun, perubahan indikator tersebut belum sepenuhnya diiringi dengan pengawasan berkelanjutan terhadap hasil penyelesaian perkara melalui *restorative justice*.

Setelah proses *restorative justice* dinyatakan selesai dan kasus dihentikan, jaksa cenderung tidak lagi mengawal atau memantau perkembangan perilaku pelaku. Akibatnya, banyak terjadi pengulangan tindak pidana (residivisme) oleh pelaku yang sama. Hal ini menunjukkan adanya celah dalam sistem pengawasan pasca-restorasi, di mana proses keadilan yang seharusnya menumbuhkan kesadaran dan tanggung jawab pelaku justru berhenti pada tahap administratif. Tidak adanya mekanisme tindak lanjut dari kejaksaan menyebabkan tujuan utama *restorative justice* yakni pemulihan hubungan sosial dan pencegahan kejahatan ulang tidak tercapai secara optimal.

Kondisi ini memperlihatkan bahwa keberhasilan *restorative justice* tidak seharusnya hanya diukur dari penyelesaian kasus, tetapi juga dari hasil jangka

panjangnya. Evaluasi terhadap pelaku setelah penyelesaian perkara, misalnya melalui program pembinaan, konseling, atau kerja sosial terpantau, perlu menjadi bagian integral dari sistem *restorative justice*.

Oleh karena itu, perlu dilakukan perbaikan dalam sistem evaluasi kinerja jaksa agar keberhasilan tidak hanya diukur dari jumlah perkara *restorative justice* yang diselesaikan, melainkan juga dari efektivitas pasca-restorasi. Jaksa harus memiliki peran aktif dalam memantau hasil kesepakatan *restorative justice* dan memastikan pelaku benar-benar menjalankan komitmen pemulihan. Dengan cara ini, paradigma keadilan restoratif dapat berjalan sesuai dengan tujuan filosofisnya, bukan sekadar menyelesaikan perkara, tetapi juga membangun keadilan yang berkelanjutan dan mencegah timbulnya kejahatan baru.

Selain aspek aturan dan institusi, keberhasilan keadilan restoratif sangat ditentukan oleh kultur hukum yang melingkupinya. Kultur hukum mencakup nilai, sikap, dan pola pikir masyarakat maupun aparat penegak hukum terhadap hukum. Dalam hal ini, budaya hukum di Indonesia masih cenderung menjadi kendala bagi penerimaan penuh *restorative justice*. Selama berpuluh tahun, sistem peradilan pidana kita dibangun di atas paradigma retributif, warisan kolonial yang menekankan penjeraan melalui penghukuman. Hal ini menyebabkan, masyarakat awam maupun penegak hukum yang secara bawah sadar mengidentikkan keadilan dengan penderitaan pelaku kejahatan. Masyarakat berpandangan “kejahatan harus dibalas setimpal” adalah narasi yang umum di kalangan masyarakat. Masyarakat sering merasa puas jika pelaku divonis hukuman berat, dan sebaliknya merasa marah atau tidak puas apabila

pelaku dihukum ringan atau bahkan tidak dipenjara. Pola pikir ini berakar pada apa yang oleh sebagian pengamat disebut sebagai kecenderungan “setengah dendam” di kalangan publik, di mana tujuan utama korban/pihak adalah melihat pelaku dihukum sekeras-kerasnya, bukan pada upaya pemulihan keadaan korban.

Polisi dan jaksa dididik dengan orientasi pada penegakan aturan secara kaku. Keberhasilan kinerja kerap diukur dari jumlah kasus yang diusut tuntas, jumlah berkas dinyatakan lengkap (P-21), jumlah terdakwa dinyatakan bersalah, dan seterusnya. Hal ini membentuk legal culture pada penegak hukum yang mengedepankan tindakan represif dan penjatuhan hukuman.

Pembaharuan hukum seperti mediasi penal seringkali kali dianggap “tidak memberi efek jera” atau “melanggar prosedur”. Para penegak hukum yang konservatif mungkin menilai perdamaian hanya pantas di ranah perdata, sementara ranah pidana wajib dituntaskan di pengadilan. Sikap-sikap semacam ini mencerminkan *mindset* yang belum progresif. Hambatan implementasi *restorative justice* salah satunya adalah resistensi kultural dari penegak hukum yang merasa tugas mereka adalah menghukum pelaku sesuai undang-undang. Padahal, esensi keadilan yang dicari masyarakat bisa jadi bukan semata penghukuman, melainkan kepuasan bahwa konflik telah diselesaikan dengan adil.

Perubahan kultur hukum tentu tidak mudah dan memerlukan waktu panjang. Namun, Indonesia memiliki modal sosial-budaya yang sebenarnya selaras dengan keadilan restoratif. Banyak kearifan lokal mengutamakan

harmoni dan penyelesaian kekeluargaan. Musyawarah untuk mufakat adalah tradisi bangsa, dari tingkat keluarga, adat, hingga pemerintahan desa, yang bertujuan menghindari konflik dan mencari *win-win solution*. Dalam hukum adat berbagai daerah, dikenal forum-forum penyelesaian sengketa komunitas seperti kampung adat di Aceh, kelurahan di Jawa, pertimbang adat di Lampung, dsb. di mana pelaku dan korban dipertemukan untuk berdamai disaksikan tetua adat. Nilai yang mendasarinya adalah restorasi keseimbangan kosmis dan sosial setelah terjadi pelanggaran. Konsep ini sejalan dengan semangat *restorative justice*.

Jiwa bangsa Indonesia cenderung komunal dan religius, yang memandang pelanggaran terhadap hukum atau aturan sebagai gangguan sosial di masyarakat, bukan sekadar pelanggaran terhadap peraturan yang ada. Oleh sebab itu, keadilan dalam sudut pandang masyarakat adat sering menitikberatkan pada pemulihan hubungan. Sayangnya, modernisasi hukum pasca-kemerdekaan meniru model barat, sehingga budaya hukum lokal termarginalkan. Pengadilan negara mengambil alih semua penyelesaian, seakan-akan musyawarah dianggap kuno atau tidak memiliki kekuatan hukum.<sup>305</sup>

Namun, Budaya komunal Indonesia yang mengedepankan kerukunan kadang menciptakan tekanan sosial agar korban mau memaafkan demi “nama baik” atau “ketenteraman bersama”. Tidak jarang korban (atau keluarganya) yang enggan berdamai dianggap tidak mau memaafkan dan justru mendapat

---

<sup>305</sup> Zaenuddin Hudi Prasojo dan Mustaqim Pabbajah. Akomodasi kultural dalam resolusi konflik bernuansa agama di Indonesia. *Aqlam: Journal of Islam and Plurality*, Vol. 5, No. 1, 2020.

tekanan moral dari komunitas. Hal ini berbahaya jika perdamaian yang tercapai ternyata semu dan dipaksakan. Contoh yang bisa terjadi dalam kasus kekerasan dalam rumah tangga di komunitas tradisional, korban perempuan mungkin didesak keluarga besar untuk damai saja demi menghindari aib, padahal si korban masih trauma dan sebetulnya enggan berdamai. Jika model *restorative justice* diterapkan tanpa *safeguards*, dikhawatirkan justru melegitimasi rekonsiliasi palsu. Oleh karenanya, teori keadilan Pancasila yang menekankan keseimbangan perlu diterapkan secara arif: musyawarah mufakat harus dilakukan secara jujur, transparan, dan sukarela, bukan karena tekanan adat semata. Keadilan restoratif harus memastikan bahwa hak asasi dan martabat individu (korban maupun pelaku) dihormati dalam proses komunal. Asas kemanusiaan yang adil dan beradab (sila kedua Pancasila) menuntut bahwa perdamaian dicapai dengan menjunjung prinsip sukarela, bukan sekadar demi menegakkan harmoni kelompok yang semu.

Upaya membangun kultur hukum restoratif kini mulai digalakkan. Kejaksaan telah mendirikan Rumah *Restorative justice* di berbagai daerah, yang berfungsi sebagai tempat masyarakat bisa berkonsultasi dan menyelesaikan perkara ringan secara mediasi dengan pendampingan jaksa. Hingga 2023, telah dibentuk 4.784 Rumah RJ di seluruh Indonesia sebagai bukti komitmen mendekatkan keadilan kepada masyarakat. Program ini sekaligus sarana edukasi publik bahwa menyelesaikan perkara pidana tidak selalu harus lewat vonis penjara; ada alternatif yang lebih membumi dan cepat dirasakan manfaatnya oleh korban.

### **C. Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Jaksa Dalam Penghentian Penuntutan Perkara Pidana Berdasarkan Nilai Keadilan Restoratif**

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tentang kepastian hukum, kemanfaatan sosial dan keadilan menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide itulah yang merupakan hakikat dari penegakan hukum. Penegakan hukum adalah sebuah tugas yang diemban oleh aparat penegak hukum, dan karena tugas maka merupakan kewajiban kategoris, kewajiban mutlak, yang tidak mengenal istilah dengan syarat. Tugas adalah tugas, wajib dilaksanakan.<sup>306</sup>

Di dalam proses penegakan hukum, ada tiga hal tujuan yang harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Tujuan hukum berupa keadilan menjadi isu sensitif yang sangat sering dibicarakan dalam penegakan hukum. M Yahya Harahap mengemukakan jika menegakkan hukum dan keadilan adalah mustahil. Terutama menyangkut dengan keadilan itu sendiri, karena keadilan adalah sesuatu nilai dan rasa yang bersifat nisbi atau relatif, apa yang dianggap adil bagi seseorang atau suatu kelompok, belum tentu dirasakan adil bagi orang lain atau kelompok tertentu, seolah-olah nilai dan rasa keadilan terbatas untuk suatu kelompok dalam suatu batas ruang dan waktu tertentu.<sup>307</sup>

---

<sup>306</sup> Imam Sukadi, Matinya hukum dalam proses penegakan hukum di Indonesia. *Risalah Hukum*, Vol. 7, No. 1, 2011, hlm. 39-53.

<sup>307</sup> Dino Rizka Afdhali dan Taufiqurrohmah Syahuri. Idealitas Penegakkan Hukum Ditinjau Dari Perspektif Teori Tujuan Hukum. *Collegium Studiosum Journal*, Vol. 6, No. 2, 2023, hlm. 555-561.

Di dalam praktiknya tidak jarang memang terjadi benturan di antara tujuan hukum itu sendiri, yaitu pertama, kepentingan penegakan hukum untuk kepastian hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan kedua, yaitu kepentingan penegakan hukum untuk kepentingan keadilan dalam masyarakat. Atas hal tersebut seringkali muncul sikap protes baik secara fisik atau pun elektronik yang menunjukkan keberanian yang berlebihan terhadap aparat penegak hukum yang sedang menjalankan tugasnya, maka tidak jarang proses semacam ini menimbulkan kejadian anarkis yang akhirnya terkesan merendahkan wibawa penegakan hukum itu sendiri.<sup>308</sup>

Telah diketahui bahwa upaya penegakan hukum dalam ranah hukum pidana berjalan dalam sebuah sistem yang disebut dengan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Istilah tersebut untuk menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan mempergunakan dasar pendekatan sistem.

Hukum pidana Indonesia saat ini menghadapi kelemahan substansial dalam mengakomodasi pendekatan keadilan restoratif. Meskipun gagasan *restorative justice* telah banyak diadopsi dalam praktik penegakan hukum pidana, aturan hukum tertulis yang menjadi landasan belum sepenuhnya mendukung. Konsep keadilan restoratif menekankan pemulihan kerugian korban dan pemulihan harmoni sosial dibanding semata-mata pembalasan, namun Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang berlaku sejak 1981

---

<sup>308</sup> Indra Yudha Koswara, Penegakan Hukum Kekerasan Dalam Rumah Tangga Dengan Konsep Keadilan, Kepastian, Kemanfaatan Dalam Tujuan Pidanaan. *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, Vol. 8, No. 2, 2022, hlm. 303-333.

belum memuat mekanisme penyelesaian perkara secara restoratif. Keteringgalan pengaturan ini menjadikan hukum acara pidana kadaluwarsa secara substansi, tidak sejalan dengan tuntutan keadilan masyarakat masa kini.<sup>309</sup>

Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP saat ini hanya mengatur bahwa Jaksa Penuntut Umum dapat menghentikan penuntutan apabila “tidak terdapat cukup bukti, peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana, atau perkara ditutup demi hukum”. Tidak ada klausul yang mengakomodasi penghentian perkara karena alasan tercapainya perdamaian antara pelaku dan korban. Artinya, rekonsiliasi atau perdamaian sebagai wujud keadilan restoratif belum diakui secara eksplisit dalam hukum acara pidana yang berlaku. Akibatnya, ketika kejaksaan menerapkan *restorative justice* untuk menghentikan penuntutan, dasar hukumnya bersifat inkonvensional terhadap sistem hukum positif karena tidak tersurat dalam KUHAP. Hal ini menciptakan kekosongan norma dalam hukum formil belum memberikan ruang yang jelas bagi pendekatan pemulihan di luar persidangan.

Kejaksaan Agung menerbitkan Peraturan Kejaksaan No. 15 Tahun 2020 yang menjadi terobosan kebijakan dalam menghentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif. Kebijakan ini memungkinkan jaksa menutup perkara tertentu apabila pelaku dan korban telah berdamai dan memenuhi syarat-syarat tertentu. Namun, secara hierarki perundang-undangan, Peraturan Kejaksaan No. 15 Tahun 2020 hanya berstatus peraturan internal institusi, bukan undang-undang.

---

<sup>309</sup> Rio Saputra, *Reformasi Hukum Acara Pidana: Menyongsong KUHAP Baru*. Langgam Pustaka, Tasikmalaya, 2025. hlm. 25

Ketiadaan landasan setara undang-undang menyebabkan kebijakan ini lemah secara yuridis. Jaksa tetap terikat asas legalitas formil (*mandatory prosecution*) sehingga setiap perkara yang memenuhi cukup bukti seyogianya dilimpahkan ke pengadilan. Penghentian perkara demi *restorative justice* tidak disebut dalam KUHAP, menjadikannya seolah-olah pengecualian tidak tertulis. Prof. Joko Sriwidodo mengkritisi kondisi ini dengan menegaskan bahwa konsep keadilan restoratif jangan hanya menjadi jargon normatif semata, melainkan harus hadir sebagai mekanisme yang melindungi hak korban dan memastikan pelaku benar-benar bertanggung jawab. Pendapat tersebut menekankan pentingnya dasar hukum yang kuat agar *restorative justice* tidak dianggap sekadar “kebijakan di bawah meja” melainkan diakui sebagai bagian dari sistem peradilan pidana.<sup>310</sup>

Secara normal idealnya KUHAP yang telah berusia sekitar 39 tahun sudah mengalami edisi revisi melalui produk legislasi, namun berbekal kesadaran bahwa untuk mengganti sebuah kitab induk hukum acara membutuhkan pemikiran yang mendalam serta waktu yang relatif panjang maka ditempuhlah beberapa alternatif jalan keluar. Salah satunya secara parsial dengan cara mengeluarkan klausul yang sudah tidak lagi relevan untuk kemudian dibuat hukum acara pidana tersendiri dalam undang-undang di luar KUHAP sebagai pengejawantahan asas *lex specialis derogat legi generalis* yang mengandung makna bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum.

---

<sup>310</sup> Ainul Azizah, I. Gede Widhianan Suarda, dan Mardiyono Mardiyono. Prinsip Keadilan Restoratif Dalam Penghentian Penuntutan Perkara Pidana Berdasarkan Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020. *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial*, Vol. 2, No. 2, 2023, hlm. 154-166.

Alternatif jalan keluar lain yang dilakukan tidak hanya melalui pembuatan peraturan perundang-undangan yang sederajat, namun juga melalui produk peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang. Masing-masing lembaga komponen sistem peradilan pidana telah mengeluarkan aturan-aturan internal yang secara tidak langsung telah menggeser beberapa ketentuan hukum acara pidana yang diatur dalam undang-undang.

Pada dasarnya peraturan internal hanya mengikat institusi internal sampai jajaran ke bawahnya, dengan tidak serta merta mengikat kepada instansi lain. Modifikasi dilakukan dengan pengikatan antar institusi melalui *Memorandum of Understanding* (MoU) atau pun nota kesepahaman antar para pihak dalam komponen sistem peradilan pidana terpadu. Secara prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, tentunya cara tersebut tidak ideal digunakan karena bertentangan dengan asas *lex superior derogat legi inferior* yaitu hukum yang tinggi akan mengesampingkan hukum yang lebih rendah.

Pancasila sebagai dasar filosofi hukum Indonesia menempatkan sila kedua kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila kelima keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai nilai fundamental. Konsep keadilan dalam perspektif Pancasila bukan semata-mata retributif, tetapi menekankan keseimbangan antara hak individu dalam kehidupan bermasyarakat dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat itu sendiri. Hukum pidana harus diarahkan tidak

hanya untuk menghukum pelaku, namun juga mengayomi korban dan memulihkan tatanan sosial yang terganggu akibat kejahatan.<sup>311</sup>

Pendekatan restoratif sejalan dengan semangat musyawarah dan nilai-nilai kearifan lokal bangsa, di mana penyelesaian konflik dilakukan secara kekeluargaan demi terciptanya kembali harmoni dalam masyarakat. Konsep keadilan restoratif juga tercermin dalam asas keseimbangan pemidanaan yang pernah dikemukakan oleh Roeslan Saleh, bahwa pemidanaan harus mengakomodasi kepentingan masyarakat, pelaku, dan korban sekaligus, tidak boleh hanya menitikberatkan salah satu pihak. Mengintegrasikan keadilan restoratif ke dalam hukum positif akan memperkuat perwujudan keadilan Pancasila karena hukum secara nyata mengabdikan pada pemulihan hubungan kemanusiaan, bukan sekadar sarana pembalasan formal.

Pandangan hukum progresif yang digagas Satjipto Rahardjo memandang hukum bukan sesuatu yang kaku, melainkan alat untuk mencapai kebahagiaan dan kesejahteraan manusia. Satjipto menegaskan bahwa hukum harus berorientasi pada manusia, bukan manusia yang dipaksa tunduk kaku pada hukum. Pegangan ini mendorong *rule-breaking* untuk berani melakukan terobosan hukum demi keadilan ketika aturan perundang-undangan dirasa tidak memadai. Oleh karena itu Hukum acara pidana perlu dibuat fleksibel untuk mengakomodir penyelesaian kasus secara mediasi.<sup>312</sup>

---

<sup>311</sup> Ferry Irawan Febriansyah, Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis Dan Ideologis Bangsa. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 13, No. 25, 2017, hlm. 1-27.

<sup>312</sup> Deni Nuryadi. Teori hukum progresif dan penerapannya di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Hukum DE'JURE: Kajian Ilmiah Hukum*, Vol. 1, No. 2, 2016, hlm. 394-408.

Langkah rekonstruksi Pasal 140 ayat (2) KUHAP menjadi hal krusial sebagai solusi kelemahan substansi hukum ini. Pasal tersebut dapat ditambah atau direvisi untuk memberikan kewenangan tegas kepada jaksa menghentikan penuntutan atas dasar keadilan restoratif. Dalam perumusan barunya, jaksa dapat menutup perkara apabila telah tercapai perdamaian yang memenuhi syarat keadilan hak korban telah dipulihkan, pelaku mengakui kesalahan dan memberi ganti kerugian.

Hukum Singapura merupakan contoh di mana kewenangan diskresi penuntutan diatur jelas dalam konstitusi. Pasal 35(8) Konstitusi Singapura menyatakan: “*The Attorney-General shall have power, exercisable at his discretion, to institute, conduct or discontinue any proceedings for any offence.*”. Artinya, Jaksa Agung/Penuntut Umum di Singapura memiliki diskresi penuh untuk memulai atau menghentikan penuntutan perkara pidana. Diskresi tersebut digunakan dengan mempertimbangkan kepentingan umum, misalnya apakah penuntutan sepadan dengan sumber daya atau apakah pelaku orang muda yang sebaiknya dibina saja. Selain itu, Singapura mengatur mekanisme komposisi perkara dalam *Criminal Procedure Code* 2010, di mana untuk pelanggaran ringan yang tercantum dalam *Fourth Schedule*, korban dan tersangka dapat menyepakati penyelesaian damai dengan kompensasi, sehingga penuntutan dihentikan dan tersangka dianggap dibebaskan. Sekali denda komposisi dibayar dan kesepakatan tercapai, perkara tersebut tidak dapat dituntut lagi di kemudian hari, memberikan finality dan kepastian hukum bagi semua pihak. Contoh perbandingan ini menunjukkan bahwa pengakuan terhadap penyelesaian damai

justru memperkuat legitimasi proses dan memberikan rambu-rambu yang jelas bagi jaksa.

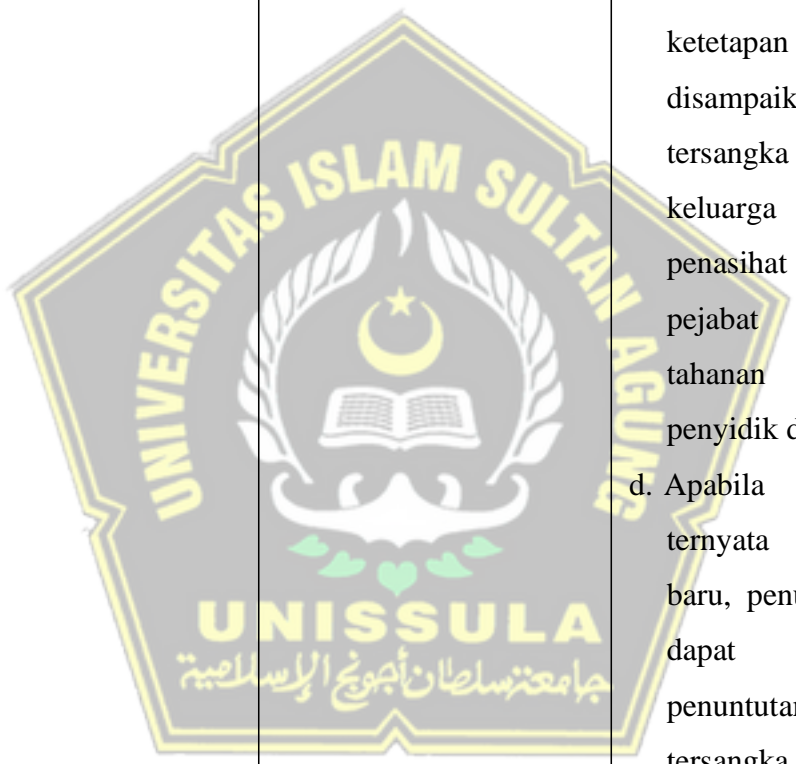
Upaya rekonstruksi substansi hukum ini bertujuan menutup celah kepastian hukum dan meningkatkan penerapan keadilan Pancasila. Dengan menempatkan ketentuan *restorative justice* dalam undang-undang, kewenangan jaksa untuk menghentikan perkara tidak lagi “menggantung” pada kebijakan internal belaka, tetapi berakar pada norma hukum tertulis. Teori kewenangan mengajarkan bahwa kekuasaan pejabat harus berasal dari kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan (*legitimate power*).

Jika KUHAP rekonstruksi, jaksa penuntut umum memperoleh mandat eksplisit dari hukum untuk melakukan diskresi tersebut. Hal ini memperkuat posisi jaksa secara konstitusional sekaligus memberikan perlindungan hukum bagi korban dan pelaku, karena proses damai yang ditempuh berlandaskan undang-undang. Data empiris menunjukkan bahwa kebutuhan akan landasan hukum RJ sangat mendesak sepanjang tahun 2023 saja, Kejaksaan telah menghentikan penuntutan 2.407 perkara dengan pendekatan keadilan restoratif hanya 38 permohonan yang ditolak. Angka tersebut menandakan besarnya kepercayaan masyarakat terhadap penyelesaian damai melalui keadilan restoratif.

Oleh karena itu perlu dilakukan rekonstruksi Pasal 140 ayat (2) KUHAP sebagai berikut:

Tabel 2. Rekonstruksi Pasal 140 ayat (2) KUHAP

Pasal 140 Ayat (2) KUHAP	Kelemahan	Rekostruksi Ideal
<p>Pasal 140 ayat (2)</p> <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 bila ia ditahan wajib segera dibebaskan.</p> <p>c. Turunan surat ketetapan itu wajib disampaikan kepada tersangka atau keluarga atau penasihat hukum, pejabat rumah</p>	<p>Pasal 140 ayat (2) KUHAP terletak pada tidak adanya dasar hukum bagi jaksa untuk menghentikan penuntutan atas dasar tercapainya perdamaian antara pelaku dan korban, sehingga konsep keadilan restoratif tidak dapat diterapkan dengan dasar hukum yang kuat.</p>	<p>Pasal 140 ayat (2)</p> <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, <b>atau perkara telah diselesaikan melalui keadilan restoratif yang dibuktikan dengan kesepakatan perdamaian tertulis antara tersangka dan korban dan/atau keluarganya, pemulihan kerugian secara layak, pengakuan kesalahan oleh tersangka,</b> penuntut umum menuangkan</p>

<p>tahanan negara, penyidik dan hakim.</p> <p>d. Apabila kemudian ternyata ada alasan baru, penuntut umum dapat melakukan penuntutan terhadap tersangka.</p>		<p>hal tersebut dalam surat ketetapan.</p> <p>b. Isi surat ketetapan tersebut diberitahukan kepada tersangka dan 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>
--	---	--

Pengembangan keadilan restoratif di Indonesia harus diarahkan tidak hanya pada konsep “pemaafan,” tetapi juga pada pemulihan yang dapat dipertanggungjawabkan. Penerapan keadilan restoratif yang hanya menitikberatkan pada perdamaian tanpa pemulihan berpotensi menimbulkan distorsi keadilan, terutama bagi korban. Oleh karena itu, mekanisme keadilan

restoratif idealnya menetapkan bahwa setiap pelaku wajib memberikan kompensasi, restitusi, atau kerja sosial sebagai bentuk pertanggungjawaban. Kompensasi ini tidak boleh dipahami sebagai “membeli maaf,” namun sebagai instrumen untuk memastikan korban memperoleh pemulihan yang layak. Pada saat yang sama, mekanisme penetapan nilai kompensasi harus memiliki standar agar tidak melahirkan ketidakadilan atau peluang penyalahgunaan oleh oknum. Kesepakatan damai juga perlu dituangkan dalam bentuk perjanjian yang disahkan hakim agar sah secara hukum.

Demi mencegah pengulangan tindak pidana akibat ketiadaan monitoring setelah perkara dihentikan, peraturan perundangan dapat memuat skema pengawasan selama periode tertentu. Pengawasan tersebut dapat berupa kerja sosial, konseling wajib, ataupun pembinaan karakter. Model ini selaras dengan konsep *community service order* dan *conditional cautioning* yang diterapkan di beberapa negara. Mekanisme pengawasan tersebut dapat diposisikan serupa dengan masa percobaan pidana bersyarat (*proeftijd*) di Belanda, namun dengan pengawasan lintas lembaga.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana pada hakikatnya masih belum sepenuhnya berbasis nilai keadilan restoratif, karena Perja Nomor 15 Tahun 2020 landasan formilnya masih bertumpu pada peraturan internal, belum diintegrasikan ke tingkat undang-undang, sehingga membuka celah penyalahgunaan wewenang oleh jaksa yang memicu adanya potensi “jual- beli perkara,” dan tidak adanya mekanisme pengawasan pasca-perdamaian yang memadai. Praktik RJ juga menghadapi kelemahan berupa risiko perdamaian semu akibat tekanan terhadap korban dan tidak adanya sistem monitoring perilaku pelaku yang mengakibatkan peluang terjadinya pengulangan tindak pidana. Kondisi ini menunjukkan perlunya rekonstruksi regulasi KUHAP agar kewenangan jaksa dalam penghentian penuntutan secara tegas berorientasi pada pemulihan dan selaras dengan prinsip keadilan restoratif.
2. Kelemahan regulasi kewenangan jaksa selaku dominus litis dalam penghentian penuntutan perkara pidana saat ini terletak pada tiga kelemahan, yaitu substansi, struktur, dan kultur hukum. Secara substansi, KUHAP sebagai hukum acara pidana belum mengakomodasi secara tegas penghentian penuntutan berbasis keadilan restoratif, sementara Perja No. 15 Tahun 2020

yang menjadi dasar praktik RJ di Kejaksaan hanyalah kebijakan internal dengan kedudukan hierarkis lebih lemah. Dari aspek struktur, diskresi jaksa dalam keadilan restoratif dijalankan sepenuhnya secara internal, serta minimnya integrasi fungsional dengan BAPAS, LPSK, dan lembaga rehabilitasi yang seharusnya menjadi mitra kunci dalam pemulihan pelaku dan korban. Sementara itu, secara kultur hukum, orientasi penegakan hukum masih kuat dipengaruhi paradigma retributif dan integritas aparat rawan penyimpangan yang dilakukan oleh oknum jaksa itu sendiri dalam pelaksanaan keadilan restoratif.

3. Rekonstruksi regulasi kewenangan Jaksa dalam penghentian penuntutan perkara pidana berbasis nilai keadilan restoratif merupakan langkah penting untuk memperbaiki kelemahan dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP yang selama ini belum mengakomodir penyelesaian perkara melalui keadilan restoratif. Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP seharusnya diperluas dengan menambahkan frasa *“atau perkara telah diselesaikan melalui keadilan restoratif yang dibuktikan dengan kesepakatan perdamaian tertulis antara tersangka dan korban dan/atau keluarganya, pemulihan kerugian secara layak, pengakuan kesalahan oleh tersangka”*. Ketentuan ini akan memberikan legitimasi hukum yang kuat bagi penerapan keadilan restoratif, mengubah paradigma penegakan hukum dari yang bersifat retributif menjadi substantif sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

## B. Saran

### 1. Merekonstruksi KUHAP

Pemerintah bersama pembentuk undang-undang segera melakukan revisi terhadap Pasal 140 ayat (2) KUHAP dengan memasukkan frasa yang mengatur secara eksplisit mengenai penyelesaian perkara melalui keadilan restoratif sebagaimana diusulkan, sehingga kewenangan Jaksa dalam menghentikan penuntutan memiliki dasar hukum yang kuat dan tidak hanya bergantung pada kebijakan internal.

### 2. Pelembagaan Mediasi Penal dalam Struktur Kejaksaan

Dibentuk unit atau bidang khusus *Mediasi Penal dan Keadilan Restoratif* di setiap Kejaksaan Negeri yang bertugas menilai kelayakan perkara RJ, memfasilitasi proses mediasi antara pelaku dan korban, serta memastikan pemulihan korban berjalan sesuai prinsip keadilan. Dengan adanya lembaga resmi ini, pelaksanaan RJ menjadi lebih sistematis, transparan, dan terukur, sekaligus mengubah paradigma Kejaksaan dari lembaga penuntut semata menjadi institusi yang juga berperan aktif dalam pemulihan sosial.

### 3. Sistem Evaluasi oleh Korban

Setiap keputusan penuntutan atau penghentian perkara harus disertai *victim impact evaluation* yang menilai apakah jaksa sensitif terhadap kebutuhan korban. Evaluasi ini tidak menentukan putusan hukum, tetapi dimasukkan dalam catatan kinerja jaksa.

## C. Implikasi

### 1. Implikasi Praktis

Rekonstruksi regulasi kewenangan Jaksa dalam penghentian penuntutan perkara pidana berbasis keadilan restoratif akan membawa dampak langsung terhadap praktik penegakan hukum di Indonesia, khususnya pada tahap penuntutan. Dengan dimasukkannya klausul eksplisit mengenai keadilan restoratif dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP, jaksa memperoleh legitimasi hukum yang kuat untuk menghentikan perkara berdasarkan keadilan restoratif. Hal ini akan mempercepat penyelesaian perkara ringan, mengurangi beban perkara di pengadilan, serta menekan tingkat overkapasitas lembaga pemasyarakatan.

### 2. Implikasi Teoritis

Secara teoritis, rekonstruksi Pasal 140 ayat (2) KUHAP dengan memasukkan frasa keadilan restoratif akan memperluas paradigma hukum pidana Indonesia dari pendekatan retributif menuju paradigma restoratif yang humanis. Pembaruan ini mencerminkan pergeseran teori ppidanaan dari teori pembalasan menuju teori *restorative justice*, di mana hukum tidak hanya berfungsi sebagai alat pengendali sosial, tetapi juga sebagai sarana rekonsiliasi dan reintegrasi sosial.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Al-Qur'an

Al-Qur'an Surah Al-Baqarah ayat 178-179

### B. Buku

A. Zainal Abidin Farid, 1995, *Hukum Pidana I*, Sinar Grafika, Jakarta,

Adami Chazawi, 2002, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian 1 : Stelsel Pidana, Teori-Teori Pemidanaan & Batas Berlakunya Hukum Pidana*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta,

Ahmad Rifai, 2010, *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika. Jakarta,

Ahmad Syahril Yunus, 2021, *Restorative justice di Indonesia*. Guepedia, Jakarta,

Algemene Rekenkamer, 2025, *Uitvoering slachtofferrechten door het Openbaar Ministerie. Deelonderzoek behorend bij het verantwoordingsonderzoek ministerie Justitie en Veiligheid*, Algemene Rekenkamer, Den Haag,

Amir Ilyas, 2012, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rangkang Education Yogyakarta dan Pukap Indonesia, Yogyakarta,

Anang Shophan Tornado, 2019, *Reformasi Praperadilan Di Indonesia (Tinjauan Teori, Praktek dan Perkembangan Pemikiran)*, Cetakan Kesatu, Nusa Media, Bandung,

Andi Hamzah and R. M. Surachman. 2015, *Pre-trial justice & discretionary justice dalam KUHAP berbagai negara*. Sinar Grafika, Jakarta,

Andi Hamzah, 2001, *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta,

\_\_\_\_\_, 2008, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta,

Andi Hamzah dan RM Surachman, 2015, *Pre Trial Justice dan Discretionary Justice Dalam KUHAP Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta,

Andi Muhammad Sofyan. 2020, *Hukum Acara Pidana*. Prenada Media, Jakarta,

Andi Sofyan dan Nur Azisa, 2016, *Hukum Pidana*, Pustaka Pena, Makasar,

B. Arief Sidharta, 2010, *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung,

- Bagir Manan, 2005, *Suatu Tinjauan terhadap Kekuasaan Kehakiman dalam Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004*, Mahkamah Agung RI, Jakarta,
- Bambang Poernomo, 1994, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta,
- Bambang Waluyo. 2020, *Penyelesaian Perkara Pidana*. Sinar Grafika, Jakarta,
- Barda Nawawi Arief, 2011, *Reformasi Sistem Peradilan Pidana (Sistem Penegakan Hukum Di Indonesia)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang,
- Basrief Arief, 2013, *Peran Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana: Menata Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, Gaung Persada Press, Jakarta,
- BD. Sri Marsita G., et. al., 2011. *Implementasi Dominus Litis Penuntutan Dalam Kewenangan Kejaksaan*, Miswar, Jakarta,
- C.S.T. Kansil, 2002, *Pengantar Ilmu Hukum*, Balai Pustaka, Jakarta,
- Dafit Riadi, 2025. *Pergeseran Fungsi Penuntutan*. Nas Media Pustaka, 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,
- Departemen Pendidikan Nasional. 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga. Cetakan Keempat. Jakarta: Balai Pustaka,
- Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996,
- Dikdik M. Arief Mansur and Elisatri Gultom, 2008. *Urgensi Perlindungan Korban Kejahatan Antara Norma dan Realita*. Rajagrafindo Persada, Jakarta
- Eddy O.S. Hiariej, 2015, *Modul 1, Pengantar Hukum Acara Pidana*, Edisi Kesatu, Cetakan Pertama, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan,
- Edi Setiadi dan Rena Yulia, 2010, *Hukum Pidana Ekonomi*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta,
- Edi Setiadi, 2017, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan Hukum di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta,

- F.A.M Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung,
- F.G.H. Kristen e.a., 2024. *Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering. Prejudiciële vragen en Mediation in Strafzaken*, WODC, Den Haag,
- Franz Magnis Suseno, 1988, *Kuasa dan Moral*, PT Gramedia. Jakarta,
- Ganjong, 2007, *Pemerintahan Daerah : Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Yudhistira Ghalia Indonesia,
- Hidehiko Adachi, 2023, *Radbruch, Gustav*, Handbook of the History of the Philosophy of Law and Social Philosophy: Volume 3: From Ross to Dworkin and Beyond. Cham: Springer Nature Switzerland,
- Hilman Hadikusuma, 1983, *Hukum Waris Adat*, Alumni, Bandung,
- I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, 2018, *Teori-Teori Hukum*, Setara Press, Malang,
- I Gede A. B. Wiranata, 2005, *Hukum Adat Indonesia Perkembangan Dari Masa Ke Masa*, Citra Aditya Bakti, Bandung,
- Ibnu Qayyim Al-Jauyiyah, 2000, *Panduan Hukum Islamalih bahasa Asep Saefullah FM dan Kamaluddin' Sa'adiyatuharamain*, cet. ke-2, Pustaka Azam, Jakarta,
- Ilham Gunawan, 1999, *Peranan Kejaksaan untuk Menengakkan Hukum dan Stabilitas Politik*, Sinar Grafika, Jakarta,
- Indroharto, 2002, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta,
- Ir. Soekarno, 2017, *Pancasila Dasar Negara*, Gadjah Mada University Pers, Yogyakarta,
- Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Peme-rintahan*, Alumni, Bandung,
- J.F. Nijboer, 1987, *De doolhof van de Nederlandse strafwetgeving. De systematische grondslag van het algemeen deel van het W.v.Sr.*, Wolters-Noordhoff, Groningen,
- Jennifer Furio, 2002, *Restorative Justice Prison as Hell or a Chance for Redemption?*, Algora Publishing, New York,

- Jonlar Purba, 2017, *Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Bermotif Ringan Dengan Restorative justice*, Cetakan Pertama, Permata Aksara, Jakarta,
- Juhaya S. Praja, 2011, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung,
- Komariah E. Sapardjaja, 2002, *Ajaran Melawan Hukum Materiil dalam Hukum Pidana Indonesia Studi Kasus Tentang Penerapan dan Perkembangannya dalam Yurisprudensi*, Alumni, Bandung,
- Kusumadi Poedjosewojo, 1971, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara, Jakarta,
- L. Hofkens, J. Put & S.E. Rap, *Herstelrechtelijke afhandeling in het jeugddelinquentierecht: een vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland*, Ars Aequi 2024,
- Lawrence M. Friedman, 2019, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosisal*, Nusa Media, Bandung,
- Leden Marpaung, 1991, *Unsur-Unsur Perbuatan yang Dapat Dihukum (Delik) Cetakan Pertama*, Sinar Grafika, Jakarta,
- \_\_\_\_\_. 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,
- Lilik Mulyadi, 2007, *Kompilasi Hukum Pidana Dalam Perpektif Teoritik dan Praktik Peradilan*, Mandar Maju, Bandung,
- \_\_\_\_\_, 2008, *Bunga Rampai Hukum Pidana Perspektif, Teoretis dan Praktik*, Alumni, Bandung,
- M.Ali Zaidan, 2015, *Menuju Pembaruan Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta,
- Mardjono Reksodipoetro, 1994, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan)*, PPKPH-Universitas Indonesia, Jakarta,
- Maroni, 2015, *Pengantar Hukum Pidana Administrasi*, CV Anugrah Utama Raharja, Bandar Lampung,

- Marwan Effendy, 2010, *Kejaksaan dan Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, Timpani Publishing, Jakarta,
- \_\_\_\_\_. 2005, *Kejaksaan RI: (Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum)*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Mochtar Kusumaatmadja, 2006, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung,
- Moeljatno, 2002, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban dalam Hukum Pidana*, Bina Aksara, Yogyakarta,
- Muhammad Hasby Ashshiddieqy, 1997. *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, PT. Pustaka Rizki Putra, Semarang,
- Muhammad Tahir Azhari, 2010, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini cet. ke-4*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta,
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,
- Muladi, 1994, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Citrabaru, Jakarta,
- Otje Salman dan Anton F. Susanto, 2005, *Teori Hukum*, Refika Aditama, Bandung,
- P.A.F. Lamintang, 1997, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung,
- \_\_\_\_\_, 1984, *KUHAP Dengan Pembahasan Secara Yuridis Menurut Yurisprudensi Dan Ilmu Pengetahuan Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung,
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta,
- Philippus M Hadjon, 1998, *Tentang Wewenang*, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya,
- \_\_\_\_\_, 2011, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta,
- Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta,
- \_\_\_\_\_, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta,

- R. Sugiharto, 2012, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia dan Sekilas Sistem Peradilan Pidana Di Beberapa Negara*, Unissula Press, Semarang,
- R. Tresna, 1957, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, W Versluys N.V., Amsterdam-Jakarta,
- R.M. Surachman dan Andi Hamzah, 1996, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, Sinar Grafika, Jakarta,
- Ratna Artha Windari, 2017, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Depok,
- Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Prees, Jakarta,
- \_\_\_\_\_, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta,
- Romli Atmasasmita, 1996, *Sistem Peradilan Pidana Perpesktif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, Putra A. Bardin, Jakarta,
- Romli Atmasasmita, 2011, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana, Jakarta,
- Rusli Muhammad, 2007, *Hukum Acara Pidana Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung,
- Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta,
- Sambas, Leonarda, 2016, *Teori-Teori Hukum Klasik dan Kontemporer*, Ghalia Indonesia. Jakarta,
- Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-sisi lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta,
- \_\_\_\_\_, 2004, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Muhammadiyah Press University, Surakarta
- \_\_\_\_\_, 2006, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- \_\_\_\_\_, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta,
- \_\_\_\_\_, 2009, *Hukum dan Perilaku, Hidup Baik Adalah Dasar Hukum Yang Baik*, Kompas, Jakarta,
- Satria Ferry, et al. 2023, *Eksistensi Kewenangan Penuntutan Perkara Tindak Pidana Korupsi Indonesia dan Beberapa Negara*. Hawa dan AHWA, Pekanbaru,

- Sayyid Sabiq, 1995, *Fikih Sunnah*, Jilid 10, alih bahasa H. A. Ali, cet ke-7, Al Ma'arif, Bandung,
- SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta,
- Sidharta dan Mochtar Kusuma Atmadja, 2012, *Teori Hukum Pembangunan: Eksistensi dan Implikasi, Seri Tokoh Hukum Indonesia*, Epistema Institute, Jakarta,
- Soeratno dan Lincolin Arsyad, 2003, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta,
- Soerjanto Poespowardojo, 1989, *Filsafat Pancasila Sebuah Pendekatan Sosio-Budaya*, LPSP dan PT Gramedia. Jakarta,
- Sudarto, 1986, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung,
- \_\_\_\_\_, 1990, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Semarang,
- Sudikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum : Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta,
- Suharsimi Arikunto, 1991, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Yogyakarta,
- Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta,
- Tolib Effendi, 2018, *Sistem Peradilan Pidana: Perbandingan Komponen Dan Proses Sistem Peradilan Pidana Di Beberapa Negara*. Media Pressindo, Jakarta,
- Trisno Rahardjo, 2011, *Mediasi Pidana Dalam Sistem Peradilan Pidana Suatu Kajian Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia*, UMJ dan Litera, Yogyakarta
- Undang Mangapol, 2012, *Penerapan Restoratif Justice dalam Proses Peradilan Pidana di Indonesia*, UNISBA, Bandung,
- UNODC, 2006, *Handbook on Restorative justice Programmes*. Criminal Justice Handbook Series, Vienna, UN New York,
- W. Riawan Tjandra, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Grafika, Jakarta,
- Widayati, 2015, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta,

Yahya Harahap, 2000, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Edisi Revisi, Sinar Grafika, Jakarta,

Yudi Kristiana. 2006, *Independensi Kejaksaan dalam Penyidikan Korupsi*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung,

Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Cetakan ketiga, PT. Gramedia, Cetakan ketiga, Jakarta,

Zul Akrial, 2010, *Kemerdekaan Profesionalisme Jaksa Sebagai Penuntut Umum: Analisis Terhadap Kebijakan Rencana Tuntutan (Rentut) Problematika Penegakan Hukum*, Kajian Reformasi Lembaga Penegak Hukum, Perpustakaan Nasional RI dan Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta,

### **C. Peraturan dan Perundang-undangan**

Pancasila;

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;

UU No. 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;

Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

### **D. Jurnal**

Aan Handriani dan Abdul Azis. Penghentian Penuntutan Terhadap Tindak Pidana Ringan Sebagai Upaya Implementasi Keadilan Restoratif. *Yustisi*, Vol. 12, No. 2, 2025,

Adriansya Mukhtar, Ma'ruf Hafidz, dan Muhammad Fachri Said. Kedudukan Jaksa Selaku Pelaksana Mewakili Negara Dalam Sistem Peradilan Pidana. *Journal of Lex Generalis (JLG)*, Vol. 3, No. 4, 2022,

Adriansya Mukhtar, Ma'ruf Hafidz, dan Muhammad Fachri Said. Kedudukan Jaksa Selaku Pelaksana Mewakili Negara Dalam Sistem Peradilan Pidana. *Journal of Lex Generalis (JLG)*, Vol. 3, No. 4, 2022,

- Agus Sunoto dan Wahyu Widodo, Nilai-Nilai Hak Asasi Manusia dan Keadilan di dalam Hukum, *Jurnal PPKn FPIPS IKIP PGRI Semarang*. Vol I No. 1, 2016,
- Ahmad Arif Hidayat dan Sukinta Nyoman Serikat PJ. Kepentingan Umum Sebagai Dasar Pertimbangan Penerapan Asas Oportunitas Oleh Jaksa Agung Dalam Proses Peradilan Pidana. *Diponegoro Law Journal*, Vol. 6, No. 2, 2017,
- Ahmad Subhan dan Eka Nanda Ravizki. Analisis Kritis Terhadap Wewenang Penuntut Umum Dalam Penutupan Perkara Demi Kepentingan Hukum Berdasarkan Penyelesaian Di Luar Pengadilan Menggunakan Pendekatan Keadilan Restoratif. *Jurnal Yuridis*, Vol. 11, No. 1, 2024,
- Ahmad Sulchan dan Muchamad Gibson Ghani. Mekanisme Penuntutan Jaksa Penuntut Umum Terhadap Tindak Pidana Anak. *Ulul Albab: Jurnal Studi dan Penelitian Hukum Islam*, Vol. 1, No. 1, 2017,
- Ainul Azizah, I. Gede Widhianan Suarda, dan Mardiyono Mardiyono. Prinsip Keadilan Restoratif Dalam Penghentian Penuntutan Perkara Pidana Berdasarkan Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020. *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial*, Vol. 2, No. 2, 2023,
- Any Farida, Teori Hukum Pancasila sebagai Sintesa Konvergensi Teori-Teori Hukum di Indonesia. *Perspektif*, Vol. 21, No. 1, 2016,
- Billy Lanongbuka, Wewenang Penuntut Umum Melakukan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi. *Lex Crimen*, Vol. 9, No. 4, 2020.
- C Barton, Empowerment and Retribution Ini Criminal Justice". In H. Strang, J. Braitwaite (Eds), *Restorative justice: Philosophy to Practice*. Journal Temida March 2011. Aldershot: Ashgate/Dartmouth, 2011.
- Cecep Wiharma, Penegakan Hukum Legalistik Dalam Perspektif Sosiologis. *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, Vol. 3, No. 2, 2017,
- Christiani Widowati dan Herliana Herliana. Nalar Mazhab Sosiologis dalam Penemuan Hukum Yang Berkeadilan Oleh Hakim. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 51, No. 2, 2021,
- Contributor (s) and Singapore Academy of Law, Composition Legal and Theoretical Foundations, *Singapore Academy of Law Journal*, Vol. 27, 2015,
- Cyta Sucey Marrisawati, et al. Reformasi Sistem Peradilan Pidana Indonesia: Tantangan dan Solusi Menuju Keadilan Efektif. *Jurnal Litigasi Amsir*, Vol. 11, No. 4, 2024,

- Daniel Ch M. Tampoli, Penghentian Penuntutan Perkara Pidana Oleh Jaksa Berdasarkan Hukum Acara Pidana. *Lex Privatum*, Vol. 4, No. 2, 2016.
- Dedy Chandra Sihombing, et. al., Penguatan Kewenangan Jaksa Selaku Dominus Litis Sebagai Upaya Optimalisasi Penegakan Hukum Pidana Berorientasi Keadilan Restoratif, *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*, Vol. 3, No. 2, 2023,
- Deni Nuryadi. Teori hukum progresif dan penerapannya di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Hukum DE'JURE: Kajian Ilmiah Hukum*, Vol. 1, No. 2, 2016,
- Dessy Kusuma Dewi, Kewenangan Jaksa Dalam Menghentikan Penuntutan Demi Keadilan. *Diktum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 1, 2021,
- Dian Rosita, Kedudukan Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Negara di Bidang Penuntutan dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Ius Constituendum*, Vol. 3, No. 1, 2018,
- Dino Rizka Afdhali dan Taufiqurrohman Syahuri. Idealitas Penegakkan Hukum Ditinjau Dari Perspektif Teori Tujuan Hukum. *Collegium Studiosum Journal*, Vol. 6, No. 2, 2023,
- Dudang Gojali dan Reza Fauzi Nazar. Pengaruh Aliran Sociological Jurisprudence Terhadap Pembangunan Sistem Hukum di Indonesia. *Al-Mashlahah Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial*, Vol. 10, No. 2, 2022.
- Edy Pane, Peranan Kejaksaan Negeri Labuhanbatu dalam Penyelesaian Tindak Pidana Kekerasan dalam Rumah Tangga dengan Pendekatan *Restorative justice*. *Indonesia Berdaya*, Vol. 4, No. 4, 2023,
- Fahmi Arif dan Nur Hamida Kholif As Syafii. Disharmoni Peraturan Kepolisian Dengan Peraturan Kejaksaan Dalam Pelaksanaan Keadilan Restoratif. *Legacy: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan*, Vol. 3, No. 2, 2023,
- Faisol Faisol, Penerapan Hukum Progresif dalam Penegakan Tindak Pidana Kekerasan Terhadap Anak Yang Dilakukan Oleh Guru Terhadap Murid. *Journal of Education and Religious Studies*, Vol. 1, No. 3, 2021,
- Farid Achmad, *Urgensi Penguatan Peran Penuntut Umum Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS, Volume VII Nomor 1 Januari-Juni 2019,
- Ferdy Saputra, et. al., Analisis Yuridis Penerbitan Surat Perintah Penghentian Penuntutan oleh Kejaksaan Dikaitkan dengan Asas Oportunitas dan Undang-undang No 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI. *USU Law Journal*, Vol. 2, No. 1, 2014,

- Ferry Ardiansyah dan S. A. Romli. Independensi Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia. *ELQONUN: Jurnal Hukum Ketatanegaraan*, Vol. 1, No. 1, 2023,
- Ferry Irawan Febriansyah, Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis Dan Ideologis Bangsa, *DiH Jurnal Ilmu Hukum* Volume 13 Nomor 25 Februari 2017,
- Gabriel Kalalo dan Arman Tjoneng. Peran Komisi Kejaksaan Dalam Mengawasi Kinerja Kejaksaan Sebagai Pelaksana Asas Dominus Litis Dalam Penyelesaian Perkara Korupsi. *UNES Law Review*, Vol. 6, No. 4, 2024,
- Gani Hamaminata, Perkembangan Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia, *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial (JHPIS)*, Vol. 2, No. 4, 2023, hlm. 52-64
- Gita Santika Ramadhani, Peran Kejaksaan Mewujudkan Keadilan Restoratif Sebagai Upaya Penanggulangan Kejahatan. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, Vol. 15, No. 1, 2021,
- \_\_\_\_\_, Peran Kejaksaan Mewujudkan Keadilan Restoratif Sebagai Upaya Penanggulangan Kejahatan, *Progresif: Jurnal Hukum*, Vol. XVI, No.1, 2021,
- Haposan Siallagan, Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia, *Sosiohumaniora*, Vol. 18, No. 2, 2016,
- Henny Saida Flora, Keadilan Restoratif Sebagai Alternatif Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Dan Pengaruhnya Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia. *University Of Bengkulu Law Journal*, Vol. 3, No. 2, 2018,
- Imam Sukadi, Matinya hukum dalam proses penegakan hukum di indonesia. *Risalah Hukum*, Vol. 7, No. 1, 2011,
- Indi Nuroini, Efektivitas Penerapan *Restorative justice* Dalam Kasus Pidana Di Indonesia. *Jurnal Cahaya Mandalika*, Vol. 5, No. 2, 2024,
- Indra Yudha Koswara, Penegakan Hukum Kekerasan Dalam Rumah Tangga Dengan Konsep Keadilan, Kepastian, Kemanfaatan Dalam Tujuan Pemidanaan, *Jurnal Hukum Mimbar Justitia Fakultas Hukum Universitas Suryakencana*, Vol. 8, No. 2, 2022,
- Indra Yudha Koswara, Penegakan Hukum Kekerasan Dalam Rumah Tangga Dengan Konsep Keadilan, Kepastian, Kemanfaatan Dalam Tujuan Pemidanaan. *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, Vol. 8, No. 2, 2022,
- Kristiyadi dan Vincentius Patria Setyawan, Keadilan Restoratif dan Mediasi Penal Dalam Tindak Pidana Ringan, *Jurnal Kepastian Hukum Dan Keadilan*, Vol. 4, No. 1, 2022,

- Lidya R. Hasibuan, et. al., *Restorative justice* Sebagai Pembaharuan Sistem Peradilan Pidana Berdasarkan UU No.11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. *USU Law Journal*, Vol. 3, No. 3, 2015, Dessy Kusuma Dewi, Kewenangan Jaksa Dalam Menghentikan Penuntutan Demi Keadilan, *Diktum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9 No. 1, Mei 2021,
- Lilik Dwy Prasetyo, Independensi Lembaga Kejaksaan Perspektif Filsafat Hukum." *Policy and Law Journal*, Vol. 1, No. 2, 2024,
- Lilis Sandra H. *Djupandang*, Tinjauan Hukum terhadap Penanganan Kasus Penjarahan dalam Perspektif KUHP dan Perlindungan Korban. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, Vol. 3, No. 5, 2025,
- Maidin Gultom dan Sahata Manalu. Pendekatan *Restorative justice* Sebagai Alternatif Penyelesaian Tindak Pidana Penganiayaan Ringan Di Kejaksaan Negeri Medan. *Fiat Iustitia: Jurnal Hukum*, Vol. 4, No. 1, 2023,
- Mansyur Kartayasa, *Restorative justice* dan Prospeknya dalam Kebijakan Legislasi. Makalah pada Seminar Nasional: Peran Hakim dalam Meningkatkan Profesionalisme. Menuju Penelitian yang Agung, Diselenggarakan IKAHI dalam rangka Ulang Tahun IKAHI ke 59, 25 April 2012,
- Meita Fadhilah. Penegakan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Kerangka Ekstrateritorial, *Jurnal Wawasan Yuridika* , Vol. 3, No. 1, 2019,
- Melfa Emirnya, Joelman Subaidi, dan Ferdy Saputra. Penerapan Asas Dominus Litis Oleh Jaksa Penuntut Umum Dalam Tindak Pidana Umum Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, Vol. 8, No. 3, 2025.
- Mirdad Apriadi Danial, Pelaksanaan Perja Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. *Jurnal Pro Hukum: Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik*, Vol. 11, No. 1, 2022,
- Mirdad Apriadi Danial, Pelaksanaan Perja Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. *Jurnal Pro Hukum : Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik*, Vol. 11, No. 1, 2022,
- Mochamad Sukedi dan I Nengah Nuarta. Keadilan Restoratif Sebagai Upaya Penyelesaian Tindak Pidana Dalam Sistem Hukum di Indonesia. *Jurnal Preferensi Hukum*, Vol. 5, No. 2, 2024,

- Moh. Riziq, A Critical Analysis of *Restorative justice* in Indonesia's Criminal Justice System: from Punishment to Restoration, *International Journal of Law Dynamics Review*, Vol. 3, No. 1, 2025,
- Muhammad Akbar, Hambali Thalib, dan Sri Lestari Poernomo. Efektivitas Kewenangan Kejaksaan Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia Terhadap Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Akibat Kerugian Negara. *Journal of Lex Philosophy (JLP)*, Vol. 5, No. 2, 2024,
- Muhammad Fatahillah Akbar, Pembaharuan Keadilan Restoratif Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 51, No. 2, 2022,
- Muhammad Haris Fadillah, et. al., Analisis Yuridis Penerapan Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif (Studi Penelitian pada Kejaksaan Negeri Karimun), *JERUMI: Journal of Education Religion Humanities and Multidisciplinary*, Vol. 1, No. 2, 2023,
- Naomi Artadinata dan Sahuri Lasmadi. Pengaturan Jaksa Penuntut Umum Dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Asas Dominus Litis. *PAMPAS: Journal of Criminal Law*, Vol. 4, No. 3, 2023,
- Naura Amalia dan Diandra Preludio Ramada. Implementasi Sistem Peradilan Pidana Anak dalam Penanganan Pelaku Anak di Kejaksaan Negeri Semarang. *Bookchapter Hukum dan Lingkungan*, Vol. 1, 2025,
- Noer Diana Errika, Muhammad Andri, dan Tri Susilowati. Peran Jaksa Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. *Justicia Journal*, Vol. 14, No. 1, 2025,
- Noor Efendy, Ahmadi Hasan, dan Masyithah Umar. Membangun hukum yang adil dalam bingkai moralitas Pancasila. *Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence, Economic and Legal Theory*, Vol. 1, No. 4, 2023,
- Nopiana Mozin, Peran Kejaksaan Dalam Tahap Penuntutan Terhadap Anak Yang Melakukan Tindak Pidana (Studi Kasus Kejaksaan Negeri Gorontalo). *Jurnal Sosial Ekonomi dan Humaniora*, Vol. 5, No. 2, 2019,
- Nurul Mutia Sabrina, Muhammad Kamal Hidjaz, dan Muhammad Azham Ilham Azham Ilham. Analisis Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. *Legal Dialogica*, Vol. 1, No. 1, 2025
- Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, *Yuridika*, Vol. 5, No. 6, Tahun XII, 1997,

- Putri Setioningtias Estirahayu, et. al., Penerapan *Restorative justice* (Keadilan Restoratif) Dalam Suatu Tindak Pidana. *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia*, Vol. 5, No. 1, 2024,
- Raden Muhammad Rizki Hidayatullah, Faktor Penyebab Dan Upaya Penyelesaian Permasalahan Kepadatan Penghuni Lembaga Pemasarakatan Di Indonesia. *Borneo Law Review*, Vol. 4, No. 1, 2020,
- Ratna Sari Dewi Polontalo, Independensi Jaksa Sebagai Penuntut Umum dalam Tindak Pidana Korupsi Menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. *Lex Crimen*, Vol. 7, No. 6, 2018.
- Rila Kusumaningsih, Dwi Yulianingsih, dan Irma Welly. Implementasi nilai-nilai budaya hukum dalam kehidupan masyarakat. *Jurnal Cemerlang: Pengabdian pada Masyarakat*, Vol. 6, No. 1, 2023,
- Rio Saputra, 2025. *Reformasi Hukum Acara Pidana: Menyongsong KUHAP Baru*. Langgam Pustaka, Tasikmalaya,
- Romli Atmasasmita, Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional. *Jurnal Hukum Prioris*, Vol. 3, No. 1, 2012,
- Rosilia Eka Fitriana, Fadlan Fadlan, dan Christiani Prasetyasari. Tinjauan Yuridis Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Melalui Keadilan Restoratif (Studi Penelitian Di Kejaksaan Negeri Batam). *Innovative: Journal Of Social Science Research*, Vol. 3, No. 5, 2023,
- Sahat Benny Risman Girsang, Erni Juniria Harefa, Pondang Hasibuan, July Esther, Penerapan *Restorative justice* Dalam Proses Perkara Tindak Pidana Pengrusakan Dihubungkan Dengan Peraturan Jaksa Agung Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, *Nommensen Journal of Legal Opinion*, Vol. 2, No. 1, 2021,
- Sahat Benny Risman Girsang, et. al., Penerapan *Restorative justice* Dalam Proses Perkara Tindak Pidana Pengerusakan Dihubungkan Dengan Peraturan Jaksa Agung Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif (Studi di Kejaksaan Negeri Pematangsiantar), *Nommensen Journal of Legal Opinion* (NJLO), Vol. 2, No. 1, 2021,
- Shinta Dewi Rismawati, Menebarkan keadilan sosial dengan hukum progresif di era komodifikasi hukum. *Jurnal Hukum Islam*, Vol. 13, No. 1, 2015,
- Siti Khumairoh Kusuma Arum dan Khilmatin Maulidah. Pembaruan Hukum Pidana Melalui Penerapan Prinsip Insignifikansi: Kajian dalam KUHP Baru Indonesia. *Jurnal Hukum Ekualitas*, Vol. 1, No. 1, 2025,
- Sudjiono Sastroatmojo, Konfigurasi Hukum Progresif, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8 No 2 September 2005,

- Surajiyo, Keadilan Dalam Sistem Hukum Pancasila, *IKRAITH-humanira* Vol 2 No 3 Bulan November 2018,
- Susan C. Hall, *Restorative justice in the Islamic Penal Law. A Contribution to the Global System*, Duquesne University School of Law Research Paper, 2012
- Syaibatul Hamdi, M.Ikhwan, Iskandar, Tinjauan Hukum Islam Terhadap Implementasi *Restorative justice* Dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia, *MAQASIDI: Jurnal Syariah dan Hukum* Vol. 1, No. 1, 2021,
- Syofyan Hadi dan Tomy Michael. Principles of defense (Rechtmatigheid) in decision standing of state administration. *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 5, No. 2, 2017,
- Tegar Dwi Saputra, et. al., *Restorative justice* Dalam Proses Penuntutan Terhadap Perkara Pencurian di Kejaksaan Negeri Pangkalpinang: *Restorative justice in the Prosecution of Theft Cases at the Pangkalpinang District Attorney's Office. Reformasi Hukum*, Vol. 27, No. 3, 2023,
- Tengku Erwinsyahbana, Sistem Hukum Perkawinan Pada Negara Hukum Berdasarkan Pancasila, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3 No. 1 Tahun 2018,
- Tengku Mabar Ali, Penghentian Penuntutan Terhadap Suatu Perkara Pidana Oleh Penuntut Umum Berdasarkan Keadilan Restoratif Dalam Perspektif Kepastian, Keadilan Dan Kemanfaatan Hukum, *Jurnal Ilmiah Metadata*, Vol. 5, No. 1, 2023,
- Tiar Adi Riyanto, Fungsionalisasi Prinsip Dominus Litis Dalam Penegakan Hukum Pidana Di Indonesia. *Lex Renaissance*, Vol. 6, No. 3, 2021,
- Tiar Adi Riyanto, Fungsionalisasi Prinsip Dominus Litis Dalam Penegakan Hukum Pidana Di Indonesia, *Lex Renaissance*, Vol. 6, No. 3, 2021,
- Wahyu Pradana Subhakti, Kewenangan Jaksa Dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif Menurut Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020. *Lex Privatum*, Vol. 14, No. 1, 2024.
- Yeni Handayani, Jaksa Agung Dan Pengesampingan Perkara Demi Kepentingan Umum. *Jurnal RechtsVinding*. Vol. 1, 2016,
- Yuniar Hati Laia, Pertimbangan Hakim Dalam Pemidanaan Pelaku Tindak Pidana Pembunuhan (Studi Kasus Putusan Nomor. 104/Pid. B/2016/Pn. Gst). *Jurnal Panah Hukum*, Vol. 1, No. 2, 2022,
- Zaenuddin Hudi Prasajo dan Mustaqim Pabbajah. Akomodasi kultural dalam resolusi konflik bernuansa agama di Indonesia. *Aqlam: Journal of Islam and Plurality*, Vol. 5, No. 1, 2020.

Zainudin Hasan, *Penghentian Penuntutan Tindak Pidana Penggelapan sebagai Implementasi Peraturan Kejaksaan Agung Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Berdasarkan Keadilan Restoratif Justice*, JHM Vol. 2 No. 1 April 2021,

#### E. Internet

Clifford Geertz, Teori Kebudayaan, dan Studi Indonesia, <https://www.berandanegeri.com/2019/09/416/clifford-geertz-teori-kebudayaan-dan-studi-indonesia.php>

Ilham Fikriansyah, Regulasi Adalah: Bentuk, Jenis, dan Tujuannya, <https://www.detik.com/jabar/berita/d-6198745/regulasi-adalah-bentuk-jenis-dan-tujuannya>,

Jaksa Agung Ingatkan Keadilan Restoratif Rawan Disalahgunakan, <https://www.tempo.co/politik/jaksa-agung-ingatkan-keadilan-restoratif-rawan-disalahgunakan-467030>

Joko Sriwidodo Mempertanyakan Konsep *Restorative justice* di RUU KUHP: Mampukah Pulihkan Hak Korban dan Pelaku, <https://editor.id/joko-sriwidodo-mempertanyakan-konsep-restorative-justice-di-ruu-kuhp-mampukah-pulihkan-hak-korban-dan-pelaku/>

Prosecutorial Discretion in Singapore, <https://singaporelegaladvice.com/law-articles/prosecutorial-discretion-singapore/>

Tim Redaksi Kompas, Lapas di Indonesia "Overcrowded", Kapasitas 140.000, Penghuninya 265.000 Orang, <https://nasional.kompas.com/read/2024/06/13/07562511/lapas-di-indonesia-overcrowded-kapasitas-140000-penghuninya-265000-orang>

Ugur Nedim dan Sonia Hickey, The Rules Relating to Commencing and Discontinuing Criminal Prosecutions in NSW, <https://www.sydneycriminallawyers.com.au/blog/the-rules-relating-to-commencing-and-discontinuing-criminal-prosecutions-in-nsw/>