

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dinamika penegakan hukum dalam sistem peradilan pidana di Indonesia saat ini sudah berubah yang tidak lagi sepenuhnya bertumpu pada keadilan retributif, melainkan mulai bergeser pada keadilan restoratif. Perkembangan penegakan hukum saat ini tidak lagi sekedar memasukan pelaku tindak pidana ke penjara, sehingga lembaga pemasyarakatan diharapkan tidak *over* kapasitas yang sebelumnya menimbulkan masalah sosial baru di lingkungan lembaga pemasyarakatan.¹

Satjipto Raharjo menyatakan bahwa 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 pengadilan.² Proses seperti ini menunjukkan sistem peradilan pidana di Indonesia memerlukan waktu cukup lama dan terkesan lambat, belum lagi bila ditambah dengan proses Peninjauan Kembali (PK).

Untuk menjawab adanya kesan lambat pada sistem peradilan pidana di Indonesia, muncul sebuah alternatif penyelesaian perkara pidana melalui keadilan restoratif (*restorative justice*). Menurut Kuat Puji Prayitno keadilan restoratif merupakan alternatif dalam sistem peradilan pidana dengan mengedepankan pendekatan integral antara pelaku dengan korban dan masyarakat sebagai satu kesatuan untuk mencari solusi serta kembali pada pola

¹ Endi Arofa, 2020, *Penghentian Penuntutan Dalam Perkara Pidana Berdasarkan Restorative Justice*, Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan, Vol. 7 No. 3, <http://dx.doi.org/10.32493/SKD.v7i2.y2020.9216>.

² Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, hlm. 170.

hubungan baik dalam masyarakat.³ Munculnya alternatif penyelesaian melalui keadilan restoratif juga suatu manifestasi kritik atas penerapan sistem peradilan pidana dengan penghukuman yang dianggap tidak efektif menyelesaikan berbagai bentuk konflik sosial.⁴ Dengan demikian munculnya alternatif penyelesaian perkara pidana melalui keadilan restoratif, diharapkan dapat mengembalikan fungsi hukum pidana yang merupakan *ultimum remedium* atau upaya terakhir dalam menyelesaikan suatu perkara.⁵

Keadilan restoratif bukanlah konsep yang baru dalam sistem hukum pidana. Keadilan restoratif adalah sebuah konsep pemikiran yang merespon pengembangan sistem peradilan pidana dengan menitikberatkan pada kebutuhan pelibatan masyarakat dan korban yang dirasa tersisihkan dengan mekanisme yang bekerja pada sistem peradilan pidana yang ada pada saat ini. Keadilan restoratif harus juga diamati dari sisi kriminologi dan sistem pemasyarakatan karena konsep restorative justice terlahir oleh keadaan sistem pemidanaan yang sekarang berlaku, yang ternyata belum sepenuhnya menjamin keadilan terpadu (*intergrated justice*), yaitu keadilan bagi pelaku, keadilan bagi korban dan keadilan bagi masyarakat dalam mekanisme di luar peradilan pidana. Konsep atau pendekatan keadilan restoratif dalam penerapannya dapat dilaksanakan secara terintegrasi dalam tiap tahapan, mulai tahap penyidikan, penuntutan dan tahap peradilan⁶.

Dalam sistem peradilan pidana di Indonesia saat ini terdapat beberapa payung hukum dalam menerapkan penyelesaian perkara pidana melalui pendekatan keadilan restoratif, seperti penyelesaian perkara pidana anak yang diatur melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, memuat pengalihan penyelesaian perkara pidana anak keluar

³ Kuart Puji Prayitno, 2012, *Restorative Justice untuk Peradilan di Indonesia (Perspektif Yuridis Filosofis dalam Penegakan Hukum in Concreto)*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12 No. 3, <http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2012.12.3.116>.

⁴ Candley Pastorica Macawalang, Rodrigo F. Elias dan Tonny Rompis, 2021, *Penerapan dan Pengaruh Keadilan Restoratif Sebagai Alternatif Penyelesaian Tindak Pidana Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia*, Lex Crimen, Vol. X, No. 5 .

⁵ Dr. Jonlar Purba, 2017, *Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Bermotif Ringan Dengan Restoratif Justice*, Permata Aksara, Jakarta, hlm. 145

⁶ Ahmad Faizal Azhar, 2019, *Penerapan Konsep Keadilan Restoratif (Restorative Justice) Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, Mahkamah: Jurnal Kajian Hukum Islam, Vol. 4 No. 2

[10.24235/mahkamah.v4i2.4936](https://doi.org/10.24235/mahkamah.v4i2.4936)

proses peradilan pidana dengan pendekatan keadilan restoratif. Selain itu Kepolisian Republik Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif, yang memberikan payung hukum bagi penyidik untuk menangani perkara tindak pidana melalui pendekatan keadilan restoratif.

Kejaksaan Republik Indonesia yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang⁷, pada tahun 2020 telah mengeluarkan payung hukum terkait penerapan keadilan restoratif di dalam sistem peradilan pidana di Indonesia melalui Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif (selanjutnya disingkat Perja Nomor 15 Tahun 2020). Perja Nomor 15 Tahun 2020 memperluas cakupan penghentian penuntutan yang sebelumnya sudah diatur di dalam Pasal 76 s.d 85 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Dengan dikeluarkannya peraturan tersebut memberikan angin segar bagi praktek beracara di dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Sebab keberadaan kewenangan kejaksaan dalam melakukan penuntutan sangat berkaitan dengan asas *dominus litis*, yaitu kebijakan penuntutan hanya berada di satu tangan, yakni kejaksaan.⁸

Perja Nomor 15 Tahun 2020 juga dapat menjadi payung hukum bagi para Jaksa Penuntut Umum dalam mengimplementasikan konsep keadilan restoratif dalam perkara pidana umum. Dengan penerapan Perja Nomor 15 Tahun 2020 di tingkat penuntutan Jaksa Penuntut Umum dapat menghentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif, sehingga perkara yang ditangani tidak perlu dilimpahkan ke pengadilan. Hal ini sejalan dengan salah satu prinsip yang diatur di dalam Pasal 139 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) bahwa penuntut umum dapat melakukan penuntutan atau tidak melakukan penuntutan terhadap suatu perkara pidana.⁹ Hal demikian juga dikemukakan oleh *Van Alpeldoorn* yang mengatakan bahwa tidak semua delik

⁷ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia

⁸ Bambang Waluyo, 2016 , *Desain Fungsi Kejaksaan Pada Restorative Justice* , PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm 61.

⁹ Lihat Pasal 139 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana

di mana pembuatnya perlu dituntut, terutama bilamana akibat perbuatan tersebut sangat kurang berarti ditinjau dari segi kepentingan umum.¹⁰

Menurut Pasal 1 angka 1 Perja Nomor 15 Tahun 2020 makna keadilan restoratif adalah penyelesaian perkara 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, bukan sebagai pembalasan.¹¹ Berdasarkan uraian tersebut dapat dilihat bahwa hadirnya Perja Nomor 15 Tahun 2020 dapat memberikan payung hukum bagi Jaksa Penuntut Umum untuk menyelesaikan perkara pidana melalui pendekatan keadilan restoratif. Oleh karena itu penulis ingin mendapatkan gambaran sudah sejauh mana implementasi keadilan restoratif dalam perkara pidana umum yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung, khususnya yang dilakukan oleh Kejaksaan Negeri Jakarta Timur. Untuk itu penulis mengambil judul penulisan Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif di Kejaksaan Negeri Jakarta Timur.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka permasalahan yang hendak diangkat dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif di dalam Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020?
2. Bagaimana implementasi penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif di Kejaksaan Negeri Jakarta Timur?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini fokus membahas ketentuan normatif penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif yang diatur dalam Perja Nomor 15

¹⁰ Eriyantouw wahid, 2009, *Keadilan Restoratif dan Peradilan Konvensional dalam Hukum Pidana*, Usakti, Jakarta, Hlm. 25

¹¹ Lihat Pasal 1 Angka 1 Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif

Tahun 2020 (*Law In the book*) dan penerapannya di lapangan yaitu di Kejaksaan Negeri Jakarta Timur (*Law in the action*). Berdasarkan fokus penelitian tersebut kemudian akan dirumuskan hambatan atau kendala dalam penerapan keadilan restoratif di lapangan.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan

- a. Untuk mengetahui pengaturan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif di dalam Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.
- b. Untuk mengetahui implementasi penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif di Kejaksaan Negeri Jakarta timur.

2. Manfaat

a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkuat konsep keadilan restoratif dalam penyelesaian perkara pidana, sehingga dalam menciptakan keadilan bagi tersangka/terdakwa dan korban tidak harus selalu melimpahkan perkara ke Pengadilan.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber masukan bagi instansi Kejaksaan dalam menerapkan Perja Nomor 15 Tahun 2020 melalui penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dan mengetahui kendala-kendala dalam penerapannya.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan metode jenis penelitian Hukum Empiris (yuridis empiris). Penelitian Hukum Empiris adalah pendekatan yang dilakukan melalui penelitian lapangan dengan melihat serta mengamati apa yang terjadi di lapangan,

penerapan peraturan-peraturan tersebut dalam prakteknya dalam masyarakat.¹²

2. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan perundang-undang (*statute approach*) dengan melakukan penela'ahan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan *restoratif justice* yaitu Perja No 15 Tahun 2020. Selain itu digunakan pendekatan kasus (*case approach*) untuk membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkrit yang terjadi dilapangan. Sehingga mendapatkan gambaran bagaimana Perja No 15 Tahun 2020 dijadikan rujukan untuk menyelesaikan kasus tersebut.

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder:

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang langsung diperoleh dari sumber data di lapangan (*field research*) dengan melakukan wawancara terstruktur dengan Kepala Seksi Pidana Umum Kejaksaan Negeri Jakarta Timur ataupun berasal dari Jaksa Penuntut Umum yang menangani perkara penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif.

b. Data Sekunder:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang akan digunakan penulis dalam penelitian ini terdiri dari beberapa peraturan dan perundang-undangan yaitu: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), Undang-Undang Nomor. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Peraturan Kejaksaan Republik

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1989, *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 12

Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang akan digunakan penulis dalam penelitian terdiri dari semua publikasi tentang hukum seperti buku, jurnal ilmiah, artikel, karya tulis hukum, dan pandangan ahli hukum.

3) Bahan Hukum Tersier

Sumber Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, terdiri dari Kamus Hukum dan KBBI serta Ensiklopedia yang berkaitan dengan hukum.

4. Cara Pengumpulan Data

Cara pengumpulan data dalam penelitian hukum empiris terdapat 3 (tiga) teknik yang digunakan, baik terdapat sendiri-sendiri atau terpisah maupun digunakan secara bersama-sama sekaligus. Ketiga teknik tersebut adalah wawancara, angket atau kuisioner dan observasi.¹³ Dalam penelitian ini jenis data yang dikumpulkan oleh penulis terdiri dari data yang bersifat primer dan data yang bersifat sekunder.

Data primer pada penelitian ini diperoleh dengan menggunakan teknik wawancara. Pengumpulan data melalui wawancara ini dilakukan terhadap narasumber yang dipilih yaitu Kepala Seksi Pidana Umum Kejaksaan Negeri Jakarta Timur ataupun berasal dari Jaksa Penuntut Umum yang menangani perkara penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif.

Selanjutnya mengenai data sekunder diperoleh dengan cara mempelajari, mengkaji dan menjabarkan bahan-bahan kepustakaan (*literature research*) yang berupa bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier.

¹³ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Empiris & Normatif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.161

5. Teknik Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu menganalisis data yang sudah terkumpul. Kemudian diolah berupa penjabaran secara sistematis menggunakan kalimat-kalimat, sehingga menjadi hasil penelitian. Kemudian hasil penelitian tersebut akan dijadikan sebagai dasar dalam rangka menarik kesimpulan.