

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Kebiasaan dan budaya hukum masyarakat Indonesia banyak dipengaruhi oleh paham positivis legalistik yang berkembang sejak zaman kolonial yang berkarakter dimana hukum yang condong pada tradisi eropa kontinental dimana hukum bukanlah dasar dalam kehidupan sosial (*Eropasentris*), sehingga penyelesaian perkara yang awalnya diselesaikan dengan cara peradilan tradisional atau adat beralih ke peradilan tertulis, sehingga karakter hukum yang berfokus pada keseimbangan dan harmoni dalam masyarakat telah digantikan dengan filsafat retributif sebagai upaya pembalasan dalam bentuk manangkap dan memenjarakan para pelaku kejahatan. Hal ini berdampak pada perubahan pola pikir, kebiasaan dan budaya di masyarakat yang memandang bahwa proses peradilan pidana merupakan satu-satunya sarana untuk mewujudkan keadilan.<sup>1</sup>

Menurut Mardjono Reksodiputro, sistem peradilan pidana dianggap berhasil, apabila sebagian besar kejahatan atau tindak pidana diselesaikan melalui sidang di pengadilan dan dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana serta dijatuhi hukuman pidana.<sup>2</sup> Pendapat tersebut sejalan dengan Van Hamel yang menyatakan hukum pidana merupakan keseluruhan dasar dan aturan yang

---

<sup>1</sup> Bambang Waluyo, *Penyelesaian Perkara Pidana: Penerapan Keadilan Restoratif dan Transformatif*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hlm. 5-6.

<sup>2</sup> Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1994), hlm. 84.

dianut oleh negara dalam kewajibannya untuk menegakkan hukum, yaitu dengan melarang apa yang bertentangan dengan hukum (*onrecht*) dan mengenakan suatu nestapa (penderitaan) kepada yang melanggar larangan tersebut.<sup>3</sup> Menurut Muladi dan Barda Nawawi Arief pidana mengandung ciri yang salah satunya yakni hakikat pidana adalah pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan.<sup>4</sup> Salah satu penyebab negara menjatuhkan pidana yakni pembalasan. Pembalasan dalam bahasa Inggris disebut dengan *retaliation*, dalam bahasa Belanda disebut dengan *represaille* adalah suatu proses, perbuatan, cara membalas. Membalas artinya melakukan sesuatu untuk memuaskan pihak Korban.<sup>5</sup> Pidana adalah reaksi atas delik yang banyak berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik. Dirumuskan pula bahwa hukum adalah suatu perasaan tidak enak (sengsara) yang dijatuhkan oleh Hakim melalui vonis kepada pelaku tindak pidana.<sup>6</sup> Pada hakikatnya pidana tersebut berorientasi dan bermuara pada sanksi pidana yang dapat bersifat positif dalam bentuk anugerah/hadiah dan bersifat negatif atau hukuman. Hebert L. Packer mengatakan bahwa pada dasarnya sanksi pidana merupakan penjamin yang utama dan sekaligus sebagai pengancam yang utama serta merupakan alat atau sarana yang terbaik dalam menghadapi kejahatan.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Tongat, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indoensia dalam perspektif pembaharuan*, (Malang: UMM Press, 2009), hlm. 16.

<sup>4</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung:PT Alumni, 1998), hlm. 4.

<sup>5</sup> Salim & Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis buku ketiga*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), hlm. 140.

<sup>6</sup> Bambang Waluyo, *Pidana dan Pemidanaan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 9.

<sup>7</sup> Lilik Mulyadi, *Bunga Rampai Hukum Pidana Umum dan Khusus*, (Bandung:PT Alumni, 2012), hlm. 55-56.

Ternyata praktik penegakan hukum yang masih bertitik tolak pada penjeratan, sehingga hanya berfokus pada aspek kuantitatif sebagai *output* yaitu pada berapa banyak perkara yang ditangani dan banyaknya pelaku yang dipenjarakan oleh Aparat penegak hukum. Sistem peradilan pidana dianggap berhasil, apabila Aparatur penegak hukum mampu membawa pelaku kejahatan ke Pengadilan untuk mendapat hukuman.<sup>8</sup>

Penanggulangan kejahatan melalui penerapan hukum pidana (*penal*) hanya mampu memenuhi keadilan prosedural berupa terpenuhinya setiap tahapan dalam proses penanganan perkara. Selanjutnya terfokus pada pendekatan kuantitatif yaitu pada seberapa banyak dapat menghukum dan memenjarakan para pelaku kejahatan. Pendekatan ini menjadi tolak ukur keberhasilan institusi penegak hukum. Penyelesaian tindak pidana ini ternyata menimbulkan berbagai persoalan substansial yang justru melukai rasa keadilan di tengah masyarakat. Tidak hanya itu masyarakat juga diusik ketenteramannya dalam beberapa kasus populer berikut, diantara lain kasus pencurian semangka yang nilai kerugiannya Rp.30.000,- (tiga puluh ribu rupiah), kasus pencurian 3 (tiga) buah kakao nenek Minah yang sebenarnya sudah dikembalikan serta telah memohon maaf, selanjutnya kasus pemotongan pohon bambu yang merintangai jalan. Kasus-kasus ini sempat mendapat sorotan masyarakat karena mengesampingkan nilai keadilan dan dianggap berbanding terbalik dengan kasus para koruptor yang hingga kini belum tuntas.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Bambang Waluyo, *Penyelesaian Perkara Pidana: Penerapan Keadilan Restoratif dan Transformatif*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hlm. 63.

<sup>9</sup> Bambang Waluyo, *Ibid*, hlm. 65-67.

Penegakan hukum di Indonesia secara filosofis haruslah mewujudkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila yang harus dijiwai karena keberadaan Pancasila diakui sebagai pokok kaidah yang fundamental dan merupakan sumber dari segala sumber hukum. Perwujudan dimaksud oleh Aparat penegak hukum diantaranya adalah penegakan hukum perlu dilandasi oleh nilai etik, moral dan spiritual agar dapat mendekati kebenaran yang hakiki dan lebih dari sekedar kebenaran formal. Penegakan hukum juga harus dilandasi pada peningkatan harkat dan martabat manusia, meperkokoh persatuan dan kesatuan, serta mewujudkan kedaulatan rakyat. Tidak hanya itu, penegakan hukum harus ditujukan untuk mewujudkan kepastian yang berintikan keadilan dan kemanfaatan, merubah pola pikir, perilaku dan budaya menuju pada keadilan restoratif.<sup>10</sup>

Untuk menjawab ketidakpuasan terhadap penegakan hukum pidana yang bertolak pada filsafat retributif dan penjeraan, maka perlu adanya pemikiran secara mendalam, menyeluruh dan komperhensif agar penyelesaian perkara tindak pidana tersebut dapat memenuhi cita-cita dan harapan masyarakat. Sudah saatnya keadilan retributif dan restitutif yang berlandaskan hukuman balas dendam digantikan oleh keadilan yang berlandaskan rekonsiliasi, pemulihan korban, integrasi dalam masyarakat, pemaafan dan pengampunan.<sup>11</sup> Perubahan paradigma tentang keadilan dalam hukum diseluruh dunia telah mengalami pergeseran yang semakin menyadari bahwa

---

<sup>10</sup> Bambang Waluyo, *Ibid*, hlm. 32-33.

<sup>11</sup> Jim Consedine, *Restorative Justice: Healing the Effects of Crime*, (Lyttelton: Ploughshares Publication, 1995), hlm. 11.

perlu adanya perubahan yang awalnya masih menerapkan konsep konvensional seperti yang tercantum dalam kitab perundang-undangnya menuju pada konsep yang mengedepankan keadilan restoratif.<sup>12</sup>

Ketentuan mengenai keadilan restoratif ini menitikberatkan pada adanya partisipasi langsung pelaku, korban dan masyarakat dalam proses penyelesaian perkara pidana yang bertujuan memulihkan kembali kepada keadaan semula sebelum terjadi tindak pidana. Keadilan restoratif juga terdapat dalam kitab suci agama yang ada di dunia, di antaranya dalam ajaran Islam mengenal perdamaian (*ishlah*) yang didalamnya mengandung nilai-nilai restoratif. Melalui sarana *ishlah*, pihak-pihak yang berkepentingan dipertemukan untuk rukun kembali. Adapun dasar terwujudnya *ishlah* memberi maaf. Hal ini juga dapat dilihat dalam lembaga hukum *diyath* (pemaafan dan pembayaran ganti rugi) yang terkait dengan hukum *Qishash*. Surat *Al-Baqarah:178*.<sup>13</sup>

Salah satu lembaga penegak hukum di Indonesia yang diberikan wewenang menyelesaikan perkara tindak pidana baik melalui pengadilan maupun diluar pengadilan adalah Kejaksaan. Jaksa diberi kewenangan untuk menyelesaikan perkara pidana diluar pengadilan khususnya terhadap delik kejahatan yang penuntutannya dirasakan tidak sesuai dengan rasa keadilan di masyarakat, dengan berbasiskan penerapan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif (*restorative justice*). Sebenarnya asas oportunitas ini sudah dianut oleh Kejaksaan Republik Indonesia dalam Pasal

---

<sup>12</sup> Hendi Suhendi, dkk, *Penerapan Restorative justice dalam Hukum Pidana*, (Jakarta: Miswar, 2014), hlm. 30.

<sup>13</sup> Bambang Waluyo, *Desain Fungsi Kejaksaan pada Restorative Justice*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 30-31.

35 huruf c Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa pengesampingan perkara demi kepentingan umum hanya merupakan tugas dan wewenang Jaksa Agung setelah mendapat dan memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut. Kewenangan ini dalam rumusan lain disebut penghentian penuntutan karena alasan kebijakan atau dalam bahasa sehari-hari disebut mengesampingkan perkara atau *deponering*

Sebagai perwujudan semangat dan komitmen Kejaksaan untuk mencapai keadilan restoratif, pada tanggal 21 Juli 2020, Jaksa Agung Republik Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Jaksa Agung (PERJA) Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif yang kemudian menjadi pedoman Jaksa diseluruh Indonesia dalam menangani kasus yang memenuhi unsur pada Peraturan ini. Peraturan Jaksa Agung ini menekankan pada pemulihan kembali pada keadaan semula dan keseimbangan perlindungan dan kepentingan korban dan pelaku tindak pidana yang tidak berorientasi pada pembalasan. Hal ini merupakan suatu kebutuhan hukum masyarakat dan sebuah mekanisme yang harus dibangun dalam pelaksanaan kewenangan penuntutan dan pembaharuan sistem peradilan pidana.

PERJA Nomor 15 Tahun 2020 ini memberikan kewenangan kepada Penuntut Umum untuk melakukan penghentian perkara pidana biasa melalui jalur non penal sebelum dilakukan penuntutan ke Pengadilan. Proses penghentian tersebut berada pada tahap pra penuntutan ketika berkas perkara dilimpahkan oleh Penyidik Kepolisian ke Kejaksaan untuk selanjutnya

dilimpahkan ke Pengadilan. Proses penghentian penuntutan ini memperhatikan syarat formal dan materil seperti subjek, objek, kategori dan ancaman tindak pidana; latar belakang dilakukan tindak pidana; tingkat ketercelaan; kerugian atau akibat yang timbul akibat tindak pidana; *cost and benefit* penanganan perkara; pemulihan kembali pada keadaan semula dan adanya perdamaian antara Korban dan Tersangka.

Peraturan Jaksa Agung ini Pada pelaksanaanya per tanggal 1 Oktober 2020 ada 26 (dua puluh enam) Kejaksaan Tinggi dengan 94 (sembilan puluh empat) perkara berhasil. Adapun 94 (sembilan puluh empat) perkara tersebut 65 (enam puluh lima) dihentikan dengan syarat dan 29 (dua puluh sembilan) dihentikan tanpa syarat. Data ini disampaikan oleh Fadil Jumhana selaku Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum pada Kejaksaan Agung Republik Indonesia dalam *video conference* tanggal 14 Oktober 2020.

Dari data di atas pencapaian tersebut menunjukkan bahwa pemaafan masih menjadi nilai-nilai luhur dalam masyarakat. Senafas dengan kutipan Sanitiar Burhanuddin selaku Jaksa Agung Republik Indonesia yang mengatakan:

“Hati nurani tidak ada dalam buku. Saya ingin teman-teman harus tetap memperhatikan rasa keadilan yang ada di Masyarakat.”

Sejalan dengan James August St John yang mengatakan:

“Jika saja dunia ini hanya bisa menangkap kekuatan pengampunan. Mampu memaafkan seseorang akan memutus siklus kepahitan dan dendam”

Tabel 1: Jumlah perkara yang dilakukan penghentian penuntutan di beberapa daerah bulan Juli 2020 s/d Februari 2021

No	Kejaksaan Negeri	Jumlah Perkara	Berhasil Dihentikan	Tidak Berhasil
1	Kejaksaan Negeri Jember	3	3	-
2	Kejaksaan Negeri Tolitoli	1	-	1
3	Kejaksaan Negeri Indramayu	-	-	-
4	Kejaksaan Negeri Palu	-	-	-
5	Kejaksaan Negeri Morowali	-	-	-
6	Kejaksaan Negeri Kota Gorontalo	2	-	2

Sumber: Kejaksaan Negeri yang tercantum dalam data Tahun 2021

Tabel di atas dapat dijelaskan bahwa di beberapa daerah di Jawa, seperti Kejaksaan Negeri Jember mengajukan 3 (tiga) perkara dan semuanya berhasil dihentikan berdasarkan Keadilan Restoratif. Di Kejaksaan Negeri Indramayu belum pernah mengajukan perkara yang akan dihentikan. Di wilayah Sulawesi Tengah, di Kejaksaan Negeri Tolitoli terdapat 1 (satu) perkara yang diajukan dan gagal dilakukan penghentian penuntutan sedangkan di Kejaksaan Negeri Palu dan Morowali belum pernah mengajukan penghentian penuntutan berdasarkan Peraturan Jaksa Agung ini. Sedangkan di Gorontalo khususnya di Kejaksaan Negeri Kota Gorontalo baru terdapat 2 (dua) perkara yang diajukan untuk dilakukan penghentian penuntutan berdasarkan Peraturan Jaksa Agung Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 dan tidak berhasil.

Beberapa data di atas pelaksanaan Perja Nomor 15 Tahun 2020 memiliki berbagai macam kendala baik internal maupun eksternal, diantaranya tidak terpenuhinya beberapa syarat dalam Peraturan tersebut baik secara formil maupun materil, penghentian penuntutan harus melalui persetujuan pimpinan sehingga kemungkinan perbedaan pandangan dan adanya kecurigaan pimpinan terhadap keputusan jaksa yang menangani perkara akan adanya kepentingan

pribadi tertentu dapat menjadi kendala, belum adanya Undang-undang yang secara tegas mengatur tentang keadilan restoratif khususnya untuk tindak pidana biasa, kurangnya kesadaran para korban terhadap pendekatan keadilan restoratif dimana pidana saat ini lebih mengutamakan pemulihan kembali kepada keadaan semula sebelum terjadinya tindak pidana, prosedur pelaksanaan Perja yang dinilai relatif rumit karena harus meminta pendapat dan persetujuan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum.

Gorontalo khususnya di Kejaksaan Negeri Kota Gorontalo masih sangat sedikit perkara yang dilakukan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif, dikarenakan Peraturan ini masih sangat baru sehingga pemahaman jaksa dalam menerapkan peraturan ini masih perlu pengkajian yang lebih mendalam dalam pelaksanaannya. Kendala-kendala dalam pelaksanaan peraturan ini perlu dipahami sebagai aspek penting yang harus ditindaklanjuti guna mendukung tercapainya apa yang menjadi tujuan dari peraturan ini yakni: mewujudkan kepastian hukum, keadilan yang hidup dalam masyarakat dan mengedepankan keadilan restoratif yang menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan keseimbangan perlindungan dan kepentingan korban dan pelaku yang tidak berorientasi pada pembalasan.

Berdasarkan uraian di atas maka Penulis tertarik mengkaji secara mendalam kedalam kerangka judul penelitian yakni **Pendekatan Keadilan Restoratif Dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan PERJA Nomor 15 Tahun 2020.**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang dikemukakan di atas, maka permasalahan yang menjadi pokok kajian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pendekatan keadilan restoratif dilakukan pada penghentian penuntutan berdasarkan PERJA nomor 15 tahun 2020?
2. Bagaimana penyelesaian perkara melalui penghentian penuntutan berdasarkan PERJA Nomor 15 Tahun 2020 yang dilakukan Kejaksaan Negeri Kota Gorontalo?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berpedoman pada uraian yang terdapat dalam perumusan masalah, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menjelaskan bagaimana pendekatan keadilan restoratif dilakukan pada penghentian penuntutan berdasarkan perja nomor 15 tahun 2020.
2. Untuk memahami dan menganalisis penyelesaian perkara melalui penghentian penuntutan berdasarkan PERJA Nomor 15 Tahun 2020 yang dilakukan Kejaksaan Negeri Kota Gorontalo.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Setiap penelitian idealnya dapat memberikan kontribusi terhadap penelitiannya. Maka dari itu penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yakni:

1. Manfaat Teoritis. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan teori-teori dan masukan bagi pendekatan keadilan

restoratif dalam penghentian penuntutan berdasarkan PERJA 15 Tahun 2020.

2. Manfaat Praktis. Penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai rekomendasi akademik dan gambaran secara lengkap pendekatan keadilan restoratif dalam penghentian penuntutan berdasarkan PERJA 15 Tahun 2020.

### 1.5 Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran dari berbagai sumber kepustakaan baik online maupun karya ilmiah lainnya, terdapat beberapa penelitian berupa tesis yang membahas topik yang ada kesamaannya tetapi memiliki perbedaan yang signifikan baik dari judul, substansi penelitian, hasil penelitian maupun outputnya. Antara lain:

Tabel 2: Orisinalitas Penelitian

NO	Nama Peneliti	Judul	Hasil Penelitian	Fokus Penelitian
1.	Sumiyanto Harsyah Fahroni Universitas Wijaya Kusuma Surabaya	<b>Tesis</b> Pendekatan Keadilan Restoratif dalam Penyelesaian Perkara Pidana pada Tahap Penyelidikan	Penyelesaian perkara melalui pendekatan restoratif pada tahap penyelidikan adalah sah secara hukum	Penelitian ini berfokus pada tahap penyelidikan.
2.	Arie Widhiatmoko UPN Veteran Jakarta	<b>Tesis</b> Penerapan Prinsip Keadilan Restoratif Sebagai Perlindungan Hukum	Proses penyelesaian keadilan restoratif terhadap anak yang berhadapan dengan hukum adalah suatu model peradilan	Penelitian ini berfokus pada perlindungan hukum terhadap anak

		Terhadap Anak Yang Menjadi Pelaku Tindak Pidana	proses pidana formal ke proses pidana non formal sebagai alternatif terbaik.	
3.	Juniar, Nabila Ayu Universitas Muhammadiyah Malang	<b>Tesis</b> Pidana Kerja Sosial dan Relevansinya Dengan Konsep Keadilan Restoratif	Pidana kerja social diterapkan agar terpidana dapat dibebaskan dari rasa bersalah dan masyarakat berperan secara aktif untuk memasyarakatkan terpidana dengan melakukan hal-hal yang bermafaat.	Penelitian ini berfokus pada pidana kerja sosial

Setelah melakukan penelusuran melalui kepustakaan, sumber online dan bentuk publikasi lainnya di lingkungan Universitas Negeri Gorontalo maupun diluar lingkungan Universitas Negeri Gorontalo, diketahui bahwa penelitian dengan fokus pada pendekatan keadilan restoratif dalam penghentian penuntutan berdasarkan PERJA 15 Tahun 2020 sampai dengan saat ini menurut hemat Penulis belum ditemukan/diteliti dalam sebuah tesis, sehingga objek dari permasalahan dan substansi penelitian adalah asli dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik dan ilmiah.