

DR. KHOIRUL ANAM, S.SY., S.H., M.H.I.

PENGHENTIAN PENUNTUTAN

Berdasarkan Keadilan Restoratif
Kejaksaan Republik Indonesia



PENGHENTIAN PENUNTUTAN

Berdasarkan Keadilan Restoratif Kejaksaan Republik Indonesia

PENGHENTIAN PENUNTUTAN

Berdasarkan Keadilan Restoratif Kejaksaan Republik Indonesia

Penulis:

Dr. Khoirul Anam, S.Sy., S.H., M.H.I.

Editor:

Januariansyah Arfaizar, S.H.I., M.E.



PS2PM

PENGHENTIAN PENUNTUTAN

Berdasarkan Keadilan Restoratif Kejaksaan Republik Indonesia

Penulis:

Dr. Khoirul Anam, S.Sy., S.H., M.H.I.

Editor:

Januariansyah Arfaizar, S.H.I., M.E.

Layout & Sampul:

PS2PM Yogyakarta

Cetakan ke I, Mei 2024

Yogyakarta, Diandra Creative

viii - 112 halaman 15,5 x 23 cm

ISBN: 978-623-240-961-3

Diterbitkan melalui:



Anggota IKAPI (062/ DIY/ 08)

Jl. Melati No 171, Sambilegi Baru Kidul,

Maguwoharjo, Depok, Sleman, Yogyakarta

Bekerja sama dengan:



PS2PM

**PUSAT STUDI SIYASAH DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
(PS2PM) YOGYAKARTA**

HP/WhastApp. 088 200 363 2600

www.ps2pm.or.id

Hak cipta dilindungi undang-undang

All right reserved

KATA PENGANTAR

Segala puji hanya bagi Allah Swt. dengan rasa syukur yang mendalam, akhirnya penulisan buku yang ada ditangan pembaca ini telah selesai sesuai dengan rencana penulis. Salawat dan salam semoga senantiasa tercurah kepada Nabi Muhammad Saw yang merupakan penuntun bagi umat manusia.

Buku "Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif Kejaksaan Republik Indonesia", ini merupakan sebuah karya yang berusaha menggali dan menguraikan perubahan paradigma dalam penanganan tindak pidana, khususnya dalam konteks penghentian penuntutan berdasarkan prinsip keadilan restoratif. Melalui penulisan ini, kami berupaya untuk menjelaskan secara komprehensif tentang konsep, implementasi, dan dampak dari penghentian penuntutan yang dipandu oleh nilai-nilai restoratif di lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia.

Bab demi bab, pembaca akan dibawa untuk memahami transformasi paradigma dalam penanganan tindak pidana, mulai dari pembaharuan dalam RUU Kejaksaan hingga konsep-konsep penting dalam sistem hukum pidana. Kami juga menguraikan tentang bagaimana penghentian penuntutan berbasis keadilan restoratif diimplementasikan dalam sistem peradilan pidana Indonesia, serta regulasi yang mengatur hal tersebut.

Tidak lupa, kami juga membahas kebijakan dan inovasi dalam penghentian penuntutan di era restorasi, termasuk syarat tambahan yang diperlukan dalam konteks keadilan restoratif. Semua ini diharapkan dapat menjadi sumbangan dalam pembangunan masa depan hukum Indonesia yang lebih berpihak pada keadilan dan pemulihan.

Di akhir perjalanan ini, kami ingin mengucapkan terima kasih yang tulus kepada semua pihak yang telah membantu terwujudnya buku ini. Khususnya, kami ingin menyampaikan

penghargaan kepada Januariansyah Arfaizar selaku editor yang telah memberikan kontribusi berharga dalam penyempurnaan teks ini. Tak lupa, kami juga ingin mengucapkan terima kasih kepada penerbit Diandra Kreatif dan PS2PM Yogyakarta yang telah memberikan kesempatan untuk menerbitkan karya ini.

Semoga buku ini dapat memberikan pemahaman yang lebih dalam dan memberi kontribusi positif bagi perkembangan penegakan hukum, khususnya dalam konteks penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif. Masukan dan kritik sangat kami nantikan untuk perbaikan dan pengembangan buku ini.

Terima kasih.

Yogyakarta, Januari 2024

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I TRANSFORMASI PARADIGMA PENANGANAN TINDAK PIDANA	1
A. Pembaharuan Penghentian Penuntutan Keadilan Restoratif dalam RUU Kejaksaan.....	1
B. Membangun Masa Depan Hukum Indonesia ...	9
C. Konsep-Konsep Penting dalam Sistem Hukum Pidana.....	10
BAB II TRANSFORMASI PENGHENTIAN PENUNTUTAN DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA.....	13
A. Sistem Peradilan Pidana	13
B. Keadilan Restoratif	21
C. Kejaksaan Republik Indonesia.....	35
D. Penghentian Penuntutan	41
BAB III REGULASI PENGHENTIAN PENUNTUTAN DALAM PEMBAHARUAN UU NO. 15 TAHUN 2004 KEJAKSAAN RI DENGAN KEADILAN RESTORATIF.....	49
A. Pengaturan Melalui Peraturan Kejaksaan (PERJA)	56
B. Peraturan Kejaksaan (PERJA) tidak Memiliki Tingkatan Tinggi dalam Hierarki Perundang- Undangan di Indonesia	57

C.	Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif dapat Mengurangi Permasalahan Over Capacity Rumah Tahanan atau Lapas di Indonesia.....	63
D.	Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif dapat Mengurangi Jumlah Perkara dan Juga Mengurangi Beban Anggaran Negara untuk Penanganan Perkara	70

BAB IV KEBIJAKAN PENGHENTIAN PENUNTUTAN DALAM ERA RESTORASI73

A.	Inovasi dalam Rancangan Undang-Undang Kejaksaan RI	79
B.	Syarat Tambahan dalam Penghentian Penuntutan Restoratif	86

BAB V PENUTUP90

DAFTAR PUSTAKA	92
INDEKS	101
BIODATA PENULIS	105

BAB I

TRANSFORMASI PARADIGMA PENANGANAN TINDAK PIDANA

A. Pembaharuan Penghentian Penuntutan Keadilan Restoratif dalam RUU Kejaksaan

Negara Indonesia adalah Negara yang berdasarkan hukum atau *rechtstaat*, hal itu terlihat dari penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 atau yang disingkat UUD NRI 1945 dan makin diperjelas di Pasal 1 ayat (3) hasil perubahan ketiga UUD NRI 1945. Negara hukum berarti negara yang menjalankan negaranya berdasarkan hukum dan negara mempunyai kewajiban menjamin keadilan bagi warga negaranya. Tujuan hukum menurut teori etis adalah untuk hukum semata-mata harus ditentukan oleh kesadaran etis kita mengenai apa yang adil dan apa yang tidak adil.¹ Pada hakekatnya, hukum harus mengandung keadilan bagi seluruh masyarakat sehingga akan timbul kepastian hukum. Penegakan hukum atau *Law Enforcement* yang seharusnya memperlihatkan tegaknya sendi-sendi hukum dan terwujudnya keadilan sebagai tujuan utama dari hukum ternyata tidak selamanya berjalan lurus sesuai dengan apa yang diharapkan.

Menurut Gustav Radbruch, terdapat tiga unsur utama yang harus diperhatikan dalam menegakkan hukum, yaitu

¹ 1 C.S.T Kansil, Pengantar Ilmu Hukum, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm 16.

kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigheit*).² Ketiga unsur ini saling berkaitan satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan. Apabila hanya salah satu dari ketiga unsur utama tersebut yang diperhatikan maka unsur yang lainnya tidak akan terwujud. Maka dari itu, ketiga unsur utama tersebut harus diperhatikan semuanya dan berjalan berdampingan agar tujuan dari pelaksanaan sistem peradilan pidana Indonesia atau *Criminal Justice System* akan terwujud.

Menurut Moeljatno, Hukum Pidana adalah bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku disuatu negara yang mengadakan dasar-dasar dan aturan-aturan untuk:³ (1) Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang, dengan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi yang telah melanggar larangan tersebut; (2) Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi sanksi pidana sebagaimana yang telah diancamkan; dan (3) Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.

Hukum Pidana Indonesia mengenal sub sistem hukum pidana materiil, sub sistem hukum pidana formil dan sub sistem hukum pelaksanaan pidana.⁴ Di Indonesia, sub sistem hukum pidana formil dan sub sistem hukum pelaksanaan pidana dikenal sebagai Sistem Peradilan Pidana atau *Criminal*

² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm 160.

³ Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Renika Cipta, Jakarta, 2010, hlm 5.

⁴ Syaiful Bakhri, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia Dalam Perspektif Pembaruan, Teori dan Praktik Peradilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm 141.

Justice System. Sistem Peradilan Pidana atau Criminal Justice System merupakan pelaksanaan penegakan hukum pidana di Indonesia. Menurut Mardjono Reksodiputro, sistem peradilan pidana merupakan sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga permasyarakatan sebagai komponen pengendalian.⁵ Pengendalian yang dimaksudkan adalah mengendalikan, menyelesaikan serta menanggulangi kejahatan di kehidupan masyarakat yang sejahtera dan toleran.

Sistem peradilan pidana di Indonesia sudah sejak lama menggunakan pendekatan retributif, pendekatan retributif ini merupakan alasan kenapa pemidanaan di Indonesia selalu berujung pemidanaan, sistem peradilan pidana yang menggunakan pendekatan retributif mempunyai banyak kelemahan, salah satunya adalah tidak dilibatkannya partisipasi korban dan pelaku tindak pidana secara langsung dalam penyelesaian perkara. Selain itu, sistem peradilan pidana yang menggunakan pendekatan retributif masih sering dianggap tidak mewakili aspirasi korban dan juga sanksi pidana yang dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana juga dianggap tidak memberikan keuntungan atau manfaat yang dapat berguna bagi pelaku tindak pidana.

Hal-hal tersebut yang membuktikan bahwa baik korban maupun pelaku tindak pidana masih menunjukkan ketidakpuasan terhadap sistem peradilan pidana di Indonesia. Penanganan perkara pidana terhadap tindak pidana berdasarkan *Criminal Justice System* atau Sistem Peradilan Pidana Indonesia masih jauh dari kata sempurna. Pendekatan secara retributif membuat penanganan terhadap tindak pidana

⁵ Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Melihat Kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum Dalam Batas-Batas Toleransi)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm 1.

hampir selalu berujung dengan pemidanaan, baik itu denda maupun penjara. Hal ini bisa dilihat dari pola pikir kebanyakan aparat penegak hukum yang pemahamannya terkait penanganan terhadap tindak pidana harus berujung pemidanaan atau diproses melalui jalur litigasi. Padahal, pidana penjara tidak selalu menjadi solusi terbaik yang dapat membuat keadaan menjadi seperti semula atau bahkan lebih baik bagi semua pihak, baik korban maupun pelaku.

Konsep penanganan perkara berujung pemidanaan, tidak memandang bulu, konsep itu tetap berlaku untuk kasus-kasus tindak pidana sederhana dan hanya menimbulkan sedikit kerugian. Walaupun demikian, hal ini sama sekali tidak menyalahi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku karena sudah memenuhi Asas Legalitas (Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundangundangan yang telah ada sebelum perbuatan dilakukan). Tetapi, dalam kenyataannya proses seperti ini sangat mencederai rasa keadilan terhadap masyarakat Indonesia. Banyak kasus-kasus di Pengadilan yang mencederai rasa keadilan khususnya masyarakat kecil. Keadilan sering tidak berpihak dengan masyarakat kecil. Keadilan lebih banyak didekati dari perspektif prosedural bukan keadilan substansial.

Sanksi hukum yang sering diberikan kepada pelaku tindak pidana adalah berupa pemidanaan. Namun pada kenyataannya, sanksi pemidanaan tidak memberikan dampak yang positif atau bermanfaat bagi ketertiban hukum di Indonesia, hal ini dilihat dari angka kejahatan di Indonesia setiap harinya kian meningkat. Karena permasalahan itulah muncul sebuah ide atau gagasan untuk memberikan sanksi hukum yang lebih memberikan dampak positif atau bermanfaat bagi para pelaku tindak pidana, untuk menggeser konsep pemikiran atau paradigma bahwa orang yang

melakukan kejahatan sederhana dan/atau kejahatan yang menimbulkan kerugian yang relatif kecil harus dimasukkan ke penjara. Ide atau gagasan tersebut adalah sanksi berupa pemulihan situasi sebagaimana sebelum terjadinya tindak pidana seperti mengembalikan kerugian yang dialami korban yang mana pemulihan ini melibatkan pihak pelaku sehingga semua pihak diikut sertakan, konsep dari sanksi tersebut dalam dunia hukum dikenal sebagai konsep keadilan restoratif atau *restorative justice*. Konsep keadilan restoratif hadir untuk mengedepankan keterlibatan korban dan pelaku sebagai respon atas persoalan tersebut.

Seiring perkembangan hukum di Indonesia, arah kebijakan hukum bertujuan untuk menjadikan hukum sebagai aturan yang memberi perlindungan dan menjamin keadilan bagi setiap warga negara Indonesia. Indonesia sebagai negara berkembang tentunya memerlukan berbagai pemikiran baru dalam menciptakan kebijakan hukum yang sejalan dengan perkembangan zaman. Sehingga setiap kebijakan baru tetap relevan dengan zamannya dan juga tidak tertinggal dengan cepatnya laju globalisasi. Penyelesaian perkara pidana dengan konsep keadilan restoratif sudah mulai diterapkan di Indonesia, hal itu bisa dilihat dari terciptanya produk-produk hukum yang menerapkan konsep keadilan restoratif. Adapun peraturan perundang-undangan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia yang menganut konsep keadilan restorative antara lain sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak
2. Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif

3. Keputusan Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1691/DJU/SK/PS.00/12/2020 tentang Pemberlakuan Pedoman Penerapan Keadilan Restoratif
4. Surat Edaran Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor SE/8/VII/2018 Tahun 2018 tentang Penerapan Keadilan Restoratif dalam Penyelesaian Pidana

Berdasarkan banyaknya produk hukum diatas yang menerapkan konsep keadilan restoratif, bisa dikatakan bahwa sistem peradilan pidana Indonesia sudah bergeser paradigmanya, dari retributive justice kearah restorative justice. Restorative justice atau 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. Konsep ini dapat menjadi solusi dari permasalahan sistem pemidanaan di Indonesia, yakni dalam hal penghentian penuntutan.

Penghentian penuntutan dalam perundang-undangan Indonesia terbagi menjadi dua, yaitu penghentian penuntutan atau pengesampingan perkara demi kepentingan hukum dan pengesampingan perkara demi kepentingan umum. Penghentian penuntutan atau pengesampingan perkara demi kepentingan hukum diatur dalam Pasal 14 huruf h dan Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP, sedangkan untuk pengesampingan perkara demi kepentingan umum diatur dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI. Dari kedua pengaturan penghentian penuntutan tersebut, belum ada satupun yang menggunakan pendekatan keadilan restoratif. Maka dapat dikatakan bahwa terdapat kekosongan hukum terhadap pengaturan penghentian

penuntutan berdasarkan keadilan restoratif di tingkat Undang-Undang.

Pada tahun 2020, Jaksa Agung mengeluarkan Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Peraturan ini diharapkan menjadi jalan tengah yang dapat memenuhi baik kepentingan umum maupun kepentingan hukum, karena perwujudan dari keadilan restoratif itu dilakukan dengan menimbang antara kepastian hukum (*rechtmatigheids*) dan kemanfaatannya (*doelmatigheids*). Salah satu penerapan hal tersebut adalah terdapat pengaturan mengenai tata cara perdamaian. Hal ini selaras dengan konsep keadilan restoratif yang mengedepankan partisipasi aktif dari kedua pihak dalam menyelesaikan suatu tindak pidana agar mencapai keadilan bagi korban ataupun pelaku tanpa menghilangkan serta melindungi hak-hak keduanya.

Akan tetapi, Peraturan Jaksa ini belum dapat terlaksana dengan baik, karena Peraturan Jaksa tidak mempunyai kekuatan hukum yang kuat dan juga dapat dikatakan bahwa terdapat kekosongan hukum terhadap pengaturan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif di tingkat Undang-Undang karena hanya diatur dalam Perja. Maka dari itu, perlu pembaharuan dalam peraturan perundangan-undangan di Indonesia yang dapat membuat penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif ini terlaksana dengan baik. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang mengatur tentang Kejaksaan sudah seyogyanya menjadi sasaran pembaharuan yang tepat, karena kejaksaan merupakan pelaksana asas dominus litis dan mempunyai kewenangan dalam hal penuntutan.

Pada saat ini DPR dan Pemerintah sudah memulai merancang perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004

tentang Kejaksaan RI, hal ini bisa dilihat dan diakses dari website DPR. Namun, dalam Rancangan Undang-Undang ini penerapan konsep keadilan restoratif masih belum mengarah secara jelas akan diterapkan di bagian apa saja dan proses apa saja, keadilan restoratif hanya disebutkan dalam Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal 37 ayat (1) Rancangan Undang-Undang Kejaksaan yaitu : “Perwujudan dari keadilan restoratif yang penuntutan itu dilakukan dengan menimbang antara kepastian hukum (*rechtmatigheids*) dan kemanfaatannya (*doelmatigheids*). Selain itu, pengaturan mengenai penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif pun belum diatur dalam Rancangan Undang-Undang tersebut.

Menurut Hikmahanto Juwana, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, masalah penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif terkait dengan sistem peradilan pidana yang diatur dalam beberapa Undang-Undang. Itu sebabnya, materi muatan mengenai keadilan restoratif yang diatur dalam Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif dinaikkan levelnya dan dimasukkan ke dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Hal itu disampaikan dalam diskusi mengenai RUU Kejaksaan yang diselenggarakan oleh Aliansi Publik Indonesia.⁶

Berdasarkan uraian diatas, ketentuan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif yang diatur dalam Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020 perlu diatur atau

⁶ Yasin, Muhammad, 2020, Penghentian Penuntutan Demi Restorative Justice Perlu Masuk RUU Kejaksaan (Online), Hukum Online ,<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5f90e1d9d0e8f/penghentian-penuntutan-demiirestorative-justice-i-perlu-masuk-ruu-kejaksaan/> (9 November 2020).

dimasukkan ketentuannya dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia karena Undang-Undang tersebut sudah tidak relevan dan perlu pembaharuan. Dengan memasukkan ketentuan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif diharapkan dapat mewujudkan keadilan, kepastian hukum serta kemanfaatan bagi seluruh masyarakat Indonesia, khususnya masyarakat yang miskin dan juga masyarakat yang tergolong kelompok rentan. Maka, penulis terdorong untuk mengangkat topik ini ke dalam karya tulis dalam bentuk buku dengan judul

B. Membangun Masa Depan Hukum Indonesia

Dalam upaya membangun masa depan hukum Indonesia, fokus kajian dalam buku ini adalah pada penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dalam konteks pembaharuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Permasalahan yang diangkat mencakup urgensi pengaturan penghentian penuntutan dengan landasan keadilan restoratif, serta evaluasi kebijakan formulasi terkait di masa depan.

Tujuan kajian ini terbagi menjadi dua, pertama, menganalisis urgensi pengaturan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dalam pembaharuan Undang-Undang Kejaksaan. Kedua, menganalisis kebijakan formulasi penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif untuk masa yang akan datang. Manfaatnya mencakup kontribusi teoritis terhadap pemahaman hukum pidana formil dan praktis dengan memberikan panduan bagi jaksa, pengetahuan bagi masyarakat, dan pembelajaran bagi mahasiswa.

Dalam tulisannya, Peter Mahmud Marzuki menggambarkan kajian hukum sebagai kegiatan know-how

dalam ilmu hukum. Kajian dalam buku ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan fokus pada perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum primer menggunakan undang-undang dan regulasi terkait, sedangkan bahan hukum sekunder mencakup rancangan undang-undang, literatur, jurnal, artikel, dan berbagai pendapat ahli. Sementara itu, bahan hukum tersier digunakan untuk memberikan penjelasan pada bahan hukum primer dan sekunder.

Definisi konseptual dalam buku ini mencakup pengertian penghentian penuntutan, keadilan restoratif, sistem peradilan pidana, rancangan undang-undang, kebijakan formulasi, dan lanjut usia.

C. Konsep-Konsep Penting dalam Sistem Hukum Pidana

Dalam ranah konsep hukum pidana, terdapat beberapa definisi yang mendasari pemahaman dan pengaturan suatu sistem peradilan. Pertama, "Penghentian Penuntutan," sebagaimana diatur dalam Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP, merupakan tindakan penuntut umum untuk menghentikan proses penuntutan apabila tidak ada cukup bukti atau peristiwa yang ternyata bukan merupakan tindak pidana, dan hal ini diwujudkan melalui surat ketetapan. Kedua, "Keadilan Restoratif" sebagaimana didefinisikan dalam Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020, menjadi pendekatan penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak terkait, dengan fokus pada pemulihan keadaan semula dan bukan pembalasan. Ketiga, "Sistem Peradilan Pidana," seperti yang dikemukakan oleh Muladi, mencirikan suatu jaringan peradilan yang menggunakan hukum pidana sebagai sarana utama, mencakup aspek materiil, formil, dan pelaksanaan pidana. Keempat, "Rancangan Undang-Undang" adalah inisiatif undang-undang

yang diajukan untuk dipertimbangkan. Kelima, "Kebijakan Formulasi" mengacu pada langkah-langkah yang diambil oleh pihak legislatif dalam merumuskan norma-norma hukum pidana. Terakhir, "Lanjut Usia," sebagaimana diartikan oleh Pasal 1 angka 2 UU No. 13 Tahun 1998, merujuk pada seseorang yang telah mencapai usia 60 tahun ke atas. Konsep-konsep ini menjadi elemen krusial dalam memahami dan merancang sistem hukum pidana yang adil dan efektif.

BAB II

TRANSFORMASI PENGHENTIAN PENUNTUTAN DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA

A. Sistem Peradilan Pidana

1. Pengertian, Fungsi, dan Tujuan Sistem Peradilan Pidana

Sistem peradilan pidana pada dasarnya merupakan sebuah sistem. Berkenaan dengan istilah sistem peradilan pidana atau criminal justice system tidak terpisah dari istilah sistem yang digambarkan oleh Davies et.al sebagai *“the word system conveys an impression of a complex to end”* artinya bahwa kata *“system”* menunjukkan adanya suatu kesan dari objek yang kompleks lainnya dan berjalan dari awal sampai akhir.¹ Sistem peradilan pidana merupakan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan yang menggunakan dasar pendekatan sistem.

Pendekatan sistem yang dimaksud adalah bahwa penanggulangan kejahatan dilakukan dengan melibatkan sub-sub sistem didalamnya sebagai suatu kesatuan yang saling berhubungan dan saling mempengaruhi antara sub-sub sistem tersebut agar dapat menjalankan fungsinya sebagai sebuah sistem. Pendekatan sistem peradilan pidana membutuhkan pola-pola yang beragam, baik yang berhubungan dengan

¹ Davies et.al., *Criminal Justice and Introduction to the Criminal Justice System in England and Wales*, Longman Group Limited, London, 1995, hlm 4

pidana, pemulihan tersangka/terdakwa sampai pada sektor pertimbangan biaya proses peradilan.²

Sistem peradilan pidana memiliki beberapa definisi menurut para ahli antara lain:

- a. Romington dan Ohlin Menurut Romington dan Ohlin, *Criminal Justice System* atau sistem peradilan pidana dapat diartikan pemakaian pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik 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.³
- b. Mardjono Reksodiputro Menurut Mardjono Reksodiputro, sistem peradilan pidana adalah sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembagalembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan permasyarakatan terpidana.⁴
- c. Muladi Menurut Muladi, sistem peradilan pidana merupakan suatu jaringan peradilan yang menggunakan hukum pidana sebagai sarana utamanya, baik hukum pidana materiil, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana.⁵
- d. Rusli Muhammad Menurut Rusli Muhammad, sistem peradilan pidana merupakan jaringan peradilan yang

² Malcolm Davies, Hazel Croall dan Jane Tyrer, *Criminal Justice: An Introduction to The Criminal Justice System in England and Wales*, Pearson Education Limited, London, 2005, hlm 17

³ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System): Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionalisme*, Bina Cipta, Jakarta, 1996, hlm 15.

⁴ Mardjono Reksodiputro, loc.cit

⁵ Muladi, op.cit, hlm 18.

bekerja sama secara terpadu di antara bagian-bagiannya untuk mencapai tujuan tertentu baik jangka pendek maupun jangka pendek.⁶

- e. Romli Atmasasmita Menurut Romli Atmasasmita, criminal justice system atau sistem peradilan pidana adalah suatu sistem yang ada dalam masyarakat yang memiliki fungsi untuk menanggulangi kejahatan.⁷
- f. Hagan Menurut Hagan, criminal justice system adalah interkoneksi antara setiap keputusan dari setiap instansi yang terlibat dalam proses peradilan pidana.⁸

Sistem Peradilan Pidana mempunyai beberapa karakteristik, berikut karakteristik sistem peradilan pidana menurut Romli Atmasasmita:⁹

- a. Titik berat pada koordinasi dan sinkronisasi komponen peradilan pidana;
- b. Pengawasan dan pengendalian penggunaan kekuasaan oleh komponen peradilan pidana;
- c. Efektivitas sistem penanggulangan kejahatan lebih utama dari efisiensi penyelesaian perkara; dan
- d. Penggunaan hukum sebagai instrument untuk memantapkan the administration of justice.

Selain itu juga terdapat beberapa karakteristik sistem peradilan pidana menurut Bambang Sugiri:¹⁰

⁶ Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm 13.

⁷ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm 15.

⁸ Romli Atmasasmita, *Strategi Pembinaan Pelanggar Hukum dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 1982, hlm 70.

⁹ Romli Atmasasmita, *op.cit.*, hlm 19

- a. Sistem Peradilan Pidana adalah sistem yang bertujuan (*Purposed System*), bergerak kearah yang sama baik jangka pendek (rehabilitasi, resosialisasi, dll), jangka menengah (penanggulangan kejahatan), dan jangka panjang (*social welfare*).
- b. Sistem Peradilan Pidana sebagai sistem yang abstrak (*Abstract System*) memperjuangkan nilai-nilai tertentu, ide-ide, gagasan, filosofi yang mencerminkan ide suatu bangsa.
- c. Sistem Peradilan Pidana merupakan sistem yang terbuka (*Open System*). Sistem ini dipengaruhi oleh lingkungan, peka terhadap pengaruh lingkungan. Sistem ini juga dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor baik politik, budaya, ekonomi, dan lain-lain.

Sistem peradilan pidana sebagai sebuah sistem tentu mempunyai tujuan yang ingin dicapai. Menurut Mardjono Reksodiputro, berikut tujuan dari sistem peradilan pidana:¹¹

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

Tujuan akhir dari sistem peradilan pidana dalam jangka panjang yakni mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang merupakan tujuan kebijakan sosial dalam jangka pendek yakni mengurangi terjadinya kejahatan dan residivisme; dan jika

¹⁰ Bambang Sugiri, Materi Perkuliahan Sistem Peradilan Pidana, Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

¹¹ Mardjono Reksodiputro, op.cit., Hlm 3-4

tujuan ini tidak tercapai maka dapat di pastikan bahwa sistem itu tidak berjalan secara wajar.¹²

2. Model-Model Sistem Peradilan Pidana

Dalam sistem peradilan pidana dikenal model-model yang menjadi dasar untuk membangun suatu hukum acara pidana. Model ini pada dasarnya merupakan rincian konsep yang lebih operasional bagaimana menyelesaikan suatu kasus pidana.¹³ Herbert L. Pecker adalah salah seorang professor hukum dan kriminolog Amerika yang membagi model dalam criminal justice system atau sistem peradilan pidana menjadi 2 (dua) model, yaitu *Crime Control Model* (yang untuk selanjutnya disebut CCM) dan *Due Process Model* (yang untuk selanjutnya disebut DPM).¹⁴

a. *Crime Control Model* (CCM)

Crime Control Model (CCM) didasarkan pada pernyataan bahwa tingkah laku kriminal haruslah ditindak, dan proses peradilan pidana merupakan jaminan positif bagi ketertiban umum. Untuk mencapai tujuan yang amat tinggi ini, maka CCM menyatakan bahwa perhatian utama haruslah ditujukan pada efisiensi.¹⁵ *Crime control model* memiliki karakteristik efisiensi, mengutamakan kecepatan dan *presumption of guilt* sehingga tingkah laku kriminal

¹² 3 Ali Zaidan, *Menuju Pembaruan Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm 16

¹³ Luhut M.P. Pangaribuan, *Hukum Acara Pidana: Surat Resmi Advokat di Pengadilan*, Pasasa Sinar Sinanti, Jakarta, 2014, hlm 22

¹⁴ L. Packer, Herbert, *The Limits of the Criminal Sanction*, Stanford University Press, California, hlm 152

¹⁵ Michael Barama, *Model Sistem Peradilan Pidana Dalam Perkembangan*, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3, Nomor 8, Januari-Juni 2016, hlm 11.

harus segera ditindak dan si tersangka dibiarkan sampai ia sendiri yang melakukan perlawanan.¹⁶

CCM menggunakan tipe "*affirmative model*" yang selalu menekankan pada eksistensi dan penggunaan kekuasaan pada setiap sudut dari proses peradilan pidana, dan dalam model ini kekuasaan legislatif sangat dominan. Dengan *affirmative model*, eksistensi kekuasaan dan penggunaan kekuasaan justru secara maksimal.¹⁷

b. Due Process Model (DPM)

Model ini menitikberatkan pada hak-hak individu dan berusaha melakukan pembatasan-pembatasan terhadap wewenang penguasa. Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa proses pidana harus dapat diawasi atau dikendalikan oleh hak-hak asasi manusia dan tidak hanya ditekankan pada maksimal efisiensi belaka seperti dalam CCM melainkan pada prosedur penyelesaian perkara. Pada DPM didasarkan pada prinsip *presumption of innocence* sebagai dasar nilai sistem peradilan.¹⁸

Model proses hukum cenderung menekankan pada elemen proses yang bersifat bertentangan (*adversarial*) sebagai hal yang sentral. ¹⁹DPM menggunakan tipe "*negative model*" yang selalu menekankan pembatasan pada kekuasaan formal dan modifikasi dari penggunaan kekuasaan tersebut. Kekuasaan yang dominan dalam model ini adalah kekuasaan yudikatif dan selalu mengacu pada konstitusi.²⁰

¹⁶ Supriyanto, Perkembangan Sistem Peradilan Pidana (online), <https://media.neliti.com/media/publications/23566-ID-perkembangan-sistem-peradilan-pidana.pdf>, (10 Maret 2021), hlm 5

¹⁷ Romli Atmasismita, Bunga Rampai Hukum Acara Pidana, Binacipta, Bandung, 1983, Hlm 74.

¹⁸ Michael Barama, loc.cit..

¹⁹ L. Packer, Herbert, op.cit, hlm 157

²⁰ Luhut M.P. Pangaribuan, op.cit., hlm 92.

3. Orientasi Pidana

Dalam sistem peradilan pidana, yang dimaksud dalam orientasi pidana adalah peninjauan atau pandangan untuk menentukan sanksi atau pidana yang tepat dan benar. Herbert L. Packer memberikan dua pandangan konseptual yang masing-masing memiliki implikasi moral yang berbeda antara satu sama lain yaitu:²¹

a. Pandangan Retributif (*Retributive View*)

Menurut pandangan ini, pidana menjadi retribusi yang adil bagi kerugian yang sudah diakibatkan, pidana itu merupakan imbalan negatif terhadap tanggung jawab akan kesalahan karena orientasinya yang ke belakang inilah pandangan retributif dikatakan bersifat *backward looking* dan pemidanaannya cenderung bersifat korektif dan represif.²²

b. Pandangan utilitarian (*Utilitarian View*)

Menurut pandangan ini, pidana memiliki tujuan positif yaitu segi manfaat atau kegunaannya dan situasi atau keadaan yang ingin dihasilkan dengan dijatuhkannya pidana itu sendiri. Maka dari itu pidana harus memiliki sifat prevensi baik prevensi umum maupun prevensi khusus. Pandangan utilitarian ini berorientasi ke depan (*forward looking*).²³

Dalam perkembangannya muncul beberapa pandangan baru selain dua pandangan tersebut, yaitu:

a. Pandangan Integratif

Menurut pandangan ini pidana memiliki tujuan yang plural, yang merupakan gabungan antara pandangan utilitarian dan pandangan retributif,

²¹ L. Packer, Herber, op.cit, hlm 9.

²² Ibid, hlm 10

²³ Ibid.

pidana harus menimbulkan konsekuensi bermanfaat, keadilan tidak boleh diperoleh melalui pembebanan penderitaan dan keadilan dapat tercapai apabila tujuan yang teleological dilakukan dengan menggunakan ukuran-ukuran berdasarkan prinsip-prinsip keadilan. Tokoh yang memperkenalkan pandangan ini salah satunya adalah Prof. Muladi.

b. Pandangan Keadilan Restoratif

Menurut pandangan ini, orientasi pidana yang mendudukan korban sebagai bagian penting dari tujuan pidana. Penyelesaian perkara pidana harus menguntungkan semua pihak. Pengembalian otoritas penyelesaian pidana dari lembaga peradilan sebagai wakil negara kepada masyarakat melalui pendekatan keadilan restoratif, dimana korban dan masyarakat merupakan komponen yang harus ada dan menentukan.

4. Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

Sistem peradilan pidana dalam KUHAP adalah berupa sistem peradilan pidana terpadu (integrated criminal justice system). Sistem ini diletakan pada landasan prinsip diferensiasi fungsional di antara aparat penegak hukum sesuai dengan proses kewenangan yang diberikan Undang-Undang. ²⁴Sistem peradilan pidana di Indonesia tidak hanya diatur di dalam sebuah kitab peraturan perundang-undangan saja dalam hal ini KUHAP melainkan di dalam peraturan perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan sistem peradilan pidana.²⁵

²⁴ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP: Penyidikan Dan Penuntutan*, Sinar grafika, Jakarta, 2009, hlm 90.

²⁵ Tolib Effendi, *Sistem Peradilan Pidana: Perbandingan Komponen Dan Proses Sistem Peradilan Pidana Di Beberapa Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2013, hlm 145.

Sistem peradilan pidana di Indonesia terdiri dari hukum pidana materiil dan hukum pidana formal. Sistem peradilan pidana Indonesia menganut konsep bahwa perkara pidana adalah sengketa antara individu dan masyarakat (publik) dan akan diselesaikan oleh negara sebagai perwakilan dari publik. Sengketa itu sendiri adalah berhubungan dengan beberapa substansi dari pasal yang sudah diatur dan diancam dengan hukuman dalam hukum pidana materiil, yang saat ini ditentukan dalam KUHP dan di luar KUHP.²⁶

Dalam menyelenggarakan sistem peradilan pidana tersebut, Indonesia memiliki Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Undang - Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang - Undang Hukum Acara Pidana Indonesia memberikan rujukan terhadap instrument serta tahapan yang ada dalam proses peradilan pidana.²⁷ Sistem peradilan pidana juga membutuhkan organ sub-sistem yaitu Polisi, Jaksa, Advokat, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan.

B. Keadilan Restoratif

1. Sejarah Keadilan Restoratif

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

²⁶ Luhut M.P. Pangaribuan, *op.cit.*, hlm 18-19

²⁷ Indriyanto Seno Adji, *Arah dan Sistem Peradilan (Pidana) Terpadu Indonesia (Suatu Tinjauan Pengawasan Aplikatif dan Praktek)*, Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 2001, hlm 5.

masyarakat telah mengenal mekanisme penyelesaian perkara dengan pendekatan keadilan restoratif sejak 40 abad yang lalu. Dalam Code of Ur-Nammu, kitab hukum tertua yang ditulis sekitar tahun 2000 SM (sebelum masehi) di Sumeria. Misalnya, ditemukan kewajiban membayar ganti rugi kepada korban kejahatan kekerasan.

Pembayaran ganti rugi sebagai sanksi atas kejahatan harta benda juga ditemukan dalam *Code of Hammurabi* yang diperkirakan ditulis pada tahun 1700 SM di Babylon. Selain itu, di dalam hukum Romawi juga ditemukan ketentuan yang mewajibkan pencuri membayar dua kali lipat dari nilai obyeknya. Ketentuan tersebut dapat ditemukan pada dua belas “lempeng” gading yang dikenal sebagai “Selusin Prasasti” atau *Twelve Tables* yang ditorehkan pada tahun 449 SM.²⁸

Pada era masehi, sanksi ganti rugi dalam kejahatan dengan atau tanpa kekerasan, diperintahkan oleh Raja Clovis dengan Undang-Undang di Jerman tahun 496 M. Sanksi ganti rugi juga dapat dilihat dalam Brehon Law yang ditulis pertama kali di Irlandia Kuno sekitar tahun 600-900 M. Dalam kitab hukum tersebut dijelaskan bahwa ganti kerugian adalah cara membayar kerugian akibat segala macam kejahatan. Ganti kerugian yang lebih rinci ditulis sekitar tahun 600 M dalam Undang-Undang Ethelbert of Kent, di Inggris setelah penyerangan Normandia ke Inggris.²⁹

Perkembangan konsep pendekatan keadilan restoratif atau restorative justice juga dipengaruhi sistem badan-badan perwakilan publik dari bangsa Jerman yang menyebar kesegenap penjuru Eropa setelah kejatuhan bangsa Romawi

²⁸ I Made Agus Mahendra Iswara, *Mediasi Penal Penerapan Nilai-Nilai Restorative Justice Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Adat di Bali*, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2013, hlm 31.

²⁹ Ibid.

dan sistem peradilan yang dipergunakan oleh orang-orang India yang berdiam di lembah sungai di Hindius pada zaman purba, seperti peradaban vendic, yaitu suatu sistem penyelesaian masalah melalui pemberian sanksi terhadap siapapun yang melakukan kesalahan untuk menebus dosanya atau mengganti kerugian atau membayar hutangnya agar pelaku dapat dimaafkan, termasuk pengaruh tradisi penganut Buddhis, Tao dan Konghucu yang telah berbaur dengan pengaruh budaya barat yang kini terdapat dibelahan Asia Utara.³⁰

Menurut Andi Hamzah, akar restorative justice sudah ada sejak dahulu kala, baik di Eropa, Timur Tengah, maupun Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari sistem penyelesaian perkara yang berlaku pada masa lalu dimana tidak ada bedanya antara gugatan perdata dan tuntutan pidana. Keduanya sama-sama diajukan oleh pihak yang merasa dirugikan akibat terjadinya kejahatan dalam perkara pidana maupun akibat adanya perbuatan melawan hukum atau wanprestasi dalam perkara perdata.

Dalam hal ini, di Jerman terkenal adagium “wo kein kiager ist, ist kein richter” artinya jika tidak ada pengaduan, maka tidak ada hakim. Dengan demikian, jika terjadi perdamaian diantara para pihak, misalnya ganti kerugian kepada korban atau ada pemafaan, maka perkara dianggap selesai karena tidak adanya pengaduan.³¹

³⁰ Rufinus Hotmalana Hutauruk, Penanggulangan Kejahatan Korporasi Melalui Pendekatan Restoratif Suatu Terobosan Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm 104.

³¹ Andi Hamzah, Restorative Justice dan Hukum Pidana Indonesia, makalah disajikan dalam Seminar Nasional “Peran Hakim dalam Meningkatkan Profesionalitas Menuju Paradigma Yang Agung”, IKAHI, Jakarta, 25 April 2012, hlm 1.

Menurut G. Widiartana, pengertian umum keadilan restoratif pertama kali dikemukakan oleh Barnett, ketika ia menunjuk pada prinsip-prinsip tertentu yang digunakan oleh para praktisi hukum di Amerika dalam melakukan mediasi antara korban dan pelaku tindak pidana. Tetapi perkembangan pemikiran mengenai keadilan restoratif itu sendiri sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari munculnya gerakan Abolisionis yang ingin menggantikan hukum pidana dengan sarana lain dalam penanggulangan kejahatan serta munculnya ilmu baru, yaitu Viktomologi. Meskipun demikian, para Abolisionis mempunyai pendapat yang sama, yaitu penyelesaian kejahatan dengan menggunakan sarana penal tidak dapat mengatasi persoalan.³²

2. Pengertian Keadilan Restoratif

Terminologi keadilan restoratif dapat diartikan dalam dua pengertian yaitu sebagai berikut:

- a. Diartikan dalam konteks proses penyelesaian masalah. Dalam konteks penyelesaian masalah, keadilan restoratif diterjemahkan menjadi peradilan restoratif, seperti halnya *criminal justice system* diterjemahkan menjadi sistem peradilan pidana, dan *juvenile justice* menjadi peradilan anak.
- b. Diartikan dalam konteks produk dari proses penyelesaian masalah berupa tipe atau kualitas hasil penyelesaian masalah.

Dalam konteks produk, *retributive justice* diterjemahkan menjadi keadilan retributif, dan *restorative justice*

³² G. Widiartana, *Viktomologi : Perspektif Korban Dalam Penanggulan Kejahatan*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009, hlm 2.

diterjemahkan menjadi keadilan restoratif. Berikut pandangan para ahli terkait pengertian keadilan restoratif:

- a. Moh. Hatta Keadilan restoratif adalah konsep pemikiran yang merespon pengembangan sistem peradilan pidana dengan menitikberatkan pada ketertiban masyarakat dan korban yang merasa terpinggirkan oleh mekanisme kerja sistem peradilan pidana saat ini³³.
- b. Bagir Manan Secara konseptual, keadilan restoratif berisi gagasan dan prinsip yaitu membangun partisipasi bersama antara pelaku, korban, serta kelompok masyarakat untuk menyelesaikan suatu peristiwa atau tindak pidana. Menempatkan pelaku, korban, dan masyarakat sebagai stakeholder yang bekerja bersama dan langsung berusaha menemukan penyelesaian yang dipandang adil bagi semua pihak. Mendorong pelaku bertanggung jawab terhadap korban atau peristiwa atau tindak pidana yang telah menimbulkan cedera atau kerugian terhadap korban, serta membangun tanggung jawab untuk tidak mengulangi lagi perbuatan pidana yang pernah dilakukan.³⁴
- c. M. Nasir Djamil Keadilan restoratif adalah penyelesaian tindak perkara dengan melibatkan pelaku, korban, atau keluarga mereka dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali kepada keadaan semula, dan bukan pembalasan.³⁵
- d. Tony Marshall Keadilan restoratif adalah suatu konsep penyelesaian suatu tindak pidana tertentu yang melibatkan

³³ Moh. Hatta, *Kapita Selekta Pembaharuan Hukum Pidana dan Sistem Pemidanaan*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2016, hlm 164

³⁴ 5 Prija Djamika, *Mediasi Penal Untuk Penyelesaian Perkara Penghinaan Oleh Pers, Selaras*, Malang, 2014, hlm 115.

³⁵ M. Nasir Djamil, *Anak Bukan Untuk Di Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 132

semua pihak yang berkepentingan untuk bersama-sama mencari pemecahan dan sekaligus mencari penyelesaian dalam menghadapi kejadian setelah timbulnya tindak pidana tersebut serta bagaimana mengatasi implikasinya di masa yang akan datang.³⁶

Selain dari pengertian keadilan restoratif berdasarkan para ahli, penulis juga akan menyebutkan beberapa pengertian keadilan restoratif berdasarkan peraturan perundang-undangan Indonesia, diantaranya sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 disebutkan bahwa “Keadilan Restoratif adalah penyelesaian perkara pidana tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku atau korban dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan bukan pembalasan.”

- b. Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

Dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa “Keadilan Restoratif adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku atau korban dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan bukan pembalasan.”

³⁶ Marshall, Tony, 1999, Restorative Justice : An Overview (Online), Restorative Justice, <http://www.restorativejustice.org>, (15 November 2020)

Dari berbagai pendapat para ahli dan juga penjelasan peraturan perundang-undangan diatas, penulis dapat mendefinisikan bahwa keadilan restoratif adalah suatu pendekatan penyelesaian perkara pidana yang bertujuan untuk memulihkan kembali keadaan seperti sebelum terjadi kejahatan yang didalamnya termasuk perbaikan atau pergantian kerugian yang diderita oleh korban, pengakuan pelaku terhadap luka yang diderita oleh masyarakat akibat tindakannya, dan juga menciptakan keadilan serta perdamaian di dalam masyarakat.

3. Dasar Hukum Keadilan Restoratif

Konsep keadilan restoratif sudah mulai diterapkan dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak;
- b. Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif;
- c. Keputusan Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1691/DJU/SK/PS.00/12/2020 tentang Pemberlakuan Pedoman Penerapan Keadilan Restoratif; dan
- d. Surat Edaran Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor SE/8/VII/2018 Tahun 2018 tentang Penerapan Keadilan Restoratif dalam Penyelesaian Pidana.

4. Konsep Keadilan Restoratif

Sebagai suatu pemikiran yang dimunculkan untuk menentang pendekatan retributif dalam penggunaan hukum pidana guna penanggulangan tindak pidana, prinsip-prinsip yang dikemukakan oleh keadilan restoratif berbeda dengan prinsip-prinsip yang dikemukakan dalam keadilan retributif.³⁷

³⁷ G. Widiartana, *op.cit.*, hlm 25.

Secara konsep, keadilan restoratif berbeda dengan keadilan retributif. Perbedaan tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:³⁸

- a. Melihat tindakan kriminal secara komprehensif, tidak saja mendefinisikan kejahatan sebagai pelanggaran hukum semata, namun juga memahami bahwa pelaku merugikan korban, masyarakat, dan bahkan dirinya sendiri.
- b. Melibatkan banyak pihak dalam merespon kejahatan, tidak hanya sebatas urusan pemerintah dan pelaku kejahatan, namun juga korban dan masyarakat.
- c. Mengukur kesuksesan dengan cara yang berbeda, tidak hanya dari seberapa besar hukuman dijatuhkan, namun juga mengukur seberapa kerugian dapat dipulihkan atau dicegah.

Selain itu, perbedaan yang mendasar antara keadilan restoratif dengan keadilan retributif adalah keadilan retributif menekankan keadilan pada pembalasan dan penyelesaian masalah hukum tidak seimbang, sedangkan keadilan restoratif menekankan keadilan pada perbaikan atau pemulihan keadaan, berorientasi kepada korban, memberikan kesempatan kepada pelaku untuk mengungkapkan rasa sesalnya pada korban dan korban untuk bertemu untuk mengurangi permusuhan dan kebencian, mengembalikan keseimbangan dalam masyarakat, dan juga melibatkan anggota masyarakat dalam upaya pemulihan.

Seiring berjalannya waktu, telah terjadi pergeseran paradigma terkait sistem peradilan pidana. Konsep keadilan restoratif telah dianggap menjadi model atau mekanisme

³⁸ Rena Yulia, Penerapan Keadilan Restoratif Dalam Putusan Hakim: Upaya Penyelesaian Konflik Melalui Sistem Peradilan Pidana, Kajian Putusan MA Nomor 653/K/Pid/2011, Jurnal Yudisial, Volume 5, No 2, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2012, hlm 233.

sistem peradilan pidana paling mutakhir dalam menangani perkara-perkara pidana saat ini. Berbeda dengan sistem yang ada, pendekatan ini menitikberatkan pada adanya partisipasi langsung semua pihak, yaitu pelaku, korban, dan juga masyarakat yang tertindas dengan mekanisme penyelesaian perkara pidana pada sistem peradilan pidana.

Restorative Justice atau Keadilan restoratif menekankan pada kesejahteraan dan keadilan. Korban tindak pidana berhak menuntut ganti rugi kepada pelaku tindak pidana yaitu kerugian yang telah dideritanya, sedangkan pelaku tindak pidana wajib mengganti kerugian yang disebabkan olehnya kepada korban dan juga bertanggungjawab kepada masyarakat agar situasi dapat kembali seperti sebelum tindak pidana dilakukan. Keadilan restoratif dianggap sebagai model penghukuman modern yang lebih manusiawi dibandingkan dengan keadilan retributif yang digunakan dalam sistem peradilan pidana saat ini.

Burt Galaway dan Joe Hudson menyatakan bahwa konsep keadilan restoratif memiliki unsur-unsur yang sangat mendasar, yaitu:³⁹

- a. Tindak pidana dipandang sebagai suatu konflik atau pertentangan antara individu-individu yang mengakibatkan kerugian kepada para korban, masyarakat, dan para pelaku tindak pidana itu sendiri;
- b. Tujuan dari proses (criminal justice) haruslah menciptakan perdamaian di dalam masyarakat dengan memperbaiki kerugian yang diakibatkan oleh konflik itu; dan

³⁹ . Galaway, Burt dan Hudson, Joe, 1990, *Restitution and Reconciliation* (Online), <http://www.restorativejustice.org>, (15 November 2020)

- c. Proses tersebut harus menunjang partisipasi aktif oleh para korban, pelaku, dan masyarakat untuk menemukan pemecahan terhadap konflik yang bersangkutan.

Dari penjelasan Burt Galaway dan Joe Hudson diatas, penulis dapat memaknai bahwa tindak pidana tidak lagi harus selalu dipandang sebagai suatu perbuatan yang harus diberi sanksi oleh negara karena penjatuhan pidana tidak memberikan perbaikan terhadap pelaku tindak pidana, namun juga tidak menyangkal bahwa penjatuhan pidana dalam kondisi tertentu tetap diperlukan. Keadilan restoratif lebih menekankan penyelesaian konflik daripada penjatuhan pidana penjara karena tindak pidana dilihat sebagai suatu perbuatan yang harus dipulihkan melalui ganti rugi atau jenis sanksi lain yang akan lebih bermanfaat dalam penanggulangan kejahatan daripada pidana penjara.

Keadilan Restoratif juga menekankan pada hak asasi manusia dan kebutuhan untuk mengenali dampak dari ketidakadilan sosial dan dalam cara-cara yang sederhana untuk mengembalikan mereka, daripada secara sederhana memberikan pelaku keadilan formal atau hukum dan korban tidak mendapatkan keadilan apapun. Keadilan restoratif juga mengupayakan untuk mengembalikan keamanan korban, penghormatan pribadi, martabat dan yang lebih penting adalah sense of control.⁴⁰

Menurut Sarre, “restorative justice is concerned with rebuilding relationships after an offence, rather driving a wedge between offenders and their communities, which is the hallmark of modern criminal justice systems” artinya keadilan

⁴⁰ Septa Chandra, *Restorative Justice: Suatu Tinjauan Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia*, Volume 2, No 2, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2013.

restoratif berkaitan dengan bagaimana membangun kembali hubungan setelah terjadi suatu tindak pidana, bukannya membangun tembok pemisah antara para pelaku tindak pidana dengan masyarakat mereka, yang merupakan tanda/karakteristik dari sistem-sistem peradilan pidana modern.

Dalam ilmu hukum, keadilan restoratif bertujuan untuk memulihkan kembali keadaan atau tatanan masyarakat seperti sebelum terjadi tindak pidana. Keadilan restoratif mendasarkan jenis pemidanaan berupa pelayanan masyarakat, ganti rugi, dan bentuk lain selain dari hukuman penjara, dengan membiarkan terpidana untuk tetap aktif dalam masyarakat.⁴¹ Menerapkan keadilan restoratif dapat memberikan keadilan yang membahagiakan bagi para pihak yang berkonflik, yaitu pelaku dan korban, bahkan keadilan tersebut bisa dirasakan oleh masyarakat.

Menurut Widiartana, dalam keadilan restoratif, pelaku, korban, dan masyarakat dianggap sebagai pihak-pihak yang berkepentingan dalam penyelesaian tindak pidana, disamping negara sendiri. Keterlibatan pihak-pihak tersebut dalam penyelesaian tindak pidana dianggap bernilai tinggi. Selain itu, cara pandang keadilan restoratif menuntut usaha kerja sama masyarakat dan pemerintah untuk menciptakan suatu lingkungan yang memungkinkan korban dan pelaku dapat melakukan rekonsiliasi konflik dan menyelesaikan kerugian mereka dan sekaligus menciptakan rasa aman dalam masyarakat. Meskipun demikian, keterlibatan korban dalam proses pemidanaan perlu diatur secara hati-hati supaya tidak menimbulkan viktimisasi sekunder yang akan menambah berat

⁴¹ O.C. Kaligis, *Perlindungan Hukum Atas Hak Asasi Tersangka, Terdakwa, dan Terpidana*, Alumni, Bandung, 2006, hlm 125.

penderitaan korban setelah yang bersangkutan mengalami penderitaan akibat tindak pidana.⁴²

Berikut prinsip-prinsip yang dikemukakan oleh keadilan restoratif dalam penyelesaian tindak pidana, antara lain sebagai berikut:

- a. Prinsip Penyelesaian Yang Adil (Due Process) Dalam proses penyelesaian tindak pidana melalui pendekatan keadilan restoratif, proses peradilan harus menghormati hak-hak tersangka maupun korban, antara lain tersangka mempunyai hak diperlakukan sebagai orang yang tidak bersalah hingga adanya vonis yang menyatakan demikian dan memiliki kekuatan hukum tetap, mempunyai hak untuk membela diri, mendapatkan hukuman seadil-adilnya, serta selalu diberikan perlindungan tertentu ketika dihadapkan pada penuntutan dan penghukuman.
- b. Perlindungan yang Setara Dalam proses penyelesaian tindak pidana melalui pendekatan keadilan restoratif, keadilan harus timbul dari suatu proses saling memahami akan makna dan tujuan keadilan itu, tanpa memandang suku, jenis kelamin, agama, asal bangsa, dan kedudukan sosial lainnya.⁴³
- c. Hak-Hak Korban Dalam proses penyelesaian masalah melalui pendekatan keadilan restoratif, hak-hak korban perlu mendapat perhatian karena korban adalah pihak yang berkepentingan yang seharusnya mempunyai kedudukan (hukum) dalam proses penyelesaiannya. Pada sistem peradilan pidana pada umumnya, ditengarai bahwa korban tidak menerima perlindungan yang setara dari pemegang wewenang sistem peradilan pidana, sehingga kepentingan yang hakiki dari korban sering terabaikan dan kalaupun itu

⁴² G. Widiartana, *op.cit.*, hlm 10

⁴³ Rufinus Hotmalana Hutauruk, *op.cit.*, hlm 127

ada hanya sekedar pemenuhan sistem administrasi atau manajemen peradilan pidana.⁴⁴

- d. Proporsionalitas Dalam proses penyelesaian masalah melalui pendekatan keadilan restoratif, tidak semuanya dapat dipukul rata dengan suatu standar yang dinilai tidak proporsional, apabila seseorang melakukan tindak pidana “ringan” maka sanksi yang diberikan haruslah sesuai dengan kejahatan yang dilakukan yaitu sanksi yang “ringan”.

Sedangkan menurut Widiartana yang mengutip pendapat dari Tony F. Marshall, prinsip-prinsip yang ada pada keadilan restoratif dalam penggunaan hukum pidana adalah sebagai berikut:⁴⁵

- a. Adanya keterlibatan secara personal diantara para pihak, yaitu pelaku dan korban (termasuk keluarganya) serta masyarakat, dalam penyelesaian kasusnya;
- b. Kejahatan dilihat menurut konteks sosialnya;
- c. Orientasi penyelesaian kasus adalah ke masa depan; dan
- d. Adanya fleksibilitas dalam penyelesaian kasus.

5. Tujuan Keadilan Restoratif

Menurut KBBI, tujuan artinya arah; haluan; maksud; atau tuntutan. Berarti dapat penulis simpulkan bahwa tujuan berarti arah dari suatu konsep yang ingin dicapai. Pada dasarnya tujuan utama dari keadilan restoratif adalah pemulihan, sedangkan tujuan kedua adalah ganti rugi.

Hal ini berarti bahwa tujuan dari keadilan restoratif adalah untuk memulihkan kembali keadaan seperti sebelum terjadi kejahatan yang di dalamnya, termasuk perbaikan atau

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ G. Widiartana, *op.cit.*, hlm 29.

pergantian kerugian yang diderita oleh korban, pengakuan pelaku terhadap luka yang diderita oleh masyarakat akibat tindakannya, dan juga menciptakan keadilan serta perdamaian di dalam masyarakat. Dalam hal ganti rugi terhadap korban melalui cara-cara tertentu yang disepakati oleh para pihak yang terlibat didalamnya.

Tujuan penggunaan pendekatan keadilan restoratif dalam penanggulangan tindak pidana adalah:

- a. Menyembuhkan/merehabilitasi korban penderitaan akibat dari adanya tindak pidana;
- b. Untuk memenuhi kebutuhan atau kepentingan korban dalam penyelesaian tindak pidana, yaitu kebutuhan atau kepentingan materiil, emosional, dan sosial;
- c. Untuk mencegah dilakukannya kembali tindak pidana (recidive) oleh pelaku dengan cara mengintegrasikan kembali pelaku ke dalam masyarakat. Dengan kata lain sanksi yang dikenakan kepada pelaku tidak bertujuan untuk membalas, melainkan agar pelaku menjadi manusia yang lebih baik dan pelaku tidak melakukan tindak pidana lagi dikemudian hari;
- d. Agar pelaku dapat secara aktif bertanggungjawab terhadap perbuatannya;
- e. Untuk memberikan proses peradilan yang terhindar dari biayabiaya agar seluruh masyarakat dapat merasakan keadilan;
- f. Untuk menciptakan suatu masyarakat yang dapat mendukung upaya rehabilitasi pelaku dan korban, serta secara aktif ikut mencegah kejahatan; serta
- g. Menciptakan ketertiban dalam berkehidupan bermasyarakat.

Keadilan restoratif bertujuan memberdayakan para korban, pelaku, keluarga, dan masyarakat untuk memperbaiki tindakan melanggar hukum dengan menggunakan keinsyafan dan kesadaran sebagai landasan untuk memperbaiki kehidupan bermasyarakat.⁴⁶ Keadilan restoratif mementingkan terpenuhinya kebutuhan material, emosional, dan sosial sang korban.

Maka dari itu dalam konsep keadilan restoratif melibatkan kedua pihak agar terjadi sebuah kesepakatan yang bermanfaat tidak hanya bagi korban tetapi juga untuk pelaku tindak pidana, dari kesepakatan tersebut bisa dilihat dari korban dapat merasa bahwa penderitaannya di sembuhkan dan kebutuhan material, emosional, dan sosialnya telah dipenuhi. Di sisi lain, pelaku yang melakukan tindak pidana harus selalu mengalami nestapa (selain penjara) untuk menebus dan menyadari perbuatannya, pelaku dapat mengerti dan memperbaiki kerusakan yang ia perbuat. Dari penjelasan-penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa keberhasilan dari penerapan keadilan restoratif, bukan diukur dari seberat apa pidana yang dijatuhkan hakim kepada pelaku tetapi diukur dari sebesar apa kerugian yang telah dipulihkan pelaku.

C. Kejaksaan Republik Indonesia

1. Pengertian Kejaksaan

Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara, khususnya dibidang penuntutan. Sebagai badan yang berwenang dalam penegakan hukum dan keadilan, Kejaksaan RI dipimpin oleh Jaksa Agung yang dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, Kejaksaan Negeri

⁴⁶ Abintoro Prakoso, *Pembaharuan Sistem Peradilan Pidana Anak*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2016, hlm 161.

merupakan kekuasaan negara khususnya dibidang penuntutan, dimana semuanya merupakan satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisahkan.⁴⁷

Kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung yang membawahi 6 Jaksa Agung Muda serta 33 Kepala Kejaksaan Tinggi pada tiap Provinsi dan 497 Kepala Kejaksaan Negeri di seluruh Indonesia. Pada dasarnya lembaga Kejaksaan adalah alat negara penegak hukum, pelindung, dan pengayom masyarakat sehingga bisa dibilang bahwa lembaga Kejaksaan berperan sebagai penegak hukum. Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut untuk lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Kejaksaan adalah satu-satunya lembaga negara yang merupakan aparat pemerintah yang berwenang mengendalikan proses perkara (*Dominus Litis*), maksudnya adalah lembaga Kejaksaan dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana, menuntut pelaku tindak pidana di Pengadilan dan melaksanakan penetapan dan putusan hakim pidana, kekuasaan ini merupakan ciri khas dari Kejaksaan yang membedakan lembaga-lembaga atau badanbadan penegak hukum lain.

Kejaksaan RI sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun. Dalam penuntutan dilaksanakan secara merdeka terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum

⁴⁷ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI : Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm 1.

dituntut lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi.⁴⁸ Hal tersebut pun diatur di dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yaitu “Kejaksaan RI sebagai lembaga negara yang melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya secara merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya.”

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI juga mengisyaratkan bahwa Lembaga Kejaksaan berada di posisi sentral dengan peran strategis dalam pemantapan ketahanan bangsa. Kejaksaan berada di poros dan menjadi filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan. Kejaksaan juga merupakan pelaksana penetapan dan keputusan pengadilan. Oleh karena itu, keberadaannya dalam kehidupan masyarakat harus mampu mengemban tugas penegakan hukum.⁴⁹

2. Tugas dan Wewenang Kejaksaan

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI menjelaskan bahwa Kejaksaan mempunyai kemerdekaan dan kemandirian dalam melakukan setiap tugasnya, khususnya dalam hal penuntutan. Berdasarkan hal tersebut, bisa dikatakan bahwa negara telah menjamin kemerdekaan bagi Kejaksaan untuk menjalankan tugas dan wewenangnya, serta tidak dapat di intervensi oleh kekuasaan lain.

⁴⁸ Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm 32.

⁴⁹ Marwan Effendy, *op.cit.*, hlm 2.

Dalam bidang penuntutan, Kejaksaan membuat Surat P-16A yaitu penunjukan Jaksa Penuntut Umum untuk penyelesaian perkara tindak pidana. Penuntut umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan tindak pidana dalam daerah hukumnya. Adapun wewenang jaksa sebagai penuntut umum sebagai berikut:

- a. Melakukan penuntutan;
- b. Melakukan upaya hukum;
- c. Membuat surat dakwaan;
- d. Melakukan penahanan dan memberikan perpanjangan penahanan serta mengalihkan jenis penahanan;
- e. Melakukan pemeriksaan tambahan;
- f. Melakukan penjualan lelang barang sitaan;
- g. Melakukan penghentian penuntutan;
- h. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan hakim yang telah memperoleh hukum tetap;
- i. Melakukan perlawanan terhadap penetapan hakim;
- j. Memberi pertimbangan atas permohonan grasi terpidana;
- k. Memberikan jawaban/tangkisan atas permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang sudah memperoleh kekuatan hukum tetap; dan
- l. Menandatangani berita acara pemeriksaan PK.

Selain dibidang Pidana, Kejaksaan juga mempunyai tugas dan wewenang lain sebagaimana diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, yaitu:

- a. Di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik didalam maupun diluar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

- b. Dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:
- 1) Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - 2) Pengawasan kebijakan penegakan hukum;
 - 3) Pengawasan peredaran barang cetakan;
 - 4) Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 - 5) Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama; dan
 - 6) Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.”

3. Pengertian Jaksa Sebagai Penuntut Umum

Dalam Pasal 1 ayat (1) KUHAP menyatakan bahwa : “Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh Undang-Undang untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.” Ketentuan lainnya dalam Pasal 1 ayat (6) huruf b KUHAP juga menyebutkan bahwa: “penuntut umum adalah Jaksa yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.”⁵⁰ Dalam tindak pidana umum Jaksa hanya sebagai penuntut umum, tetapi dalam tindak pidana khusus, Jaksa berperan sebagai Penyidik dan Penuntut Umum.

Dari penjelasan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa tidak semua Jaksa adalah Penuntut Umum, tetapi semua Penuntut Umum adalah Jaksa. Pengaturan mengenai Penuntut Umum dan penuntutan diatur secara terpisah dalam KUHAP. Penuntut Umum diatur dalam bab II, bagian ketiga yang terdiri dari 3 Pasal yakni Pasal 13 sampai dengan Pasal 15, sedangkan

⁵⁰ M. Karjadi dan R. Soesilo, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dengan Penjelasan Resmi dan Komentar, Politeia, Bogor, 1988, hlm 3

penuntutan diatur dalam bab XV dimulai dari Pasal 137 sampai dengan Pasal 144. Berdasarkan Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jo. Pasal 41 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, "Lembaga Kejaksaan Republik Indonesia mempunyai Asas Dominus Litis." Asas Dominus Litis ini merupakan asas kewenangan mutlak dari Penuntut Umum dalam melaksanakan penuntutan, hanya Penuntut Umum yang dapat menentukan seseorang dikatakan sebagai terdakwa dan melimpahkan perkara terdakwa ke Pengadilan berdasarkan alat bukti yang cukup dan melaksanakan penetapan maupun putusan pengadilan.

4. Kedudukan Jaksa Sebagai Penuntut Umum

Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menjelaskan bahwa "fungsi utama Kejaksaan dalam sistem peradilan pidana adalah sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh hukum tetap atau inkracht." 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 yang berwenang mengajukan status tersangka kepada pelaku tindak pidana dimuka persidangan.⁵¹

Perubahan yang dilakukan terhadap peraturan perundangundangan tentang Kejaksaan seperti pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik

⁵¹ Yudi Kristiana, *Independensi Kejaksaan Dalam Penyidikan Korupsi*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm 52.

Indonesia yang kemudian diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, hal ini dilakukan untuk memperkuat kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara dibidang penuntutan dan juga Kejaksaan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun.

D. Penghentian Penuntutan

1. Penuntutan

Berdasarkan Pasal 1 butir 7 KUHAP, "Penuntutan adalah tindakan Penuntut Umum untuk melimpahkan perkara pidana ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh Hakim Sidang Pengadilan." Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI menentukan bahwa "dalam melakukan penuntutan, Jaksa Penuntut Umum bertindak untuk dan atas nama negara." Penuntutan adalah penuntutan terhadap perkara pidana yang diajukan oleh Penyidik, penuntutan itu berdasarkan perkara yang telah dinyatakan lengkap oleh Penuntut Umum. Penuntutan hanya bisa dilaksanakan setelah perkara dugaan tindak pidana itu telah selesai pemeriksaan terdakwa, baru kemudian penuntutan dapat dilaksanakan.⁵²

Dari definisi tersebut dapat dimengerti bahwa Penuntut Umum setelah menerima berkas perkara yang sudah lengkap dari Penyidik, harus segera menentukan apakah berkas perkara tersebut memenuhi syarat untuk dapat dilimpahkan atau tidak dapat dilimpahkan ke Pengadilan. Terdapat dua kemungkinan yang dapat dilakukan oleh Penuntut Umum terhadap berkas

⁵² Hartono, Penyidikan dan Penegakan Hukum Pidana Melalui Pendekatan Hukum Progresif, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 79.

perkara tersebut, yaitu melakukan penuntutan atau menghentikan penuntutan. Penuntutan dapat dilakukan, apabila berkas perkara yang diajukan oleh Penyidik dipandang sudah lengkap dan perkara tersebut dapat dilakukan penuntutan oleh Penuntut Umum. Sebaliknya, penuntutan harus dilakukan apabila berkas perkara yang diajukan Penyidik dipandang belum lengkap dan perkara tersebut tidak dapat dilakukan penuntutan oleh Penuntut Umum.

2. Penghentian Penuntutan (Pengesampingan Perkara Demi Kepentingan Hukum)

Berdasarkan Pasal 139 KUHAP, “setelah Penuntut Umum menerima kembali berkas perkara hasil penyidikan yang sudah lengkap atau yang sudah dilengkapi Penyidik, ia segera menentukan perkara tersebut memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke Pengadilan.” Menurut Yahya Harahap, penghentian penuntutan dilakukan dengan cara sebagai berikut:⁵³

- a. Penghentian penuntutan dituangkan oleh Penuntut Umum dalam satu “Surat Ketentuan Penghentian Penuntutan” (SKPP);
- b. Isi surat penetapan penghentian penuntutan diberitahukan kepada tersangka;
- c. Dalam hal Penuntut Umum melakukan penghentian penuntutan, sedang tersangka dalam penahanan, Penuntut Umum wajib segera membebaskan dari penahanan;
- d. Turunan surat penetapan penghentian penuntutan “wajib” disampaikan kepada:
 - 1) Tersangka atau keluarganya atau penasehat hukumnya;
 - 2) Pejabat rumah tahanan negara, apabila tersangka dalam penahanan;

⁵³ Yahya Harahap, *op.cit.*, hlm 427-428.

- 3) Penyidik; dan
- 4) Hakim.

Penghentian penuntutan dapat terjadi walaupun berkas perkara hasil penyidikan sudah dinyatakan lengkap dan sudah dilimpahkan ke Pengadilan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP, Penghentian penuntutan oleh Penuntut dapat terjadi apabila Penuntut Umum berpendapat:

- a. Tidak cukupnya bukti dalam perkara tersebut;
- b. Peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana; dan
- c. Perkara ditutup demi hukum.

Penghentian penuntutan ini dilakukan oleh Penuntut Umum dengan membuat surat penetapan penghentian penuntutan (SP3). Apabila penuntutan dihentikan, maka tersangka yang berada di dalam tahanan harus segera dibebaskan. Namun, apabila dikemudian hari ditemukan bukti-bukti baru yang diperoleh Penuntut Umum dari Penyidik, maka akan dilakukan kembali proses penuntutan.

3. Pengenyampingan Perkara Demi Kepentingan Umum

Selain kewenangan Kejaksaan melalui Penuntut Umum untuk menghentikan penuntutan, Jaksa Agung selaku pimpinan tertinggi Kejaksaan berwenang mengesampingkan (mendeponer) perkara demi kepentingan umum. Hal tersebut bisa dilihat dari penjelasan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dijelaskan bahwa didalam lingkungan Kejaksaan, yang mempunyai hak mengenyampingkan perkara berdasarkan kepentingan umum adalah Jaksa Agung. Yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara atau

kepentingan masyarakat luas. Jaksa Agung mempunyai kewenangan untuk menganggap bahwa menuntut akan lebih banyak kerugiannya baik untuk masyarakat maupun bagi negara, maka perkara tersebut dapat dikesampingkan.

Kewenangan Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara ini berdasarkan Asas Oportunitas yang diatur dalam Pasal 35 huruf c jo. Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Pasal 77 KUHAP. Jaksa Agung mempertanggungjawabkan kewenangannya langsung kepada Presiden berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. Tindakan penyampingan perkara tersebut terlebih dahulu dilaporkan kepada Presiden. Sebelum melakukan penyampingan perkara, harus ada konsultasi atau diskusi untuk mendapat saran dari para ahli yang berkompeten dalam perkara terkait dan juga lembaga-lembaga kekuasaan negara yang terkait dalam perkara tersebut.

Dengan diberlakukannya pengesampingan perkara, bukan berarti keadilan dapat dipenuhi dan dirasakan bagi seluruh masyarakat, banyak golongan-golongan tertentu yang memanfaatkan celah dari suatu hukum. Dalam penyampingan perkara, hukum dan penegakan hukum dikorbankan demi kepentingan umum. Seseorang yang cukup bukti melakukan tindak pidana, perkaranya di deponer atau dikesampingkan dan tidak diteruskan ke sidang Pengadilan dengan alasan kepentingan umum.⁵⁴

“Alasan demi kepentingan umum” ini merupakan suatu celah. Asas Oportunitas ini berpotensi bersifat diskriminatif dan menghilangkan prinsip *equality before the law* atau persamaan kedudukan didepan hukum. Sebab kepada orang

⁵⁴ *bid*, hlm 425-426

tertentu, dengan mempergunakan alasan kepentingan umum, hukum tidak diperlakukan atau kepadanya penegakan hukum dikesampingkan. Walaupun KUHAP menganut asas legalitas sebagaimana Pasal 14 huruf jo. Pasal 140, tetapi dalam kenyataannya KUHAP masih memberi kemungkinan diberlakukannya asas oportunitas sebagaimana diakui dalam Pasal 46 ayat (1) huruf c, dan penjelasan Pasal 77 KUHAP, terlebih lagi hal tersebut dipertegas oleh Pasal 32 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

4. Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif

Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif merupakan peraturan perundang-undangan terbaru yang menganut pendekatan keadilan restoratif. Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif diatur dalam Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Keadilan Restoratif adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula, dan bukan pembalasan.

Berdasarkan Pasal 2, penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilaksanakan dengan berasaskan:

- a. Keadilan; Dalam penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif, setiap pihak baik korban maupun pelaku tetap mendapatkan perlakuan seadil-adilnya sesuai dengan hak dan kewajibannya.

- b. Kepentingan umum; Dalam penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif, memiliki tujuan akhir yaitu demi kepentingan umum. Maksudnya adalah ketika permasalahan antara korban dengan pelaku selesai, semua pihak baik korban maupun pelaku dapat kembali menjalani hidupnya seperti semula dan juga bermanfaat bagi masyarakat umum.
- c. Proporsionalitas; Dalam penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif, tidak semuanya dapat dipukul rata dengan suatu standar yang dinilai tidak proporsional. Apabila seseorang melakukan tindak pidana dan tindak pidana tersebut terbilang “ringan” maka sanksi yang diberikan haruslah sesuai dengan kejahatan yang dilakukan yaitu sanksi yang “ringan”.
- d. Pidana sebagai jalan terakhir; dan Dalam penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif, sanksi pidana merupakan jalan terakhir. Maksudnya adalah sanksi pidana dinilai tidak memiliki dampak yang signifikan bagi tersangka sehingga sanksi pidana akan diberikan jika tidak ada lagi sanksi yang lebih sesuai dengan perkara tersebut. Sanksi yang lebih diutamakan sesuai dengan keadilan restoratif adalah sanksi yang dapat memberikan manfaat kepada tersangka serta mengembalikan keadaan seperti semula bagi korban.
- e. Cepat, sederhana, dan biaya ringan.
Dalam penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif, diakui adanya proses penyelesaian diluar pengadilan.”

Dalam Pasal 4 ayat (1), penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilakukan dengan memperhatikan:

- a. Kepentingan korban dan kepentingan hukum lain yang harus dilindungi;
- b. Penghindaran stigma negatif;
- c. Penghindaran pembalasan;
- d. Respon dan keharmonisan masyarakat; dan
- e. Kepatutan, kesusilaan, dan ketertiban umum.

Selain itu dalam “Pasal 4 ayat (2), penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilakukan dengan mempertimbangkan:

- a. Subjek, objek, kategori, dan ancaman tindak pidana;
- b. Latar belakang terjadinya/dilakukannya tindak pidana;
- c. Tingkat ketercelaan;
- d. Kerugian atau akibat yang ditimbulkan dari tindak pidana;
- e. Cost and benefit penanganan perkara;
- f. Pemulihan kembali pada keadaan semula; dan
- g. Adanya perdamaian antara korban dan tersangka.

Selanjutnya untuk syarat suatu perkara tindak pidana dapat ditutup demi hukum dan dihentikan penuntutannya berdasarkan keadilan restoratif diatur dalam “Pasal 5 ayat (1), syarat yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut:

- a. Tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana;
- b. Tindak pidana hanya diancam dengan pidana denda atau diancam dengan pidana penjara tidak lebih dari 5 (lima) tahun; dan
- c. Tindak pidana dilakukan dengan nilai barang bukti atau nilai kerugian yang ditimbulkan akibat dari tindak pidana tidak lebih dari Rp. 2.500.000 (dua juta lima ratus ribu rupiah).” Selain harus memenuhi persyaratan yang terdapat diatas, dalam “Pasal 5 ayat (6) juga diberikan syarat tambahan, antara lain:

- 1) Telah ada pemulihan kembali pada keadaan semula yang dilakukan oleh tersangka dengan cara:
 - a) Mengembalikan barang yang diperoleh dari tindak pidana kepada korban;
 - b) Mengganti kerugian korban;
 - c) Mengganti biaya yang ditimbulkan dari akibat tindak pidana; dan/atau
 - d) Memperbaiki kerusakan yang ditimbulkan dari akibat tindak pidana.
- 2) Telah ada kesepakatan perdamaian antara korban dan tersangka; dan
- 3) Masyarakat merespon positif.”

Dalam “Pasal 5 ayat (8) diatur penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dikecualikan untuk perkara:

- a. Tindak pidana terhadap keamanan negara, martabat Presiden dan Wakil Presiden, negara sahabat, kepala negara sahabat serta wakilnya, ketertiban umum, dan kesusilaan;
- b. Tindak pidana yang diancam dengan ancaman pidana minimal;
- b. Tindak pidana narkotika;
- c. Tindak pidana lingkungan hidup; dan
- d. Tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi.”

BAB III

REGULASI PENGHENTIAN PENUNTUTAN DALAM PEMBAHARUAN UU NO. 15 TAHUN 2004 KEJAKSAAN RI DENGAN KEADILAN RESTORATIF

Pembahasan Penghentian Penuntutan berdasarkan keadilan restoratif pada hakikatnya suatu upaya pembaharuan atau rekonstruksi hukum yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Salah satu pembaharuan yang harus dicantumkan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia adalah dirumuskannya Ketentuan Penghentian Berdasarkan Keadilan Restoratif. Perumusan Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif bertolak dari pokok pemikiran yang disebutkan dalam urgensi perubahan undang-undang Kejaksaan yang dikeluarkan oleh badan legislatif DPR, yaitu:

1. Dinamika masyarakat menjadikan urgensi dilakukan perubahan atas Undang-Undang Kejaksaan;
2. Beberapa constitutional review diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk menguji validitas Undang-Undang Kejaksaan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

3. Kepentingan penegakan hukum yang berkualitas dan berkeadilan;
4. Harmonisasi peraturan perundang-undangan; dan
5. Kebutuhan penguatan kelembagaan, tugas, dan kewenangan kejaksaan dengan mendasarkan pada asas hukum dan konvensi yang berlaku secara universal.

Fokus yang dijadikan dasar pembahasan terdapat di poin 3 dan 4, yaitu Kepentingan penegakan hukum yang berkualitas dan berkeadilan serta harmonisasi peraturan perundang-undangan. Dalam poin ketiga, kepentingan penegakan hukum yang berkualitas dan berkeadilan haruslah didasari dengan adanya kepastian hukum (*rechtmatigheids*) dan kemanfaatan (*doelmatigheids*) dan itu pun sejalan dengan poin ke empat yaitu dengan adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat menghindari peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan dan tumpang tindih sehingga dapat memberikan kepastian hukum.

Secara istilah Kepastian Hukum terdiri dari dua kata yaitu “Kepastian” dan “Hukum”. Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan.¹ Sedangkan yang dimaksud dengan hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.² Berdasarkan definisi keduanya dapat disimpulkan bahwa Kepastian Hukum adalah kepastian kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah

¹ Cst Kansil, Christine S.t Kansil, Engeliën R, palandeng dan Godlieb N Mamahit, Kamus Istilah Hukum, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2009, hlm 385.

² 7 Sudikno Mertokusumo dalam H. Salim Hs, Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 24.

yang berlaku dalam masyarakat, yang apabila dijalankan, maka dapat menjamin hak dan kewajiban setiap masyarakat. Adapun menurut Van Apeldoorn, kepastian hukum dapat juga berarti hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal-hal yang konkret.³

Sedangkan kemanfaatan hukum adalah asas yang menyertai asas keadilan dan kepastian hukum. Dalam melaksanakan asas kepastian hukum dan asas keadilan, seyogyanya dipertimbangkan asas kemanfaatan. Kemanfaatan Hukum sangat perlu untuk diperhatikan karena semua orang mengharapkan agar hukum dapat memberikan manfaat dalam pelaksanaan penegakan hukum yang mana nanti masyarakat pun dapat merasakan manfaat tersebut. O. Notohamidjojo mengatakan bahwa "Hukum yang pertama bertujuan mewujudkan keadilan; dimana itu tidak mungkin, hukum mengejar: daya guna atau doelmatigheid." ⁴Selanjutnya Notohamidjojo menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu aset yang terpenting dari pada daya guna.⁵

Undang-Undang merupakan manifestasi kepastian hukum. Hal tersebut dimaksudkan agar setiap individu mengetahui perbuatan apa saja yang boleh dilakukan atau tidak boleh dilakukan dan juga berupa kemanfaatan hukum hukum bagi individu agar terhindar dari kesewenang-wenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.⁶

³ Van Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum, Pradnya Paramita, Jakarta, 1990, hlm 24-25

⁴ O. Notohamidjojo, Soal-Soal pokok Filsafat Hukum, Griya Media, Salatiga, 2011, Hlm. 35.

⁵ Ibid.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, op.cit., hlm 158.

Untuk terciptanya masyarakat adil dan makmur yang didasarkan dengan Pancasila, hukum di Indonesia harus dapat menjamin bahwa pembangunan dan seluruh aspeknya didukung oleh suatu kepastian hukum yang berkeadilan. Sebagaimana dalam Pasal 6 Ayat (1) Huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu "Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan ketertiban dan kepastian hukum." Maka dari itu, dalam pembentukan rancangan undang-undang dibutuhkan pedoman yang mengatur secara komprehensif. Rancangan undang-undang harus diatur secara spesifik dan komprehensif agar dapat ditemukan kepastian hukum dalam sinkronisasi dan harmonisasi antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Perkembangan masyarakat telah mempengaruhi pergeseran paradigma penegakan hukum yang mana paradigma keadilan retributif (pembalasan) telah bergeser menjadi keadilan restoratif. Hal ini terlihat konsep terdahulu yang membuat penegak hukum harus memilih mengedepankan kepentingan umum atau kepentingan hukum. Keadilan Restoratif atau Restorative Justice hadir untuk menjadi solusi yang menjembatani antara kepentingan umum dan kepentingan hukum. Karena pada dasarnya keadilan restoratif mengedepankan Kepastian Hukum (Kepentingan Hukum) dan Kemanfaatan (Kepentingan Umum). Walaupun demikian, letak dari keadilan restoratif atau restorative justice ini masih menjadi diskursus perdebatan dari ahli hukum.

Rasa keadilan masyarakat saat ini menghendaki penanganan kasuskasus yang relatif ringan dan beraspek kemanusiaan seperti pencurian yang nilai kerugiannya minim, Jaksa harus dapat menuntut atau bersikap dengan berpedoman

kepada Keadilan Restoratif. Dominus Litis adalah asas yang memberikan kewenangan kepada Jaksa sebagai pengendali perkara dan satu-satunya institusi yang dapat menentukan apakah suatu perkara dapat diajukan ke tahap Penuntutan atau tidak. Berdasarkan dominus litis, Kejaksaan memiliki tugas utama menyeimbangkan antara aturan yang berlaku (*rechtmatigheid*) dengan interpretasi yang bertumpu pada tujuan atau asas kemanfaatan (*doelmatigheid*) ketika suatu perkara dilanjutkan atau diperiksa Pengadilan.

Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif yang diatur dalam Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020 berbeda dengan pengesampingan perkara demi kepentingan umum yang diatur dalam Pasal 35 huruf (c) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari siapa yang mengambil keputusan. Dalam hal pengesampingan perkara demi kepentingan umum, keputusan tersebut hanya dimiliki oleh Jaksa Agung. Sedangkan dalam hal penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif, keputusan dibuat oleh Jaksa Penuntut Umum dan dilaporkan secara berjenjang ke Kepala Cabang Kejaksaan Negeri atau Kepala Kejaksaan Negeri lalu ke Kepala Kejaksaan Tinggi. Hanya dalam perkara tertentu yang mendapat perhatian pimpinan butuh persetujuan dari Jaksa Agung. Hal ini dapat dilihat di Pasal 12 Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020.

Salah satu contoh penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif yaitu adalah “kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) yang dilakukan oleh Tersangka (HT), terhadap istrinya (ITA) di Kejaksaan Negeri Barito.⁷ Kasus ini

⁷ Ramadani, 2021, Kejaksaan Negeri Barito Utara Hentikan Kasus KDRT (Online), <https://www.borneonews.co.id/berita/207775-kejaksaan-negeri-barito-utara-hentikan-penuntutankasus-kdrt>, (2 Mei 2021)

dihentikan penuntutannya berdasarkan keadilan restoratif karena terdapat adanya permintaan dari korban yakni istri kepada Jaksa Penuntut Umum (JPU), agar perkara ini tidak dilanjutkan ke Persidangan. Tersangka (HT) bisa mendapatkan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif karena telah memenuhi syarat penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif sesuai dengan Pasal 5 Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Selain itu juga pihak Kejaksaan sudah melakukan beberapa tahapan sebelum mengambil keputusan penghentian penuntutan kasus KDRT ini, antara lain mempertemukan kedua belah pihak yang dihadiri penyidik dari Kepolisian serta keluarga dan tokoh masyarakat selaku saksi. Dan semua bersepakat untuk menyatakan perdamaian tanpa syarat.”

Walaupun Terdakwa melakukan KDRT, tetapi setelah adanya penyidikan lebih lanjut ternyata terdakwa sampai saat ini masih menafkahi anak istrinya dan anak yang masih kecil. Dari hal itu bisa dilihat bahwa Terdakwa masih bertanggung jawab sebagai seorang suami dan ayah. Kejaksaan Negeri Kabupaten Barito Utara menghentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif karena sesuai dengan tugas utama Kejaksaan yaitu menyeimbangkan antara aturan yang berlaku (*rechtmatigheid*) dengan interpretasi yang bertumpu pada tujuan atau asas kemanfaatan (*doelmatigheid*) ketika suatu perkara dilanjutkan atau diperiksa Pengadilan.

Menurut penulis, dengan adanya penghentian penuntutan dalam kasus teresbut, dapat bermanfaat bagi korban yaitu sang istri, keluarga korban yaitu anak yang masih berusia dini, serta terdakwa yaitu sang suami. Karena bagi masyarakat, hukum tidak lagi berguna untuk memproses terdakwa, orang-orang kecil seperti Samirin yang makan

sehari-hari saja susah, sehingga seringkali jatuh pada khilaf nafsu, melakukan perbuatan pidana, yang bahkan kadang tidak mereka sadari, kemudian harus mendekam di dalam sel tahanan berbulan-bulan.

Hukum harus hadir untuk melindungi semua pihak, bahkan sampai pada pihak yang paling lemah. Sekalipun demikian, hukum tetap berorientasi untuk memberikan keadilan dan sudah semestinya hukum memberikan manfaat bagi seluruh warga negara Indonesia terutama dalam hal penghentian penuntutan harus dilihat aspek kemanfaatan bagi korban, pelaku, keluarga korban dan atau keluarga pelaku, serta pihak-pihak yang terkait. Maka dari itu sudah semestinya hukum memberikan kepastian hukum dan juga kemanfaatan bagi korban, pelaku, keluarga korban dan atau keluarga pelaku, serta pihak terkait.

Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat disimpulkan Kejaksaan mempunyai kewenangan untuk menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana. Karena itulah, sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan tugas penuntutan, maka proses penuntutan yang dilaksanakan Kejaksaan perlu diarahkan dalam rangka mengikuti re-orientasi pembaruan hukum pidana, mempertimbangkan tingkat ketercelaan, sikap batin pelaku, kepentingan hukum yang dilindungi, kerugian atau akibat yang ditimbulkan, serta memperhatikan rasa keadilan masyarakat termasuk kearifan lokal.

Pengaturan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif mempunyai urgensi yakni pertama, Pengaturan melalui Peraturan Kejaksaan (PERJA) hanya memiliki kekuatan mengikat secara internal. Kedua, Pengaturan melalui Peraturan Kejaksaan (PERJA) tidak

memiliki tingkatan tinggi dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Ketiga, Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif dapat mengurangi permasalahan Over Capacity Rumah Tahanan atau Lapas di Indonesia. Keempat, Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif dapat mengurangi jumlah perkara dan juga mengurangi beban anggaran negara untuk penanganan perkara. Pembahasan lebih lanjut akan dibahas di sub bab dibawah ini.

A. Pengaturan Melalui Peraturan Kejaksaan (PERJA)

Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI. Sebagai sebuah Lembaga negara, Kejaksaan membutuhkan peraturan pelaksana yaitu Peraturan Kejaksaan atau PERJA. Namun, tidak ada peraturan tertulis yang mengatur terkait definisi PERJA itu sendiri.

PERJA merupakan salah satu peraturan perundang undangan yang tidak masuk dalam hierarki peraturan perundangundangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ketiadaan PERJA dalam hierarki tersebut tentu saja menimbulkan diskursus dan kebingungan banyak pihak, terutama terkait bagaimana posisi, kedudukan, dan kekuatan mengikat PERJA terhadap peraturan perundang-undangan lain yang justru masuk dalam hierarki. Satu-satunya hukum tertulis yang mengatur terkait posisi, kedudukan, dan kekuatan mengikat PERJA hanya dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Jaksa Agung

Republik Indonesia Nomor PER- 014/A/JA/11/2012 tentang Kode Perilaku Jaksa, yang disebutkan bahwa: “Norma hukum adalah kaidah yang merupakan pelebagaan nilai-nilai baik dan buruk yang daya lakunya dipaksakan dari luar diri manusia untuk mewujudkan kepastian dan keadilan hukum meliputi peraturan perundang-undangan, peraturan internal Kejaksaan dalam bentuk Peraturan Jaksa Agung, Keputusan Jaksa Agung, Instruksi Jaksa Agung, Surat Edaran Jaksa Agung, Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis dari Pimpinan Kejaksaan lainnya”.

Dalam Pasal 1 angka 7 tersebut terdapat frasa “peraturan internal kejaksaan” yang berarti PERJA hanya mengikat internal kejaksaan itu sendiri. Menurut penulis, pengaturan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif yang diatur dalam Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020 perlu dimasukkan kedalam Rancangan Undang-Undang Kejaksaan yang baru, agar kekuatan mengikatnya secara umum dan agar sesuai dengan perwujudan keadilan restoratif yaitu memberikan kepastian hukum (*rechtmatigheids*).

B. Peraturan Kejaksaan (PERJA) tidak Memiliki Tingkatan Tinggi dalam Hierarki Perundang-Undangan di Indonesia

Indonesia sebagai negara hukum, harus menegakkan konstitusi negara pada posisi tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam Konteks hierarki, tata hukum digambarkan sebagai sebuah piramida dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi, dan peraturan yang berada dibawahnya merupakan penjabaran dari konstitusi itu. Pandangan ini bersifat struktural karena memosisikan konstitusi di puncak piramida. Sementara itu pandangan kedua digagas oleh Satjipto Rahardjo, yang mengutip pendapat Hans Kelsen pernah menyatakan bahwa sistem hukum adalah

sebuah sistem menyerupai anak tangga yang sifatnya berjenjang. Teori yang dipaparkan oleh Hans Kelsen mengenai sistem hukum tersebut dikenal sebagai Teori Hierarki Perundang-undangan. Kelsen mengungkapkan dalam teorinya bahwa:⁸

“The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one— is determined by another—the higher—the creation of which of determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity.”

Berdasarkan teori Kelsen, norma yang menjadi dasar pembentukan norma lain adalah superior, dan sebaliknya norma yang dibentuk dari norma lain disebut norma inferior. Dengan demikian, sebagaimana disampaikan oleh Maria Farida Indrati, maka sebuah norma yang berlaku akan selalu bersumber dan mendasarkan dirinya pada norma yang lebih tinggi, dimana norma yang lebih tinggi tersebut juga berlaku dan mendasarkan dirinya pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai akhirnya tidak ada lagi norma tertinggi yang menjadi dasar berlaku norma dibawahnya, yang disebut sebagai norma dasar.⁹

Senada dengan pendapat Maria Farida Indrati tersebut, Aziz Syamsuddi dalam bukunya menyampaikan bahwa:¹⁰ “Hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang

⁸ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Massachusetts, Harvard University Printing Office Cambridge, 2009, hlm 124.

⁹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007, hlm 44.

¹⁰ Aziz Syamsuddi, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, hlm 14- 15.

lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.”

Satu hal yang menjadi persoalan dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia saat ini adalah pembentukan regulasi oleh Pemerintah yang dalam praktiknya dilaksanakan dalam rangka menjalankan delegasi dari aturan yang lebih tinggi.¹¹ Pemerintah seringkali membentuk aturan dalam rangka merespons aturan lain yang lebih tinggi lagi seperti Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah yang dalam perspektif regulasi seharusnya dalam kondisi yang sudah lengkap sehingga sebisa mungkin menghindari kemungkinan didelegasikan kembali ke aturan yang lebih rendah.

Sebuah Undang-undang memang biasanya mengatur hal-hal yang sederhana atau inti saja sehingga biasanya memerlukan pengaturan yang lebih lanjut dalam aturan lain yang lebih bawah seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, bahkan Peraturan Menteri. Namun sayangnya, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden yang seharusnya didelegasikan oleh Undang-undang untuk mengatur hal-hal yang lebih detail seringkali malah mendelegasikan kembali ke peraturan dibawahnya dengan alasan bahwa pengaturan tersebut bersifat teknis.

Berikut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjelaskan terkait hierarki peraturan perundang-undangan: “Pasal 7 (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:

¹¹ Ibid, hlm 148.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Berikut Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan:

1. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
2. Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Dari penjelasan diatas, dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur segala sesuatu mengenai tertib

hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk didalamnya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Namun, dalam hierarki tersebut ternyata tidak mengakomodasi semua jenis peraturan perundang-undangan yang ada, walaupun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tetap mengakui dan menyatakan keberlakuan atau kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan selain yang dengan tegas tercantum dalam hierarki.

Salah satu peraturan perundang-undangan yang tidak masuk dalam hierarki adalah Peraturan Kejaksaan. Peraturan Kejaksaan tidak diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) sehingga tidak masuk dalam hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia. Namun, Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan tegas menyebutkan bahwa “peraturan yang ditetapkan oleh... Lembaga”, termasuk dalam “peraturan perundang-undangan lain” yang diakui oleh negara, sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Namun, sehubungan dengan banyaknya Lembaga Negara yang mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, maka tidak jarang terjadi ketidakselarasan dan ketidakserasian antara satu norma hukum dengan norma hukum yang lain. Oleh karena itu Lembaga Negara yang mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan juga mempunyai kewajiban untuk melakukan sinkronisasi hukum.

Endang Sumiarni berpendapat, sinkronisasi adalah dengan melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara perundang-undangan yang lebih

tinggi dengan peraturan perundangundangan yang lebih rendah. Sinkronisasi peraturan perundangundangan sering menimbulkan pertentangan mengenai peraturan perundangundangan yang lebih tepat digunakan untuk kasus tertentu. Oleh karena itu para penegak hukum perlu memperhatikan asas- asas berlakunya peraturan perundang-undangan.¹²

Berdasarkan penjelasan-penjelasan diatas, Pengaturan Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif yang sebelumnya sudah diatur dalam Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020 perlu diformulasikan ke dalam Rancangan Undang-Undang Kejaksaan yang baru. Dosen Hukum Pidana Universitas Al-Azhar Indonesia, Suparji Ahmad, mengatakan pengaturan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif itu perlu diformulasikan ke dalam Rancangan Undang-Undang Kejaksaan agar normanya lebih kuat. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, kedudukan Undang-Undang jauh lebih kuat dibandingkan dengan Peraturan Jaksa Agung.¹³

Hal tersebut sesuai dengan Asas Lex Superiori Derogate Legi Inferiori. Menurut Peter Mahmud Marzuki Asas lex superior derogat legi inferiori yang menjelaskan bahwa, apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah itu harus disisihkan.¹⁴ Dan selain itu juga memformulasikan pengaturan Penghentian Penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif ke dalam

¹² Endang Sumiarn, Metodologi Penelitian Hukum dan Statistik. Yogyakarta, Gramedia Pustaka, 2013, hlm 5.

¹³ Yasin, Muhammad, 2020, Penghentian Penuntutan Demi Restorative Justice Perlu Masuk RUU Kejaksaan (Online), Hukum Online ,<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5f90e1d9d0e8f/penghentian-penuntutan-demiirestorative-justice-i-perlu-masuk-ruu-kejaksaan/> , (4 Mei 2021).

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, op.cit, hlm 99.

Rancangan Undang-Undang Kejaksaan yang baru dapat memenuhi Asas Kepastian Hukum sebagaimana merupakan dari tujuan hukum itu sendiri.

C. Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif dapat Mengurangi Permasalahan Over Capacity Rumah Tahanan atau Lapas di Indonesia

Dalam waktu yang cukup lama, Sistem Pidana di Indonesia menganut sistem retributif yang mana merupakan sistem pidana zaman jajahan belanda. Dalam teori retributif, sanksi pidana bersumber pada ide “mengapa diadakan pidana”. Dalam hal ini, sanksi pidana lebih menekankan pada unsur pembalasan (pengimbangan) yang sesungguhnya bersifat reaktif terhadap sesuatu perbuatan. Ia merupakan penderitaan yang sengaja dibebankan kepada seorang pelanggar, atau seperti yang dikatakan oleh J. E. Jonkers bahwa sanksi pidana dititikberatkan pada pidana yang diterapkan untuk kejahatan yang dilakukan.

Sementara sanksi tindakan bersumber pada ide “untuk apa diadakan pidana itu”. Jika dalam teori retributif sanksi pidana tertuju pada perbuatan salah seorang lewat pengenaan penderitaan (agar yang bersangkutan menjadi jera), maka sanksi tindakan terarah pada upaya memberi pertolongan agar dia berubah.¹⁵ Sanksi tindakan bertujuan lebih bersifat mendidik¹⁶ dan berorientasi pada perlindungan masyarakat.¹⁷

¹⁵ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana*, Bandung, Alumni, 1984, hlm 4.

¹⁶ Utrecht, E, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Surabaya, Pustaka Tinta Mas, 1994, hlm 360.

¹⁷ Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pidana Indonesia*, dari *Retribusi ke Reformasi*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1986, hlm 53.

Pidana penjara merupakan jenis pidana yang paling banyak diancamkan kepada pelaku tindak pidana dalam Buku II KUHP. Pidana penjara juga diancamkan terhadap tindak pidana yang diatur dalam Undang-Undang di luar KUHP, baik dirumuskan secara tunggal maupun secara kumulatif-alternatif dengan sanksi pidana lainnya.¹⁸ Pidana penjara sebagai jenis pidana yang merampas hak kebebasan seseorang tentu saja melanggar hak asasi manusia, terutama apabila pidana penjara dijatuhkan seumur hidup, ini merupakan bentuk hukuman yang sangat tidak manusiawi.¹⁹

Penerapan sanksi pidana penjara mengandung lebih banyak aspek negatif daripada aspek positifnya. Hal ini terbukti bahwa penjatuhan pidana penjara menimbulkan hal-hal negatif sebagai berikut:

- a. Dehumanisasi Pelaku Tindak Pidana
 - 1) Tujuan pidana penjara pertama adalah menjamin pengamanan narapidana dan kedua adalah memberikan kesempatan-kesempatan kepada narapidana untuk direhabilitasi.
 - 2) Hakekat dari fungsi penjara tersebut di atas sering kali mengakibatkan dehumanisasi pelaku tindak pidana dan pada akhirnya menimbulkan kerugian bagi narapidana yang terlalu lama di dalam lembaga, berupa ketidak-mampuan narapidana untuk melanjutkan kehidupannya secara produktif di dalam masyarakat.²⁰
- b. Prisonisasi (*Prisonization*) Narapidana

Proses prisonisasi narapidana dimulai ketika narapidana masuk dalam lembaga pemasyarakatan. Lembaga pemasyarakatan berisi

¹⁸ Dwidja Priyatno. Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara di Indonesia, Bandung, Refika Aditama, 2009, hlm 72-77.

¹⁹ Esther Gumboh, The Penalty of Life Imprisonment under International Criminal Law, African Human Rights Law Journal, 11, 2011, hlm 77.

²⁰ Muladi dan Barda Nawawi Arief, op.cit, hlm 77-78

kehidupan penjara sebagai suatu sistem sosial informal yang disebut sebagai sub kultur narapidana (*inmate subculture*). Sub kultur narapidana ini mempunyai pengaruh besar terhadap kehidupan individual narapidana, khususnya proses sosialisasi narapidana tersebut kedalam masyarakat narapidana (*the inmate community*) yang oleh Clemmer disebut sebagai *prisonisasi*. Dalam proses *prisonisasi* narapidana baru (*new comer*) harus membiasakan diri terhadap aturan-aturan yang berlaku di dalam masyarakat narapidana. Disamping itu ia harus mempelajari kepercayaan, perilaku-perilaku dari masyarakat tersebut, yang pada akhirnya menimbulkan mental penjahat.²¹

- c. *A Place of Contamination* Menurut Bernes dan Teeters bahwa penjara telah tumbuh menjadi tempat pencemaran (*a place of contamination*) yang justru harus dihindari. Di dalam penjara, penjahat kebetulan (*accidental offenders*), pendatang baru (*novices in crime*) dirusak melalui pergaulannya dengan penjahat-penjahat kronis. Bahkan personil yang paling baikpun telah gagal untuk menghilangkan keburukan yang sangat besar dari penjara ini.²²
- d. *Pidana Berjangka Pendek* Pidana berjangka pendek akan sangat merugikan di dalam pembinaan sebab disamping kemungkinan hubungan-hubungan yang tidak dikehendaki, pidana penjara jangka pendek jelas tidak mendukung kemungkinan untuk mengadakan rehabilitasi narapidana.²³
- e. *Stigmatization* Kerugian lain yang sangat dirasakan dari penerapan pidana penjara adalah terjadinya stigmatisasi

²¹ Ibid, hlm 79.

²² Ibid.

²³ Ibid, hlm. 80.

(stigmatization). Menurut Hoefnagels, stigma terjadi bilamana identitas seseorang terganggu atau rusak disebabkan oleh pandangan masyarakat sekitar terhadapnya. Secara psikologis stigmatisasi menimbulkan kerugian terbesar bagi pelaku tindak pidana, karena dengan demikian publik mengetahui bahwa ia seorang penjahat, dengan segala akibatnya.²⁴

Sistem Peradilan Pidana Indonesia dalam menangani tindak kejahatan hampir seluruhnya selalu berakhir di penjara. Padahal penjara bukanlah solusi terbaik dalam menyelesaikan tindak kejahatan, khususnya tindak kejahatan dengan “kerusakan” yang ditimbulkannya masih bisa di restorasi, sehingga kondisi yang telah “rusak” dapat dikembalikan ke keadaan semula. Restorasi tersebut memungkinkan adanya penghilangan stigma dari individu pelaku. Paradigma penghukuman dikenal sebagai *restorative justice*, di mana pelaku memperbaiki kerugian yang telah ditimbulkannya kepada korban, keluarganya dan masyarakat.²⁵ Berikut tabel yang menunjukkan perbandingan antara jumlah tahanan dan narapidana dengan kapasitas dari lapas & Rutan di Indonesia:

Tabel 1.
Perbandingan antara Jumlah Tahanan dan Narapidana
dengan Kapasitas dari Lapas & Rutan di Indonesia

Jumlah	Tahun					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tahanan	65,554	70,	72,	64,	58,	50,

²⁴ Ibid, hlm. 81.

²⁵ Mardjono Reksodiputro, op.cit, hlm 76.

		736	106	005	938	557
Napi	139,006	161, 345	183, 274	201, 642	173, 946	210, 887
Total	204,550	232, 081	255, 380	265, 648	232, 884	264, 289
Kapasitas	132,335	132, 335	132, 335	132, 335	132, 335	135, 647
% Over Kapasitas	155	175	193	201	176	95

Sumber: Bahan Hukum Sekunder, Diolah Tahun 2021

Dari tabel diatas dapat dijelaskan bahwa Lapas dan Rutan di Indonesia sudah over capacity, berbagai kebijakan telah diambil untuk mengatasi permasalahan over capacity tersebut diantaranya melalui rehabilitasi bangunan hingga pembangunan gedung baru dengan tujuan menambah daya tampung Lapas dan Rutan. Namun kebijakan tersebut tidak secara signifikan mampu mengatasi permasalahan over capacity penambahan jumlah tahanan dan warga binaan yang masih jauh lebih banyak akibat dari tingginya tingkat kriminalitas dimasyarakat.

Selain itu juga terdapat beberapa penelitian mencoba menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan kelebihan kapasitas terjadi, di antaranya adalah karena laju pertumbuhan penghuni lapas tidak sebanding dengan sarana hunian lapas.²⁶Selain itu, Rahmawaty memaparkan terdapat pula faktor

²⁶ Angkasa, Over Capacity Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan, Faktor Penyebab, Implikasi Negatif, serta Solusi dalam Upaya Optimalisasi

pidana yang kurang tepat dimana hukum pidana di Indonesia yang harusnya menganut pandangan ultimum remedium, yaitu usaha terakhir guna memperbaiki tingkah laku manusia, terutama penjahat, serta memberikan tekanan psikologis agar orang lain tidak melakukan kejahatan, justru dalam perkembangan perkara pidana akhir-akhir ini bergeser kedudukannya menjadi primum remedium (upaya utama) dalam menjawab permasalahan tata tertib dan keamanan di masyarakat.²⁷

Dalam table diatas, terlihat pada tahun 2021 terjadi penurunan over capacity di rutan dan lapas. Hal ini dapat terjadi karena mulai banyak peraturan perundang-undangan di Indonesia yang menganut konsep keadilan restoratif. Munculnya konsep keadilan restoratif merupakan jawaban atas hancurnya sistem pidana yang ada saat ini dimana sistem tersebut sudah tidak efektif dalam menekan tingginya angka kriminalitas yang berujung pada over kapasitas di Lembaga Pemasyarakatan. Konsep peradilan pidana konvensional yang hanya berfokus pada pidana dan penghukuman pelaku kejahatan belum menyentuh kepentingan korban dan/atau masyarakat yang dirugikan akibat tindak pidana yang dilakukan oleh pelaku kejahatan.

Keadilan restoratif lebih memandang pidana dari sudut yang berbeda, yaitu berkaitan mengenai pemenuhan atas kerugian yang diderita oleh korban sehingga kedamaian menjadi tujuan akhir dari konsep ini. Konsep ini tidak serta merta menghilangkan pidana penjara, namun dalam kasus-kasus tertentu yang menimbulkan kerugian secara massal dan

Pembinaan Narapidana. *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 10, Nomor 3, September 2010, hlm 214.

²⁷ Nur Ainayah Rahmawati, *Hukum Pidana Indonesia - Ultimum Remedium atau Primum Remedium, Recidive*, Volume 2, Nomor 1, Januari - April 2013, hlm 40.

berkaitan dengan nyawa seseorang, maka pidana penjara masih dapat digunakan. Pendekatan keadilan restoratif sebagai upaya mengurangi over kapasitas Rumah Tahanan atau Lembaga Pemasyarakatan dilaksanakan oleh aparat penegak hukum, dengan menyelenggarakan dan menjadi penengah proses mediasi atau perdamaian antara pelaku tindak pidana dengan korban dan keluarganya.

Penyelesaian permasalahan over kapasitas ini seharusnya berfokus pada proses sebelum masuknya “orang-orang bermasalah” tersebut ke lembaga pemasyarakatan yaitu pada tahap penyidikan di kepolisian, penuntutan di kejaksaan, sampai ke tahap putusan pengadilan. Hal ini sangat penting agar tidak semua pelaku kejahatan harus masuk ke lembaga pemasyarakatan padahal beberapa tindak pidana justru dapat diselesaikan di tingkat kepolisian dan kejaksaan tanpa harus dilakukan hukuman badan berupa pemidanaan. Spesifik dalam penelitian ini, Kejaksaan merupakan salah satu sub sistem peradilan pidana yang memiliki kewenangan untuk menentukan sedikit atau banyaknya tahanan yang ada di Lapas ataupun Rutan. Hal ini karena Jaksa Penuntut Umum yang merupakan bagian dari Kejaksaan mempunyai kewenangan untuk menghentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif. Hal ini juga sesuai dengan perwujudan keadilan restoratif yang mana ditinjau dari kemanfaatannya (*doelmatigheids*).

Berdasarkan penjelasan-penjelasan diatas, dapat dikatakan bahwa pengaturan mengenai penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif perlu dimasukkan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI karena merupakan salah satu solusi over capacity Lapas dan Rutan di Indonesia.

D. Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif dapat Mengurangi Jumlah Perkara dan Juga Mengurangi Beban Anggaran Negara untuk Penanganan Perkara

Dalam hal pembicaraan mengenai hukum pidana, biasanya hal yang seringkali muncul adalah peraturan-perundang-undangan yang mana hanya melihat secara formil, yaitu apabila melakukan tindak pidana maka akan mendapatkan sanksi atau pidana. Dampaknya adalah seringkali pemenuhan hak-hak korban dan juga hak-hak pelaku diabaikan. Menurut pendapat Satjipto Raharjo, penyelesaian perkara melalui sistem peradilan yang berujung pada vonis Pengadilan merupakan suatu penegakan hukum (law enforcement) ke arah jalur lambat. Hal ini dikarenakan penegakan hukum itu melalui jarak tempuh yang panjang, melalui berbagai tingkatan mulai dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi bahkan sampai ke Mahkamah Agung yang pada akhirnya berdampak pada penumpukan perkara yang jumlahnya tidak sedikit di Pengadilan²⁸ dan juga perkaraperkara yang sebenarnya "ringan" justru membebani anggaran negara jika harus diteruskan melalui semua proses sistem peradilan pidana, hingga eksekusi.

Secara ekonomis, kerugian yang diderita akibat beberapa tindak pidana tidak terlalu signifikan dibanding dengan tindak pidana lainnya. Kasus-kasus yang kerugian dan korbannya kecil, seharusnya tidak sampai ke pengadilan yang memakan biaya besar. Bekerjanya hukum pidana tidak dapat menghilangkan sebab-sebab tindak pidana yang terjadi melainkan penanggulangan sesuatu gejala. Dalam beberapa kasus, penerapan hukum pidana menimbulkan banyak

²⁸ Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta, Kompas, 2003, hlm 170

kerugian yang akan dialami di pihak negara, pemborosan negara, dan pemborosan anggaran. Bahkan, stigmatisasi dan labeling terhadap terpidana tidak bisa dihindari.

Penegakan konsep keadilan restoratif bisa menjadi opsi jangka Panjang dalam perbaikan hukum di Indonesia, Konsep keadilan restoratif ini tentunya sejalan dengan konsep Anggaran Berbasis Kinerja yang diterapkan dalam Kejaksaan. Tujuan penganggaran berbasis kinerja adalah untuk menunjukkan keterkaitan antara pendanaan dan prestasi kinerja yang akan dicapai (*directly linkages between performance and budget*). Artinya, anggaran berbasis kinerja menekankan kepada efisiensi dalam penganggaran (*operational efficiency*).

Dalam kata lain, apabila terdapat banyak penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif, maka anggaran pun akan semakin kecil. hal ini dapat menekan anggaran negara untuk membiayai para pelaku kejahatan yang dijatuhi hukuman penjara. Kejaksaan sebagai Dominus Litis juga dapat mendorong kebijakan keadilan restoratif tersebut, namun sebagai pelaksana Undang-undang, Kejaksaan baru dapat melaksanakan kebijakan tersebut apabila telah diatur di dalam Undang-undang. Saat ini pengaturan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif masih diatur dalam Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020. Maka dari itu perlu ada pengaturan mengenai penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dalam Rancangan Undang-Undang Kejaksaan yang baru.

Selain itu, Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif yang diatur dalam Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020 berbeda dengan pengesampingan perkara demi kepentingan umum yang diatur dalam Pasal 35 huruf (c) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari siapa yang

mengambil keputusan. Dalam hal pengesampingan perkara demi kepentingan umum, keputusan tersebut hanya dimiliki oleh Jaksa Agung. Sedangkan dalam hal penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif, keputusan dibuat oleh Jaksa Penuntut Umum dan dilaporkan secara berjenjang ke Kepala Cabang Kejaksaan Negeri atau Kepala Kejaksaan Negeri lalu ke Kepala Kejaksaan Tinggi. Hanya dalam perkara tertentu yang mendapat perhatian pimpinan butuh persetujuan dari Jaksa Agung. Hal ini dapat dilihat di Pasal 12 Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020. Dari penjelasan diatas terlihat bahwa penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif merupakan solusi dari lamanya birokrasi karena dapat langsung dilakukan tanpa harus mendapat persetujuan dari Jaksa Agung (kecuali dalam perkara tertentu yang mendapat perhatian pimpinan). Hal ini juga sejalan dengan Asas Cepat, Sederhana, dan Biaya Ringan.

BAB IV

KEBIJAKAN PENGHENTIAN PENUNTUTAN DALAM ERA RESTORASI

Hukum pidana merupakan bagian dari hukum publik, karena yang diutamakan adalah kepentingan umum bukan kepentingan pribadi. Selain itu, apabila ada pelanggaran maka yang bertindak adalah Negara bukan pribadi atau individu yang sudah dirugikan akibat perbuatan yang melanggar tersebut. Negara bertindak melalui alat-alatnya guna menangani dan menyelesaikan masalah yang ditimbulkan akibat dari perbuatan seseorang yang sudah melanggar aturan dan membuat masyarakat tidak nyaman serta mengganggu ketertiban umum, alat-alat Negara bertindak dengan cara memberikan atau menjatuhkan sanksi berupa pidana atau tindakan guna melindungi kepentingan umum atau masyarakat.¹

Pembaharuan Hukum Pidana Pada dasarnya merupakan bagian dari kebijakan hukum pidana. ²Sebagai bagian dari kebijakan hukum pidana, maka pembaharuan hukum pidana hakikatnya bertujuan untuk menjadikan hukum pidana lebih baik sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Dalam konteks Indonesia, pembaharuan hukum

¹ Andi Hamzah, *op.cit*, hlm 5

² Barda Nawawi arief dalam Tongat, *Hukum Pidana Indonesia : Dalam Prespektif Pembaharuan*, Malang, UMM Press, 2010, hlm 19.

pidana dilakukan agar hukum pidana yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai masyarakat Indonesia.³

Kebijakan hukum pidana secara terminologi diambil dari istilah "*policy*" atau "*politiek*" sehingga apabila secara maknanya istilah kebijakan hukum pidana dapat disebut sebagai "*politik hukum pidana*".⁴ Menurut Prof. Sudarto politik hukum memiliki pengertian yaitu:

1. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.⁵
2. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁶

A. Mulder memberi pengertian seperti yang disebutkan di atas didasarkan pada pengertian "*sistem hukum pidana*" yang dimana suatu masyarakat yang memiliki struktur organisasi akan mempunyai sistem hukum pidana yang terdiri dari:⁷

1. Peraturan-peraturan hukum pidana dan sanksinya;
2. Suatu prosedur hukum pidana; dan
3. Suatu mekanisme pelaksanaan pidana.

Dari penjelasan-penjelasan di atas, dapat kita simpulkan bahwa kebijakan hukum pidana dapat diartikan sebagai suatu usaha yang memiliki tujuan untuk merancang atau

³ Ibid, hlm 20-21.

⁴ Barda Nawawi Arief, op.cit., hlm 26

⁵ Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Bandung, Alumni, 1981, hlm 159.

⁶ Sudarto, Hukum Pidana dan Perkebangn Masyarakat, Bandung, Sinar Baru, 1983, hlm 20.

⁷ Barda Nawawi Arief, op.cit., hlm 27.

menetapkan suatu peraturan pidana yang tepat sehingga sesuai dengan kebutuhan maupun keadaan yang dimiliki masyarakat. Kebijakan hukum pidana yang juga dikenal dengan istilah lain yaitu "*strafrechts politiek*" menurut A. Mulder adalah garis kebijakan yang digunakan untuk menentukan beberapa hal mengenai peraturan pidana antara lain:⁸

1. Seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbarui;
2. Apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana; dan
3. Cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan, dan pelaksanaan pidana harus dilakukan.

Seiring berkembangnya dinamika kehidupan bermasyarakat di Indonesia. Muncul adanya tuntutan untuk melakukan pembaharuan hukum (law reform) sebagai wujud hukum yang bersifat dinamis. Penyelesaian perkara pidana dalam sistem peradilan pidana saat ini terkesan "kuno" dan tidak menanamkan rasa keadilan dan kemanfaatan dalam kehidupan masyarakat luas. selama ini penegakan hukum pidana untuk kasus-kasus konvensional khususnya tingkat penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan yang dituju adalah kepastian hukum saja dibandingkan rasa keadilan. Sehingga apabila suatu perbuatan telah melanggar hukum formal, maka pelakunya pasti akan diproses melalui penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan. Perbuatan yang bersifat melanggar hukum formal ini tidak hanya perbuatan pidana yang ancaman hukumannya cukup berat, tetapi juga perbuatan pidana yang sebenarnya sangat ringan.

Semenjak diterapkannya konsep restorative justice atau keadilan restoratif sebagai mekanisme penyelesaian di luar

⁸ A.Mulder, *Strafrechtspolitiek, Delikt en Delinkwent*, 1980, hlm 333.

pengadilan, tak semua perkara pidana berujung hukuman penjara. Penerapan konsep keadilan restoratif ini tak hanya berorientasi pada hukuman pidana, tetapi juga mementingkan kepentingan pemulihan korban dan pertanggungjawaban pelaku tindak pidana. Pada penelitian ini, penulis berfokus pada penghentian penuntutan sebagai cara ataupun solusi dari beberapa permasalahan yang penulis jelaskan di pembahasan pertama.

Pada saat ini, dengan adanya Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020, penghentian penuntutan dalam perundang-undangan Indonesia terbagi menjadi tiga, yaitu penghentian penuntutan atau pengesampingan perkara demi kepentingan hukum, pengesampingan perkara demi kepentingan umum, dan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif.

Penghentian penuntutan diatur dalam KUHAP yang menjelaskan bahwa yang mempunyai wewenang untuk menghentikan penuntutan yaitu Penuntut Umum, hal tersebut diatur dalam pasal 140 ayat 2 KUHAP, yang menegaskan bahwa penuntut umum “dapat menghentikan penuntutan” suatu perkara. Alasan penghentian penuntutan seperti yang disebutkan dalam Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP adalah: “Dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum.” Untuk pengesampingan perkara demi kepentingan umum diatur dalam pasal 35 huruf c undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, yaitu: “Wewenang untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum adalah penerapan dari asas oportunitas yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung.”

Sedangkan untuk penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif diatur dalam Peraturan Jaksa Nomor 15

Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. PERJA ini merupakan sebuah jalan tengah, karena berbeda dengan pengaturan yang ada di KUHP atau di Undang-Undang Kejaksaan, PERJA ini mengedepankan kepentingan hukum (kepastian hukum) sekaligus kepentingan umum(kemanfaatan). Sebagai contoh, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020:

Pasal 3

1. *Penuntut Umum berwenang menutup perkara demi kepentingan hukum.*
2. *Penutupan perkara demi kepentingan hukum dilakukan dalam hal: a. terdakwa meninggal dunia; b. kedaluwarsa penuntutan pidana; c. telah ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap terhadap seseorang atas perkara yang sama (nebis in idem); d. pengaduan untuk tindak pidana aduan dicabut atau ditarik kembali; atau e. telah ada penyelesaian perkara di luar pengadilan (afdoening buiten process).*
3. *Penyelesaian perkara di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf e dapat dilakukan dengan ketentuan: a. untuk tindak pidana tertentu, maksimum pidana denda dibayar dengan sukarela sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; atau b. telah ada pemulihan kembali keadaan semula dengan menggunakan pendekatan Keadilan Restoratif.*
4. *Penyelesaian perkara di luar pengadilan dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b menghentikan penuntutan.*
5. *Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan oleh Penuntut Umum secara bertanggung jawab dan diajukan secara berjenjang kepada Kepala Kejaksaan Tinggi.*

Pasal 4

1. *Penghentian penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif dilakukan dengan memperhatikan: a. kepentingan Korban dan*

kepentingan hukum lain yang dilindungi; b. penghindaran stigma negatif; c. penghindaran pembalasan; d. respon dan keharmonisan masyarakat; dan e. kepatutan, kesusilaan, dan ketertiban umum.

2. *Penghentian penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan: a. subjek, objek, kategori, dan ancaman tindak pidana; b. latar belakang terjadinya/dilakukannya tindak pidana; c. tingkat ketercelaan; d. kerugian atau akibat yang ditimbulkan dari tindak pidana; e. cost and benefit penanganan perkara; f. pemulihan kembali pada keadaan semula; dan g. adanya perdamaian antara Korban dan Tersangka.*

Dari Pasal 3 diatas, terdapat kemiripan dengan norma yang terdapat pada Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP yaitu pengaturan yang pada dasarnya mengedepankan kepentingan hukum. Sedangkan dalam Pasal 4, terdapat kemiripan dengan norma yang terdapat pada Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI yaitu pengaturan yang pada dasarnya mengedepankan kepentingan umum. Maka dari itu dapat dikatakan, penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif merupakan konsep yang paling baik diantara yang lain.

Akan tetapi pengaturan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif ini hanya diatur dalam Peraturan Jaksa, tidak diatur dalam Undang-Undang Kejaksaan ataupun KUHAP. Maka dari itu perlu adanya formulasi untuk mengatasi kekosongan hukum tersebut. Pada hakikatnya, pembaruan hukum pidana merupakan upaya melakukan peninjauan dan penilaian Kembali (“reorientasi dan re-evaluasi”) nilai-nilai sosiopolitik, sosiofilosofis, dan sosiokultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substantif hukum pidana yang dicita-citakan.

Hukum pidana harus senantiasa diperbaharui sebab dengan tidak adanya aturan atau kekosongan norma yang ada, maka dapat menimbulkan problematika hukum. Selain itu, perumusan norma yang baru dilakukan agar hukum yang ada dapat terus bersifat dinamis dan mengikuti perkembangan zaman.

Berdasarkan penjelasan diatas, berikut penulis menyusun konsep usulan pengaturan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dalam rangka pembaharuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

A. Inovasi dalam Rancangan Undang-Undang Kejaksaan RI

Pengaturan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia merupakan pengaturan yang hadir untuk memberikan keadilan, kepastian hukum, serta manfaat bagi korban, pelaku, keluarga korban/pelaku dan juga pihak terkait. Dalam Rancangan Undang-Undang Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia belum terdapat pengaturan konkrit mengenai penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif.

Dalam Pasal 30 ayat (1) huruf (a) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI disebutkan bahwa kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang yaitu melakukan penuntutan. Frasa “melakukan penuntutan” tidak mencerminkan keseluruhan proses peradilan yang ada karena penuntutan merupakan bagian dari proses penuntutan. Frasa ini menyebabkan kewenangan dari kejaksaan hanyalah sebatas penuntutan tanpa adanya proses sebelum dan setelah

penuntutan. Sedangkan proses penuntutan itu sendiri terdapat serangkaian tindakan yang dimulai dari penyelidikan, penyidikan, pelimpahan dan persidangan, upaya hukum, pelaksanaan penetapan hakim, pelaksana putusan pengadilan, dan tindakan hukum lainnya seperti penelusuran, pelacakan, perampasan dan pemulihan aset, ekstradisi, dan bantuan hukum timbal balik, serta wewenang lain berdasarkan Undang-Undang. Oleh karena itu, frasa ini perlu diubah sehingga tugas dan kewenangan menjadi lebih lengkap dan menjamin kepastian hukumnya.

Dengan menganalisa argumentasi diatas, maka diusulkan suatu konsep di masa yang akan datang sebagai berikut:

1. Mengubah rumusan norma Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, sebagaimana konsep baru (*ius contituendum*) yaitu:

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Hukum Acara Pidana dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.

Berubah rumusan norma;

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

Proses Penuntutan adalah serangkaian tindakan yang dimulai dari penyelidikan, penyidikan, pelimpahan dan persidangan, upaya hukum, pelaksanaan penetapan hakim, pelaksana putusan pengadilan, dan tindakan hukum lainnya seperti penelusuran, pelacakan, perampasan dan pemulihan aset, ekstradisi, dan

bantuan hukum timbal balik, serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.

2. Mengubah rumusan norma Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, sebagaimana konsep baru (*ius contituendum*) yaitu: Pasal 30 (1) Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang: (a) melakukan penuntutan. Berubah rumusan norma: Pasal 30 (1) Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang: (a) melakukan proses penuntutan.

Selain itu, perlu juga ditambahkannya huruf baru dalam Pasal 30 ayat (1) yang mengatur spesifik mengenai penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif sebagaimana diatur dalam Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020. Poin yang harus dimasukkan merupakan ketentuan pokok dari pengaturan yang ada di PERJA, yaitu pasal-pasal yang terdapat pada Bab I Ketentuan Umum, Bab II Penutupan Perkara Demi Kepentingan Hukum, Bab III Syarat, dan Bab IV Tata Cara Perdamaian. Dengan dimasukkannya ketentuan pokok penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif yang ada di PERJA, maka pengaturannya akan mengikat secara umum dan memiliki hierarki yang lebih kuat dibanding Peraturan Jaksa.

Dengan menganalisa argumentasi diatas, maka diusulkan suatu konsep di masa yang akan datang sebagai berikut:

- 1) Menambahkan rumusan norma Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, sebagaimana konsep baru (*ius contituendum*) yaitu: Menambah satu angka dalam Pasal 1 yang memuat definisi dari Keadilan

Restoratif Pasal 1 Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

- a. Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.
- b. Penuntut Umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh Undang-Undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.
- c. Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Hukum Acara Pidana dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.
- d. Jabatan Fungsional Jaksa adalah jabatan yang bersifat keahlian teknis dalam organisasi kejaksaan yang karena fungsinya memungkinkan kelancaran pelaksanaan tugas kejaksaan.

Menambahkan rumusan norma;

- a. Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.
- b. Penuntut Umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh Undang-Undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.
- c. Proses Penuntutan adalah serangkaian tindakan yang dimulai dari penyelidikan, penyidikan, pelimpahan dan persidangan, upaya hukum, pelaksanaan penetapan

hakim, pelaksana putusan pengadilan, dan tindakan hukum lainnya seperti penelusuran, pelacakan, perampasan dan pemulihan aset, ekstradisi, dan bantuan hukum timbal balik, serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.

- d. 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.
- e. Jabatan Fungsional Jaksa adalah jabatan yang bersifat keahlian teknis dalam organisasi kejaksaan yang karena fungsinya memungkinkan kelancaran pelaksanaan tugas kejaksaan.

2) Menambah rumusan norma Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, sebagaimana konsep baru (*ius contituendum*) yaitu: Menambah satu huruf dalam Pasal 30 ayat (1) yang memuat pengaturan Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

Pasal 30 (1)

Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:

- a. melakukan proses penuntutan;
- b. melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. melakukan pengawasan terhadap 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.

Menambahkan rumusan norma;

Pasal 30 (1)

Di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:

- a. melakukan proses penuntutan;
- b. melakukan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif;
- c. melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- d. melakukan pengawasan terhadap putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
- e. melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
- f. melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

3) Menambah rumusan norma Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, sebagaimana konsep baru (*ius contituendum*) yaitu: Menambah penjelasan Pasal 30 ayat (1) huruf (b) yang memuat ketentuan pokok penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restorative.

Penjelasan Pasal 30 ayat (1) huruf (b)

- a) Penuntut Umum berwenang menutup perkara demi kepentingan hukum dalam hal: a. terdakwa meninggal dunia; b. kedaluwarsa penuntutan pidana; c. telah ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap terhadap seseorang atas perkara yang sama (nebis in idem); d. pengaduan untuk tindak pidana aduan dicabut atau ditarik kembali; atau e. telah ada penyelesaian perkara di luar pengadilan (afdoening buiten process).
- b) Perkara tindak pidana dapat ditutup demi hukum dan dihentikan penuntutannya berdasarkan Keadilan Restoratif dalam hal terpenuhi syarat sebagai berikut: a. tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana; b. tindak pidana hanya diancam dengan pidana denda atau diancam dengan pidana penjara tidak lebih dari 5 (lima) tahun; dan c. tindak pidana dilakukan dengan nilai barang bukti atau nilai kerugian yang ditimbulkan akibat dari -6 tindak pidana tidak lebih dari Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah). d. Tambahan klausul sesuai dengan konsep usulan
- c) Penghentian penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif dilakukan dengan memenuhi syarat: a. telah ada pemulihan kembali pada keadaan semula yang dilakukan oleh Tersangka dengan cara: 1. mengembalikan barang yang diperoleh dari tindak pidana kepada Korban; 2. mengganti kerugian Korban; 3. mengganti biaya yang ditimbulkan dari akibat tindak pidana; dan/ atau 4. memperbaiki kerusakan yang ditimbulkan dari akibat tindak pidana; b. telah ada kesepakatan perdamaian antara

Korban dan Tersangka; dan c. masyarakat merespon positif. Penghentian penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif dikecualikan untuk perkara: a. tindak pidana terhadap keamanan negara, martabat Presiden dan Wakil Presiden, negara sahabat, kepala negara sahabat serta wakilnya, ketertiban umum, dan kesusilaan; b. tindak pidana yang diancam dengan ancaman pidana minimal; c. tindak pidana narkoba; d. tindak pidana lingkungan hidup; dan e. tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi.

B. Syarat Tambahan dalam Penghentian Penuntutan Restoratif

Saat ini, dalam sistem peradilan pidana Indonesia belum terdapat sistem pemidanaan terhadap Pelaku Lansia atau Lanjut Usia. Padahal pada usia lansia, seseorang akan mengalami penurunan kemampuan baik secara fisik, psikologi dan sosial dan kembali membutuhkan ketergantungan dengan orang lain. Oleh karena itu, membawa penyelesaian perkara pidana yang dilakukan oleh lansia ada kekhawatiran akan memunculkan beban kepada mereka.⁹ Pada dasarnya Pemidanaan terhadap pelaku tindak pidana tidak dapat dipisahkan dari sistem pemidanaan yang dianut oleh sistem hukum di Indonesia. Dengan adanya pergeseran dari pendekatan retributive menjadi pendekatan restoratif, membuat pengaturan mengenai pelaku lansia menjadi dapat diaplikasikan.

Pelindungan terhadap lansia juga termasuk dalam hak asasi manusia. Undang-Undang yang mengaturnya adalah

⁹ Kartika Kariono, 25 Maret 2018, Keadilan Restoratif bagi Lansia dalam RUU KUHP (Online), <https://www.kompasiana.com/kartika.l.kariono/5ab67638cf01b438d81613c2/keadilan-restoratifbagi-lansia-dalam-ruukuhp?page=all> , (28 April 2021)

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam Pasal 5 ayat (3) menyatakan : “Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.” Penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “kelompok masyarakat yang rentan” antara lain adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat.

Menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 13 Tahun 1998, pengertian lanjut usia adalah “seseorang yang telah mencapai usia 60 (enam puluh) tahun ke atas.” Sedangkan dalam pemurusan RUU KUHP, mempertimbangkan usia lansia dalam sistem pidana, dengan menetapkan usia di atas 75 tahun bagi pelaku tindak pidana untuk sedapat mungkin tidak dikenakan pidana penjara. Salah satu pertimbangan dalam menetapkan usia tersebut adalah semakin tingginya usia harapan hidup di Indonesia.

Banyak perkara yang melibatkan lansia sebagai pelaku pidana, antara lain kasus Nenek Arsyani yang dituduh mencuri tujuh batang kayu jati milik Perhutani di Kabupaten Situbondo, Jawa Timur; Nenek Minah yang dituduh mencuri 3 buah biji kakao di Kabupaten Banyumas; Pasangan lansia Kakek Anjo Lasim dan Nenek Jamilu Nanai yang dituduh mencuri 6 batang bambu milik tetangganya di Gorontalo; Kakek Musrin yang dihukum karena tuduhan mengambil kayu mangrove untuk keperluan kayu bakar.¹⁰ Kasus-kasus tersebut sempat menyita perhatian publik dan pidana terhadap pelaku lansia menimbulkan kontroversi.

Berdasarkan argumen diatas, maka diusulkan suatu konsep di masa yang akan datang sebagai berikut:

¹⁰ Ibid.

- 1) Menambah rumusan norma Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, sebagaimana konsep baru (*ius contituendum*) yaitu: Syarat suatu perkara tindak pidana dapat ditutup demi hukum dan dihentikan penuntutannya berdasarkan keadilan restoratif diatur dalam Pasal 5 ayat (1), syarat yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut:
 - a. Tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana;
 - b. Tindak pidana hanya diancam dengan pidana denda atau diancam dengan pidana penjara tidak lebih dari 5 (lima) tahun; dan
 - c. Tindak pidana dilakukan dengan nilai barang bukti atau nilai kerugian yang ditimbulkan akibat dari tindak pidana tidak lebih dari Rp. 2.500.000 (dua juta lima ratus ribu rupiah).

Menambahkan rumusan norma;

Syarat suatu perkara tindak pidana dapat ditutup demi hukum dan dihentikan penuntutannya berdasarkan keadilan restoratif diatur dalam Pasal 5 ayat (1) , syarat yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut:

- a. Tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana;
- b. Tindak pidana hanya diancam dengan pidana denda atau diancam dengan pidana penjara tidak lebih dari 5 (lima) tahun;
- c. Tindak pidana dilakukan dengan nilai barang bukti atau nilai kerugian yang ditimbulkan akibat dari tindak pidana tidak lebih dari Rp. 2.500.000 (dua juta lima ratus ribu rupiah); dan

- d. Tersangka merupakan lansia atau lanjut usia.
- 2) Menambah rumusan norma Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, sebagaimana konsep baru (*ius contituendum*) yaitu: Menambahkan Pasal 5 ayat (9) yang menjelaskan ketentuan yang ada di Pasal 5 ayat (1) huruf (d): Dalam hal tersangka lansia yang sebelumnya sudah pernah didakwa atau residivis dan masa berlaku atau daluwarsa residivis sudah terlewati yaitu 5 tahun, maka syarat dalam Pasal 5 huruf (a) dapat dikecualikan.

BAB V

PENUTUP

Berdasarkan pemaparan dalam bab sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa poin sebagai berikut: Pertama, urgensi pengaturan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dalam rancangan Undang-Undang tentang perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia terletak pada kebutuhan memberikan kekuatan mengikat secara universal dan meningkatkan tingkat hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini juga diarahkan untuk mengatasi permasalahan over capacity di rumah tahanan, mengurangi jumlah perkara, dan mengurangi beban anggaran penanganan perkara di Indonesia.

Kedua, perlunya pengaturan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Beberapa usulan konsep dari penulis mencakup perubahan atau penambahan ketentuan dan/atau pasal, seperti mengubah rumusan norma "penuntutan" menjadi "proses penuntutan" pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI. Dalam Peraturan Jaksa Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, penulis juga mengusulkan penambahan norma terkait usia

tersangka dan pengecualian syarat bagi tersangka lansia residivis.

Sebagai saran, penulis menyarankan legislator melakukan amandemen terhadap beberapa pasal terkait dalam Undang-Undang Kejaksaan dan Peraturan Jaksa terkait penghentian penuntutan. Juga, kepada Jaksa Penuntut Umum, penulis merekomendasikan untuk mempertimbangkan penerapan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif sebagai mekanisme yang lebih efektif dan efisien. Serta, penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi akademisi, profesi, dan peneliti hukum serta dapat meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap perkembangan ilmu hukum pidana terutama terkait penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Mulder, 1980, *Strafrechtspolitiek, Delikt en Delinkwent*.
- Abintoro Prakoso, 2016, *Pembaharuan Sistem Peradilan Pidana Anak*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta.
- Ali Zaidan, 2015, *Menuju Pembaruan Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Andi Hamzah, 1986, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia, dari Retribusi ke Reformasi*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Andi Hamzah, 2010, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Renika Cipta, Jakarta.
- Andi Hamzah, *Restorative Justice dan Hukum Pidana Indonesia*, makalah disajikan dalam Seminar Nasional “Peran Hakim dalam Meningkatkan Profesionalitas Menuju Paradigma Yang Agung”, IKAHI, Jakarta, 25 April 2012.
- Angkasa, *Over Capacity Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan, Faktor Penyebab, Implikasi Negatif, serta Solusi dalam Upaya Optimalisasi Pembinaan Narapidana*. *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 10, Nomor 3, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, 2010.
- Aziz Syamsuddi, 2011, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Sinar Grafika, Jakarta.

- Barda Nawawi Arief dalam Tongat, 2010, *Hukum Pidana Indonesia : Dalam Prespektif Pembaharuan*, UMM Press, Malang.
- C.S.T Kansil, 2002, *Pengantar Ilmu Hukum*, Balai Pustaka, Jakarta.
- C.S.T Kansil, Christine S.t Kansil, Engeliën R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Jala Permata Aksara, Jakarta.
- Davies et.al., 1995, *Criminal Justice and Introduction to the Criminal Justice System in England and Wales*, Longman Group Limited, London.
- Dwidja Priyatno, 2009, *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung.
- Endang Sumiarni, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum dan Statistik*, Gramedia Pustaka, Yogyakarta.
- Esther Gumboh, *The Penalty of Life Imprisonment under International Criminal Law*, *African Human Rights Law Journal*, 2011. Michael Barama, *Model Sistem Peradilan Pidana Dalam Perkembangan*, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3, Nomor 8, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado, 2016.
- Evi Hartanti, 2005, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- G. Widiartana, 2009, *Viktomologi : Perspektif Korban Dalam Penanggulangan Kejahatan*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta.

Galaway, Burt dan Hudson, Joe, Restitution and Reconciliati (Online), <http://www.restorativejustice.org>, (15 November 2020)

Hans Kelsen, 2009, *General Theory of Law and State*, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachussets.

Hartono, 2012, *Penyidikan dan Penegakan Hukum Pidana Melalui Pendekatan Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta.

I Made Agus Mahendra Iswara, *Mediasi Penal Penerapan Nilai-Nilai Restorative Justice Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Adat di Bali*, Jakarta, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013.

Indriyanto Seno Adji, 2001, *Arah dan Sistem Peradilan (Pidana) Terpadu Indonesia (Suatu Tinjauan Pengawasan Aplikatif dan Praktek)*, Komisi Hukum Nasional, Jakarta.

Kartika Kariono, *Keadilan Restoratif bagi Lansia dalam RUU KUHP* (Online), <https://www.kompasiana.com/kartika.l.kariono/5ab67638cf01b438d81613c2/keadilan-restoratif-bagi-lansia-dalam-ruukuhp?page=all> , (28 April 2021).

L. Packer, Herbert, 1968, *The Limits of the Criminal Sanction*, Stanford University Press, California.

Luhut M.P. Pangaribuan, 2014, *Hukum Acara Pidana: Surat Resmi Advokat di Pengadilan*, Pasasa Sinar Sinanti, Jakarta.

- M. Karjadi dan R. Soesilo, 1981, *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dengan Penjelasan Resmi dan Komentar*, Politeia, Bogor.
- M. Nasir Djamil, 2012, *Anak Bukan Untuk Di Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Malcolm Davies, Hazel Croall dan Jane Tyrer, 2005, *Criminal Justice: An Introduction to The Criminal Justice System in England and Wales*, Pearson Education Limited, London.
- Mardjono Reksodiputro, 1993, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Melihat Kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum Dalam Batas-Batas Toleransi)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Marshall, Tony, *Restorative Justice : An Overview (Online)*, Restorative Justice, <http://www.restorativejustice.org>, (15 November 2020)
- Marwan Effendy, 2005, *Kejaksaan RI : Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Moh. Hatta, 2016, *Kapita Selekta Pembaharuan Hukum Pidana dan Sistem Pemidanaan*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1984, *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung.

Muladi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.

Nur Ainiyah Rahmawati, *Hukum Pidana Indonesia - Ultimum Remedium atau Primum Remedium, Recidive*, Volume 2, Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2013.

O. Notohamidjojo, 2011, *Soal-Soal pokok Filsafat Hukum*, Griya Media, Salatiga.

O.C. Kaligis, 2006, *Perlindungan Hukum Atas Hak Asasi Tersangka, Terdakwa, dan Terpidana*, Alumni, Bandung.

Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta.

Prija Djamika, 2014, *Mediasi Penal Untuk Penyelesaian Perkara Penghinaan Oleh Pers*, Selaras, Malang.

Ramadani, *Kejaksaan Negeri Barito Utara Hentikan Kasus KDRT* (Online), <https://www.borneonews.co.id/berita/207775-kejaksaan-negeri-baritoutara-hentikan-penuntutan-kasus-kdrt>, (2 Mei 2021).

Rena Yulia, *Penerapan Keadilan Restoratif Dalam Putusan Hakim : Upaya Penyelesaian Konflik Melalui Sistem Peradilan Pidana*, Kajian Putusan MA Nomor 653/K/Pid/2011, *Jurnal Yudisial*, Volume 5, No 2, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2012.

Romli Atmasasmita, 1982, Strategi Pembinaan Pelanggar Hukum dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia, PT Alumni, Bandung.

Romli Atmasasmita, 1996, Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System): Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionalisme, Bina Cipta, Jakarta.

Romli Atmasasmita, 2010, Sistem Peradilan Pidana Kontemporer, Kencana, Jakarta.

Romli Atmasasmita, 1983, Bunga Rampai Hukum Acara Pidana, Binacipta, Bandung.

Rufinus Hotmalana Hutauruk, 2013, Penanggulangan Kejahatan Korporasi Melalui Pendekatan Restoratif Suatu Terobosan Hukum, Sinar Grafika, Jakarta.

Rusli Muhammad, 2011, Sistem Peradilan Pidana Indonesia, UII Press, Yogyakarta.

Satjipto Rahardjo, 2003, Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia, Kompas, Jakarta.

Septa Chandra, Restorative Justice: Suatu Tinjauan Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia, Volume 2, No 2, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2013.

Sudarto, 1981, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung.

Sudarto, 1983, Hukum Pidana dan Perkebangsan Masyarakat, Sinar Baru, Bandung.

Sudikno Mertokusumo dalam H. Salim Hs, 2010, Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Sudikno Mertokusumo, 2007, Mengenal Hukum (Suatu Pengantar), Liberty, Yogyakarta.

Supriyanto, Perkembangan Sistem Peradilan Pidana (Online), <https://media.neliti.com/media/publications/23566-ID-perkembangansistem-peradilan-pidana.pdf>, (10 Maret 2021)

Syaiful Bakhri, 2015, Sistem Peradilan Pidana Indonesia Dalam Perspektif Pembaruan, Teori dan Praktik Peradilan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Tolib Effendi, 2013, Sistem Peradilan Pidana: Perbandingan Komponen Dan Proses Sistem Peradilan Pidana Di Beberapa Negara, Pustaka Yustisia, Yogyakarta.

Utrecht, E, 1994, Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II, Pustaka Tinta Mas, Surabaya.

Van Apeldoorn, 1990, Pengantar Ilmu Hukum, Pradnya Paramita, Jakarta.

Yahya Harahap, 2009, Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP: Penyidikan Dan Penuntutan, Sinar grafika, Jakarta.

Yasin, Muhammad, Penghentian Penuntutan Demi Restorative Justice Perlu Masuk RUU Kejaksaan (Online), <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f90e1d9d0e8f/penghentianpenuntutan-demi-irestorative->

justice-i-perlu-masuk-ruu-kejaksaan/ (9 November 2020
dan 4 Mei 2

Yudi Kristiana, 2006, Independensi Kejaksaan Dalam
Penyidikan Korupsi, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.

INDEKS

A

Advokat, 103, 106, 108, 110
affirmative model, 18

B

Babylon, 22
budaya, v, 16, 23
budaya lokal, v

C

Code of Hammurabi, 22
criminal justice system, 13, 15,
17, 20, 24
Criminal Justice System, 2,
3, 13, 14, 93, 95, 97

D

Dehumanisasi, 64

E

ekonomi, 16
Ekonomi, 105

G

globalisasi, v, vi

H

hukum, 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9,
10, 14, 15, 17, 18, 20, 21,
22, 23, 24, 27, 28, 30, 31,
32, 33, 35, 36, 37, 38, 39,
40, 43, 44, 47, 49, 50, 51,
52, 54, 55, 56, 57, 59, 60,
61, 63, 68, 69, 70, 71, 73,
74, 75, 76, 77, 78, 79, 80,
81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 91
Hukum Islam, 104, 108
Hukum Pidana, vii, 2, 10,
17, 23, 25, 30, 41, 62, 63,
68, 73, 74, 92, 93, 94, 95,
96, 97, 98

I

Indonesia, 104, 106, 109
introvert, vi
Islam Nusantara, v

J

Jaksa, 7, 8, 10, 21, 26, 27, 35,
36, 38, 39, 40, 41, 43, 44,
45, 52, 53, 54, 57, 62, 69,
71, 76, 79, 81, 82, 83, 88,
89, 90, 91

Jaksa Agung, 7, 35, 36, 43,
44, 53, 57, 62, 72, 76

Jaksa Penuntut Umum, 38,
41, 53, 54, 69, 72, 91

juvenile justice, 24

K

keadilan, 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9,
10, 16, 20, 21, 22, 24, 25,
26, 27, 28, 29, 30, 31, 32,
33, 34, 35, 44, 45, 46, 47,
48, 49, 51, 52, 53, 54, 55,
57, 62, 68, 69, 71, 75, 76,
77, 78, 79, 81, 84, 85, 87,
88, 90, 91, 94

keadilan restoratif, 5, 6, 7, 8,
9, 10, 20, 21, 22, 24, 25, 26,
27, 28, 29, 31, 32, 33, 34,
35, 45, 46, 47, 48, 49, 52,
53, 54, 55, 57, 62, 68, 69,
71, 75, 76, 77, 78, 79, 81,
84, 88, 90, 91

kearifan, v

kearifan lokal, v

kebudayaan, v

kejaksaan, 3, 7, 8, 14, 50, 53,
57, 62, 69, 80, 81, 82, 83,
84, 96, 99

Kejaksaan, i, iii, iv, vii, 1, 5,
6, 7, 8, 9, 35, 36, 37, 38, 39,
40, 41, 43, 44, 45, 49, 53,
54, 55, 56, 57, 61, 62, 63,

69, 70, 71, 76, 77, 78, 79,
80, 81, 82, 83, 85, 90, 91,
95, 96, 98, 99

Kejaksaan Tinggi, 53, 72

kepolisian, 3, 14, 69

Kepolisian, 6, 27, 54, 70

kesejahteraan, 16, 29

Komering, vi

konstitusi, 18, 57

kejahatan, 67, 68

kejahatan, 17

L

Lapas, 56, 63, 66, 67, 69

local wisdom, v

N

nalar agama, v, vi

narapidana, 64, 65, 66

Negara Indonesia, 1

O

ortodoksi, v, vi

P

Pemerintah, 7, 59, 60, 104,
106

penegakan hukum, 3, 44, 45,
50, 51, 70, 75

pengadilan, 3, 14, 37, 38, 39,
40, 46, 69, 70, 75, 76, 77,
80, 81, 82, 83, 84, 85

Pengadilan, 4, 17, 21, 36, 40,
41, 42, 43, 44, 53, 54, 55,
70, 94

Penghentian Penuntutan,
vii, 1, 5, 7, 8, 10, 26, 27, 41,
42, 45, 49, 54, 56, 62, 63,
70, 77, 83, 86, 88, 89, 90, 98

penjara, 4, 5, 30, 31, 35, 47,
64, 65, 66, 68, 71, 76, 85,
87, 88, 89

peradilan pidana, 3, 5, 13,
14, 16, 17, 20, 21, 25, 29,
31, 32, 40, 69, 70, 75

Peradilan Pidana, vii, 2, 3, 5,
10, 13, 14, 15, 16, 17, 18,
20, 26, 27, 28, 35, 66, 92,
93, 95, 96, 97, 98, 105

pidana, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9,
10, 13, 14, 15, 16, 17, 18,
19, 20, 21, 23, 24, 25, 26,
27, 28, 29, 30, 31, 32, 33,
34, 35, 36, 38, 39, 40, 41,
43, 44, 45, 46, 47, 48, 55,
63, 64, 65, 68, 69, 70, 73,
74, 75, 76, 77, 78, 79, 81,
83, 84, 85, 86, 87, 88, 89,
91, 98

politik, 16, 74

Politik, 105

Prisonisasi, 64

R

rehabilitasi, 16, 34, 65, 67

remedium, 68

Republik Indonesia, i, iii, iv,
vii, 1, 5, 6, 8, 9, 27, 28, 35,
37, 40, 41, 43, 44, 45, 49,
53, 56, 57, 60, 71, 79, 80,
81, 82, 83, 85, 90, 96

residivisme, 16

restorative justice, 5, 6, 21,
22, 23, 24, 30, 52, 66, 75

Romawi, 22

Rutan, 66, 67, 69

S

social welfare, 16

Suku, vi

Sumatera Selatan, vi

Sumeria, 22

T

terdakwa, 14, 40, 41, 54, 77,
85

tersangka, 14, 18, 32, 40, 42,
43, 46, 47, 48, 85, 89, 91

tradisi, v

tradisi lokal, v

U

undang-undang, iv

Utilitarian View, 19

V

vonis, 32, 70

W

Waris, vi

Y

Yogyakarta, iv
yudikatif, 18

BIODATA PENULIS



Nama : Dr. Khoirul Anam, S.H., S.Sy., M.H.I.
Tempat, Tanggal lahir : Tulungagung, 29 Maret 1986
Alamat : Dusun. Gebang, RT 01 RW 04, Desa. Duwet, Kec.Pakel, Kab.Tulungagung.
Agama : Islam
Jenis Kelamin : Laki-Laki
Pekerjaan : Dosen Fakultas Hukum Universitas Tulungagung, Advokat-Pengacara-Auditor Hukum.
Jabatan Akademik : Asisten Ahli
Telpon : 082142208494

PENDIDIKAN

1. Madrasah Ibtidaiyah (MI) Darul Huda Pojok
2. Madrasah Tsanawiyah Negeri (MTs N) Ngantru
3. Madrasah Aliyah Negeri (MAN) Tulungagung 2
4. Strata 1 Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Tulungagung, Jurusan Syariah (Prodi Ahwal Syaksiyah/Hukum keluarga Islam)
5. Strata S1 Ilmu Hukum Universitas Kadiri, Kediri
6. Strata 2 IAIN Sunan Ampel Surabaya Jurusan Syariah (Hukum Islam)
7. Strata S3 Program Doktor Hukum Islam Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta

PENDIDIKAN NON FORMAL

1. Taman Pendidikan Quran (TPQ) dan Madrash Diniyah (MADIN) Darul Huda Pojok 2003
2. Pondok Pesantren Hufadz Yambaul Hikmah, Kras, Kediri 2008
3. Training Tentang Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) yang diadakan oleh ISAI Jakarta dalam Paket Program KINERJA USAID. Di Probolinggo Tahun 2012
4. Diklat untuk Pejabat Pengelolaan Inforfasi dan Dokumentasi (PPID) yang diadakan oleh ISAI Jakarat dalam Program Kinerja USAID, di Probolinggo Tahun 2012
5. Pelatihan Trainer untuk Pendamping Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) bersama Mitra Pemerintah

Daerah, Malang 2013

6. Loka Karya dan Training Standar Pelayanan Minimal (SPM) Kesehatan, dalam Program KINERJA USAID, Tulungagung, Tahun 2013
7. Loka Karya dan training penyusunan Setandar Operasional Prosedur (SOP) Perizinan PTSP di Blitar, dalam Program KINERJA USAID, tahun 2013
8. Loka Karya dan Training Penyederhanaan Izin di PTSP Kabupaten Trenggalek dalam program KINERJA USAID, Tahun 2013 akhir
9. Loka Karya dan Training tentang Pelimpahan Izin dari Bupati ke Pelayanan Terpadu Satu pintu (PTSP) 2014. Di Tulungagung.
10. Pelatihan Trainer untuk Pendampingan Replikasi Tahun ke dua Pogram KINERJA USAID dengan Perkumpulan Peningkatan Usaha Kecil (PUPUK) Surabaya dan The Asia Foundation, Makasar Tahun 2014 awal
11. Pelatihan Pendampingan dengan pendekatan Politik Ekonomi yang diadakan oleh KINERJA USAID, di Kota Bogor, Tahun 2014 akhir
12. Capacity building Managemen Pengelolaan Lembaga Non Goverment (NGO) atau LSM, di Yogyakarta, Tahun 2015
13. Pendidikan Khusus Profesi Adavokat (PKPA) Sekolah Tinggi Ilmu Sariah Wahidiyah Kediri Kerjama dengan DPN PERADI Tahun 2016.
14. Pendidikan dan Pelatihan Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA) **Lemdikalat Mabes POLRI** bekerjasama

dengan **Menkumham** tahun 2018 di Jakarta, mewakili unsur Advokat dari Dewan Pimpinan Nasional (DPN) Perhimpunan Advokat Indonesia (PERADI).

15. Pelatihan PEKERTI untuk penguatan pengajaran Dosen, di Universitas Islam Kediri (UNISKA) tahun 2018.
16. Legel Auditor Hukum Kerjasama ASAHI dan Jimly School and Government, tahun 2022.

PENGALAMAN KERJA

1. Beasiswa Kerja STAIN Tulungagung, Sebagai Staf Pusat Laboratorium Praktikum Terpadu (PLPT) Tahun 2007
2. Koresponden Harian Surabaya Pagi Tahun 2011 (Hanya Tiga bulan)
3. Kepala Biro Surabaya Tabloid Swara Bhuwana Tahun 2011
4. Koordinator penguatan program Jurnalisme Warga dan Penguatan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) kerjasama Pemerintah Tulungagung dengan Institut Studi Arus Informasi (ISAI) Jakarta yang disuport oleh Program KINERJA USAID Tahun 2012 (enam bulan)
5. Field Officer Perkumpulan Untuk Peningkatan Usaha Kecil (PUPUK) Surabaya bekerjasama dengan Pemerinatah Kabupaten Tulungagung , Kabupaten Lamongan, Kabupaten Trenggalek dan Kota Kediri serta Kabupaten Blitar, Untuk program penguatan

- Perizinan Pelayanan terpadu satu pintu (PTSP), yang didukung oleh The Asia Foundation (TAF) yang mendapat Suport dari Program KINERJA USAID, Tahun 2012-2015
6. Terlibat dalam Pengawasan Pemilu Lapangan (PPL) Tingkat Desa dalam PILKADA, PILGUB, PILEG, PILPRES (2012, 2013, 2014)
 7. Koordinator Lapangan PUPUK Surabaya, untuk studi penelitian penguatan kelembagaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) bekerjasama dengan pemerintah Kabupaten Madiun Tahun 2015 (Enam bulan)
 8. Konsultan program untuk pemberantasan buta aksara dasar dan Mandiri, Kerjasama antara Lembaga Peduli Pendidikan Nasional (LPPN) dengan Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, Tahun 2013-2014
 9. Dosen tetap Sekolah Tinggi Ilmu Sari'ah Wahidiyah (STISWA) Tahun 2014-2015
 10. Sekertaris Umum Asosiasi Bank Sampah Indonesi (ABSI) 2015-2016.
 11. Dosen Tetap STIKES Buana Husada Ponorogo 2015-2017
 12. Koordinator Redaktur Majalah Pendidikan Dwija, Milik PGRI Kabupaten Tulungagung 2015 sampai 2020.
 13. Koordinator Redaktur Majalah Pendidikan Suara PGRI, Milik PGRI Kabupaten Trenggalek Tahun 2016 sampai 2018

14. Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Tulungagung, Sejak 2017 sampai Sekarang.

Mata Kuliah Yang diampu:

1. Hukum Islam
 2. Hukum Keluarga dan Waris Islam
 3. Pendidikan Agama
 4. Hukum Administrasi Negara.
 5. Hukum Cyber dan IT
 6. Hukum pengadaan dan Pendaftaran Tanah
 7. Hukum Agraria
 8. Filsafat Hukum
 9. Hukum Acara Konstitusi
15. Advokat di Kantor Advokat Law office Khoir & Partner 2021 - Sekarang.
16. Sekretaris Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Fakultas Hukum Universitas Tulungagung , Sejak 2017- Sekarang
17. Anggota Majelis Pengawas Daerah (MPD) Notaris Tulungagung-Trenggalek Kementrian Hukum dan HAM Kantor Wilayah Jawa Timur, Masa kerja 2018 - 2021 dari Unsur Akademisi.
18. Anggota merangkap Ketua Badan Adhoc Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) PEMILU 2024. Tahun 2023 sampai sekarang.
19. Auditor Hukum Asosiasi Auditor Hukum Indonesia (ASAHI) Tahun 2022 sampai Sekarang.
20. Kepala Bagian Hukum dan Tata Laksanaan Universitas Tulungagung 2022 Sampai Sekarang.

PENGALAMAN ORGANISASI

1. Ketua Umum Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Cabang Tulungagung Komisariat Insan Cita Tulungagung 2009-2010
2. Resimen Mahasiswa (MENWA) STAIN Tulungagung, Tahun 2007
(Komandan MAKO) Surya Cakti.
3. Koordinator Dewan Pembina Persatuan Mahasiswa Tulungagung (PERMATA) Tahun 2011-2015 di Surabaya.
4. Pembina Paguyuban Pedagang Kaki Lima (PKL) PINKA Lembu Peteng 2016-2020
5. Pengurus Wilayah Provinsi Jawa Timur Pusat Peran serta Masyarakat (PPM) Tahun 2013-2018
6. Wakil Ketua Umum DPD Tulungagung Badan Komunikasi Pemuda Remaja Masjid Indonesia (BKPRMI) Periode 2016-2020 dan 2021-2026
7. Sekretaris Gerakan Umat Islam Bersatu (GUIB) Majelis Ulama Indonesia (MUI) Tulungagung Periode 2017-2022 (Perwakilan BKPRMI Tulungagung
8. Ketua Yayasan Riyadhul Jinan Tulungagung 2021 Sampai Sekarang
9. Sekretaris Yayasan Keekerabatan Muslim Tulungagung 2022 Sampai Sekarang
10. Wakil Ketua Bidang Advokasi, Hukum dan HAM DPD KNPI Tulungagung Periode 2022-2025
11. Ketua Bidang Politik, Hukum dan HAM Majelis Daerah KAHMI Tulungagung Periode 2021-2026

12. Sekretaris Perhimpunan Advokat Indonesia (PERADI) Cabang Tulungagung Periode 2021 sampai 2026.
13. Anggota Departemen Penguatan Kerangka Hukum HAM, Bidang Perlindungan HAM Majelis Nasional KAHMI Periode 2022-2027

LAIN-LAIN

Kepala Madrasah Diniyah (MADIN) Miftahul Ulum Duwet, RMI Majelis Wakil Cabang Nahdlatul Ulama (MWCNU) Kecamatan Pakel, Tulungagung 2021-2026.

Tulungagung, 4 Januari 2024

Dr. Khoirul Anam, S.H., S.Sy., M.H.I., C.L.A