

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Eksistensi penyelesaian perkara di luar pengadilan sudah jauh diberlakukan sebelum Indonesia merdeka, tepatnya pada masa kolonial Belanda yang dikenal dengan *Afdoening Buiten Process* (Penyelesaian Perkara di luar pengadilan).¹ Pada awalnya penyelesaian permasalahan-permasalahan hukum dieksekusi oleh pihak yang berperkara. Akan tetapi dengan kehadiran negara, maka perkara tersebut dikendalikan oleh negara itu sendiri.

Terkait hal ini dinyatakan pula dalam Amandemen ke-3, Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Ini berarti negara yang berdiri di atas hukum dapat menjamin keadilan bagi warga negaranya. Beberapa dekade berikutnya bermunculan pendapat-pendapat mengatakan hukum pidana secara *represif* dirasakan tidak menyelesaikan persoalan dalam sistem hukum peradilan pidana.² Bahwa hukum tidak sekedar prosedur formal mengenai apa yang tersurat saja, namun terpenting adalah kemana arah pencapaian tujuan proses hukum itu sendiri, yakni keadilan.

Dalam rangka pemenuhan keadilan dimana hukum sebagai acuan, tidak hanya dari segi legal formal, namun menyangkut moral manusia serta nurani. Dalam hal usaha penyelesaian perkara di luar pengadilan tidak terpenuhi, maka upaya tersebut nantinya diharapkan menjadi dasar pertimbangan dalam proses pemeriksaan pelaku tindak pidana di pengadilan dalam penjatuhan sanksi pidananya oleh hakim/majelis hakim.

Adanya penyelesaian perkara di luar pengadilan secara non penal atau mediasi penal atau lebih dikenal lagi dengan istilah mediasi pidana dengan menggunakan konsep Keadilan Restoratif saat ini mendapatkan perhatian dari kalangan hukum.

¹ Nike K Rumokoy, 2017, *Eksistensi “Afdoening Buiten Process” dalam Hukum Acara Pidana Indonesia*, Jurnal Hukum Unsrat, Vol. 23, No. 8.

² E Dedek, 2016. *Diskresi Kepolisian Dalam Rangka Paradigma Restorative Justice Dalam Sistem Peradilan Pidana*. Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, hlm 38.

Keadilan Restoratif merupakan proses penyelesaian perkara di luar pengadilan yang melibatkan korban, pelaku, keluarga korban, masyarakat serta pihak-pihak yang berkepentingan dengan suatu tindak pidana yang terjadi untuk mencapai kesepakatan, penyelesaian dan implikasinya dengan menekankan pemulihan dan bukan pembalasan.

Keadilan Restoratif memulihkan konflik atas pihak-pihak yang paling terdampak dominasi yakni pelaku serta korban. Penekannya bertitik pada hak asasi manusia serta pengenalan dampak ketidakadilan sosial serta dalam cara-cara sederhana demi mengembalikan pelaku, daripada secara sederhana agar pelaku memperoleh keadilan formal atau hukum dan dalam hal ini korban tidak memperoleh keadilan. Keadilan Restoratif juga menjadi upaya untuk *me-restore* keamanan, penghormatan pribadi, martabat dari korban, serta terpenting adalah *sense of control*.³

Dalam pelaksanaannya, Keadilan Restoratif tidak lagi mengenal perkara pidana serba ringan, tetapi juga mencakup perkara seperti penghinaan, penganiayaan, penipuan dan penggelapan, kelalaian mengakibatkan orang luka, perbuatan tidak menyenangkan, bahkan pencurian dan perjudian.⁴ Sasaran akhir konsep Keadilan Restoratif ini mengharapkan berkurangnya jumlah tahanan di dalam penjara (*overload capacity*), menghapuskan stigma atau cap dan mengembalikan pelaku kejahatan menjadi manusia normal, pelaku kejahatan dapat menyadari kesalahannya sehingga tidak mengulangi perbuatannya, tidak menimbulkan rasa dendam karena pelaku telah dimaafkan oleh korban, korban cepat mendapatkan ganti kerugian, pengintegrasian kembali pelaku kejahatan dalam masyarakat dan menghemat keuangan negara.

Prinsip Keadilan Restoratif merupakan salah satu cara penyelesaian hukum yang dinilai efektif oleh beberapa kalangan diantaranya Institusi Penegak Hukum Kejaksaan Agung RI. Undang-Undang Nomor 11 tahun 2021 tentang Perubahan

³ BPHN, 2012, *Perencanaan Pembinaan Hukum Nasional Bidang Politik Hukum Pidana dan Sistem Pemidanaan*.

⁴ Rachmat Aribowo, 2013, *Peran Penyidik Satuan Reskrim Polres Samosir Dalam Penanganan Penyidik Tindak Pidana Penganiayaan Pada Wilayah Hukum Polres Samosir*, Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian Domisili Akpol Semarang, hlm. 4.

atas Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 1 ayat (1) menegaskan bahwa “Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang”.

Sebagai pengendali perkara (*dominus litis*), kejaksaan memiliki posisi sentral dalam penegakan hukum, dalam hal ini Kejaksaan yang menentukan apakah suatu perkara bisa diajukan ke Pengadilan atau tidak. Disamping sebagai penyandang *dominus litis*, kejaksaan juga merupakan satu-satunya lembaga hukum sebagai pelaksana putusan hakim dalam perkara pidana (*executive ambtenaar*)⁵. Undang-Undang Kejaksaan yang baru ini mempertegas peran serta kedudukan Kejaksaan RI sebagai institusi negara yang melaksanakan kekuasaannya dalam bidang penuntutan.

Berdasarkan hukum acara pidana saat ini, semua perkara tindak pidana harus diproses dalam sistem peradilan pidana. Pasal 1 angka 6 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) menyebutkan jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pasal 1 angka 6 huruf b KUHAP menyebutkan Penuntut Umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim. Norma Pasal 1 angka 6 huruf b KUHAP tersebut sama persis atau terjadi duplikasi dengan Pasal 13 KUHAP.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk meneliti kedudukan kebijakan penuntutan berbasis Keadilan Restoratif dalam sistem peradilan pidana di Indonesia dan penerapannya di lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut di atas, peneliti dapat merumuskan:

1. Bagaimana kedudukan kebijakan penuntutan berbasis Keadilan Restoratif

⁵ Lihat https://www.kejaksaan.go.id/profil_kejaksaan.php?id=1 diakses pukul 19.22 WIB.

- dalam sistem peradilan pidana di Indonesia?
2. Bagaimana penerapan kebijakan penuntutan berbasis Keadilan Restoratif di lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Berdasarkan uraian-uraian dalam latar belakang serta permasalahan yang telah dirumuskan di dalam rumusan masalah, penulis memberikan batasan masalah mengenai apa yang akan diteliti yakni mengenai Keadilan Restoratif dalam penyelesaian hukum yang menjadi kebijakan penuntutan Institusi Penegak Hukum Kejaksaan Republik Indonesia.

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penilitan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kedudukan Keadilan Restoratif dalam sistem peradilan pidana di Indonesia.
2. Untuk mengetahui penerapan kebijakan penuntutan berbasis *Resorative Justice* di lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia.

E. Metode Penelitian

Riset ilmiah berawal dari adanya suatu fenomena dalam bidang yang dikuasai oleh peneliti. Fenomena yang dimaksud adalah adanya hal/keadaan yang khusus sehingga menarik minat peneliti untuk melitinya. Metode riset atau metode penelitian adalah suatu cara yang paling dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, yang dilakukan secara hati-hati, sistematis, terorganisir, valid dan verifikatif untuk mencari suatu kebenaran dari suatu persoalan dengan menggunakan teknik-teknik tertentu yang sudah terbukti keampuhannya sehingga dapat ditemukan jawaban-jawaban terhadap masalah, fakta dan fenomena tertentu yang terdapat dalam bidang-bidang pengetahuan tertentu, dengan cara mengumpulkan, menganalisis dan menginterpretasi fakta-fakta, dan keterangan, untuk membuktikan kebenaran teori atau membantah teori yang sudah dan/atau menciptakan teori baru, dan dengan menggunakan metode statistik atau tidak, dengan tujuan akhir untuk dapat mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga memberikan

manfaat bagi umat manusia.⁶

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah termasuk jenis penelitian yuridis normatif yakni hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.⁷ Dalam melakukan penelitiannya melalui perantaraan bahan-bahan hukum dalam arti luas, biasa disebut bahan kepustakaan (*library research*)⁸.

2. Pendekatan Masalah

Di dalam penelitian ini dilakukan melalui pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) adalah dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. *Case approach* dilakukan dengan menelaah kasus-kasus yang berhubungan dengan permasalahan yang dihadapi dan diputus oleh Pengadilan serta berkekuatan hukum tetap.

3. Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai literatur atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian.⁹ Data sekunder yang dimaksud meliputi :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari :
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 - 2) KUHAP;

⁶ Munir Fuady, 2018, *Metode Riset Hukum*, RajaGrafindo Persada, Depok, hlm 1-2.

⁷ Amiruddin & Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal 118.

⁸ Nurul Qamar dkk, 2017 *Metode Penelitian Hukum (Legal Research Methods)*, CV Social Politic Genius(SIGn), Makassar, hlm 8.

⁹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum-Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 156.

- 3) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
 - 4) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
 - 5) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
 - 6) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.
 - 7) Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Rencana Strategis Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2020-2024.
 - 8) Perja No. 15 Th. 2020 tentang Penghentian Penuntutan Perkara Berdasarkan Keadilan Restoratif.
 - 9) Surat Jampidum No. B-4301/E/EJP/9/2020, perihal Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang terkait dengan bahan hukum primer dengan sebagai pendukung analisis dalam memahami bahan hukum primer, terdiri dari :
- a. Buku-buku teks mengenai hukum pidana dan asas-asas hukum pidana;
 - b. Jurnal-jurnal hukum;
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum premier maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier tersebut adalah media internet.

4. Cara Pengumpulan Data

Penelitian ini merupakan penelitian jenis yuridis normatif, yang dimana menggunakan pengumpulan data secara langsung ke objek penelitiannya (*field research*). Dalam penelitian cara peneliti mengumpulkan data adalah dengan cara wawancara kepada para Jaksa di Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dalam mana dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara

langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan¹⁰. Wawancara dilakukan secara bebas terbuka dengan menggunakan alat berupa daftar pertanyaan yang telah disiapkan (sebagai pedoman wawancara) sesuai dengan permasalahan yang akan dicari jawabannya tanpa menutup kemungkinan untuk menambah pertanyaan lain yang bersifat spontan sehubungan dengan jawaban yang diberikan oleh responden. Wawancara ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana para Jaksa pada praktiknya menerapkan keadilan restoratif.

Selain menggunakan data lapangan atau *field research*, peneliti menggunakan data kepustakaan atau yang bisa disebut dengan *library research* yang bisa didapatkan peneliti melalui sumber data sekunder seperti dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

5. Teknik Analisis Data

Analisis penelitian yuridis normatif yang bersifat kualitatif adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Penelitian ini menggunakan metode analisis yuridis kualitatif, yaitu berupa interpretasi mendalam tentang bahan-bahan hukum sebagaimana lazimnya penelitian hukum normatif. Selanjutnya hasil analisis tersebut akan penulis hubungkan dengan permasalahan dalam penelitian ini untuk menghasilkan suatu penelitian objektif guna menjawab permasalahan dalam penelitian.

¹⁰ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, 2001, *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 81.