



NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR... TAHUN...
TENTANG
PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 16 TAHUN 2004 TENTANG KEJAKSAAN
REPUBLIK INDONESIA

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

2023

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN	2
A. Latar Belakang	2
B. Identifikasi Masalah	8
C. Tujuan dan Kegunaan	8
D. Metode	9
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	10
A. Kedudukan Kejaksaan	10
B. Asas <i>Domunis Litis</i>	22
C. Keadilan Restoratif	27
D. Pemulihan Aset	46
E. Kontribusi Jaksa dalam Keamanan Negara	55
F. Kewenangan Jaksa selaku Penyidik	58
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT	74
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	89
A. Landasan Filosofis	89
B. Landasan Sosiologis	91
C. Landasan Yuridis	93
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG	96
A. Sasaran	96
B. Jangkauan	97
C. Arah Pengaturan	100
D. Ruang Lingkup Materi Muatan	102
BAB VI PENUTUP	109
A. Kesimpulan	109
B. Saran	111
DAFTAR PUSTAKA	112

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kejaksaan adalah salah satu instrumen negara yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi penuntutan dan kekuasaan lain terkait dengan masalah penegakan hukum baik dalam lingkup hukum pidana, perdata dan tata usaha negara. Dalam undang-undang, Kejaksaan diposisikan sebagai lembaga pemerintahan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang Penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang. Kejaksaan dalam menjalankan fungsinya yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dilaksanakan secara merdeka. Pengaturan fungsi Kejaksaan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman perlu dikuatkan sebagai landasan kedudukan kelembagaan dan penguatan tugas dan fungsi Kejaksaan.¹

Perkembangan masyarakat² telah mempengaruhi pergeseran paradigma penegakan hukum yang mana paradigma keadilan retributif (pembalasan) telah bergeser menjadi keadilan restoratif. Hal ini tergambar dengan munculnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. Perubahan hukum dan perundang-undangan bukan saja berdasarkan suatu legislasi, namun

¹ Dalam melaksanakan kekuasaan negara di bidang Penuntutan, kewenangan Kejaksaan untuk dapat menentukan apakah suatu perkara dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan memiliki arti penting dalam menyeimbangkan antara aturan yang berlaku (*rechmatigheid*) dan interpretasi yang bertumpu pada tujuan atau asas kemanfaatan (*doelmatigheid*) dalam proses peradilan pidana

² Sebagai bagian dari komunitas global, Indonesia juga telah meratifikasi Konvensi seperti *United Nations Against Transnational Organized Crime (UNTOC)*, *United Nations Conventions Against Corruption (UNCAC)* yang diratifikasi oleh Indonesia di mana Indonesia harus menjalankan norma-norma dalam Konvensi itu sebagai suatu ketaatan (*compliance*). Norma-norma baru yang ada tersebut juga mempengaruhi terhadap kewenangan, tugas, dan fungsi Kejaksaan. Sebagai anggota dari Perserikatan Bangsa-Bangsa, Indonesia juga harus taat (*comply*) antara norma yang dibuat oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam beberapa ketentuan yang dikeluarkannya. Pada tahun 2014, *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)* dan *International Association of Prosecutors (IAP)*, di mana Kejaksaan telah bergabung pada tahun 2006, menerbitkan Status dan Peran Penuntut Umum (*The Status and Role of Prosecutors*), sebagaimana ketentuan sebelumnya yaitu *Guidelines on The Role of Prosecutors* yang menjadi pedoman dan menginspirasi dalam perubahan undang-undang ini utamanya hal-hal yang berkaitan dengan independensi dalam Penuntutan, Akuntabilitas Penanganan Perkara, Standar Profesionalitas, dan Perlindungan bagi para Jaksa. Selain pendekatan secara formal dalam kerangka pergaulan internasional Kejaksaan RI juga berperan aktif menjadi salah satu inisiatif pembentukan lembaga antar agensi secara internasional yaitu *Asset Recovery Interagency Network – Asia Pasific (ARIN-AP)* pada tahun 2013, yang memperkuat kerja sama antar Jaksa sebagai salah satu upaya memperkuat jejaring untuk saling bertukar informasi, pengalaman, dan memperlancar proses pengembalian asset hasil kejahatan di luar negeri.

juga dapat berubah dikarenakan adanya suatu Putusan Mahkamah Konstitusi. Untuk mengakomodasi itu semua, Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Pemerintah telah memperbaharui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Undang-undang ini mengatur tugas, kewenangan dan fungsi Kejaksaan yang baru dalam melakukan proses penegakan hukum. Undang-Undang ini juga memberikan penguatan kepada Kejaksaan bahwa dalam melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, kewenangan Kejaksaan untuk dapat menentukan apakah suatu perkara dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan memiliki arti penting dalam menyeimbangkan antara aturan yang berlaku (*rechtmaticg*) dan interpretasi yang bertumpu pada tujuan atau asas kemanfaatan (*doelmatigheid*) dalam proses peradilan pidana.

Kewenangan Jaksa dalam melaksanakan diskresi penuntutan yang dilakukan dengan mempertimbangkan kearifan lokal dan nilai-nilai keadilan yang hidup di masyarakat memiliki arti penting dalam rangka mengakomodasi perkembangan kebutuhan hukum dan rasa keadilan di masyarakat yang menuntut adanya perubahan paradigma penegakan hukum dari semata-mata mewujudkan keadilan retributif (pembalasan) menjadi keadilan restoratif. Untuk itu, keberhasilan tugas Kejaksaan dalam melaksanakan Penuntutan tidak hanya diukur dari banyaknya perkara yang dilimpahkan ke pengadilan, termasuk juga penyelesaian perkara di luar pengadilan melalui mediasi penal sebagai implementasi dari keadilan restoratif yang menyeimbangkan antara kepastian hukum yang adil dan kemanfaatan.

Sejak tahun 1970-an di berbagai negara telah berkembang penerapan praktik-praktik keadilan restoratif yang bertujuan untuk merekatkan kembali pihak-pihak yang terdampak dari sebuah pelanggaran hukum pidana terutama korban dan masyarakat dalam pengambilan kebijakan penegakan hukum, yang selama ini terkesan terabaikan dalam penanganan perkara pidana yang semata-mata berorientasi pada dua pihak saja yaitu negara dan pelaku.³ Hal ini tidak terlepas dari adanya ketidakpuasan terhadap sistem peradilan pidana

³ UNODC, *Handbook on Restorative Justice Programmes*, United Nations, New York: 2006.

konvensional yang hanya menitikberatkan pada aspek penghukuman terhadap pelaku sebagai konsekuensi atas perbuatannya yang melanggar hukum negara sehingga pada gilirannya dianggap gagal dalam menjawab kebutuhan pemulihan keseimbangan dan dampak merugikan akibat perbuatan tersebut bagi pelaku, korban dan masyarakat.⁴

Keadilan restoratif pada dasarnya merupakan respons penanggulangan kejahatan yang memberikan kesempatan kepada pelaku kejahatan untuk memulihkan kerugian dan memudahkan perdamaian antara para pihak.⁵ Keadilan restoratif lebih merefleksikan teori keadilan yang berorientasi pada perbaikan hubungan dan memulihkan penghormatan, persamaan kedudukan dan martabat mereka yang terdampak dari perbuatan pidana. Disebut restoratif, karena konsep keadilan tersebut melibatkan proses yang mengembalikan kepemilikan dan pengambilan keputusan kepada mereka yang benar-benar terdampak dari peristiwa pidana tersebut, yaitu korban, pelaku, keluarga dan masyarakat yang lebih luas. Alih-alih menyerahkan seluruh tanggung jawab kepada negara atau penegak hukum, keadilan restoratif bertujuan untuk melibatkan pihak-pihak yang terdampak langsung dalam memulihkan akibat yang merugikan tersebut.⁶

Perkembangan yang pesat terkait penerapan praktik-praktik keadilan restoratif di berbagai negara mendorong terbitnya *The Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century* yang dihasilkan dari *10th United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* yang diselenggarakan di Wina pada tanggal 10-17 April 2000. Salah satu butir Deklarasi Wina tersebut pada prinsip mendorong perkembangan program, prosedur dan kebijakan terkait keadilan restoratif yang dianggap lebih memperhatikan martabat dan persamaan kedudukan setiap orang di hadapan hukum, membangun pemahaman dan mendorong keseimbangan sosial melalui pemulihan terhadap korban, pelaku dan masyarakat. Dalam perkembangannya, PBB melalui Resolusi Dewan Sosial dan Ekonomi

⁴ *Ibid.*

⁵ Kevin I. Minor dan J.T Morrison "A Theoretical Study and Critique of Restorative Justice, in Burt Galaway and Joe Hudson, eds., *Restorative Justice: International Perspectives*, 1996.

⁶ *Handbook on Restorative Justice Programmes, Op. Cit.*

Nomor 2002/12 tanggal 24 Juli 2002 menerbitkan *United Nations Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters* dalam rangka mendorong prinsip-prinsip dasar yang melandasi praktek-praktek penerapan keadilan restoratif di berbagai negara dengan tetap menjunjung tinggi hak negara untuk melakukan penuntutan terhadap pelaku kejahatan sesuai dengan hukum positif yang berlaku.

United Nations Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters memberikan definisi program Keadilan Restoratif sebagai program-program yang menggunakan proses restoratif dan upaya-upaya untuk mencapai hasil-hasil restoratif. Adapun yang dimaksud dengan proses restoratif mengacu pada proses di mana korban dan pelaku serta (jika dianggap perlu) pihak-pihak lain atau masyarakat yang terdampak dari sebuah perbuatan pidana, secara bersama-sama berpartisipasi aktif dalam penyelesaian permasalahan-permasalahan yang timbul dari perbuatan pidana tersebut, biasanya dengan bantuan seorang fasilitator.⁷ Sedangkan yang dimaksud dengan hasil restoratif adalah kesepakatan yang dicapai sebagai hasil dari proses restoratif, antara lain berupa reparasi (perbaikan/pemulihan), restitusi (ganti kerugian) dan kerja sosial yang bertujuan untuk mempertemukan kebutuhan dan tanggung jawab individu dan kolektif dari pihak-pihak yang terdampak dari sebuah perbuatan pidana dan menyatukan kembali pelaku dan korban.⁸

Secara filosofi, keadilan restoratif dirancang untuk menjadi suatu resolusi penyelesaian konflik yang sedang terjadi, dengan cara memperbaiki keadaan atau kerugian yang ditimbulkan akibat konflik tersebut. Prinsip keadilan restoratif merupakan alternatif penyelesaian perkara tindak pidana yang mekanismenya fokus pada pidana diubah menjadi proses dialog dan mediasi. Dialog dan mediasi dalam keadilan restoratif akan melibatkan beberapa pihak, di antaranya pelaku, korban, keluarga pelaku atau korban dan pihak-pihak lainnya yang terkait. Adapun secara umum tujuan penyelesaian hukum tersebut guna menciptakan kesepakatan atas penyelesaian perkara pidana, dan mengembalikan pola hubungan baik dalam masyarakat.

⁷ *United Nations Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters*, ECOSOC Res. 2000/14, U.N. Doc. E/2000/INF/2/Add.2 at 35 (2000)

⁸ *Ibid.*

Prinsip-prinsip penanggulangan kejahatan berbasis pemulihan kerugian dan keseimbangan sosial dengan melibatkan peran aktif pelaku, korban dan masyarakat yang terkandung dalam penerapan keadilan restoratif tersebut dirasakan sejalan dengan *The Sustainable Development Goals (SDGs)* terutama tujuan ke-16 yang menekankan pentingnya penguatan masyarakat yang inklusif dan damai untuk pembangunan berkelanjutan, menyediakan akses keadilan untuk semua dan membangun kelembagaan yang efektif, akuntabel, dan inklusif di semua tingkatan. Di bidang pemerintahan, inklusi pada dasarnya mengacu pada sikap keterbukaan, mengajak atau mengikutsertakan pihak-pihak dengan berbagai sudut pandang dan kepentingan yang beragam dalam sebuah pengambilan kebijakan penyelenggaraan negara maupun pemerintah.

Sebagai seruan global untuk mengakhiri kemiskinan, melindungi keberlangsungan planet bumi serta upaya menjamin terwujudnya perdamaian dan kemakmuran pada tahun 2030, *SDGs* dibagi menjadi 17 tujuan yang saling berhubungan, di mana kemajuan pada indikator yang satu akan mempengaruhi indikatornya lainnya. Ketujuh belas tujuan tersebut menunjukkan adanya kebutuhan keseimbangan antara pembangunan sosial, ekonomi dan lingkungan secara berkelanjutan. Hal ini menunjukkan bahwa upaya penanggulangan kejahatan yang dilakukan melalui sistem peradilan pidana tidak lagi dapat dilakukan dalam menara gading, melainkan penerapannya harus mampu bersinergi dengan instrumen-instrumen kontrol sosial lainnya yang ada dalam masyarakat dalam upaya mencapai perdamaian dan kemakmuran yang dicita-citakan.

Penerapan Keadilan Restoratif di Indonesia yang dimulai dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, dan kemudian dituangkan menjadi kebijakan nasional melalui RPJMN Tahun 2020-2024 merupakan langkah maju dalam upaya untuk mewujudkan keadilan yang berorientasi pada pemulihan dan perhatian terhadap hak-hak korban dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Dalam perkembangannya Kejaksaan menjadi inisiator dalam menerapkan keadilan restoratif dengan diterbitkannya Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Peraturan tersebut dibentuk dalam rangka mewujudkan Kejaksaan yang mampu

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

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, Naskah akademik ini bermaksud menguraikan urgensi pengaturan kewenangan Kejaksaan dalam menerapkan keadilan restoratif dalam rangka mengimplementasikan pergeseran paradigma pemidanaan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana sekaligus memperkuat pelaksanaan keadilan restoratif yang selama ini sudah dipraktikkan di Kejaksaan yang ditingkatkan pengaturannya dari Peraturan Kejaksaan menjadi Undang-Undang dalam rangka mengakomodasi perkembangan kebutuhan hukum dan rasa keadilan di masyarakat yang menuntut adanya perubahan paradigma penegakan hukum dari semata-mata mewujudkan keadilan retributif (pembalasan) menjadi keadilan restoratif.

Selain itu, Naskah akademik ini dibuat dalam rangka memberikan bentuk terhadap penyelesaian perkara di luar pengadilan sebagaimana diatur dalam KUHP serta mediasi penal yang diatur dalam UU Kejaksaan, sekaligus mempertegas kembali kewenangan Kejaksaan dalam penyelesaian perkara di luar pengadilan yg salah satunya dilakukan melalui mekanisme keadilan restorative. Penegasan tersebut dianggap perlu dan mendesak untuk menghindari potensi ketidakpastian hukum terhadap berbagai mekanisme penyelesaian perkara di luar pengadilan yang berkembang dewasa ini termasuk penerapan keadilan restoratif di Indonesia. Di sisi lain perlu menegaskan pula kedudukan kewenangan negara dalam melakukan penuntutan perkara pidana dalam kerangka keadilan restoratif, sesuai dengan prinsip-prinsip universal yang terlembaga dalam *United Nations Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters*.

Lebih lanjut, penyelesaian perkara melalui keadilan restoratif yang dilakukan oleh Kejaksaan dilakukan dalam rangka menjalankan prinsip diskresi penuntutan (*prosecutorial discretion*). Dalam UN Guideline, jaksa harus mempertimbangkan dengan saksama untuk menghapuskan penuntutan, dengan penuh penghormatan terhadap hak-hak tersangka

dan korban. Untuk tujuan ini, Negara-negara harus sepenuhnya mengeksplorasi kemungkinan mengadopsi skema pengalihan tidak hanya untuk meringankan beban pengadilan yang berlebihan, tetapi juga untuk menghindari stigmatisasi penahanan, dakwaan dan hukuman pra-persidangan, serta kemungkinan dampak buruk dari hukuman penjara. Dalam konteks penyelesaian keadilan restorative, Jaksa dapat menimbang untuk tidak melakukan penuntutan terhadap perkara yang sudah diselesaikan melalui mekanisme keadilan restoratif, dengan menerbitkan Surat Keputusan tidak melakukan penuntutan sebagai bagian integral dari prinsip *prosecutorial discretion*.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, identifikasi masalah yang akan diuraikan dalam naskah akademik ini sebagai berikut:

1. Mengapa perlu dilakukan perubahan Kedua terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia?
2. Mengapa perlu dilakukan pengaturan kewenangan kejaksaan dalam menerapkan keadilan restoratif, penegasan pengaturan kewenangan kejaksaan terkait penyidikan, dan pemulihan aset?
3. Apa menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridiss serta sasaran yang hendak diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang akan dirumuskan dalam perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagai berikut:

1. Merumuskan alasan Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
2. Merumuskan pengaturan kewenangan kejaksaan dalam menerapkan keadilan restoratif, penyidikan, dan pemulihan aset.

3. Merumuskan dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis serta sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang akan dirumuskan dalam perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

D. Metode

Dalam menyusun naskah akademik ini digunakan metode yuridis normatif. Adapun langkah-langkah yang dilakukan adalah melalui studi kepustakaan (*library research*) yang menelaah (terutama) data sekunder berupa: bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer yang digunakan meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, undang-undang terkait lainnya, Konvensi Internasional yang berkaitan dengan seperti *United Nations Rome Statute of the International Criminal Court* (Statuta Roma), *United Nations Convention against Corruption* (UNCAC), *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* (UNTOC), dan *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) termasuk peraturan-peraturan organisasi *International Association of Prosecutors* (IAP), di mana Kejaksaan telah bergabung pada tahun 2006. IAP telah menerbitkan Status dan Peran Penuntut Umum (*The Status and Role of Prosecutors*), Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi yang berpengaruh terhadap kelembagaan dan penegakan hukum yang dilakukan oleh Kejaksaan.

Bahan hukum sekunder diperoleh melalui pengkajian hasil-hasil penelitian, buku-buku, jurnal ilmiah, dan yurisprudensi, serta bahan pustaka lainnya yang membahas tentang kelembagaan dan hukum acara penegakan hukum dan tugas pokok Kejaksaan. Data sekunder tersebut di atas dilengkapi dengan data primer yang diperoleh dari hasil diskusi dengan para ahli yang memiliki kompetensi di bidang tersebut.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kedudukan Kejaksaan

Konstitusi merupakan manifestasi dari kesepakatan bersama (*general consensus*) seluruh rakyat, sehingga menjadikannya sebagai hukum tertinggi yang mendapatkan legitimasi dari rakyat (*constituent power*).⁹ Secara garis besar, substansi dari konsensus tersebut meliputi 3 (tiga) hal utama, yakni:

- (1) Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
- (2) Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*); dan
- (3) Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).¹⁰

Salah satu substansi yang termaktub dalam konstitusi yaitu susunan dan kedudukan organ-organ negara beserta prosedur yang mengatur kekuasaan dan batasan kewenangannya, hubungan antar masing-masing organ negara, serta hubungan antara organ negara dengan warga negara.¹¹ Dalam kaitannya dengan konsepsi negara hukum¹², maka keberadaan organ-organ negara yang melaksanakan fungsi penegakan hukum memiliki peran strategis untuk menjamin pelaksanaan kekuasaan negara tetap berada dalam koridor demokrasi

⁹ Johan Jasin, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Deepublish, 2016, hlm.8.

¹⁰ William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 3rd Edition, New Jersey: Van Nostrand Company, 1968, hlm.12-13. Jimly Asshiddiqie (a), *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Malang: Setara Press, 2015, hlm.7.

¹¹ Jimly Asshiddiqie (b), *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm.19-34.

¹² Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berbasis pada Pancasila sebagai dasar falsafah negara (*philosophische grondslag*) dan memiliki kedudukan utama untuk menuntun, menggerakkan, mengarahkan, serta mempersatukan perjuangan bangsa, sehingga Pancasila ditempatkan sebagai dasar atau sumber dari segala sumber hukum. Kaelan, *Problem Epistemologis Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*, sebagaimana dimuat dalam Anonim, *Prosiding FGD Pakar Kajian Ilmiah Masalah Perbedaan Pendapat 4 Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Kerjasama Pusat Studi Pancasila UGM dan Masyarakat Pengawal Pancasila Joglo Semar (Jogja Solo Semarang), Yogyakarta, 14 September 2013, hlm. 54; Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan Lampiran Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.

kerakyatan yang berkeadilan sosial sebagai salah satu modal utama dalam rangka pencapaian tujuan dan cita-cita luhur bangsa Indonesia¹³.

Mengingat organ atau lembaga penegak hukum tersebut memainkan peran yang sangat krusial dalam pelaksanaan kekuasaan negara, maka pemberian landasan hukum yang kuat melalui pengaturan secara eksplisit terhadap tugas pokok, fungsi, dan kewenangan dari setiap lembaga penegak hukum menjadi hal yang penting. Namun secara faktual, kondisi tersebut masih seringkali terabaikan dan tidak diaplikasikan secara tepat, seperti belum diakomodirnya Kejaksaan RI sebagai salah satu lembaga penegak hukum dalam UUD NRI Tahun 1945. Kondisi tersebut menjadi sebuah ironi mengingat bahwa pada hakikatnya keberadaan Kejaksaan tidak dapat dipisahkan dari lintas sejarah bangsa Indonesia, bahkan jauh sebelum kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴

Sebagai negara hukum maka konsep *rechtsstaat* menjadi batasan kekuasaan agar tidak menjadi sewenang-wenang. Maka untuk membatasi kekuasaan tersebut muncul berbagai pandangan sebagaimana dikemukakan oleh *J.J. Rosseau*, *Jhon Locke*, maupun *Montesquieu* yaitu membagi atau memisahkan kekuasaan itu. Dengan membagi kekuasaan ke dalam tiga cabang kekuasaan, yakni kekuasaan legislatif atau kekuasaan membentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudisial atau kekuasaan kehakiman (mengadili), maka diharapkan penyelenggaraan pemerintahan itu bisa dijalankan sesuai dengan tuntutan rakyat yang bertumpu kepada adanya *égalité* (kesamaan), *liberté* (kebebasan), dan *fraternité* (kemanusiaan).¹⁵

UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur Kejaksaan secara implisit dalam ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”. Selama ini

¹³ Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada pokoknya menyatakan pembentukan Pemerintahan Negara Indonesia bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

¹⁴ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005, hlm.55-66.

¹⁵ Aminudin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan, Kencana*, Jakarta, 2014, hlm. 58.

institusi penegak hukum Kejaksaan diposisikan, di mana kondisi tersebut membawa implikasi negatif terhadap landas pijak Kejaksaan RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang dinilai menimbulkan ambiguitas, karena di satu sisi Kejaksaan dipandang sebagai bagian dari salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang berada dalam ranah yudikatif, sementara pada sisi lain Kejaksaan juga memiliki tugas dan kewenangan dalam lingkup wilayah kekuasaan eksekutif.

Pengaturan Kejaksaan RI secara implisit dalam UUD NRI Tahun 1945 juga dinilai kontradiktif dengan esensialitas Kejaksaan RI yang memiliki peran sentral dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) di Indonesia, di mana Kejaksaan berperan menjaga kesinambungan atau interelasi sekaligus sebagai filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan¹⁶ sekaligus berperan sebagai *executive ambtenaar*.

Sri Soemantri membagi dua sistem ketatanegaraan Indonesia. Pertama, sistem ketatanegaraan dalam arti sempit, yakni hanya berkenaan dengan lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar.¹⁷ Kedua, sistem ketatanegaraan dalam arti luas, yakni meliputi lembaga-lembaga negara yang terdapat di dalam dan di luar Undang-Undang Dasar. Menurut Sri Soemantri, lembaga negara yang bersumber pada UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan adalah BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden (termasuk Wakil Presiden), MA, MK, dan KY.¹⁸ Jika dilihat tugas dan wewenangnya, kedelapan lembaga itu dapat dibagi menjadi dua kelompok, yakni lembaga negara yang mandiri yang disebut lembaga negara utama (*Main State's Organ*) yakni BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden (termasuk Wakil Presiden), MA dan MK serta lembaga negara penunjang (*Auxiliary State's Organ*) yang berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies* dan bersifat *non departmental agencies, single purpose authorities, dan mixed public-private institutions*. Sifatnya quasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur, tetapi juga menghukum seperti yudikatif.¹⁹ Lembaga-lembaga negara penunjang ini sangat beragam di Indonesia,

¹⁶ Marwan Effendy, *op.cit*, hlm.2.

¹⁷ *Ibid*, hlm.5.

¹⁸ *Ibid*, hlm.10.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 341.

misalnya saja Komisi Yudisial, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Nasional Hak Asasi dan Manusia, dan lain sebagainya.

Beberapa pandangan ahli hukum tata negara di Indonesia mayoritas memilikipandangan yang sama mengenai perlunya Kejaksaan diatur di dalam konstitusi. Seno Adji²⁰, menyampaikan dengan memperhatikan asas *lex superior* atas tata urutan perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah tepat bila Kejaksaan sebagai lembaga yang bertanggung jawab di bidang penuntutan tertinggi, memerlukan proteksi konstitusi demi menjaga integritas dan independensi nya. Di negara-negara yang mengenal prinsip *rule of law*, baik sistem Eropa Kontinental maupun Anglo Saxon, keberadaan lembaga Kejaksaan dalam konstitusi merupakan hal yang akseptabel sifatnya, ia ditempatkan sebagai lembaga penegak hukum yang bertanggung jawab terhadap penuntutan di negara itu.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagai undang-undang organik yang merupakan turunan dari Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 dalam praktik malah menimbulkan ambivalensi posisi dan kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan. Hal ini disebabkan karena ketentuan di dalam Undang-Undang Kejaksaan menyatakan Kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintah yang tidak hanya memiliki tugas dan wewenang dalam lingkup bidang pidana, tetapi juga dalam bidang perdata dan tata usaha negara serta bidang ketertiban dan ketenteraman umum.

Penempatan posisi dan kedudukan Kejaksaan dalam *dual obligation*, yaitu di satu sisi sebagai lembaga penegak hukum yang terkait dengan fungsi yudikatif dan pada sisi yang lain sebagai lembaga pemerintah yang bertanggung jawab kepada presiden sebagai kepala pemerintahan merupakan konsekuensi logis dari tidak diaturnya secara tegas dan jelas posisi Kejaksaan di dalam konstitusi.²¹ Secara umum orang memiliki pandangan bahwa jaksa menjadi ambigu karena *dual obligation*. Namun, berdasarkan pendekatan lembaga peradilan

²⁰ Indriyanto Seno Adji, *Hal-ihwal Reposisi Konstitusional dan Independensi Kejaksaan*, majalah Requisite 15 Juli 2014.

²¹ Jan S. Maringka, "Penguatan Lembaga Kejaksaan Republik Indonesia Melalui Amandemen Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945", dalam Siti Aminah Tardi, 2015, *Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, Depok: Badan Penerbit FH UI, hlm. 187.

dilaksanakan oleh *sitting magistrate*²² yang melaksanakan fungsi yudikatif dilakukan oleh para hakim dan *standing magistrate* yang melaksanakan fungsi eksekutif yang dilakukan oleh jaksa. Dan pendekatan ini maka *dual obligation* ini tidak bisa bermakna adanya suatu ambiguitas namun dimaknai sebagai saling melengkapi, jadi Kejaksaan dalam hal ini merupakan suatu lembaga peradilan yang menjalankan fungsi eksekutif.

Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang menyaring kasus-kasus yang layak diajukan ke pengadilan melalui mekanisme pra penuntutan. Dengan kata lain, Kejaksaan berwenang menentukan kelengkapan dan kelaikan suatu perkara untuk diajukan ke persidangan berdasarkan alat bukti yang sah menurut undang-undang. Kejaksaan juga dapat melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu, seperti tindak pidana korupsi dan tindak pidana pelanggaran HAM berat. Bahkan fungsi penyidikan dalam perkara pelanggaran HAM Berat juga diakui secara universal dan diatur secara tegas dalam Pasal 53 ayat (1) *United Nations Rome Statute of the International Criminal Court 1998* (Statuta Roma) yang menyatakan bahwa penyidik perkara pelanggaran HAM Berat adalah Jaksa, sehingga apabila kewenangan tersebut dilakukan oleh lembaga negara lain, maka Pengadilan berhak untuk menolak kasus tersebut. Selanjutnya Kejaksaan juga berwenang melakukan penuntutan semua perkara pidana dan pelaksana penetapan hakim maupun eksekutor putusan pengadilan (*executive ambtenaar*) yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde zaak*).

Pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan di bidang pidana tersebut merupakan perwujudan dari asas *dominus litis* (monopoli penuntutan)²³. Selain itu, dalam penerapan hak penuntutan juga

²² The term "magistrate" is used in a variety of systems of governments and laws to refer to a civilian officer who administers the law. In ancient Rome, a magistratus was one of the highest ranking government officers, and possessed both judicial and executive powers. In other parts of the world, such as China, a magistrate was responsible for administration over a particular geographic area. Today, in some jurisdictions, a magistrate is a judicial officer who hears cases in a lower court, and typically deals with more minor or preliminary matters. In other jurisdictions (e.g., England and Wales), magistrates may be volunteers without formal legal training who perform a judicial role with regard to minor matters.

²³ *Dominus Litis* adalah wewenang penuntutan dipegang oleh penuntut umum sebagai monopoli. Artinya tiada badan lain yang boleh melakukan itu. *Dominus* berasal dari bahasa latin yang artinya pemilik, sehingga seorang Hakim tidak dapat meminta supaya delik diajukan kepadanya, melainkan hanya menunggu penuntutan dari penuntut umum. Sejauh ini negara-negara yang menerapkan asas *dominus litis*, antara lain: Belanda, Jerman,

dikenal asas oportunitas (*het legalities en het opportunitiest beginsel*) yang secara tegas diatur di dalam Undang-Undang Kejaksaan, yaitu Jaksa Agung dapat mengesampingkan demi kepentingan umum dan posisi Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum tertinggi.

Pengaturan Jaksa Agung sebagai penuntut umum tertinggi telah memberikan kepastian dan penegasan terhadap tugas pokok, fungsi, dan wewenang Jaksa Agung dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya terkait dengan pengendalian tugas dan fungsi Kejaksaan maupun pelaksanaan kekuasaan negara di bidang penuntutan dalam sistem hukum di Indonesia. Urgensi pengaturan Kejaksaan dalam konstitusi merupakan syarat utama dalam negara hukum (*rule of law*) yang diakui secara universal dalam berbagai konvensi internasional, diantaranya adalah *Guidelines on the Role of Prosecutors* yang diadopsi Kongres Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1990²⁴ yang mengatur tentang hal-hal fundamental, seperti asas *dominus litis* dan asas oportunitas yang hanya dimiliki oleh Jaksa dan Jaksa Agung. Tidak hanya mengenai hukum pidana, perkembangan kewenangan Kejaksaan juga berkaitan dengan kewenangan untuk mewakili negara, apabila negara digugat secara perdata, tata usaha negara maupun pengujian peraturan perundang-undangan.

Jaksa Agung memiliki kewenangan sebagai penyidik, penuntut umum, dan sebagai pengacara negara tertinggi di Negara Kesatuan Republik Indonesia (*Dominus Litis, Procureur Generaal, Parket Generaal, Advocaat Generaal*). Oleh karena itu, Jaksa Agung adalah penyidik, penuntut umum, dan sebagai pengacara negara tertinggi di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jaksa Agung adalah pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, dan wewenang kejaksaan dan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Negara. Setidaknya, terdapat beberapa fungsi/kewenangan utama Kejaksaan yang telah melekat sejak lama, dan berkembang seiring dengan perkembangan zaman, yaitu *Procureur/Parket General, Advocaat Generaal, dan Solicitor*.

Norwegia, Jepang, Korea Selatan dan Myanmar. Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia, Edisi Kedua*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 16 dan 37-41.

²⁴ *The Eighth United Nations Congress on The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*, Havana-Cuba, 27 Agustus-7 September 1990.

a. *Procureur General*

Makna *Procureur General* adalah Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum, dan Eksekutor tertinggi yang dalam beberapa hal disebut juga *Parket General*. Dalam terminologi Belanda maupun negara *Common Law*, penuntutan dimulai dari penyidikan hingga eksekusi. Kewenangan lembaga penuntutan *Openbaar Ministerie* diatur dalam Pasal 124 *Rechter Ordonantie (RO)*, yang berbunyi: *Het openbaar ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken.* (Penuntutan bertanggung jawab untuk menegakkan ketertiban hukum melalui hukum pidana dan untuk tugas hukum lainnya). Sementara itu 'lembaga penuntutan' yang ada di Hoge Raad diatur dalam Pasal 111 ayat (2) *Rechter Ordonantie (RO)* untuk melakukan penuntutan kepada Menteri, Sekretaris Negara, atau Pejabat Negara, dan kewenangan lainnya.²⁵

b. *Advocaat Generaal*

Konsep *Advocaat Generaal* dalam Sistem Hukum Belanda adalah memberikan konklusi (*conclusie*), yaitu opini (*advisory opinion*) yang dibuat oleh *Advocaat General* pada Hoge Raad dalam setiap permohonan kasasi. Konsep *conclusie* sebenarnya bukanlah hal baru sebab terdapat dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Dalam undang-undang tersebut diatur bahwa dalam pemeriksaan kasasi khusus untuk perkara pidana, sebelum MA memberikan putusannya, Jaksa Agung dapat mengajukan pendapat teknis hukum dalam perkara tersebut.²⁶

Dalam proses kasasi di Belanda setelah berkas permohonan kasasi diterima oleh *Hoge Raad*, berkas tersebut diserahkan terlebih dahulu kepada salah seorang *Advocaat Generaal* yang ada di *Hoge Raad*. *Advocaat Generaal* tersebut kemudian membaca dan menuliskan opini/pendapatnya atas permohonan tersebut yang

²⁵ Mahmoudreza Safraei dan Jafar Kousha, *The Role of State Attorney General in Prevention of Crime Occurrence*, (Canadian Center of Science and Education: Journal of Politics and Law Vol. 10 No. 3, 2017), hlm. 26.

²⁶ *Ibid*, hlm. 5.

berisi apa yang menjadi pertanyaan hukum (*question of law*) dari perkara tersebut serta bagaimana pendapatnya atas pertanyaan hukum tersebut. Setelah itu berkas perkara beserta opini yang dibuatnya diserahkan kepada majelis hakim yang telah ditunjuk untuk memeriksa dan memutus permohonan kasasi tersebut.

Majelis kasasi kemudian akan menjadikan opini atau konklusi tersebut sebagai bahan pertimbangannya, majelis tidak terikat dengan opini *Advocaat Generaal* tersebut dan dapat memberikan pertimbangan yang berbeda mengingat kewenangan dalam memutus perkara tetap ada pada majelis hakim yang bersangkutan. Opini dari *Advocaat Generaal* tersebut akan dimasukkan jurnal hukum bersama-sama dengan putusannya, serta dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari putusan itu sendiri.

c. *Solicitor Generaal*

Makna Jaksa Agung sebagai *Solicitor General* adalah Jaksa Agung memiliki kewenangan selaku Jaksa Pengacara Negara Tertinggi. Pada masa Hindia Belanda, *Openbaar Ministrie* (OM/Badan Penuntutan) sebagaimana dalam pasal 55 R.O., HIR dan *Reglement op de stafvordering* (Sv) dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya menjelaskan bahwa selain penegakan hukum pidana O.M. juga mempunyai kekuasaan dalam hukum perdata.²⁷ Beberapa kewenangan tersebut diantaranya²⁸:

- 1) O.M. dapat mewakili Negara dalam perkara perdata, baik selaku penggugat maupun tergugat (S.1922-522);
- 2) O.M. berwenang meminta kepada Hakim untuk menempatkan seseorang di suatu tempat tertentu, rumah sakit atau sesuatu tempat yang lain yang layak, karena secara terus menerus berkelakuan buruk, yang tidak mampu mengurus dirinya sendiri atau membahayakan orang lain (pasal 134,135,137 dan 137a RO);
- 3) O.M. berwenang untuk meminta kepada Hakim agar suatu

²⁷ Rifda Yuniastuti, S.H, "Kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam Menyelesaikan Tunggakan Hutang Nasabah Asuransi Kredit Indonesia," *Jurnal Nestor Magister Hukum*, Universitas Negeri Tanjung Pura, 2017, hal. 13.

²⁸ Ibid.

badan hukum dibubarkan karena melakukan penyimpangan dari anggaran dasarnya yang sah (pasal 1 butir 6 RO);

- 4) Demi kepentingan umum O.M. berwenang untuk mengajukan permintaan kepada Hakim supaya seseorang atau badan hukum dinyatakan pailit (pasal 1 ayat 2 undang-undang Failismen);
- 5) O.M. mendengar pendapatnya dalam hal seseorang akan mengubah atau menambah nama depannya (pasal 13 dan 14 BW);
- 6) O.M. dapat menuntut kepada Hakim agar seseorang dibebaskan dari kekuasaannya sebagai orang tua (*ouderlijkemacht*) (pasal 319 BW);
- 7) O.M. berwenang untuk melakukan penuntutan kepada pengadilan supaya seseorang dipecat sebagai wali dari anak yang belum dewasa (pasal 381 BW);
- 8) O.M. dapat memerintahkan Balai Harta Peninggalan untuk mengurus harta benda seseorang (pasal 463 dan 468 BW);
- 9) O.M. berwenang untuk mengajukan usul bagi pengangkatan pengurus warisan bilamana pengurus yang telah diangkat meninggal dunia, dsb (pasal 983 dan 985 BW);
- 10) O.M. berwenang mengajukan kasasi demi kepentingan hukum dalam perkara perdata (pasal 170 butir 1 RO).

Mengenai terminologi Jaksa Pengacara Negara, saat ini sudah disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan.

Pasal 18:

- (1) Jaksa Agung merupakan Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Jaksa Agung dengan kuasa khusus ataupun karena kedudukan dan jabatannya bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara, di bidang perdata dan tata usaha negara serta ketatanegaraan di semua lingkungan peradilan, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintahan, maupun kepentingan umum.
- (3) Jaksa Agung bersama-sama menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan/atau menteri lain yang ditunjuk oleh Presiden dapat menjadi kuasa dalam menangani perkara di Mahkamah Konstitusi.
- (4) Jaksa Agung merupakan pimpinan dan penanggung jawab tertinggi Kejaksaan yang memimpin, mengendalikan

pelaksanaan tugas, wewenang Kejaksaan, dan tugas lain yang diberikan oleh negara.

- (5) Jaksa Agung dibantu oleh seorang Wakil Jaksa Agung dan beberapa orang Jaksa Agung Muda.
- (6) Jaksa Agung dan Wakil Jaksa Agung merupakan satu kesatuan unsur pimpinan.
- (7) Jaksa Agung Muda merupakan unsur pembantu pimpinan.

Kewenangan Kejaksaan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan telah dijabarkan secara jelas pada Pasal 30, Pasal 30A, Pasal 30B, Pasal 30C. Sedangkan kewenangan Jaksa Agung dijelaskan pada Pasal 35 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan sebagai berikut:

Pasal 30A:

Dalam pemulihan aset, Kejaksaan berwenang melakukan kegiatan penelusuran, perampasan, dan pengembalian aset perolehan tindak pidana aset lainnya kepada negara, korban, atau yang berhak.

Pasal 30B:

Dalam bidang intelijen penegakan hukum, Kejaksaan berwenang:

- a. menyelenggarakan fungsi penyelidikan, pengamaran, dan penggalangan untuk kepentingan penegakan hukum;
- b. menciptakan kondisi yang mendukung dan mengamankan pelaksanaan pembangunan;
- c. melakukan kerja sarna intelijen penegakan hukum dengan lembaga intelijen dan/atau penyelenggara intelijen negara lainnya, di dalam maupun di luar negeri;
- d. melaksanakan pencegahan korupsi, kolusi, nepotisme; dan
- e. melaksanakan pengawasan multimedia.

Pasal 30C:

Selain melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 30A, dan Pasal 30B Kejaksaan:

- a. menyelenggarakan kegiatan statistik kriminal dan kesehatan yustisial Kejaksaan;
- b. turut serta dan aktif dalam pencarian kebenaran atas perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan konflik sosial tertentu demi terwujudnya keadilan;
- c. turut serta dan aktif dalam penanganan perkara pidana yang melibatkan saksi dan korban serta proses rehabilitasi, restitusi, dan kompensasinya;
- d. melakukan mediasi penal, melakukan sita eksekusi untuk pembayaran pidana denda dan pidana pengganti serta restitusi;
- e. dapat memberikan keterangan sebagai bahan informasi dan verifikasi tentang ada atau tidaknya dugaan pelanggaran hukum yang sedang atau telah diproses dalam perkara pidana untuk menduduki jabatan publik atas permintaan instansi yang berwenang;
- f. menjalankan fungsi dan kewenangannya di bidang keperdataan dan/atau bidang publik lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang;
- g. melakukan sita eksekusi untuk pembayaran pidana denda dan

- uangpengganti;
- h. mengajukan peninjauan kembali; dan
- i. melakukan penyadapan berdasarkan Undang-Undang khusus yang mengatur mengenai penyadapan dan menyelenggarakan pusat pemantauan di bidang tindak pidana.

Selain sebagaimana telah diuraikan di atas, kewenangan Jaksa Agung juga terdapat perubahan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, yaitu:

Pasal 35:

- a. menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang Kejaksaan;
- b. mengefektifkan penegakan hukum yang diberikan oleh Undang-Undang;
- c. mengesampingkan perkara demi kepentingan umum;
- d. mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam lingkup peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan agama, dan peradilan militer;
- e. dapat mengajukan pertimbangan teknis hukum kepada Mahkamah Agung dalam pemeriksaan kasasi dalam lingkup peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan agama, dan peradilan militer;
- f. mencegah atau menangkal orang tertentu untuk masuk atau keluar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena keterlibatannya dalam perkara pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. mengoordinasikan, mengendalikan, dan melakukan penyelidikan, penyidikan, dan Penuntutan tindak pidana yang dilakukan bersama oleh orang yang tunduk pada peradilan umum dan peradilan militer;
- h. sebagai penyidik dan Penuntut Umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap perkara tindak pidana pelanggaran hak asasi manusia yang berat;
- i. mendelegasikan sebagian kewenangan Penuntutan kepada Oditur Jenderal untuk melakukan Penuntutan;
- j. mendelegasikan sebagian kewenangan Penuntutan kepada Penuntut Umum untuk melakukan Penuntutan; dan
- k. menangani tindak pidana yang menyebabkan kerugian perekonomian negara dan dapat menggunakan denda damai dalam tindak pidana ekonomi berdasarkan peraturan perundangundangan.

Seluruh Jaksa memainkan peran penting dalam administrasi peradilan pidana. Jaksa seperti warga negara lainnya berhak atas kebebasan berekspresi, berkeyakinan, berserikat dan berkumpul. Oleh karena itu Asosiasi Penuntut Umum Internasional meletakkan dasar, dan standar kompetensi bagaimana profesi Penuntut Umum dapat

berjalan dengan baik. Setidaknya terdapat dua standar yaitu *Guidelines on The Role of Prosecutor 1990* dan *International Association of Prosecutors Standards of Professional Responsibility And Statement of The Essential Duties And Rights of Prosecutors*. Pada pokoknya kedua standar itu mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. Independensi, penggunaan diskresi penuntutan, apabila diperbolehkan dalam yurisdiksi tertentu harus dilakukan secara independen dan bebas dari intervensi politik.²⁹
- b. Imparsial, jaksa harus melakukan tugasnya tidak memihak, tanpa rasa takut, bantuan atau prasangka.³⁰
- c. Kebebasan berekspresi dan berasosiasi, secara khusus, Jaksa memiliki hak untuk mengambil bagian dalam diskusi publik mengenai hal-hal yang berkaitan dengan hukum, administrasi peradilan dan promosi dan perlindungan hak asasi manusia dan untuk bergabung atau membentuk organisasi lokal, nasional atau internasional dan menghadiri pertemuan mereka, tanpa menderita kerugian profesional karena tindakan sah mereka atau keanggotaan mereka dalam organisasi yang sah. Dalam melaksanakan hak-hak ini, jaksa harus selalu berperilaku sesuai dengan hukum dan standar serta etika profesi yang diakui.³¹
- d. Peran dalam proses beracara, kedudukan Kejaksaan harus dipisahkan secara ketat dari fungsi kehakiman.
- e. Perlindungan dalam melaksanakan fungsi profesional mereka tanpa intimidasi, rintangan, pelecehan, gangguan yang tidak patut atau paparan yang tidak adil terhadap perdata, hukuman atau pertanggungjawaban lainnya;
- f. Dalam melakukan rekrutmen dan promosi harus berdasarkan syarat objektif dan kualifikasi tertentu yang profesional, memiliki kemampuan dan berintegritas, mampu dan berpengalaman serta dapat mengambil keputusan secara berimbang dan tidak memihak;
- g. Jaksa dan keluarganya harus secara fisik dilindungi oleh pihak berwenang ketika keselamatan pribadi mereka terancam sebagai

²⁹ IAP Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutor, Bab Independensi.

³⁰ *Ibid*, Bab Imparsial.

³¹ *Guidelines On The Role Of Prosecutor*, Bab Kebebasan Berekspresi dan berasosiasi, Pasal 8.

akibat dari pelepasan fungsi penuntutan.³²

B. Asas Dominus Litis

Dalam beracara untuk menyelesaikan terjadinya tindak pidana, setelah Indonesia merdeka digunakan ketentuan perundang-undangan yang mendasarkan pada HIR, namun sejak tahun 1981, khusus untuk hukum acara pidana sudah tidak menggunakan HIR tetapi mengacu pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (yang lebih dikenal dengan sebutan KUHAP), di mana didalamnya juga telah mengatur kewenangan Jaksa dalam melakukan penuntutan, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 1 angka 6 huruf a KUHAP yang menyebutkan, jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Sedangkan yang menjadi kewenangan seorang jaksa ialah untuk bertindak sebagai penuntut umum dan bertindak sebagai pelaksana putusan pengadilan.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 huruf a KUHAP yang dimaksud jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap, penuntut umum juga menentukan suatu perkara hasil penyidikan apakah sudah lengkap atau tidak untuk dilimpahkan ke pengadilan negeri untuk diadili, hal ini diatur dalam pasal 139 KUHAP³³. “Oleh KUHAP, Jaksa telah ditempatkan dalam suatu kedudukan sebagai instansi “Penuntut” dalam wewenang melakukan penuntutan atas setiap perkara. Dalam melaksanakan fungsi dan wewenang penuntutan tersebut:

- a. Pada satu pihak menerima berkas perkara hasil pemeriksaan penyidikan dari penyidik;

³² IAP, *Op.Cit.*, Bab Penguatan.

³³ Gede Putra Perbawa, dkk, Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Eksistensi Asas Dominus Litis Dalam Perspektif Profesionalisme Dan Proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum, (Malang: Jurnal Arena Hukum Vol 7, 2014), hlm. 12.

b. Pada pihak lain, berkas perkara yang diterimanya dilimpahkan kepada hakim untuk dituntut dan diperiksa dalam sidang pengadilan”.³⁴

Ditinjau dari segi wewenang penuntutan, boleh dikatakan pada pemeriksaan sidang ini peran utama Jaksa sebagai penuntut umum, dalam usaha membuktikan kesalahan terdakwa. Sementara Pengertian Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.³⁵

Beberapa kebijakan yang dirumuskan di dalam KUHAP menjelaskan eksistensi tugas dan wewenang Jaksa terutana dalam melaksanakan penuntutan dalam kedudukannya sebagai Penuntut Umum. Wewenang penuntutan dipegang oleh penuntut umum sebagai monopoli, artinya tiada badan lain yang boleh melakukan wewenang tersebut. Ini disebut *dominus litis* di tangan Penuntut Umum atau Jaksa. Hakim tidak dapat meminta supaya delik (tindak pidana) diajukan kepadanya, hakim hanya menunggu saja penuntutan dari Penuntut Umum.³⁶

Dominus litis berasal dari bahasa latin. *Dominus* artinya pemilik. Sedangkan *litis* artinya perkara atau gugatan. *Black's Law Dictionary* menerjemahkan *dominis litis* sebagai berikut: “*The party who makes the decisions in a lawsuit, usually as distinguished from the attorney*”.

Selanjutnya Mengutip dari US Legal, “*Dominus Litis Law and Legal Definition*”: menyebutkan yang dimaksud dengan *dominus litis* adalah orang yang mempunyai perkara atau orang yang menentukan dalam perkara atau orang yang mempunyai kepentingan nyata dalam penentuan perkara.³⁷

Asas *dominus litis*, menegaskan bahwa tidak ada badan lain yang berhak melakukan penuntutan selain Penuntut Umum yang bersifat absolut dan monopoli. Penuntut Umum menjadi satu-satunya lembaga

³⁴ M. Yahya Harahap, Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP (Edisi Kedua) seri : penyidikan dan penuntutan, (Jakarta: Sinar Grafika, 2000) hlm 26

³⁵ Lihat Pasal 1 butir 7 KUHAP.

³⁶ Ibid.

³⁷US Legal, “*Dominus Litis Law and Legal Definition*,” <https://definitions.uslegal.com/d/dominus-litis/>, diakses 2 Juni 2018.

yang memiliki dan memonopoli penuntutan dan penyelesaian perkara pidana. Hakim tak dapat meminta supaya perkara pidana yang terjadi diajukan kepadanya. Sebab Hakim dalam penyelesaian perkara hanya bersifat pasif dan menunggu tuntutan dari penuntut umum. Asas ini otomatis menempatkan Penuntut Umum selaku pengendali perkara. Artinya, dapat atau tidaknya dilakukan penuntutan terhadap suatu perkara tindak pidana hasil penyidikan (oleh Penyidik) adalah mutlak wewenang penuntut umum. Begitu pula penuntut umum dapat menghentikan penuntutan dengan alasan tidak cukup bukti, peristiwanya bukan tindak pidana, dan perkaranya ditutup demi hukum.³⁸

Untuk memahami eksistensi asas *dominus litis* dalam penuntutan, kiranya dapat dikaji pada pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, termasuk Undang-Undang Kejaksaan yang sebelumnya, baik dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 maupun dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961. Mencermati ketiga undang-undang mengenai kedudukan Kejaksaan dalam penegakan hukum di Indonesia, maka semakin jelas dan tegas bahwa ketiganya secara limitatif telah merumuskan adanya kewenangan penuntutan yang berada pada lembaga kejaksaan yang bersifat *absolute*, sehingga menegaskan bahwa *asas dominus litis* sangat eksis dalam pelaksanaan tugas dan wewenang penuntutan terhadap terjadinya tindak pidana oleh Jaksa selaku penuntut umum. “Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, antara lain dinyatakan bahwa diberlakukannya Undang-Undang ini adalah untuk pembaharuan Kejaksaan, agar kedudukan dan peranannya sebagai lembaga pemerintahan lebih mantap dan dapat mengemban kekuasaan Negara di bidang penuntutan, yang bebas dari pengaruh kekuasaan pihak mana pun. Dalam pengertian lain, Kejaksaan, dalam melaksanakan tugasnya, hendaknya merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan lainnya dalam upayanya mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran dengan mengindahkan norma-norma

³⁸ Reda Mantovani, “Penerapan Asas Dominus Litis Dalam UU KPK”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ddf8ba3bb064/penerapan-asas-dominus-litis-dalam-uu-kpk-oleh--reda-manthovani/>, diakses 11 Mei 2020.

keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan, serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat”.³⁹

Menurut Hari Sasongko, asas *dominus litis* yang menegaskan bahwa tidak ada badan lain yang berhak melakukan penentuan selain Jaksa Penuntut Umum yang bersifat absolut dan monopoli, JPU satu-satunya lembaga yang memiliki dan memonopoli penuntutan dan penyelesaian perkara pidana, Hakim sekalipun tidak bisa meminta supaya perkara pidana yang terjadi diajukan kepadanya, hakim dalam penyelesaian perkara hanya bersifat pasif dan menunggu tuntutan dari penuntut umum”.⁴⁰ Tugas tersebut dilakukan oleh penuntut umum dalam proses persidangan yang sedang berjalan. Tugas Jaksa sebagai penuntut umum diatur dalam Pasal 14 KUHAP dan dipertegas kembali dalam Pasal 137 KUHAP. Penuntut umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke pengadilan yang berwenang mengadilinya.⁴¹

Kejaksaan sebagai pengendali proses perkara (*Dominus Litis*), mempunyai kedudukan sentral dalam penegakan hukum, karena hanya institusi Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana.⁴² Disamping sebagai penyandang *Dominus Litis*, Kejaksaan juga merupakan satu-satunya instansi pelaksana putusan pidana (*executive ambtenaar*).⁴³ Selain dalam bidang pidana, kedudukan jaksa sebagai *dominus litis* juga berlaku dalam lingkup perdata.⁴⁴ Hal tersebut secara tersirat dapat dilihat dari ketentuan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan yang

³⁹ Ardilafiza, Independensi Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Penuntutan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, (Jakarta: Jurnal Konstitusi Volume III Nomor 2 November 2010), hlm. 75-103.

⁴⁰ Hari Sasongko, Penuntutan dan Tehnik Membuat Surat Dakwaan, (Surabaya:Dharma Surya Berlian, 1996), hlm. 26.

⁴¹ Lihat ketentuan Pasal 14 Jo 137 KUHAP.

⁴²Marwan Effendy, *Kejaksaan RI, Posisi, dan Fungsinya*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 105.

⁴³*Ibid.*

⁴⁴ Jaksa secara selintas tugasnya seolah hanya melakukan penuntutan. Salah satu alasan di balik asumsi ini mungkin berasal dari faktor historis. Sastrawijaya mencatat bahwa Kejaksaan Republik Indonesia cenderung mengutamakan peran dan fungsinya di bidang hukum pidana sampai dengan tahun 1977, yang menimbulkan kesan kewenangannya di bidang lain seperti hukum perdata dikesampingkan, meskipun jika Kejaksaan mengejawantahkan seluruh kewenangannya secara berkesinambungan, maka semuanya ditujukan untuk menjaga kepentingan umum secara lebih baik. Sadili Sastrawijaya, *Lima Windu Kejaksaan Republik Indonesia 1945-1985*, (Jakarta: Kejaksaan Agung RI, 1985), hlm. 227.

menyatakan bahwa jaksa memiliki wewenang di bidang perdata dan tata usaha negara “untuk dan atas nama negara atau pemerintah.”⁴⁵ Untuk menjalankan wewenang dalam perdata dan tata usaha negara, dan wewenang lain, Kejaksaan harus bertindak berdasarkan hukum.⁴⁶ Oleh karenanya sebagai pemilik *dominus litis*, maka jaksa pun memiliki kuasa yang besar dalam penentuan perkara bahkan dalam bidang perdata sekalipun.

Selanjutnya dalam menjalankan *asas dominus litis* Kejaksaan dan/atau Jaksa harus melakukan dengan proporsional dan profesional. Orientasi profesionalisme dan proporsionalime bagi Jaksa bertumpu pada tugas dan wewenang yang telah dirumuskan di dalam peraturan perundang-undangan, baik yang tertuang dalam Undang-Undang Kejaksaan beserta aturan pelaksanaannya, dan dalam KUHAP.

Ketentuan-ketentuan yang mengatur profesionalisme dan proporsionalime bagi Jaksa tersebut juga merupakan aturan (hukum) yang harus dipedomani dalam melaksanakan tugas-tugas dan kewenangan yang melekat, lebih-lebih didalamnya sangat menegaskan adanya *asas dominus litis* yang bersifat mutlak dan mandiri menjadikan penuntutan sebagai tugas yang utama dan menjadi satu yang tidak terpisahkan, sehingga asas ini akan menguatkan dan memantapkan Jaksa sebagai penuntut umum dalam melaksanakan penuntutan terhadap perkara pidana yang terjadi, dan hanya jaksa yang secara proporsional dan profesional dapat menentukan untuk diselesaikan tidaknya perkara pidana yang terjadi tersebut, jangankan orang perseorangan, hakim sekalipun sebagai pihak yang akan menjatuhkan putusan juga tidak dapat meminta apalagi memaksa kepada Jaksa untuk menyelesaikan perkara pidana yang terjadi tersebut, hakim harus tetap pasif dan baru mengadili apabila diminta atau perkara dilimpahkan kepadanya.

Di dalam sistem bekerjanya hukum bermuara adanya pendekatan kebijakan, secara proporsional Jaksa Penuntut Umum dalam menghadapi peristiwa yang terjadi dan menentukan yang seharusnya

⁴⁵ Kewenangan ini secara tegas pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Evy Lusya Ekawati, Peranan Jaksa Pengacara Negara dalam Penanganan Perkara Perdata: Studi Kasus Penyelesaian Tunggakan Rekening Listrik antara Pelanggan dan Perusahaan Listrik Negara, (Yogyakarta: Genta Press, 2013), hlm. 56.

⁴⁶ Suhadibroto, ed., *Pembaruan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI*, Jakarta: KHN-Kejaksaan Agung-MaPPI FH UI, 2005, hlm. 26.

dikualifikasikan sebagai tindak pidana atau tidak, harus diperhatikan tujuan dari penegakan hukum melalui penuntutan tersebut sebagai bagian dalam sistem peradilan pidana atau bagian hukum acara pidana, yaitu untuk mencari dan menemukan kebenaran materiil”.⁴⁷ “Peristiwa atau perbuatan yang diusahakan untuk diselesaikan atau ditanggulangi dengan dilakukan penuntutan harus benar-benar merupakan ‘perbuatan yang tidak dikehendaki’, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau spirituil) atas warga masyarakat, sehingga dalam penuntutan harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost benefit principle*); Secara profesional penuntutan ini harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dan jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*)”.⁴⁸

Profesionalisme seorang jaksa dalam bertindak termasuk dalam melakukan penuntutan dipedomani dengan rumusan norma yang diatur pada Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 disebutkan bahwa:

“Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, jaksa senantiasa bertindak berdasarkan hukum dan hati nurani dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, kesusilaan, serta wajib menggali dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat, serta senantiasa menjaga kehormatan dan martabat profesinya.”

C. Keadilan Restoratif

Sekarang ini semakin menguat kesadaran bahwa penggunaan sanksi pidana yang berlebihan justru akan berujung pada kondisi yang kontra produktif dengan tujuan dari sistem peradilan pidana, maka pemikiran yang berkembang yang menyatakan bahwa sanksi pidana bukan merupakan satu-satunya alat yang dapat dipakai untuk penegakan hukum. Selama ini, seperti contoh dalam penanganan perkara anak yang berkonflik dengan hukum oleh Kejaksaan tidak ada aturan baik dalam KUHP, KUHAP termasuk Undang-Undang Kejaksaan,

⁴⁷ Lihat Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP.

⁴⁸ Bandingkan dengan, Sudarto, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat : Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana, Bandung:Penerbit Sinar Baru, 1983, hlm. 93- 94.

kecuali di dalam Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak. Dalam undang-undang tersebut sudah ada istilah diversi yang membuka peluang bagi Jaksa untuk melakukan diversi terhadap anak yang berkonflik dengan hukum.

Kejaksanaan yang merupakan bagian dari sub sistem dari sistem peradilan pidana dalam penanganan perkara anak yang berkonflik dengan hukum selama ini berusaha untuk mengedepankan kepentingan dan kesejahteraan anak di antaranya dengan menerbitkan aturan-aturan intern pendukung Undang-undang SPPA maupun pedoman dan tata cara penuntutan perkara yang dilakukan oleh anak nakal dan yang terbaru. Aturan-aturan internal yang ada antara lain: Surat Keputusan Bersama antara Ketua Mahkamah Agung RI, Jaksa Agung RI, Kapolri, Menkumham, Mensos, dan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak Republik Indonesia tentang penanganan anak yang berhadapan dengan hukum.

Berbeda halnya dengan perkara anak, 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, seperti: mencuri sandal, buah kakao, singkong dan sebagainya.

Cukup banyak kasus tindak pidana yang sebenarnya ingin diupayakan untuk diselesaikan melalui mediasi penal atau luar sistem peradilan pidana karena ada kesepakatan antara kedua belah pihak korban dan pelaku sebab korban mau memberi maaf pada pelaku dan sebaliknya pelaku mau memenuhi tuntutan dari pihak korban dan difasilitasi oleh mediator atau mengingat kerugian yang ditimbulkan tidak begitu banyak. Kebimbangan ini juga sering ditemui dalam penanganan perkara di tingkat prapenuntutan/penuntutan, Jaksa tidak dapat berbuat leluasa untuk menghentikan penuntutan atau menuntut diluar pidana penjara atau denda karena hukum positif saat ini tidak memberikan cukup ruang untuk itu.

Sistem keadilan restoratif sebagai istilah, mungkin terdengar baru bagi para sarjana, namun praktik restoratif atau mekanisme untuk resolusi perselisihan ditemukan dalam studi komunitas kuno dan peradaban yang menjadikannya mekanisme yang telah berusia berabad-abad dan diterapkan di berbagai negara dan komunitas masyarakat. Albert Eglash adalah orang pertama yang menciptakan istilah keadilan restoratif untuk program bersejarah ini. Dalam bentuknya yang tersedia saat ini, VORP pertama, program rekonsiliasi pelaku korban dimulai untuk pertama kalinya pada tahun 1970-an di Ontario Kanada, ini adalah program pertama yang berbentuk resolusi dan rekonsiliasi di antara anggota masyarakat⁴⁹.

Pada *Congress on Crime Prevention and The Treatment of Offenders* tahun 1990 dan 1995 yang diselenggarakan Perserikatan Bangsa-Bangsa, sejumlah lembaga swadaya masyarakat dan negara memperkenalkan beberapa sesi dan pertemuan memperkenalkan pendekatan keadilan restoratif. Sejak itu, wacana tersebut berkembang.⁵⁰ Program ini selanjutnya berkembang di Amerika Serikat dan Selandia Baru. Di Selandia Baru sebuah ketentuan yang dikenal dengan nama Undang-Undang Anak-Anak, Kaum Muda, dan Keluarga yang memprakarsai penggunaan formal pertama dari konferensi kelompok keluarga sebagai sebuah upaya pendekatan keadilan restoratif. Kanada dan Amerika Serikat lalu mengadopsi metode tradisional berupa sebuah konferensi untuk penyelesaian suatu masalah yang diikuti lingkaran keluarga secara formal pada tahun 1992.⁵¹ Pada tahun 1995, sebuah komite dibentuk di Afrika yang dikenal sebagai Komite Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) dibentuk untuk rekonsiliasi dan melakukan tanggung jawab resolusi konflik. Pada tahun 2000 sebuah tonggak dicapai ketika sistem keadilan restoratif diakui secara formal oleh PBB. PBB menghasilkan *United Nations: Basic Principles on The Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters*. Saat ini, sistem keadilan restoratif sekarang sudah

⁴⁹ Sohail Amjad dan Nagina Riaz, *The Concept and Scope of Restorative Justice System: Explaining History And Development of The System For The Immediate Need of Society*, (International Journal of Law, Italia, 2002), hlm. 100-101.

⁵⁰ Eva Achjani Sjarif, *Op.Cit*, hlm. 131.

⁵¹ *Op.Cit*, hlm. 101.

mulai mapan dan sistem yang terstruktur dengan baik di seluruh dunia dan hampir setiap negara, dan masyarakat.⁵²

Sekarang ini semakin menguat kesadaran bahwa penggunaan sanksi pidana yang berlebihan justru akan berujung pada kondisi yang kontra produktif dengan tujuan dari sistem peradilan pidana, maka pemikiran yang berkembang yang menyatakan bahwa sanksi pidana bukan merupakan satu-satunya alat yang dapat dipakai untuk penegakan hukum. Perkembangan orientasi pemidanaan bergerak ke arah orientasi baru yang menekankan penyelesaian perkara pidana merupakan suatu hal yang menguntungkan bagi semua pihak.

Pelaksanaan pendekatan keadilan restoratif sebagai salah satu output dari pergeseran paradigma pemidanaan dalam menyelesaikan suatu perkara pidana adalah dengan cara pengalihan proses penyelesaian pidana keluar proses peradilan pidana dan diselesaikan dengan proses mediasi atau musyawarah yang menghasilkan perdamaian di antara pelaku dan korban. Mediasi atau musyawarah dilakukan tidak hanya untuk menghasilkan perdamaian tetapi juga untuk mencapai poin-poin kesepakatan untuk yang mengatur hak dan kewajiban pelaku maupun korban dengan tujuan untuk mendapatkan keseimbangan atau keadilan dan pemulihan keadaan korban. Pelaksanaan keadilan restoratif ini di Kejaksaan dapat tercermin dalam penanganan perkara anak yang berhadapan dengan hukum. Selama ini, seperti contoh dalam penanganan perkara anak yang berkonflik dengan hukum oleh Kejaksaan tidak ada aturan baik dalam KUHP, KUHPA termasuk Undang-Undang Kejaksaan, kecuali di dalam Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak. Dalam undang-undang tersebut sudah ada istilah diversifikasi yang membuka peluang bagi Jaksa untuk melakukan diversifikasi terhadap anak yang berkonflik dengan hukum.

Sesuai dengan hukum nasional, jaksa penuntut harus mempertimbangkan dengan saksama untuk menghapuskan penuntutan, menghentikan pemeriksaan sidang secara kondisional atau tanpa syarat, atau mengalihkan kasus pidana dari sistem peradilan formal, dengan penuh penghormatan terhadap hak-hak tersangka dan korban. Untuk tujuan ini, Negara-negara harus sepenuhnya

⁵² *Op.Cit.*

mengeksplorasi kemungkinan mengadopsi skema pengalihan tidak hanya untuk meringankan beban pengadilan yang berlebihan, tetapi juga untuk menghindari stigmatisasi penahanan, dakwaan dan hukuman pra-persidangan, serta kemungkinan dampak buruk dari hukuman penjara.

Di negara-negara di mana penuntut umum memiliki fungsi diskresi, undang-undang atau aturan atau peraturan yang diterbitkan harus memberikan pedoman untuk meningkatkan keadilan dan konsistensi pendekatan dalam mengambil keputusan dalam proses penuntutan, termasuk lembaga atau pengabaian penuntutan.

Sesuai dengan hukum nasional, jaksa penuntut harus mempertimbangkan dengan seksama untuk menghapuskan penuntutan, menghentikan pemeriksaan sidang secara kondisional atau tanpa syarat, atau mengalihkan kasus pidana dari sistem peradilan formal, dengan penuh penghormatan terhadap hak-hak tersangka dan korban. Untuk tujuan ini, Negara-negara harus sepenuhnya mengeksplorasi kemungkinan mengadopsi skema pengalihan tidak hanya untuk meringankan beban pengadilan yang berlebihan, tetapi juga untuk menghindari stigmatisasi penahanan, dakwaan dan hukuman pra-persidangan, serta kemungkinan dampak buruk dari hukuman penjara

Mediasi penal adalah konsekuensi logis dari pendekatan *restorative justice*. Mediasi penal (*penal mediation*) sering juga disebut dengan berbagai istilah, antara lain : "*mediation in criminal cases*" atau "*mediation in penal matters*" yang dalam istilah Belanda disebut *strafbemiddeling*, dan dalam istilah Perancis disebut "*de mediation pénale*". Istilah mediasi penal lekat dengan hukum pidana, karena mediasi penal terutama mempertemukan antara pelaku tindak pidana dengan korban, maka mediasi penal ini sering juga dikenal dengan istilah "*Victim-Offender Mediation*" (VOM), *Täter-Opfer-Ausgleich* (TOA), atau *Offender-victim Arrangement* (OVA). Mediasi Penal merupakan salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau biasa dikenal dengan istilah *Alternative Dispute Resolution* atau *Apropriate Dispute Resolution* (ADR).

ADR lazimnya digunakan di lingkungan kasus-kasus perdata, dibandingkan dengan kasus-kasus pidana. Namun dalam perkembangannya, ADR juga ditemukan dalam praktik peradilan

pidana. Hal tersebut dapat dilihat pula dalam beberapa konvensi internasional, antara lain:

1. Dalam dokumen penunjang Kongres PBB ke-9/1995 yang berkaitan dengan manajemen peradilan pidana (yaitu dokumen A/CONF.169/6) diungkapkan perlunya semua negara mempertimbangkan “*privatizing some law enforcement and justice functions*” dan “*alternative dispute resolution/ADR*” (berupa mediasi, konsiliasi, restitusi, dan kompensasi) dalam sistem peradilan pidana.
2. Dalam laporan Kongres PBB ke-9/1995 tentang “*The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*” (dokumen A/CONF. 169/16).
3. Dalam “*International Penal Reform Conference*” yang diselenggarakan di Royal Holloway College, University of London, pada tanggal 13-17 April 1999 dikemukakan, bahwa salah satu unsur kunci dari agenda baru pembaharuan hukum pidana (*the key elements of a new agenda for penal reform*) ialah perlunya memperkaya sistem peradilan formal dengan sistem atau mekanisme informal dalam penyelesaian sengketa yang sesuai dengan standar-standar hak asasi manusia (*the need to enrich the formal judicial system with informal, locally based, dispute resolution mechanisms which meet human rights standards*).
4. Pada 15 September 1999, Komisi Para Menteri Dewan Eropa (*the Committee of Ministers of the Council of Europe*) telah menerima Recommendation Nomor R (99) 19 tentang “*Mediation in Penal Matters*”.
5. Dalam Deklarasi Wina, Kongres PBB ke-10/2000 (dokumen A/CONF. 187/4/Rev.3), antara lain dikemukakan bahwa untuk memberikan perlindungan kepada korban kejahatan, hendaknya diintrodusir mekanisme mediasi dan peradilan restoratif (*restorative justice*).
6. Pada 15 Maret 2001, Uni Eropa membuat *the EU Council Framework Decision* ten-tang “kedudukan korban di dalam proses pidana” (*the Standing of Victims in Criminal Proceedings*) - EU (2001/220/JBZ) yang di dalamnya termasuk juga masalah mediasi. Pasal 1 (e) dari Framework Decision ini mendefinisikan “*mediation in criminal cases*” sebagai: “*the search prior to or during criminal proceedings, for a negotiated solution between the victim and the author of the*

offence, mediated by a competent person'. Pasal 10-nya menyatakan, setiap negara anggota akan berusaha “*to promote mediation in criminal cases for offences which it considers appropriate for this sort of measure*”. Walaupun Pasal 10 ini terkesan hanya memberi dorongan (*encouragement*), namun menurut Anne-mieke Wolthuis, berdasarkan penjelasan di dalam website Uni Eropa, negara anggota wajib mengubah undang-undang dan hukum acara pidananya, antara lain mengenai “*the right to mediation*”.

7. Pada tanggal 24 Juli 2002, Ecosoc (PBB) telah menerima Resolusi 2002/12 mengenai “*Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters*” yang di dalamnya juga mencakup masalah mediasi⁵³

Berdasarkan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia saat ini, pada prinsipnya kasus pidana dapat diselesaikan di luar pengadilan. Sebagai contoh proses mediasi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.⁵⁴ Terdapat beberapa model mediasi penal yaitu sebagai berikut :

1. Mediasi Informal

Model ini dilaksanakan oleh personil peradilan pidana dalam tugas normalnya, yaitu dapat dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum dengan mengundang para pihak untuk melakukan penyelesaian informal dengan tujuan, tidak melanjutkan penuntutan apabila tercapai kesepakatan; dapat dilakukan oleh pekerja sosial atau pejabat pengawas (*probation officer*), oleh pejabat polisi, atau oleh Hakim. Jenis intervensi informal ini sudah biasa dalam seluruh sistem hukum.

2. Peradilan adat (*Traditional village or tribal moot*)

Menurut model ini, seluruh masyarakat bertemu untuk memecahkan konflik kejahatan diantara warganya. Model ini di beberapa negara yang kurang maju dan di wilayah pedesaan/pedalaman. Model ini lebih memilih keuntungan bagi masyarakat luas. Model ini mendahului hukum barat dan telah memberi inspirasi bagi kebanyakan program-program mediasi modern. Program mediasi modern sering mencoba memperkenalkan

⁵³ Mediasi Pena : Penyelesaian Perkara Pidana Diluar Pengadilan, Barda Nawawi Arief.

⁵⁴ <https://bardanawawi.wordpress.com/2009/12/27/mediasi-penal-penyelesaian-perkara-pidana-di-luar-pengadilan>.

berbagai keuntungan dari pertemuan suku (tribal moots) dalam bentuk yang disesuaikan dengan struktur masyarakat modern dan hak-hak individu yang diakui menurut hukum.

3. Mediasi antara pelaku dan korban (*Victim-offender mediation*)
Model ini melibatkan berbagai pihak yang bertemu dengan dihadiri oleh mediator yang ditunjuk, yang dapat berasal dari pejabat formal, mediator independen, atau kombinasi serta dapat diadakan pada setiap tahapan proses pemeriksaan perkara pidana. Model *victim-offender mediation* ada yang diterapkan untuk semua tipe pelaku tindak pidana; ada yang khusus untuk anak; ada yang untuk tipe tindak pidana tertentu. Ada yang terutama ditujukan pada pelaku anak, pelaku pemula, namun ada juga untuk delik-delik berat dan bahkan untuk residivis.
4. Program negosiasi untuk melakukan perbaikan (*Reparation negotiation programmes*)
Model ini semata-mata untuk menaksir/menilai kompensasi atau perbaikan yang harus dibayar oleh pelaku kepada korban yang biasanya dilakukan pada saat pemeriksaan di pengadilan. Program ini tidak berhubungan dengan rekonsiliasi antara para pihak, tetapi hanya berkaitan dengan perencanaan perbaikan materiil. Dalam model ini pelaku tindak pidana dapat dikenakan program kerja agar dapat menyimpan uang untuk membayar ganti rugi / kompensasi.
5. Tokoh/peradilan komunitas (*Community panels or courts*)
Model ini merupakan program untuk membelokkan kasus pidana dari penuntutan atau peradilan pada prosedur masyarakat yang lebih fleksibel dan informal serta sering melibatkan unsur mediasi atau negosiasi.
6. Musyawarah kekeluargaan atau komunitas (*Family and community group conferences*)
Model ini telah dikembangkan di Australia dan Selandia Baru, yang melibatkan partisipasi masyarakat dalam sistem peradilan pidana. Family and community group conferences tidak hanya melibatkan korban dan pelaku tindak pidana, tetapi juga keluarga pelaku dan warga masyarakat lainnya, pejabat tertentu (seperti polisi dan hakim anak) dan para pendukung korban.⁵⁵

⁵⁵https://www.bphn.go.id/data/documents/laporan_akhir_pengkajian_restorative_justice_anak.pdf

Dalam sistem peradilan pidana untuk mengupayakan adanya mediasi penal dilatarbelakangi pemikiran yang dikaitkan dengan ide-ide pembaharuan hukum pidana (*penal reform*), dan dikaitkan dengan masalah pragmatisme. Latar belakang ide-ide "*penal reform*" itu antara lain ide perlindungan korban, ide harmonisasi, ide *restorative justice*, ide mengatasi kekakuan/formalitas dalam sistem yang berlaku, ide menghindari efek negatif dari sistem peradilan pidana dan sistem pemidanaan yang ada saat ini, khususnya dalam mencari alternatif lain dari pidana penjara (*alternative to imprisonment/alternative to custody*). Latar belakang pragmatisme antara lain untuk mengurangi stagnasi atau penumpukan perkara ("*the problems of court case overload*"), untuk penyederhanaan proses peradilan.⁵⁶

Mediasi Penal termasuk kewenangan Jaksa sebagaimana ketentuan di dalam Part II Section 4 A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide 2014 UNODC dan IAP Bagian Kedua tentang Status dan Peran Penuntut Umum dalam Hukum Acara Pidana. Part II Section 4 Plea and Charge Negotiation (Bagian II Seksi 4: Pengakuan Bersalah dan Negosiasi Penuntutan) menyebutkan:

"Negosiasi Tuntutan, atau dikenal sebagai Pengakuan Bersalah adalah sebuah bagian utama dari kerja Penuntutan pada banyak negara. Pengakuan Bersalah umumnya ditemukan di banyak negara dengan Sistem Hukum Common Law, namun tidak seluruhnya, Negara dengan Sistem Hukum Common Law, dan tergantung kepada yurisdiksi, termasuk tingkatan yang berbeda-beda dari formalitas dalam Hukum Acara. Negosiasi Tuntutan dapat secara efektif menjadi alat yang mempermudah hambatan pada suatu sistem peradilan dengan mempercepat sebuah kasus secara langsung kepada fase memidana daripada memakan waktu dan sumber daya melalui sebuah Pengadilan."

Seperti kita ketahui mediasi penal berasal dari Asas Keadilan Restoratif. Saat ini di Indonesia telah terjadi pergeseran paradigma dari keadilan retributif (pembalasan) menjadi keadilan restoratif (pemulihan yang tergambar dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, Undang-Undang Pencucian Uang yang terakhir diubah melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010. Rasa

⁵⁶ Mediasi Penal Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia, Dr Sahuri Lasmadi, SH., MH.

keadilan masyarakat saat ini menghendaki penanganan kasus-kasus yang relatif ringan dan beraspek kemanusiaan seperti Pencurian yang nilai kerugiannya minim, Jaksa harus dapat menuntut atau bersikap dengan berpedoman kepada Keadilan Restoratif. Perkembangan lain adalah bahwa dalam penegakan hukum tidak hanya menggunakan pendekatan preventif-represif, namun juga dapat diambil pendekatan lainnya seperti Penyelesaian Sengketa Alternatif sebagaimana halnya *Mediasi Penal*. Hal tersebut merupakan salah satu perwujudan dari diskresi penuntutan (*Prosecutorial Discretionary*).

Pendekatan *Restorative Justice* telah digunakan dalam memecahkan masalah konflik antara para pihak dan memulihkan perdamaian di masyarakat. Karena pendekatan-pendekatan retributif atau rehabilitatif terhadap kejahatan dalam tahun-tahun terakhir ini dianggap sudah tidak memuaskan lagi. Oleh karenanya menyebabkan dorongan untuk beralih kepada pendekatan *restorative justice*. Kerangka pendekatan *restorative justice* melibatkan pelaku, korban dan masyarakat dalam upaya untuk menciptakan keseimbangan antara pelaku dan korban.

Penggunaan kewenangan yang bersifat aktif berupa kewenangan diskresioner ("*discretionary power*", "*virjsbestuur*" ,"*freies ermessen*") untuk melaksanakan kebijakannya ("*beleid*") dalam mengatasi segera dan secepatnya dengan menetapkan suatu perbuatan bagi kepentingan tugas pemerintah yang tidaklah sekedar kekuasaan pemerintahan yang menjalankan undang-undang ("kekuasaan terikat").⁵⁷

Berdasarkan Pasal 35 huruf a Undang-Undang Kejaksaan, kejaksaan dalam tugasnya menetapkan dan mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenangnya, kejaksaan dapat mengembangkan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup *restorative* sebagai bagian dari kewenangnya. Diversi dan program restoratif dapat dianggap sebagai kewenangan lain dari institusi kejaksaan berdasarkan undang-undang. Kewenangan lain dari institusi kejaksaan tersebut diperkuat oleh Pasal 32 Undang-Undang Kejaksaan bahwa:

⁵⁷https://www.bphn.go.id/data/documents/pelaksanaan_asas_oportunitas_dalam_hukum_acara_pidana.pdf.

“Disamping tugas dan wewenang tersebut dalam undang-undang ini, kejaksaan dapat disertai tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang”.

Dalam hal ini yang dimaksud dengan tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang adalah melaksanakan wewenang diversifikasi/*restorative justice*.

Penyelesaian perkara pidana dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif pada dasarnya terfokus pada upaya mentransformasikan kesalahan yang dilakukan oleh pelaku dengan upaya perbaikan termasuk didalamnya perbaikan hubungan antara para pihak yang terkait dengan peristiwa tersebut. Hal ini diimplementasikan dengan adanya perbuatan yang merupakan gambaran dari perubahan sikap para pihak dalam upaya mencapai tujuan bersama yaitu perbaikan.⁵⁸

Para pihak di sini adalah pihak yang berkaitan langsung maupun tidak langsung, yaitu pelaku, korban, dan masyarakat. Diharapkan melalui identifikasi dan pencarian akar permasalahan secara bersama-sama, maka kebutuhan yang dipersyaratkan sebagai upaya perbaikan serta kewajiban yang perlu dikakukan dapat timbul dan diketahui. Selanjutnya tujuan dari konsep tersebut adalah kesepakatan antara para pihak yang terlibat dalam upaya pemenuhan kebutuhan korban dan masyarakat atas kerugian yang timbul akibat tindak pidana tersebut. Kesepakatan ini juga berkaitan dengan upaya yang memicu reintegrasi antara korban dan pelaku, oleh karenanya kesepakatan tersebut dapat berbentuk sejumlah program perbaikan, restitusi ataupun *community service*.

Konsep keadilan restoratif juga meliputi pemulihan hubungan antara pihak korban dan pelaku. Pemulihan hubungan ini dapat didasarkan atas kesepakatan bersama antara korban dan pelaku. Pihak korban dapat menyampaikan mengenai kerugian yang dideritanya dan pelaku pun diberikan kesempatan untuk menebusnya melalui mekanisme ganti rugi, perdamaian, kerja sosial maupun mekanisme

⁵⁸*Ibid*, hlm. 132.

lainnya. Hal yang berbeda dengan pemidanaan konvensional yang tidak memberikan ruang kepada pihak yang terlibat.⁵⁹

Beberapa bentuk-bentuk Keadilan Restoratif yang dikenal adalah sebagai berikut⁶⁰:

1. *Victim Offender Mediation* (Mediasi antara Pelaku dan Korban)

Berupa forum yang dibuat untuk mendorong adanya pertemuan antara pelaku dan korban yang dibantu mediator sebagai koordinator dan fasilitator pertemuan. Bentuk ini dirancang untuk mencari kebutuhan yang menjadi prioritas korban khususnya kebutuhan mengenai:

- a. Bentuk tanggung jawab pelaku;
- b. Kebutuhan akan pengobatan atau pendampingan bagi korban; dan
- c. Keinginan korban untuk didengarkan oleh pelaku terhadap dampak tindak pidana bagi kedua pihak dan berdiskusi tentang penanganan, usaha perbaikan dari dampak yang diderita oleh keduanya.

2. *Conferencing*

Conferencing dikembangkan di New Zealand yang merupakan refleksi dari proses penyelesaian perkara pidana secara tradisional Suku Maori. Penyelesaian ini bukan hanya melibatkan pelaku dan korban langsung (*primary victim*), namun juga korban tidak langsung (*secondary victim*) seperti keluarga atau kawan dekat pelaku. Adapun alasan pelibatan para pihak yaitu:

- a. Mereka mungkin terkena dampak baik langsung ataupun tidak langsung atas tindak pidana yang terjadi;
- b. Mereka memiliki kepedulian yang tinggi dan kepentingan akan hasil dari '*conferencing*'; dan
- c. Mereka juga dapat berpartisipasi dalam mengupayakan keberhasilan proses dan tujuan akhirnya.

3. *Circles*

Para pihak yang terlibat meliputi pelaku, korban, keluarga dan pihak lain yang terlibat didalamnya termasuk aparat penegak

⁵⁹Septa Candra, *Restorative Justice: Suatu Tinjauan Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia*, (Jakarta: Jurnal Rechtsvinding, Volume 2 Nomor 2, Agustus 2013), hlm. 264.

⁶⁰Eva Achjani Sjarif, *Op.Cit*, hlm. 151.

hukum. Model ini diadopsi dari praktik yang ada di Kanada. Semua pihak terlibat dan duduk bersama. Hal ini juga diadopsi oleh Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif.

Beberapa Asas Hukum yang berhubungan dengan Restoratif Justice diantaranya adalah:

1. keadilan;
2. kepentingan umum;
3. proporsionalitas;
4. pidana sebagai jalan terakhir;
5. ketidakberpihakan;
6. inklusif;
7. nondiskriminasi dan;
8. *Balance of Probability*.

Restorative Justice (RJ) telah muncul di tengah-tengah 'budaya kontrol' atau penganut prinsip bahwa semua peserta dalam proses peradilan-korban dan pelanggar-harus diperlakukan dengan cara yang manusiawi yang menghargai nilai mereka sebagai manusia dan menghormati hak mereka atas keadilan dan martabat. Sementara itu pijakan terkuat dapat ditemukan di masa muda sistem peradilan, ada peningkatan kepentingan dalam nya aplikasi untuk pelaku dewasa.⁶¹ Secara internasional, jaksa cenderung melihat peran mereka sebagai salah satu pembuktian di pengadilan untuk mendapatkan keyakinan, daripada mempromosikan masalah pemecahan. Sering ada keengganan untuk sepenuh hati terlibat dengan RJ.⁶²

Berikut ini kami sampaikan beberapa penerapan Keadilan Restoratif pada beberapa negara didunia, yaitu:

- 1) Yunani

Pada sekitar tahun 2006, praktik Keadilan Restoratif diterapkan pada kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga dan kekerasan antar pribadi di Yunani. Prosedur dari proses mediasi dimasukkan dalam UU 3500/2006 tentang Pemberantasan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Secara khusus, undang-undang

⁶¹Hema Hargovan, *A Balancing Act for The Prosecutor: Restorative Justice, Criminal Justice, and Access to Justice*, University of KwaZulu Natal: South African Quaterly, 2016, hlm. 13.

⁶²*Ibid*, hlm. 15.

kekerasan dalam rumah tangga menawarkan korban kekerasan interpersonal kesempatan untuk memecahkan kekerasan melalui proses mediasi melalui Jaksa. Pada Bab D Pasal 11 Bagian 1 Undang-Undang Nomor 350 Tahun 2006, Jaksa mempertemukan korban dan pelaku, bertujuan untuk menyelesaikan masalah kekerasan. Dengan demikian, peran baru jaksa ini adalah untuk mengeksplorasi kemungkinan mediasi dalam kasus kekerasan dalam rumah tangga yang tergolong pelanggaran ringan.⁶³ Tujuan utama Keadilan Restoratif di sini adalah memberikan suara kepada para korban kejahatan dalam menangani dengan konsekuensi dari viktimisasi mereka, terutama ketika itu digabungkan meminta pertanggungjawaban pelaku atas perbuatannya. Inisiasi mediasi tergantung pada penilaian jaksa terhadap kasus tersebut dan pada persetujuan korban mediasi. Tanggung jawab untuk menentukan apakah suatu kasus memenuhi syarat untuk mediasi terletak pada jaksa. Jika jaksa menentukan kasus tersebut memenuhi syarat untuk mediasi, dan korban secara pribadi atau melalui pengacara setuju dengan mediasi, maka proses penuntutan pidana dihentikan.

Untuk membuat pelaku bertanggung jawab, proses awal mediasi bergantung pada beberapa persyaratan, di antaranya⁶⁴:

- a) Janji oleh pemukul bahwa dia akan menahan diri dari tindakan kekerasan apa pun di masa depan;
- b) persetujuan untuk tinggal di luar kediaman keluarga dalam jangka waktu yang wajar melalui opsi yang diberikan oleh korban;
- c) Menghadirkan penasehat khusus dan/atau program terapi yang berhubungan dengan kekerasan dalam rumah tangga; dan
- d) Membayar ganti rugi yang wajar kepada korban atas konsekuensi langsung yang disebabkan oleh kekerasan tersebut (3500/2006 Bab D, Pasal 11 Bagian 2a, b, c).

⁶³Gabriela Wasileski, *Prosecutors and Use of Restorative on Courts: Greek Case*, (Baltimore: Journal of Interpersonal Violence, June 2015), hlm. 7

⁶⁴*Ibid.*

e) Jika pemukul Kekerasan dalam Rumah Tangga mematuhi ketentuan ini selama 3 tahun, tuntutan pidana terhadapnya dibatalkan.⁶⁵

2) Filipina

Di Filipina dikenal *Katurangan Pambarangay* atau *Barangay Justice System* yaitu suatu sistem hukum formal yang dibangun berdasarkan tradisi masyarakat lokal yang menggunakan mediasi dalam menyelesaikan perselisihan dalam masyarakat termasuk tindak pidana. Adapun pertimbangan hadirnya lembaga ini adalah disebabkan beberapa kelebihan yang dimiliki lembaga ini dibandingkan sistem peradilan pidana biasa yaitu dari segi biaya lebih murah dan waktu penyelesaian lebih cepat dibandingkan apabila menggunakan pendekatan sistem peradilan biasa namun tetap tidak menghapus sepenuhnya penyelesaian dengan mekanisme lembaga peradilan umum.

Dalam menjalankan fungsinya, upaya damai biasanya ditawarkan sebagai langkah pertama kepada korban, pelaku dan para pihak terkait termasuk pandangan masyarakat. Bila upaya ini gagal, lalu diupayakan Majelis Musyawarah Perdamaian (*Panel Cociliation*) yang disebut *pangkat* yang terdiri dari 3 (tiga) orang Majelis yang dipilih dan disepakati oleh para pihak yang bersengketa. Lembaga ini akan mendengarkan keterangan dari para pihak dan mencari jalan tengah bagi penyelesaian yang adil. Dalam hal kesepakatan telah tercapai, maka putusan dapat dimintakan penetapan kepada Pengadilan untuk mendapatkan kekuatan hukum. Umumnya metode ini digunakan untuk perkara yang melibatkan anak. Selain itu, isi kesepakatan tidak berupa penjatuhan sanksi pidana penjara atau denda lebih dari 5000 Peso.

3) Afrika Selatan

Di Afrika Selatan dikenal adanya Pusat Resolusi Konflik (*The Center For Conflict Resolution*) yang menjalankan Prison Transformation Project di mana para narapidana diundang untuk sebuah workshop yang memperkenalkan upaya penciptaan dan

⁶⁵*Ibid.*

pendekatan yang konstruktif dalam penyelesaian sebuah konflik. Program ini juga diikuti dengan program pengembangan kemampuan melakukan mediasi dan memfasilitasi sebuah penyelesaian konflik.

4) Belanda

Di Belanda, tepatnya di penjara *Niuewegein*, terdapat sebuah Proyek Penerapan Pendekatan Keadilan Restoratif yang ditujukan kepada narapidana dewasa dengan tujuan penyadaran atas kesalahan di masa lampau dan mendorong mereka agar mau bertanggung jawab atas upaya perbaikan terhadap kerusakan yang mereka buat. Program ini didesain dalam bentuk forum diskusi dalam kelompok-kelompok kecil yang dipandu oleh fasilitator yang didalamnya terdapat acara pemutaran film tentang keadilan restoratif dan cerita tentang pengalaman korban tindak pidana sekaligus juga mantan narapidana yang pernah mengikuti program yang menggunakan pendekatan keadilan restoratif pun diundang untuk menceritakan pengalaman mereka. Apabila ada seseorang narapidana dengan kesadaran penuh berjanji untuk mau melakukan sesuatu bagi korbannya, maka dirinya dapat menyampaikan kepada mediator.

Proyek ini mencakup bentuk-bentuk lain dari mediasi secara tidak langsung, misalnya kesempatan bagi pelaku untuk dapat berkorespondensi melalui surat dengan korban, musyawarah keluarga (*family group conferencing*). Dari praktik di lapangan, jenis tindak pidana yang dilakukan oleh para narapidana termasuk diantaranya pembunuhan berencana, percobaan perampokan, dan lain-lain.⁶⁶

Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan Keadilan Restoratif di Lembaga Kejaksaan Republik Indonesia yang setidaknya terdapat 2 (dua) ketentuan yang diterbitkan Kejaksaan berkaitan dengan Penerapan Keadilan Restoratif yaitu:

1. Peraturan Kejaksaan RI Nomor 15 tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

Pada tanggal 22 Juli 2020, Kejaksaan RI menerbitkan Peraturan Kejaksaan RI Nomor 15 tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan. Dalam aturan ini, terdapat 5 (lima) asas yang terkandung dalam Peraturan Kejaksaan tentang Keadilan Restoratif yaitu: keadilan, kepentingan umum, proporsionalitas, pidana sebagai jalan terakhir, serta cepat, sederhana, dan biaya ringan. Adapun dalam ketentuan ini, terdapat beberapa yang perlu diperhatikan yaitu:

- 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.

Di samping itu, dalam pelaksanaannya juga wajib mempertimbangkan beberapa aspek berupa:

- a. subjek, objek, kategori, dan ancaman tindak pidana;
- b. latar belakang terjadinya atau 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.

Adapun terdapat syarat atau ketentuan suatu tindak pidana dapat dilakukan Keadilan Restoratif antara lain:

- 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 Rp2.500.000 (dua juta lima ratus ribu rupiah).

Bentuk pemulihan kembali pada keadaan semula yang dilakukan pelaku kepada korban harus mendapat respon positif dari masyarakat dan hal tersebut dapat dilakukan 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;
 - d. memperbaiki kerusakan yang ditimbulkan dari akibat tindak pidana;
 - e. telah ada kesepakatan perdamaian antara korban dan pelaku; dan/atau
 - f. syarat-syarat lain yang disepakati oleh korban dan pelaku.
- Pemenuhan syarat penghentian penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif tersebut digunakan sebagai pertimbangan Penuntut Umum untuk menentukan dapat atau tidaknya berkas perkara dilimpahkan ke pengadilan.

Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif merupakan suatu bentuk diskresi penuntutan (*prosecutorial discretion*) oleh penuntut umum yang sekaligus merupakan pengejawantahan asas *dominus litis*. *Dominus* artinya pemilik, sedangkan *litis* artinya perkara. *Dominus litis* adalah pihak yang memiliki perkara, yang mengendalikan atau mengarahkan perkara, dan pihak yang mempunyai kepentingan dalam penentuan perkara. Asas *dominus litis* menegaskan bahwa tidak ada badan lain yang berhak melakukan penuntutan selain Penuntut Umum yang bersifat absolut dan monopoli. Penuntut Umum menjadi satu-satunya lembaga yang memiliki dan memonopoli penuntutan dan penyelesaian perkara pidana.

Diskresi penuntutan (*prosecutorial discretion*) terdapat dalam KUHAP, yang tercermin dalam:

Pasal 139, menyatakan bahwa:

“Setelah penuntut umum menerima atau menerima kembali hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik, ia segera, menentukan apakah berkas perkara itu sudah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan”; dan

Pasal 140 ayat (2) huruf b, menyatakan bahwa:

“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, penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan.”

Frasa "*menentukan*" dan "*memutuskan*" yang terdapat dalam Pasal 139 dan Pasal 140 ayat (2) huruf b KUHPA tersebut merupakan dasar hukum atau bentuk dari kepastian hukum atas kewenangan diskresi penuntutan. Diskresi penuntutan akan melihat dan menyeimbangkan antara aturan yang berlaku (*rechtmatigheid*) dengan asas kemanfaatan (*doelmatigheid*) yang hendak dicapai. Ketika suatu perkara dihentikan penuntutannya atau dilanjutkan ke Pengadilan, diharapkan akan memiliki dampak yang dapat menghadirkan keadilan secara lebih dekat dan memberikan kemanfaatan kepada seluruh pihak.

2. Pedoman Kejaksaan Nomor 1 Tahun 2021 tentang Akses Keadilan bagi Perempuan dan Anak dalam Penanganan Perkara Pidana

Pada tanggal 21 Januari 2021, Kejaksaan RI menerbitkan Pedoman Kejaksaan RI Nomor 1 Tahun 2021 tentang Akses Keadilan bagi Perempuan dan Anak dalam Penanganan Perkara Pidana. Pedoman ini merupakan terobosan Kejaksaan dalam menjawab persoalan hukum atas teknis pelaksanaan beberapa peraturan perundang-undangan yang ada seperti:

- a. Solusi dan tindakan apabila alat bukti yang minim dalam perkara terkait kekerasan seksual perempuan dan anak;
- b. Mekanisme memastikan korban memahami hak-haknya termasuk hak atas informasi peradilan, pemeriksaan luar sidang, irisan unsur perbuatan yang serupa namun diatur dalam undang-undang yang berbeda;
- c. Konstruksi pembuktian dalam memberikan keadilan bagi perempuan dan anak baik sebagai pelaku dan korban;
- d. Gugatan ganti rugi yang digabungkan dengan perkara pidana, restitusi serta kompensasi dan bagaimana membuktikannya, serta penuntutan dan;
- e. Pelaksanaan pidana tambahan dalam tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga yang sampai dengan saat ini nyaris tidak pernah digunakan padahal mengandung perlindungan terhadap korban kekerasan dan pembinaan terhadap pelaku kejahatan.

D. Pemulihan Aset

Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum, secara universal merupakan lembaga sentral dalam sistem penegakan hukum pidana (*centre of criminal justice system*), yang mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk mengoordinasikan/mengendalikan penyidikan, melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan/putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), serta mempunyai tanggung jawab dan kewenangan atas seluruh barang bukti yang disita baik dalam tahap penuntutan untuk kepentingan pembuktian perkara, maupun untuk kepentingan eksekusi. Bahwa penegakan hukum pidana, pada hakekatnya tidak hanya bertujuan menghukum pelaku tindak pidana (kejahatan/pelanggaran) agar menjadi jera dan tidak mengulangi perbuatannya, tetapi juga bertujuan memulihkan kerugian yang diderita oleh korban secara finansial akibat dari perbuatan pelaku tersebut, yang semuanya itu sesuai asas *dominus litis* merupakan tugas dan tanggung jawab Kejaksaan sebagai lembaga penuntut umum yang mempunyai fungsi tidak hanya sebagai penuntut tetapi juga sebagai pelaksana putusan (*executor*). Di sisi "lain, Kejaksaan sebagai pengacara negara/penasehat hukum negara (*solicitor/barrister/government lawyer*) mempunyai tugas dan tanggung jawab memberikan pertimbangan hukum, bantuan hukum, pelayanan hukum dan perlindungan hukum serta penegakan hukum atas hak-hak keperdataan negara atau masyarakat umum (misalnya dalam perkara pencemaran lingkungan) dari pelanggaran oleh pihak lain, khususnya terhadap kerugian yang bersifat finansial/ materi, yang harus dipulihkan ke posisi semula.

Sesuai dengan kedudukan, fungsi, tugas dan tanggung jawab Kejaksaan sebagai penuntut umum dan pengacara negara tersebut, maka pemulihan kerugian yang diderita oleh korban (negara/perseorangan/koorporasi/lembaga/ pihak lainnya) akibat perbuatan pidana/tindak pidana atau akibat perbuatan melawan hukum, merupakan wewenang *dominus litis* Kejaksaan Republik Indonesia cq. Jaksa Agung Republik Indonesia (*attorney generail*), yang dijabarkan dalam bentuk kegiatan pemulihan aset.

Wewenang *dominus litis* pemulihan aset oleh Kejaksaan selama ini masih dilakukan secara parsial oleh masing-masing satuan kerja Kejaksaan, belum terintegrasi dalam satu sistem dan belum optimal

dilaksanakan, sehingga perlu diintegrasikan dalam satu sistem yang terpadu. Demikian pula dengan kegiatan pemulihan aset atas permintaan dari negara lain, baik secara formal dan informal, belum diselenggarakan secara baik oleh Kejaksaan, sehingga perlu dilakukan pembenahan.

Berdasarkan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-006/A/JA/3/2014 tanggal 20 Maret 2014, telah dibentuk Pusat Pemulihan Aset sebagai satuan kerja Kejaksaan yang bertanggung jawab memastikan terlaksananya pemulihan aset di Indonesia secara optimal dengan pola sistem pemulihan aset terpadu (*integrated asset recovery system*) secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance/ good corporate governance*) di bidang pemulihan aset oleh Kejaksaan sebagai otoritas pemulihan aset di Indonesia, kegiatan pemulihan aset terkait tindak pidana (kejahatan/pelanggaran) dan/atau aset lainnya harus diselenggarakan secara efektif dan efisien dengan melibatkan pengawasan masyarakat (transparansi) serta dapat dipertanggungjawabkan akuntabilitasnya (*accountable and reponsibility*).

Untuk memastikan agar kelima tahap pemulihan aset yang terdiri dari kegiatan penelusuran, pengamanan, pemeliharaan, perampasan dan pengembalian aset dapat optimal dilaksanakan, maka perlu dilakukan dengan sistem pemulihan aset terpadu (*Integrated Asset Recovery System/ IARS*) yang terpusat pada Pusat Pemulihan Aset sebagai pelaksana otoritas Kejaksaan di bidang pemulihan aset, yang terhubung dan didukung oleh semua satuan kerja Kejaksaan se-Indonesia dalam suatu data base pemulihan aset nasional.

Pusat Pemulihan Aset sebagai *Centre of Integrated Asset Recovery System* yang mempunyai tugas pokok dan fungsi di bidang pemulihan aset dengan kemampuan "*follow the asset*:", merupakan koordinator satuan kerja Kejaksaan yang terkait dengan pemulihan aset, serta memiliki kewenangan/kemampuan untuk berhubungan langsung dengan berbagai kementerian/lembaga, institusi dan jaringan/agensi formal maupun informal, di dalam dan di luar negeri. Dalam melaksanakan tugas sebagai *Centre of Integrated Asset Recovery System*, Pusat Pemulihan Aset harus melakukan penghimpunan dan pengelolaan data base dengan andal, aman, dapat beroperasi sebagaimana mestinya, serta terkoneksi dengan seluruh satker Kejaksaan dan kementerian

/lembaga yang terkait dengan kegiatan pemulihan aset seperti Kementerian Keuangan, Kementerian BUMN, BPN dan PPAK sesuai dengan kebutuhannya, dalam bentuk *Asset Recovery Secured-data System (ARSSYS)*. Sesuai asas transparansi yang diterapkan dalam kegiatan pemulihan aset, peran serta seluruh elemen masyarakat sangat dibutuhkan baik dalam bentuk pemberian informasi maupun keikutsertaan masyarakat mengawasi aset yang dikelola, sehingga dalam batas tertentu, masyarakat harus dapat memantau aset barang rampasan yang ada dalam bentuk informasi di *website* yang dikelola Pusat Pemulihan Aset.

Jaksa Agung Republik Indonesia selaku otoritas tertinggi pemulihan aset di Indonesia telah menerbitkan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-013/A/JA/06/2014 tanggal 13 Juni 2014 tentang Pemulihan Aset dan Peraturan Kejaksaan Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-027/A/JA/10/2014 tentang Pedoman Pemulihan Aset/ Peraturan tersebut akan mengatur terselenggaranya kegiatan pemulihan aset secara tertib, efektif, efisien, transparan dan akuntabel, yang terintegrasi dalam suatu sistem pemulihan aset terpadu (*integrated asset recovery system*), serta dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance/ good corporate governance*).

Pelaksanaan kegiatan pemulihan aset terkait tindak pidana (kejahatan/ pelanggaran), dan/atau aset lainnya untuk kepentingan negara/korban/yang berhak berdasarkan asas:

1. Efektif: pemulihan aset harus berhasil dilaksanakan, tepat sasaran, dan sesuai kebutuhan/yang diinginkan.
2. Efisien: kegiatan pemulihan aset harus dilakukan secara cepat, tidak berbelarut-larut, dengan biaya sekecil mungkin, dan hasil maksimal.
3. Transparan: data aset barang rampasan negara harus bisa dimonitor oleh pihak terkait dan masyarakat sesuai kebutuhannya.
4. Akuntabel: dapat dipertanggungjawabkan sesuai ketentuan peraturan perundang undangan.
5. Terpadu: kegiatan pemulihan aset merupakan satu kesatuan yang saling terkait satu sama lain dalam satu sistem, tidak terpisahkan secara parsial.

Sesuai kedudukan, fungsi, tugas, dan tanggung jawab Kejaksaan sebagai penuntut umum dan pengacara negara tersebut, maka pemulihan aset yang terdiri dari kegiatan penelusuran, pelacakan, pengamanan, pemeliharaan, perampasan, dan pengembalian aset dari yang diperoleh atau diduga perbuatan pidana/tindak pidana/aset yang digunakan untuk melakukan tindak pidana/aset terkait tindak pidana atau akibat perbuatan melawan hukum, merupakan wewenang dominus litis Kejaksaan. Menegaskan hal tersebut di atas, secara yuridis, ketentuan peraturan perundangan-undangan telah memberikan wewenang Kejaksaan dalam penanganan aset dalam konteks penegakan hukum yaitu dalam hal wewenang *pro justitia* (untuk keadilan), wewenang keperdataan (gugatan ganti rugi), eksekusi (atau wewenang eksekutorial) dan wewenang manajemen, dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Wewenang *pro justitia*

Penanganan barang bukti pada tahap penyidikan dan tahap penuntutan (termasuk didalamnya pelimpahan wewenang barang bukti dan penguasaan atas aset selama persidangan) yang mendasarkan pada Pasal 45 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

a. *Dalam hal benda sitaan terdiri atas benda yang dapat lekas rusak atau yang membahayakan, sehingga tidak mungkin untuk disimpan sampai putusan pengadilan terhadap perkara yang bersangkutan memperoleh kekuatan hukum tetap atau jika biaya penyimpanan benda tersebut akan menjadi terlalu tinggi, sejauh mungkin dengan persetujuan tersangka atau kuasanya dapat diambil tindakan sebagai berikut:*

1) *apabila perkara masih ada ditangan penyidik atau penuntut umum,. benda tersebut dapat dijual lelang atau dapat diamankan oleh penyidik atau penuntut umum, dengan disaksikan oleh tersangka atau kuasanya;*

2) *apabila perkara sudah ada ditangan pengadilan, maka benda tersebut dapat diamankan atau dijual lelang oleh penuntut umum atas izin hakim yang menyidangkan perkaranya dan disaksikan oleh terdakwa atau kuasanya.*

b. *Hasil pelelangan benda yang bersangkutan yang berupa uang dipakai sebagai barang bukti.*

- c. *Guna kepentingan pembuktian sedapat mungkin di sisihkan sebagian dari benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).*
- d. *Benda sitaan yang bersifat terlarang atau dilarang untuk diedarkan, tidak termasuk ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dirampas untuk dipergunakan bagi kepentingan negara atau untuk dimusnahkan.*

2. Wewenang keperdataan

Wewenang keperdataan ini semisal dengan upaya pengembalian kerugian keuangan negara atas terjadinya tindak pidana korupsi melalui instrumen hukum perdata. Gugatan ganti rugi tersebut dapat dilakukan oleh instansi yang dirugikan atau dikuasakan kepada Jaksa Pengacara Negara (JPN), sebagaimana yang diatur pada Pasal 32 ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

"Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan."

3. Wewenang eksekutorial

Wewenang eksekutorial ini meliputi pelaksanaan penetapan hakim dan pelaksanaan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap dengan mendasarkan pada Pasal 270 KUHAP yang mengatur: *"Pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilakukan oleh jaksa, yang untuk itu panitera mengirimkan salinan surat putusan kepadanya."*

4. Wewenang manajemen

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 8/PMK.06/2018 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara yang berasal dari Barang Rampasan Negara dan Gratifikasi (Pasal 9 dan Pasal 10), mengamanahkan bahwa Kejaksaan RI memiliki fungsi manajemen dan menyebutkan dengan tegas bahwa Jaksa Agung RI memiliki

wewenang dan tanggung jawab melakukan pengurusan atas barang rampasan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. melakukan Penatausahaan;
- b. melakukan pengamanan administrasi, pengamanan fisik dan pengamanan hukum terhadap Barang Rampasan Negara yang berada dalam penguasaannya;
- c. mengajukan usul penetapan status Penggunaan, Pemindahtanganan, Pemanfaatan, Pemusnahan, atau Penghapusan kepada Menteri atau kepada pejabat yang menerima pelimpahan wewenang dari Menteri; dan
- d. melaksanakan kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu dalam perkembangannya, Kejaksaan RI telah membentuk struktur untuk penanganan aset sebagai berikut:

1. Di Kejaksaan Agung telah berdiri Pusat Pemulihan Aset (PPA) sebagai satuan kerja Kejaksaan yang bertanggung jawab memastikan terlaksanakannya pemulihan aset di Indonesia secara optimal dengan sistem pemulihan aset terpadu (*Integrated Asset Recovery System*) secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel, berdasarkan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: Per-006/A/JA/3/2014 tanggal 20 Maret 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-009/A/JA/01/2011 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-006/A/JA/03/2014 tentang Perubahan atas Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-009/A/JA/01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, yang kemudian diubah dengan Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.
2. Di Kejaksaan Agung terdapat Sub Direktorat Pelacakan Aset dan Pengelolaan barang Bukti di bawah Direktorat Penyidikan pada Jaksa Agung Muda Bidang Tindak Pidana Khusus yang salah satu tugasnya antara lain melakukan pelacakan aset dan pengelolaan barang bukti tindak pidana korupsi dan tindak pidana pencucian

uang, berdasarkan Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

3. Di setiap Kejaksaan Tinggi, Bidang Tindak Pidana Khusus cq Seksi Penyidikan juga melakukan pelacakan aset dan pengelolaan barang bukti tindak pidana korupsi dan tindak pidana pencucian uang di Kejaksaan Tinggi, berdasarkan Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.
4. Di setiap Kejaksaan Negeri, selain terdapat Seksi Tindak Pidana Khusus melakukan pelacakan aset dan pengelolaan barang bukti tindak pidana korupsi dan tindak pidana pencucian uang di Kejaksaan Negeri, juga telah dibentuk Seksi Pengelolaan Barang Bukti dan Barang Rampasan yang bertugas melakukan pengelolaan barang bukti dan barang rampasan yang berasal dari tindak pidana umum dan pidana khusus berdasarkan Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Keberadaan struktur-struktur yang berjejang dari satuan kerja terendah sampai satuan kerja tertinggi tersebut menegaskan bahwa Kejaksaan telah melakukan fungsi pemulihan aset sebagaimana melekat dari perannya sebagai *dominus litis* pemulihan aset, yang dilengkapi dengan kesiapan infrastruktur sarana dan prasarana yang memadai guna mewujudkan keberhasilan *asset recovery*. Pemulihan Aset yang efektif, efisien, dan terintegrasi sebagaimana yang diupayakan Kejaksaan RI juga berkontribusi dalam mengoptimalkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Prinsip pemulihan aset (*asset recovery*) diatur secara eksplisit dalam Pasal 51 dan Pasal 54 UNCAC. Konvensi Anti Korupsi ini menyatakan bahwa secara teknis memungkinkan tuntutan, baik melalui gugatan perdata, maupun secara pidana pengembalian aset negara yang telah diperoleh oleh seseorang melalui perbuatan korupsi. Kemungkinan menempuh prosedur hukum dalam rangka pengembalian aset ini juga berlaku bagi negara peserta lain yang telah dirugikan atau dalam rangka menegakkan hak atas atau kepemilikan atas kekayaan yang diperoleh

melalui perbuatan kejahatan korupsi. Dalam konvensi ini juga memungkinkan dilakukannya tindakan perampasan atas kekayaan tanpa pemidanaan dalam hal pelaku tidak dapat dituntut dengan alasan meninggal dunia, melarikan diri, tidak hadir, atau dalam kasus-kasus lain yang sama.⁶⁷

Selama ini Pusat Pemulihan Aset (PPA) Kejaksaan tidak hanya memiliki kemampuan untuk melakukan “*follow the money*” dan “*follow the asset*” saja, namun juga memiliki akses untuk bergabung dengan berbagai jaringan internasional seperti: CARIN (*Camden Asset Recovery Inter-Agency Network*), ARIN-AP (*Asset Recovery Interagency Network for Asia and the Pacific*), bahkan Kejaksaan merupakan Presiden ARIN-AP 2014, RRAG (*Red de Recuperacion de Activos del GAFISUD*), ARINSA (*Asset Recovery Interagency Network for South Africa*). Di samping itu, PPA telah melakukan kerja sama dengan jaringan internasional lainnya yaitu dengan *Financial Action Task Force (FATF)*, *The National Police Coordination Centre (NPoCC)*), *Counter Terrorism Financing (CTF) Summit* dan studi banding dengan *Department of Justice (DOJ)*. Kerja sama formal maupun informal dengan berbagai jaringan internasional tersebut terbukti sangat efektif dalam hal tukar menukar informasi, strategi dalam penelusuran/pelacakan aset hasil kejahatan yang berada di luar negeri serta memperpendek proses penyusunan *Mutual Legal Assistance (MLA)*.

Kewenangan pemulihan aset yang dimiliki oleh PPA ini akan dapat mempercepat pola penegakan hukum yang semula menerapkan pendekatan *follow the suspect* semata menjadi pendekatan *follow the money* dan *follow the asset*, melalui penelusuran aliran dana ataupun aset dari hasil kejahatan serta memperluas jangkauan deteksi terhadap *beneficial ownership*, yakni penerima manfaat agar dapat memutus mata rantai kejahatannya.

Pendekatan ini diharapkan akan mampu mengubah arah kebijakan penegakan hukum untuk memastikan bahwa hukuman haruslah dapat melucuti dan memotong “urat nadi” dan akses para koruptor pada aset-aset hasil kejahatannya sekaligus sebagai peringatan bagi pelaku dan para calon pelaku yang membayangkan dapat menyembunyikan

⁶⁷ Muhamad Rakhmat, *Kewenangan Kejaksaan dalam Pengembalian Aset Hasil Korupsi melalui Instrumen Hukum Perdata*, Jurnal Mimbar Vol. 31 No. 1, Juni 2015, Universitas Majelengka, Majelengka, 2015, hlm. 205.

hartanya melalui upaya pelacakan, pembekuan, penyitaan, dan pada akhirnya bermuara pada perampasan aset atau properti, baik yang dihasilkan dan diperolehnya, maupun yang digunakan sebagai alat untuk melakukan tindak kejahatannya.

Melalui kombinasi pendekatan seperti ini, setidaknya-tidaknya terdapat 2 (dua) hal positif yang dapat diperoleh. *Pertama*, instrumen perampasan aset dapat memberikan pesan kuat bahwa sesungguhnya melakukan kejahatan korupsi adalah merupakan perbuatan yang sama sekali tidak memberikan keuntungan atau nilai tambah finansial (*crime does not pay*), melainkan justru mendatangkan kerugian, kemiskinan dan kemelaratan bagi siapapun yang coba-coba melakukannya. Sehingga dengan demikian diharapkan efek jera dan penjeraan akan menjadi efektif dan mencegah hasrat seseorang untuk menumpuk kekayaan melalui korupsi (*corruption by greed*).

Kedua, pandangan dan penilaian terhadap benda sitaan, barang rampasan, dan benda sita eksekusi sebagai aset, pada gilirannya akan diperhitungkan menjadi bagian penting dalam sebuah perkara korupsi, karena merupakan bagian tidak terpisahkan dari penanganan dan penyelesaiannya sebagai upaya penyelamatan dan pemulihan aset keuangan negara. Cara pandang tersebut diharapkan menginisiasi munculnya upaya semaksimal mungkin dan terintegrasi secara baik di setiap tahapan penegakan hukum, untuk menjaga dan mempertahankan agar nilai aset yang berasal dan ada kaitannya dengan tindak pidana menjadi tidak berkurang, dapat segera dikelola, dan dipergunakan, serta dimanfaatkan dengan baik, sebagai bentuk upaya yang konkret dalam optimalisasi penyelamatan dan pemulihan kekayaan negara (*asset recovery*) yang diakibatkan dari kejahatan.

Pengembalian aset-aset negara yang dicuri sangat penting bagi pembangunan negara karena pengembalian aset-aset yang dicuri tidak semata-mata merestorasi aset-aset negara, tetapi juga bertujuan untuk menegakkan supremasi hukum di mana tidak ada satu orangpun yang kebal terhadap hukum. Hakikatnya *asset recovery* tidak hanya sekadar melakukan penelusuran, pengamanan, pemeliharaan, dan perampasan aset, tetapi juga berkenaan pelaksanaan terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap sebagai bentuk penuntasan dalam penyelesaiannya yang dapat dilakukan antara lain dengan cara: lelang,

menetapkan status penggunaan, pemanfaatan, pemindahtanganan dalam bentuk hibah, pemusnahan, atau penghapusan.

Terhadap kebijakan pengalihan status penggunaan atas barang rampasan perkara pidana yang banyak dilakukan adalah dalam rangka mengurangi beban biaya pemeliharaan yang harus dikeluarkan oleh negara untuk melakukan perawatan terhadap barang rampasan tersebut, penghematan terhadap keuangan negara untuk pengadaan sarana dan prasarana yang dibutuhkan, menyelesaikan tunggakan eksekusi terhadap barang rampasan negara sesuai asas *litis finiri oportet* yaitu setiap perkara harus ada akhirnya, dan untuk memenuhi kebutuhan yang diperlukan kementerian, lembaga, atau pihak lain yang benar-benar memerlukannya.

Adapun salah satu contoh pemanfaatan atas barang rampasan yang diberikan Kejaksaan ke lembaga lain yaitu kepada Kementerian Kelautan dan Perikanan yang telah menerima kapal perikanan pelaku *illegal fishing* STS-50 dari Kejaksaan Agung. Kapal yang memiliki panjang 53,51 meter serta tonase 379 GT dan kecepatan 13,704 knot ini direncanakan akan dioperasikan untuk menunjang pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.⁶⁸

E. Kontribusi Jaksa dalam Keamanan Negara

Isu darurat sipil merupakan isu sensitif karena selalu bersinggungan dengan hak asasi manusia. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 mengatur mengenai keadaan darurat. Pasal 1 ayat (1) mengatur bahwa:

“Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang apabila keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat di atasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa; timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga; hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau

⁶⁸ ST Burhanuddin, “Membedah Undang-Undang Kejaksaan”, FH Universitas Pancasila, Jakarta, 2022, hlm. 201-213.

dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.”

Pemberlakuan status darurat sipil itu memiliki sejumlah konsekuensi sesuai dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perpu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan UU Nomor 74 Tahun 1957 dan Menetapkan Keadaan Bahaya. Salah satunya adalah menambah sejumlah kewenangan kepada Presiden sebagai penguasa darurat sipil pusat, dan kepala daerah sebagai penguasa darurat sipil daerah. Penguasa Darurat Sipil Pusat berhak mengadakan segala peraturan-peraturan yang dianggap perlu untuk kepentingan ketertiban umum dan untuk kepentingan keamanan. Kewenangan yang sama diberikan kepada kepala daerah, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan.

Dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia pernah menerapkan darurat sipil diantaranya yaitu:

1. Masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid

Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2000 pernah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2000 tentang Keadaan Darurat Sipil di Provinsi Maluku dan Provinsi Maluku Utara. Adapun yang melatarbelakangi Keppres tersebut adalah terjadinya kerusuhan yang berlarut-larut di kedua provinsi tersebut. Dalam perkembangannya telah membahayakan penegakan hukum dan ketertiban serta tidak dapat di atasi secara biasa. Oleh karena itu rangka mengupayakan terselenggaranya hukum dan ketertiban di Propinsi Maluku dan Propinsi Maluku Utara, maka diumumkan Pernyataan Keadaan Darurat Sipil sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya sebagaimana telah diubah dua kali, terakhir dengan Undang-undang Nomor 52 Prp Tahun 1960.

2. Masa Pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Presiden Megawati pada tanggal 18 Mei 2004 juga pernah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pernyataan Perubahan Status Keadaan Bahaya Dengan Tingkatan Keadaan Darurat Militer Menjadi Keadaan Bahaya Dengan Tingkatan Keadaan Darurat Sipil Di Provinsi Nanggroe Aceh

Darussalam. Implikasi atas penerbitan Kepres tersebut yaitu dengan menerapkan status darurat sipil di Aceh untuk menggantikan status darurat militer. Kebijakan tersebut merupakan hasil Sidang Kabinet Terbatas yang dipimpin Presiden Megawati di Istana Negara. Darurat sipil diturunkan untuk melawan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Operasi ini dilakukan setelah GAM menolak ultimatum dua minggu untuk menerima otonomi khusus untuk Aceh di bawah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam perjalannya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang menggantikan Megawati kemudian mengeluarkan perintah untuk memperpanjang masa darurat sipil tanggal 19 November 2004 melalui Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 2004 tentang perpanjangan keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil di NAD.

3. Masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo

Pada saat terjadi pandemi Covid-19, Presiden Joko Widodo berencana melakukan penerapan darurat sipil dengan melihat kasus Covid-19 terus meningkat. Namun, rencana penerapan darurat sipil urung dilakukan setelah berkoordinasi dengan jajaran menteri dan pejabat terkait dengan mempertimbangan segala aspek. Akhirnya, kebijakan pemberlakuan darurat sipil merupakan pilihan terakhir apabila pelaksanaan pembatasan sosial berskala besar menimbulkan pembangkangan atau terjadi kekacauan sosial. Namun jika telah berhasil, maka darurat sipil tidak perlu diterapkan. Oleh karenanya dibutuhkan pendekatan persuasif dan kerja sama semua pihak, kementerian, lembaga, kepolisian, dan pemerintah daerah agar kebijakan PSBB berjalan efektif.

Dalam keadaan darurat tersebut, Presiden dapat mengangkat menteri pejabat lain jika dipandang perlu. Di daerah-daerah, penguasaan keadaan darurat sipil dilakukan oleh kepala daerah serendah-rendahnya dari kabupaten/kota selaku penguasa darurat sipil daerah yang daerah hukumnya ditetapkan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang. Kepala daerah tersebut dibantu oleh suatu badan yang terdiri dari:

1. Seorang komandan militer tertinggi dari daerah yang bersangkutan;

2. Seorang kepala polisi dari daerah yang bersangkutan;
3. Seorang kepala kejaksaan dari daerah yang bersangkutan.

Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa Kejaksaan memiliki peran dan tugas dalam penyelenggaraan negara dalam keadaan darurat. Kepala Kejaksaan di daerah bertindak sebagai pengawas dalam pelaksanaan keadaan darurat tersebut. Merujuk pada pendekatan historis, kebijakan pengendali Fungsi ketertiban masyarakat di bawah Menteri Dalam Negeri, Fungsi Pertahanan dan Keamanan di bawah kendali Menteri Pertahanan dan Fungsi penegakan hukum berada dibawah Jaksa Agung. Oleh karenanya Kejaksaan memiliki posisi penting dalam penegakan hukum pada saat darurat sipil. Dalam rangka penegakan hukum di daerah, maka segala tindakan penyidik untuk melakukan proses hukum harus melalui koordinasi dan persetujuan Kepala Kejaksaan Tinggi wilayah sebagaimana Pasal 3 ayat (2) yang menyatakan Penguasa Darurat Sipil Daerah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini dibantu oleh seorang Pengawas/Kepala Kejaksaan dari daerah yang bersangkutan.

F. Kewenangan Jaksa Selaku Penyidik

Secara runtut dari aspek historis-normatif, kewenangan Kejaksaan melakukan penyidikan sebelumnya telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Pada masa H.I.R penyidikan merupakan bagian dari penuntutan. Kewenangan yang demikian menjadikan penuntut umum (jaksa) sebagai koordinator penyidikan bahkan dapat melakukan sendiri penyidikan. Dalam Pasal 38 Ayat (1) *Herzien Inlandsch Reglement* (H.I.R.) yang menyatakan "*Urusan melakukan polisi yustisi pada bangsa Indonesia dan bangsa asing diwajibkan kepada Kepala Kejaksaan pada Pengadilan Negeri; serta kepada jaksa-jaksa yang dibantukan kepadanya, masing-masing buat daerah di tempat ia diangkat; mereka itu wajib menjalankan perintah, yang berhubungan dengan itu diperintahkan kepadanya oleh Kepala Kejaksaan pada Pengadilan Tinggi atau oleh Jaksa Agung*".
2. Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman dan Kejaksaan menyatakan "*Kejaksaan berwajib melaksanakan yang dikehendaki oleh Undang-undang, menjalankan pengusutan (penyidikan) dan*

penuntutan atas kejahatan dan pelanggaran dan mengusahakan menjalankannya putusan-putusan badan-badan kehakiman yang mengandung hukuman pidana”;

3. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947 tentang Susunan dan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung menyatakan “*Pengawasan yang serupa dengan yang tersebut dalam pasal 2 ayat 3 dan 4, oleh Jaksa Agung dilakukan terhadap para Jaksa dan polisi dalam menjalankan pengusutan atas kejahatan dan pelanggaran”;*
4. Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Kementrian-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia menyatakan “*Kejaksaan mempunyai tugas mengadakan penyidikan lanjutan terhadap kejahatan dan pelanggaran serta mengawasi dan mengkoordinasikan alat-alat penyidik menurut ketentuan-ketentuan dalam undang-undang hukum acara pidana dan lain-lain peraturan negara”;*
5. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan “*Penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi dijalankan menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku, sekedar tidak ditentukan lain dalam Undang-undang ini*”. Sehingga dengan demikian maka kewenangan Jaksa Penyidik mengacu kepada Pasal 2 Ayat (2) UU 15/1961. Selanjutnya dalam Pasal 26 UU 3/1971 menyatakan “*Jaksa Agung selaku penegak Hukum dan Penuntut Umum tertinggi memimpin/mengoordinir tugas kepolisian represif/justisiel dalam penyidikan perkara-perkara korupsi yang diduga atau mengandung petunjuk telah dilakukan oleh seorang yang harus diadili oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Militer maupun oleh seorang yang harus diadili oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Militer maupun oleh seorang yang harus diadili oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum”* yang dengan demikian ketentuan pasal tersebut menjadikan Jaksa Agung sebagai pimpinan Kejaksaan sebagai kordinator penyidikan tindak pidana korupsi;
6. Pasal 27 Ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyatakan “*Di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan*

tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik". Dalam penjelasannya pasal tersebut menyatakan "*untuk melengkapi berkas perkara, pemeriksaan tambahan dilakukan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut : 1) tidak dilakukan terhadap tersangka; 2) hanya terhadap perkara-perkara yang sulit pembuktiannya, dan/atau dapat meresahkan masyarakat, dan/atau yang dapat membayakan keselamatan Negara; 3) harus dapat diselesaikan dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah dilaksanakan ketentuan Pasal 110 dan Pasal 138 ayat (2) Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana; 4) prinsip koordinasi dan kerja sama dengan penyidik*". Pemeriksaan tambahan yang dilakukan Jaksa merupakan serangkaian tindakan yang masih dalam status penyidikan dengan tujuan melengkapi kekurangan berkas perkara yang dibuat oleh penyidik sehingga pemeriksaan tambahan tersebut adalah kewenangan Jaksa selaku Jaksa Penyidik;

7. Pasal 284 Ayat (2) KUHAP menyatakan "*Dalam waktu dua tahun setelah undang-undang ini diundangkan maka terhadap semua perkara diberlakukan ketentuan undang-undang dengan pengecualian untuk sementara mengenai ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu, sampai ada perubahan dan atau dinyatakan tidak berlaku lagi*". Eksistensi Pasal 284 Ayat (2) KUHAP bersifat eksepsionalitas artinya dalam dua tahun kepolisian sebagai penyidik untuk tindak pidana umum, tapi tidak untuk tindak pidana tertentu karena sifat eksepsionalitas dalam Pasal 284 kecuali terjadi perubahan atau pencabutan. Dalam pendekatan asas *lex certa* harus diartikan secara tegas, pasal ini bersifat eksepsional. Jadi kewenangan tetap berlaku untuk 3 (tiga) tindak pidana yakni undang-undang tindak pidana korupsi, subversi, dan tindak pidana ekonomi. Subversi sudah dicabut jadi tindak pidana korupsi belum dicabut, sehingga kewenangan itu sebagai sifat eksepsional ini tetap berlaku. Ketentuan mengenai jangka waktu dua tahun untuk tindak pidana tertentu yang disebutkan masih tetap mengikat pada Kejaksaan kalau diartikan sebagai *lex certa*. Tetapi kalau sudah dianggap sudah tidak berlaku maka berdasarkan asas *lex posterior derogate legi priori* Undang-

Undang Kejaksaan memang punya kewenangan untuk melakukan penyidikan, berdasarkan pendekatan dari sejarah, jadi historis sosiologis pendekatan yuridis, pendekatan filosofis memang kejaksaan masih memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan untuk tindak-tindak pidana tertentu.

8. Ketentuan tersebut dipertegas kembali dengan Pasal 17 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP yang menyatakan "*Penyidikan menurut ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 284 Ayat (2) KUHAP dilaksanakan oleh Penyidik Jaksa dan pejabat penyidik yang berwenang lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan*". Dalam peraturan inilah pertama kali nomenklatur Penyidik Jaksa dinormatiskan meskipun tidak ada pemberian definisi yang pasti apakah yang dimaksud dengan penyidik jaksa. Namun setidaknya menjadi landasan awal pengakuan negara terhadap penyidik jaksa. Dengan adanya ketentuan ketentuan Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tersebut, maka perdebatan mengenai ketentuan Pasal 284 Ayat (2) KUHAP seharusnya telah usai. Politik hukum Indonesia telah menerjemahkan ketentuan dalam Pasal 284 Ayat (2) KUHAP berakhir sebelum 2 (dua) tahun dengan menerbitkan PP Nomor 27 Tahun 1983 dengan memberikan kewenangan penyidikan kepada Jaksa dan pejabat penyidik yang berwenang lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yaitu dalam hal ini Penyidik Polisi dan Penyidik PPNS.
9. Kemudian dalam Pasal 18 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme disebutkan "*Apabila dalam hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) ditemukan petunjuk adanya korupsi, kolusi atau nepotisme, maka hasil peineriksaan tersebut disampaikan kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku, untuk ditindaklanjuti*". Dalam Penjelasan Pasal 18 Ayat (3) UU 28/1999, dinyatakan bahwa "*Ketentuan dalam ayat ini dimaksudkan untuk mempertegas atau menegaskan perbedaan yang mendasar antara tugas Komisi Pemeriksa selaku pemeriksa*

harta kekayaan Penyelenggara Negara dan fungsi Kepolisian dan Kejaksaan. Fungsi pemeriksaan yang dilakukan oleh Komisi Pemeriksa sebelum seseorang diangkat selaku pejabat negara adalah bersifat pendataan, sedangkan pemeriksaan yang dilakukan sesudah pejabat negara selesai menjalankan jabatannya bersifat evaluasi untuk menentukan ada atau tidaknya petunjuk tentang korupsi, kolusi dan nepotisme. Yang dimaksud dengan petunjuk dalam pasal ini adalah fakta-fakta atau data yang menunjukkan adanya unsur-unsur korupsi, kolusi dan nepotisme". Yang dimaksud instansi yang berwenang adalah Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Kejaksaan Agung dan Kepolisian."

10. Pasal 26 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan "*Penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tindak pidana korupsi, dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam undang undang ini*" sehingga ketentuan penyidikan mengacu kepada ketentuan sebelumnya yakni Pasal 284 Ayat (2) KUHP jo. Pasal 17 PP 27/1983 jo. Pasal 27 Ayat (1) huruf d UU 5/1991 jo. Pasal 18 Ayat (3) UU 28/1999. Selain itu, didalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan "*Dalam hal ditemukan tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya, maka dapat dibentuk tim gabungan di bawah koordinasi Jaksa Agung*";
11. Pasal 44 Ayat (4) dan Ayat (5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang menyatakan "*(4) Dalam hal Komisi Pemberantasan Korupsi berpendapat bahwa perkara tersebut diteruskan, Komisi Pemberantasan Korupsi melaksanakan penyidikan sendiri atau dapat melimpahkan perkara tersebut kepada penyidik kepolisian atau kejaksaan. (5) Dalam hal penyidikan dilimpahkan kepada kepolisian atau kejaksaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (4), kepolisian atau kejaksaan wajib melaksanakan koordinasi dan melaporkan perkembangan penyidikan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi".* Pasal 50 Ayat (1), (2), (3), dan (4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi menyatakan : "*(1) Dalam hal suatu tindak pidana korupsi terjadi dan Komisi Pemberantasan Korupsi*

belum melakukan penyidikan, sedangkan perkara tersebut telah dilakukan penyidikan oleh kepolisian atau kejaksaan, instansi tersebut wajib memberitahukan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal dimulainya penyidikan; (2) Penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) wajib dilakukan koordinasi secara terus menerus dengan Komisi Pemberantasan Korupsi; (3) Dalam hal Komisi Pemberantasan Korupsi sudah mulai melakukan penyidikan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), kepolisian atau kejaksaan tidak berwenang lagi melakukan penyidikan; (4) Dalam hal penyidikan dilakukan secara bersamaan oleh kepolisian dan/atau kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi, penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan tersebut segera dihentikan”;

12. *Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia menyatakan "Jaksa Agung sebagai penyidik berwenang melakukan penangkapan untuk kepentingan penyidikan terhadap seseorang yang diduga keras melakukan pelanggaran hak asasi manusia yang berat berdasarkan bukti permulaan yang cukup". Selain itu, Pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia menyatakan "Jaksa Agung sebagai penyidik dan penuntut umum berwenang melakukan penahanan atau penahanan lanjutan untuk kepentingan penyidikan dan penuntutan";*
13. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2000 tentang Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan Jaksa mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi;*
14. *Pasal 30 Ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyatakan “Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang”. Dalam penjelasannya, “kewenangan dalam ketentuan ini adalah kewenangan sebagaimana diatur misalnya dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah*

dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”. Kewenangan kejaksaan untuk melakukan penyidikan tindak pidana tertentu dimaksudkan untuk menampung beberapa ketentuan undang-undang yang memberikan kewenangan kepada kejaksaan untuk melakukan penyidikan, misalnya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sebagai gambaran mengapa Kejaksaan diberi kewenangan penyidikan, dapat dikemukakan bahwa dalam Rapat Panitia Kerja ke 13 tanggal 30 Juni 2004 mengenai Pembahasan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dikemukakan oleh Andi Matalata, SH. M.Hum. sebagai berikut: “..... *Melakukan penyidikan sebenarnya kalau menurut rumusan ini tidak seluruh tindak pidana, hanya tindak pidana tertentu yang diatur dalam undang-undang ini. Jadi kalau tidak ada undang-undang yang menyebutkan jaksa sebagai penyidik maka dia tidak berwenang sebagai penyidik. Jadi kewenangan penyidikannya sudah dibatasi sepanjang diatur dalam undang-undang tertentu*”. Selanjutnya Prof. Dr. Andi Hamzah, S.H. menyatakan bahwa “*Jadi masih tetap dipertahankan melakukan penyidikan tindak pidana tertentu yang diatur dalam undang-undang dengan alasan seperti tadi adanya penghambat sidang perkara pidana korupsi yang bisa berakibat luas.....*”.

15. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Perusakan Hutan (selanjutnya disebut UU 18/2013 menyebutkan kewenangan Kejaksaan melalui penuntut umum untuk melakukan penyidikan lanjutan. Pada Pasal 39 huruf b menyebutkan “*dalam hal hasil penyidikan belum lengkap, penuntut umum wajib melakukan penyidikan paling lama 20 (dua puluh) hari dan dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari*”. Ketentuan tersebut menjadikan penyidikan lanjutan tindak pidana pengrusakan hutan dilakukan oleh penuntut umum bukan jaksa penyidik. Akan tetapi, hal tersebut tidak menjadi

persoalan karena titik temunya adalah Kejaksaan memiliki kewenangan melakukan penyidikan lanjutan terhadap tindak pidana pengrusakan hutan;

16. Berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, Kejaksaan menjadi salah satu lembaga penegak hukum yang diberikan kewenangan untuk melakukan penyidikan tindak pidana pencucian uang. Namun demikian kewenangan jaksa untuk melakukan penyidikan tindak pidana pencucian uang ini memiliki batasan berupa tindak pidana pencucian uang yang tindak pidana asalnya berupa tindak pidana korupsi, pelanggaran HAM berat, dan tindak pidana di bidang kehutanan. Pengaturan tentang hal ini merujuk pada ketentuan Pasal 74 UU 8/2010 yang menyatakan *“Penyidik Tindak Pidana pencucian Uang dilakukan oleh penyidik tindak pidana asal sesuai dengan ketentuan hukum acara dan ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali ditentukan lain menurut Undang-Undang ini.”* Dengan demikian, mengingat penyidik kejaksaan mempunyai kewenangan untuk melakukan penyidikan tindak pidana korupsi, pelanggaran HAM berat, dan tindak pidana di bidang kehutanan. Pemaknaan bahwa penyidik Kejaksaan berwenang melakukan penyidikan tindak pidana pencucian uang dengan tindak pidana asal berupa tindak pidana korupsi, pelanggaran HAM berat, dan tindak pidana di bidang kehutanan ini semakin diperkuat dengan penjelasan Pasal 74 UU 8/2010 yang secara tegas menyebutkan kejaksaan sebagai berikut *“Yang dimaksud dengan “penyidik tindak pidana asal” adalah pejabat dari instansi yang oleh Undang-Undang diberi kewenangan melakukan penyidikan yaitu Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan, KPK, BNN, serta Direktorat Jendral Pajak dan Direktorat Jendral Bea dan Cukai Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Penyidik tindak pidana asal dapat melakukan penyidikan tindak pidana pencucian uang apabila menemukan bukti permulaan yang cukup terjadinya tindak pidana pencucian uang saat melakukan penyidikan tindak pidana asal sesuai kewenangannya”*. Dengan demikian jelas kiranya bahwa ketentuan Pasal 74 UU 8/2010 jo. penjelasan Pasal 74 UU 8/2010 memberikan kewenangan kepada Kejaksaan untuk bertindak sebagai penyidik tindak pidana

pencucian uang yang *predicate crime* atau tindak pidana asalnya adalah tindak pidana korupsi, pelanggaran HAM berat, dan tindak pidana di bidang kehutanan;

17. Selain itu, kewenangan Kejaksaan untuk melakukan penyidikan ditegaskan oleh beberapa Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia, antara lain:
 - a. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 1148K/Pid/2003 tanggal 10 Januari 2005, dalam perkara Tindak Pidana Korupsi atas nama terdakwa Drs. Anisi SY Roni yang didakwa oleh Kejaksaan Negeri Ciamis melanggar Pasal 2 Ayat (1) *jo.* Pasal 18 UU 31/1999 *jo.* Pasal 55 Ayat (1) ke-1 KUH.Pidana *jo.* Pasal 64 Ayat (1) KUH.Pidana. Putusan Mahkamah Agung tersebut pada intinya menyatakan berdasarkan Penjelasan Pasal 27 huruf c UU 28/1999 yang menunjuk UU 31/1999, adalah merupakan dasar hukum terhadap keberadaan UU 31/1999 sehingga dengan demikian Jaksa adalah Penyidik;
 - b. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor : 1205K/Pid/2003 tanggal 10 Oktober 2005, dalam perkara tindak pidana korupsi atas nama terdakwa Ade Rachlan yang didakwa oleh Kejaksaan Negeri Ciamis melanggar Pasal 9 *jo.* Pasal 18 UU 31/1999 *jo.* Pasal 416 KUH.Pidana *jo.* Pasal 55 Ayat (1) ke-1 KUH.Pidana *jo.* Pasal 64 Ayat (1) KUH.Pidana. Putusan Mahkamah Agung tersebut pada intinya menyatakan berdasarkan ketentuan yang diatur diatur dalam UU 31/1999, UU 28/1999, UU 5/1991 dan Peraturan PP 19/2000 maka Jaksa mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi;
 - c. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor : 1050K /Pid/2003 tanggal 7 Juni 2006, dalam perkara Tindak Pidana Korupsi atas nama Terdakwa Drs. Muhammad Ramly Hamid yang didakwa oleh Kejaksaan Negeri Mamuju melanggar Pasal 3 *jo.* Pasal 18 Ayat (1) sub b UU 31/1999 *jo.* Pasal 55 Ayat (1) ke-1 KUH.Pidana. Putusan Mahkamah Agung tersebut pada intinya menyatakan bahwa selain KUHAP, UU 28/1999 mengatur tentang penyidikan tindak pidana korupsi di mana

Jaksa juga berwenang selaku Penyidik dan Penuntut atas perkara tindak pidana korupsi;

18. Bahwa kewenangan Kejaksaan untuk menyidik juga ditegaskan kembali melalui Fatwa Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: KMA1102/III/2005 yang pada intinya menyatakan bahwa "*berdasarkan Pasal 30 Ayat (1) huruf d Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang*".
19. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 28/PUU-V/2007 tanggal 27 Maret 2008 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 16/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012 yang masing-masing menyatakan bahwa Pasal 30 ayat (1) huruf d UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan tidak bertentangan dengan UUD 1945.
20. Selain itu, dalam rangka pemberantasan tindak pidana Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang semakin meningkat, para wakil rakyat (MPR/DPR) beserta dengan Presiden Republik Indonesia telah mengeluarkan kebijakan penanganan pemberantasan KKN, antara lain:
 - a. TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari KKN.
 - b. Instruksi Presiden Nomor 30 Tahun 1998 tanggal 2 Desember 1998 tentang Pemberantasan KKN yang berisi, Presiden menginstruksikan kepada Jaksa Agung untuk: pertama segera mengambil tindakan. proaktif, efektif dan efisien dalam memberantas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme guna memperlancar dan meningkatkan pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka terwujudnya tujuan nasional bangsa Indonesia.
 - c. Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, yang ditujukan antara lain kepada Jaksa Agung Republik Indonesia, untuk:
 - 1) Mengoptimalkan upaya-upaya penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi untuk menghukum pelaku dan menyelamatkan uang negara.

- 2) Mencegah dan memberikan sanksi tegas terhadap penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum dalam rangka penegakan hukum.
- 3) Meningkatkan kerja sama dengan Kepolisian Negara RI, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, dan Institusi Negara yang terkait dengan upaya penegakan hukum dari pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi.

Dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan Kejaksaan melakukan penyidikan tersebut secara objektif memang politik hukum yang awal kali dibangun adalah menempatkan penyidikan sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penuntutan yang diberikan dan dilaksanakan oleh jaksa selaku penuntut umum. Uraian tersebut di atas membuktikan bahwa Kejaksaan telah bersama dengan segenap elemen bangsa sejak awal diletakkannya pondasi semangat pemberantasan korupsi di Indonesia. Amanah tersebut tidak pernah lepas dan terus melekat pada Kejaksaan melewati sejarah perkembangan zaman dan politik hukum di negara kita sampai dengan saat ini di mana justru komitmen bangsa dalam pemberantasan tindak pidana korupsi sedang berada dalam sorotan dunia dalam mengatasi fenomena *corruptors fight back*.

Dalam bidang ilmu administrasi peradilan pidana, Penuntut Umum sebagai komponen dari sistem peradilan pidana idealnya dipandang sebagai Dominus Litis (*procurer die de procesvoering vastselat*), yaitu pengendali proses perkara dari awal tahap penyidikan sampai dengan pelaksanaan eksekusi suatu putusan. Prinsip tersebut juga telah dipertegas melalui Pasal 132 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Penjelasannya yang mengatur bahwa penyidikan adalah bagian dari penuntutan.

Sejatinya suatu mekanisme yang dikenal dengan *integrated criminal justice system* adalah sistem yang memandang proses penyelesaian perkara pidana sebagai satu rangkaian kesatuan sejak penyidikan, penuntutan, pemutusan perkara hingga penyelesaian di tingkat lembaga masyarakat. Jadi, bukan sistem yang akan menjurus kepada pengkotak-kotakan fungsi yang kaku yang dapat mengakibatkan sulit dan lambannya penyelesaian masalah yang ada.

Menindaklanjuti hal tersebut maka politik penegakan hukum di Indonesia mulai membenarkan konsep ideal bahwa penyidikan dan penuntutan tidak dapat dipisahkan sebagai premis tesis. Hal ini dibuktikan dengan mempertahankan kewenangan Kejaksaan untuk melakukan penyidikan karena penyidikan adalah bagian dari penuntutan sebagai satu mata rantai yang tak terpisahkan dengan kesemuanya itu berdasarkan asas *dominus litis* yang universal.

Kewenangan Kejaksaan melakukan penyidikan dan sekaligus penuntutan, akan menghapus mata rantai pra penuntutan yang telah menyebabkan terjadinya bolak-balik perkara antara penuntut umum dengan penyidik. Dengan adanya kewenangan Kejaksaan melakukan penyidikan maka dapat dihindarkan bolak-balik perkara, sehingga proses penyelesaian perkara menjadi optimal, efisien dan efektif. Selain itu, kewenangan Kejaksaan dalam melakukan penyidikan pun menempatkan posisi Jaksa selaku Penuntut Umum aktif secara penuh mengetahui realitas yang terjadi pada tingkat penyidikan. Jadi tidak lagi seperti dewa yang dipaksa yakin untuk membuktikan hasil kerja penyelidikan dan penyidikan di depan persidangan yang sebelumnya sama sekali tidak melihat realitas yang terjadi pada tahap penyelidikan dan penyidikan. Selain menempatkan penuntut umum dalam posisi yang tidak merdeka dan independan, hal tersebut pun merupakan kemunduran dalam sistem peradilan di Indonesia yang seharusnya terpadu.

Peran Penuntut Umum sebagai pengendali perkara, bukan hanya sebatas pihak yang melakukan penuntutan, telah diakui secara universal. Merujuk pada Poin 11 Guidelines on the Role of Prosecutors, yang diadopsi oleh Eight United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, jelas disebutkan bahwa Penuntut Umum harus menjalankan peran aktif dalam proses peradilan pidana, termasuk didalamnya dalam melakukan penyidikan suatu tindak pidana. Terkait kewenangan untuk melakukan penyidikan, terdapat pandangan-pandangan yang merujuk Pasal 284 KUHAP untuk mendalilkan bahwa semestinya hanya penyidik dari Kepolisian dan PPNS lah yang berwenang untuk melakukan penyidikan dan menegaskan kewenangan penyidikan yang dimiliki oleh instansi-instansi lain. Pandangan yang menegaskan kewenangan menyidik instansi lain diluar penyidik Polri dan PPNS dengan didasarkan pada

Pasal 284 KUHAP tersebut tidaklah tepat karena Pasal 284 KUHAP sama sekali tidak menutup kemungkinan dipertahankannya kewenangan penyidikan yang dimiliki oleh instansi lain. Bahkan, setelah berlakunya KUHAP, ternyata pembuat undang-undang membuat aturan-aturan khusus yang tidak hanya mempertahankan kewenangan penyidikan yang telah dimiliki oleh instansi selain Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebelum berlakunya KUHAP, dalam hal ini Kejaksaan, melainkan juga membentuk lembaga-lembaga baru yang diberikan wewenang untuk melakukan penyidikan, yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Badan Narkotika Nasional berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Otoritas Jasa Keuangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan atau UU P2SK.

Dari naskah pembentukan undang-undang Narkotika dan Komisi Pemberantasan Korupsi misalnya, dapat dilihat pula bahwa alasan filosofis dari diberikannya kewenangan penyidikan untuk badan-badan tersebut adalah semata-mata karena keinginan untuk semakin meningkatkan kualitas penegakan hukum. Dibentuknya Badan Narkotika Nasional berangkat dari keinginan untuk lebih mengefektifkan pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika.⁶⁹ Begitupun dengan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi, yang dibentuk atas dasar keinginan untuk meningkatkan upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.⁷⁰

Tidak hanya itu, kebutuhan akan adanya *multi-agency* dalam penyidikan juga tidak dapat dilepaskan dari fakta bahwa penyidik Polri juga ternyata memiliki keterbatasan dalam merespon dan menindak dugaan tindak pidana yang terjadi. Dalam diskusi pembahasan Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang misalnya, pihak Kepolisian secara eksplisit mengakui bahwa pihaknya tidak mampu merespon seluruh informasi yang diberikan oleh PPATK dan berharap agar laporan PPATK tersebut dapat langsung

⁶⁹ Risalah Pembentukan Undang-Undang Narkotika: Pendapat Akhir Presiden terhadap RUU Narkotika.

⁷⁰ Risalah Pembentukan Undang-Undang KPK: Keterangan Pemerintah.

didistribusikan kepada penyidik tindak pidana asal, untuk membantu beban kerja Kepolisian, Kejaksaan dan KPK.⁷¹

Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa pembuat undang-undang sama sekali tidak berkehendak untuk memberikan kewenangan penyidikan kepada satu instansi saja. Sebaliknya, pembuat undang-undang justru menginginkan agar kewenangan penyidikan dimiliki oleh berbagai instansi untuk mengoptimalkan upaya penegakan hukum. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa Pasal 284 KUHAP sudah sepatutnya tidak dipahami sebagai penegasian kewenangan menyidik yang saat ini dimiliki oleh instansi lain atau yang akan diberikan kepada instansi lain dikemudian hari. Kehendak pembuat undang-undang yang menginginkan adanya *multi-agency* dalam penyidikan suatu tindak pidana tentu bukanlah hal yang baru. Praktik *multi-agency* dalam penyidikan tindak pidana merupakan bagian dari tren global dalam upaya untuk memberantas kejahatan, khususnya kejahatan-kejahatan yang bersifat *extra-ordinary*. Merujuk pada United Nations Convention Against Corruption dan Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption on Article 6 misalnya, dapat dilihat bahwa upaya pemberantasan korupsi dengan pendekatan *multi-agency* menjadi suatu langkah yang disarankan. Begitupun halnya dalam rezim pemberantasan tindak pidana pencucian uang, pendekatan *multi-agency* dalam penyidikan tindak pidana pencucian uang juga lebih diutamakan berdasarkan rekomendasi FATF poin 30.

Praktik *multi-agency* juga dapat dilihat dari praktik-praktik di negara maju. Di Amerika Serikat misalnya, dalam penegakan hukum federal, terdapat berbagai lembaga yang berwenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana sesuai dengan kewenangannya masing-masing, seperti Drug Enforcement Agency untuk tindak pidana narkoba, Securities and Exchange Commission untuk tindak pidana di bidang jasa keuangan dan bahkan United States Postal Service, untuk tindak pidana *mail-fraud* dan pencucian uang, yang seluruhnya dibawah kendali Department of Justice, yang dipimpin oleh Jaksa Agung. Begitupun halnya di Belanda. Kewenangan penyidikan juga dimiliki oleh berbagai instansi seperti Ministry of Housing, Public Prosecution Service dan The Royal Netherlands Marechaussee. Tren *multi-agency* juga

⁷¹ Risalah Rapat Penyusunan Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, Rabu, 12 Mei 2010, hlm. 11, 31.

sudah pernah diuji konstitusionalitasnya dihadapan Mahkamah dan Mahkamah telah menguatkan pula peran *multi-agency* dalam menjalankan kewenangan penyidikan.

Beberapa putusan Mahkamah Konstitusi terbaru yang perlu diperhatikan diantaranya Putusan Nomor 102/PUU-XVI/2018 yang mengakui konstitusionalitas kewenangan Otoritas Jasa Keuangan untuk melakukan penyidikan atas tindak pidana di sektor jasa keuangan dan Putusan Nomor 15/PUU-XIX/2021 yang memberikan kewenangan menyidik tindak pidana pencucian uang kepada seluruh penyidik yang berwenang menyidik tindak pidana asal, yang jumlahnya mencapai puluhan instansi.

Untuk data penyidikan, pada tahun 2022, Kejaksaan melakukan penyidikan terhadap 1.689 perkara korupsi, jauh lebih banyak dari KPK dan Polri yang melakukan penyidikan masing-masing sebanyak 120 dan 138 perkara. Total nilai kerugian dari seluruh perkara yang disidik oleh Kejaksaan tersebut mencapai 26,4 Triliun rupiah, jauh lebih besar dari nilai kerugian perkara yang ditangani oleh KPK dan Polri yang berjumlah kurang lebih 3.5 Triliun rupiah. Saat ini, perlu menjadi pemahaman bersama bahwa pengkotak-kotakkan fungsi penyidikan dan penuntutan merupakan gagasan yang sudah tidak lagi relevan dan terbukti berdampak buruk bagi upaya penegakan hukum. Merujuk pada data penanganan perkara di Kepolisian, Kejaksaan dan hasil penelitian MaPPI FHUI, dalam rentang waktu 2012-2014, pemisahan tegas fungsi penyidikan dan penuntutan telah mengakibatkan 255.618 perkara tidak dilaporkan penyidikannya oleh penyidik kepolisian kepada penuntut umum. Kemudian, terdapat kurang lebih 44.273 perkara yang tidak dikembalikan lagi oleh penyidik kepada penuntut umum setelah diberikan perintah untuk melengkapi berkas perkara⁷² dan tidak jelas kelanjutan penanganan perkaranya. Ratusan ribu perkara yang tergantung dan tidak jelas penanganannya tersebut merupakan akibat dari pengkotak-kotakkan fungsi penyidikan dan penuntutan.

Pasal 30 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia terhadap penyidikan oleh Jaksa adalah hal yang memiliki landasan teoritis dan merupakan praktik yang

⁷² Ichsan Zikry dan Adery Ardhan, Prapenuntutan Sekarang, Puluhan Ribu Perkara Disimpan, Ratusan Ribu Perkara Hilang: Pelaksanaan Mekanisme Prapenuntutan di Indonesia sepanjang tahun 2012-2014.

lazim di berbagai negara, serta Jaksa yang menjalankan tugas penyidikan tetap terikat pada aturan dan mekanisme *check and balance* yang umumnya sama dengan penyidik dari instansi lain yang menjalankan tugas penyidikan tindak pidana. Kewenangan Jaksa untuk melakukan penyidikan tindak pidana korupsi sekaligus kewenangan untuk melakukan penuntutan justru merupakan perwujudan dari prinsip *Dominus Litis*. Kewenangan Jaksa untuk melakukan penyidikan tindak pidana, *in casu* tindak pidana korupsi, tidak perlu dipandang sebagai suatu ancaman. Keberadaan penyidik dan penuntut umum dalam satu atap justru menjadi peluang bagi proses penegakan hukum karena mekanisme akordinasi antara penyidik dan penuntut umum menjadi lebih efektif dan efisien.

Oleh karena itu, kewenangan penyidikan oleh Jaksa adalah kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang yang memberikan kewenangan kepada kejaksaan untuk melakukan penyidikan, seperti namun tidak terbatas pada Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat, Tindak Pidana Korupsi, Tindak Pidana Pencucian Uang, Tindak Pidana terhadap Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Tindak Pidana Perusakan Hutan, dan tindak pidana lainnya.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

- A. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Berkenaan dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa: “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.” Berkaitan dengan hal tersebut, Pada Pasal 1 Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman menyatakan pula bahwa:

“Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.”

Dalam Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, dinyatakan bahwa: *“Selain Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya serta Mahkamah Konstitusi, terdapat badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman”.*

Pada penjelasan pasal tersebut, dijelaskan bahwa: *“Yang dimaksud dengan “badan-badan lain” antara lain kepolisian, kejaksaan, advokat, dan lembaga pemasyarakatan.”*

Sedangkan pada Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan:

“Fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- 1. penyelidikan dan penyidikan;*
- 2. penuntutan;*
- 3. pelaksanaan putusan;*
- 4. pemberian jasa hukum; dan*
- 5. penyelesaian sengketa di luar pengadilan.”*

Dengan demikian, Kejaksaan berkedudukan sebagai salah satu lembaga penegak hukum yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, yang tidak hanya berfungsi melakukan penuntutan, melainkan juga fungsi penyelidikan dan penyidikan tindak pidana tertentu, pelaksanaan putusan hakim, dan pemberian jasa hukum maupun penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dilakukan oleh

Jaksa Pengacara Negara, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

Pasal 1 angka 7 KUHAP, dinyatakan bahwa: "*Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur Undang-Undang dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh Hakim di sidang pengadilan.*"

Ketentuan di atas dipertegas oleh Pasal 137 KUHAP, yang berbunyi: "*Penuntut umum berwenang melakukan penuntutan terhadap si apapun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke pengadilan yang berwenang mengadili*".

Menurut Yahya Harahap, makna dari ketentuan tersebut yaitu:⁷³

1. Bahwa hanya penuntut umum saja yang berwenang menuntut, atau melakukan penuntutan terhadap seseorang yang melakukan tindak pidana;
2. Bahwa instansi lain atau pejabat lain di luar penuntut umum tidak mempunyai wewenang melakukan penuntutan terhadap siapa pun yang didakwa melakukan tindak pidana;
3. Wewenang dan tindakan penuntut umum tersebut dilakukan dengan jalan melimpahkan perkaranya ke pengadilan yang berwenang untuk mengadilinya;
4. Tindakan pelimpahan penuntut umum ini agar perkara tersebut diperiksa dan diputus oleh hakim dalam sidang pengadilan.

Jadi tindakan dan tanggung jawab penuntutan ini merupakan tahapan proses atas suatu tindak pidana yakni tingkat proses *pemeriksaan* dari proses penyidikan ke proses pemeriksaan pada sidang pengadilan. Dengan demikian eksistensi Jaksa dalam sistem peradilan menjadi *dominus litis* penuntutan artinya mempunyai kewenangan mutlak dalam penuntutan. Bahkan putusan Hakim di dalam perkara pidana dibatasi oleh apa yang didakwakan Jaksa Penuntut Umum. Hakim tidak boleh memutus di luar yang didakwakan Jaksa.

Selain itu, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) tidak memuat pengaturan yang memadai mengenai kedudukan korban

⁷³ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Jakarta: Pustaka Kartini, hlm.413.

dalam sistem peradilan pidana. Pengaturan tentang korban ditemukan pada sejumlah Pasal dalam KUHAP yaitu sebagai berikut:

1. Korban berhak untuk mengajukan laporan atau pengaduan kepada penyidik dan atau penyidik baik lisan maupun tertulis (Pasal 108 ayat (1));
2. Dalam pemeriksaan saksi di persidangan, korban merupakan saksi yang pertama-tama di dengar keterangannya di muka persidangan (Pasal 160 (1) huruf b);
3. Korban dapat meminta kepada Hakim Ketua Sidang untuk menggabungkan gugatan ganti kerugian yang diajukannya secara perdata dengan perkara pidana yang sedang diperiksa oleh Pengadilan (Pasal 98).

Terhadap penggabungan perkara pidana dan gugatan ganti kerugian tersebut, maka putusan hakim hanya memuat tentang penetapan hukuman penggantian biaya yang telah dikeluarkan oleh pihak yang dirugikan. Putusan mengenai ganti kerugian dengan sendirinya mendapat kekuatan tetap apabila putusan pidananya juga mendapat kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, jelaslah bahwa sesuai dengan KUHAP kedudukan korban dalam sistem peradilan pidana adalah sebagai pihak yang dapat melaporkan terjadinya tindak pidana kepada penyidik atau penyidik untuk selanjutnya diproses sesuai dengan hukum acara yang berlaku. Kecuali untuk tindak pidana aduan, maka setelah korban melaporkan terjadinya tindak pidana ia tidak memiliki peran dalam menentukan keberlanjutan proses penanganan perkara yang mengakibatkan kerugian terhadap dirinya tersebut selain kewajiban memberikan keterangan sebagai saksi baik di tingkat penyidikan maupun pemeriksaan di pengadilan. Dengan kalimat lain, korban menjadi pihak yang terasingkan dalam proses penanganan perkara yang sebenarnya bertitik tolak dari perbuatan yang merugikan dirinya tersebut.

Sebagaimana diuraikan di atas, KUHAP memang mengatur hak korban untuk dapat meminta kepada Hakim Ketua Sidang untuk menggabungkan gugatan ganti kerugian yang diajukannya secara perdata dengan perkara pidana yang sedang diperiksa oleh Pengadilan. Namun lagi-lagi hak ini pun sangat terbatas mengingat dalam penggabungan antara perkara pidana dengan gugatan ganti kerugian ini,

hakim hanya dapat memutus penetapan hukuman penggantian biaya yang nyata-nyata telah dikeluarkan oleh pihak yang dirugikan. Putusan mengenai ganti kerugian tersebut juga baru mendapat kekuatan tetap apabila putusan pidananya juga mendapat kekuatan hukum tetap. Terlepas dari mekanisme penggabungan gugatan ganti kerugian dengan perkara pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 98 KUHP, terdapat celah bagi korban untuk dapat memperoleh ganti kerugian yang dialaminya atas perbuatan terdakwa yaitu melalui penerapan Pasal 14 c KUHP yang mengatur tentang syarat-syarat khusus dalam hal Hakim menjatuhkan pidana percobaan terhadap terdakwa. Pasal 14 c KUHP mengatur bahwa apabila hakim menjatuhkan pidana percobaan terhadap terdakwa, maka hakim dapat pula menetapkan syarat khusus bahwa terpidana dalam waktu tertentu, yang lebih pendek daripada masa percobaannya, harus mengganti segala atau sebagian kerugian yang ditimbulkan oleh tindak pidana tadi.

Untuk kepentingan penegakan hukum, Penuntut Umum dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan. Prinsip diskresi yang diatur dalam Pasal 139 KUHP yang menyebutkan “setelah penuntut umum menerima kembali hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik, ia segera menentukan apakah berkas perkara itu sudah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan”. Pengaturan kewenangan ini dilakukan tanpa mengabaikan prinsip tujuan penegakan hukum yang meliputi tercapainya kepastian hukum, rasa keadilan dan manfaatnya. Sesuai dengan prinsip restoratif justice dan diversi yang menyemangati perkembangan hukum pidana di Indonesia. Untuk mengakomodir perkembangan di masyarakat yang menginginkan tindak pidana ringan atau tindak pidana yang nilai kerugian ekonomisnya rendah tidak dilanjutkan proses pidananya. Dalam prinsip upaya penegakan hukum yang mengutamakan keadilan. Hal ini sejalan dengan doktrin diskresi Penuntutan (*prosecutorial discretion*) serta kebijakan leniensi (*leniency policy*).⁷⁴

⁷⁴ *Leniency policy* adalah prinsip-prinsip dan kondisi tertulis yang di adopsi suatu otoritas untuk mengatur proses pemberian hukuman International Competition Network (ICN), Drafting and Implementing an Effective Leniency Program: Anti-Cartel Enforcement Manual”, Mei 2009, hlm.2, <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc341.pdf>, diakses tanggal 13 Mei 2020.

KUHAP tidak diatur secara lengkap tata cara pelaksanaan Restorative Justice, namun asas-asas dalam Restorative Justice telah ada dalam ketentuan Pasal 139 KUHAP yang menyatakan bahwa:

“Setelah penuntut umum menerima atau menerima kembali hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik, ia segera menentukan apakah berkas perkara itu sudah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan.”

Frasa “menentukan” dalam Pasal 139 KUHAP memiliki arti penting yang menjadikan Penuntut Umum tidak hanya sekadar melihat 2 (dua) syarat untuk terpenuhinya unsur delik yaitu syarat kelengkapan formil dan syarat kelengkapan materiil, namun ada 1 (satu) syarat lagi yang harus dipenuhi yaitu syarat kemanfaatan dengan melihat dan menyeimbangkan kepastian hukum (*rechtmatigheids*) dan kemanfaatan hukum (*doelmatigheids*) suatu perkara. Pasal 139 KUHAP telah memberikan deskresi penuntutan yang akan menentukan apakah perlu atau tidaknya suatu perkara untuk dilimpahkan ke Pengadilan. Oleh karena itu, kandungan norma yang terdapat dalam Pasal 139 KUHAP merupakan suatu pondasi dasar dalam sistem hukum pidana Indonesia dalam penerapan *Restorative Justice* yang harus dihormati bersama.

Wewenang eksklusif penuntutan sudah lama dijalankan, yaitu apabila penuntut umum berpendapat ada alasan untuk tidak menuntut; ia harus menetapkan untuk menghentikan penuntutan. Terdapat 2 (dua) jenis keputusan tidak menuntut yang dibenarkan KUHAP. *Pertama*, penghentian penuntutan (Pasal 140 ayat (2) KUHAP) karena alasan teknis, yaitu apabila tidak terdapat cukup bukti, peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana, atau perkara ditutup demi hukum⁷⁵. *Kedua* karena kebijakannya yaitu Jaksa diperbolehkan mengesampingkan perkara sekalipun bukti-bukti cukup untuk menghasilkan pemidanaan dari hakim. Tindakan untuk tidak menuntut diambil karena penuntut umum tidak hanya melihat tindak pidana itu sendiri lepas daripada hubungannya dengan sebab akibat tindak pidana dalam masyarakat dan hubungannya dengan sebab akibat tindak pidana dalam masyarakat dan hanya mencocokkannya dengan suatu peraturan pidana; akan tetapi ia (Jaksa) mencoba menempatkan kejadian itu pada proporsi yang sebenar-benarnya dan kemudian

⁷⁵ Ditutup demi hukum meliputi antara lain tersangkanya daluarsa, meninggal dunia dan *nebis in idem*.

memikirkan cara penyelesaian sebaik-baiknya menurut apa yang diwenangkan undang-undang.

C. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban

Sebagaimana dicantumkan dalam penjelasan umumnya, terbitnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban dilandaskan pada tujuan untuk mewujudkan asas kesamaan di depan hukum (*equality before the law*) yang menjadi salah satu ciri negara hukum, sehingga sebagaimana hak-hak tersangka dan terdakwa yang telah diatur dalam KUHAP maka saksi dan korban harus pula diberi jaminan perlindungan hukum dalam proses peradilan pidana.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 merupakan suatu langkah maju dalam dunia peradilan di Indonesia karena untuk pertama kalinya memuat definisi tentang Korban yaitu seseorang yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang diakibatkan oleh suatu tindak pidana (Pasal 1 angka 2). Namun demikian, dalam penjabaran pasal-pasal nya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 lebih banyak berorientasi pada perlindungan bagi Saksi dan Korban untuk memberikan rasa aman dalam memberikan keterangan pada setiap proses peradilan pidana. Ketentuan yang secara khusus mengatur mengenai pemulihan terhadap dampak tindak pidana bagi korban hanya ditemukan pada Pasal 6 dan Pasal 7 yaitu sebagai berikut:

1. Korban dalam pelanggaran hak asasi manusia yang berat, selain berhak atas hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, juga berhak untuk mendapatkan: a. bantuan medis; dan b. bantuan rehabilitasi psiko-sosial. (Pasal 6)
2. Korban melalui LPSK berhak mengajukan ke pengadilan berupa: a. hak atas kompensasi dalam kasus pelanggaran hak asasi manusia yang berat; b. hak atas restitusi atau ganti kerugian yang menjadi tanggung jawab pelaku tindak pidana. (Pasal 7 ayat 1)
3. Keputusan mengenai kompensasi dan restitusi diberikan oleh pengadilan. (Pasal 7 ayat 2)

Mengacu pada ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tersebut, maka sebenarnya undang-undang tersebut hanya mengatur penegakan terkait hak korban yang telah diatur dalam KUHAP dengan penambahan bahwa permintaan restitusi atau ganti kerugian

yang menjadi tanggung jawab pelaku tindak pidana dapat diajukan oleh korban ke pengadilan melalui LPSK. Sementara hak untuk memperoleh bantuan medis dan/atau bantuan rehabilitasi psiko-sosial serta kompensasi hanya terbatas pada korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.

Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban memuat pengaturan yang lebih luas tentang hak-hak korban untuk memperoleh bantuan medis dan/atau bantuan rehabilitasi psiko-sosial, kompensasi dan/atau restitusi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 maka hak untuk mendapatkan bantuan medis dan/atau bantuan rehabilitasi psiko-sosial tidak lagi terbatas untuk korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat, melainkan dapat pula diberikan bagi korban tindak pidana terorisme, Korban tindak pidana perdagangan orang, Korban tindak pidana penyiksaan, Korban tindak pidana kekerasan seksual, dan Korban penganiayaan berat.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 juga memperjelas mengenai bentuk-bentuk restitusi yang dapat diberikan kepada korban yaitu meliputi ganti kerugian atas kehilangan kekayaan atau penghasilan, ganti kerugian yang ditimbulkan akibat penderitaan yang berkaitan langsung sebagai akibat tindak pidana dan/atau penggantian biaya perawatan medis dan/atau psikologis. Pasal 7 ayat (2) – ayat (4) selanjutnya mempertegas pula tata cara pengajuan restitusi yang tidak hanya dapat diajukan sebelum putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, melainkan dapat pula diajukan setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap di mana LPSK dapat mengajukan Restitusi kepada pengadilan untuk mendapat penetapan.

Terlepas dari berbagai ketentuan baru tersebut di atas, namun dapat dikatakan bahwa Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 pun masih menganut pemahaman bahwa pemenuhan hak-hak korban atas restitusi sebagai bentuk penghukuman terhadap pelaku yang dituangkan dalam putusan pengadilan atau penetapan pengadilan. Sebaliknya pemenuhan hak-hak korban atas restitusi tersebut belum

dimaknai sebagai bentuk pelibatan korban dalam proses penanganan perkara serta upaya pemulihan yang lahir dari kesadaran pelaku untuk memulihkan kerugian yang diakibatkan dari perbuatannya terhadap korban.

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

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak dapat dikatakan sebagai terobosan fundamental dalam sistem peradilan pidana di Indonesia yang mengarah pada perubahan mindset penegakan hukum dari paradigma penghukuman menjadi lebih berorientasi pada pemulihan terhadap pelaku, korban dan masyarakat. Undang-Undang ini untuk pertama kalinya memperkenalkan terminologi Keadilan Restoratif dalam sistem peradilan pidana di Indonesia yaitu sebagai 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. (Pasal 1 angka 6).

Perwujudan keadilan restoratif dalam Sistem Peradilan Pidana Anak tersebut antara lain dituangkan dalam mekanisme diversifikasi sebagai bentuk pengalihan penyelesaian perkara Anak dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan pidana. Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 diversifikasi bertujuan:

- a. Mencapai perdamaian antara korban dan Anak;
- b. Menyelesaikan perkara Anak di luar proses peradilan;
- c. Menghindarkan Anak dari perampasan kemerdekaan;
- d. Mendorong masyarakat untuk berpartisipasi; dan
- e. Menanamkan rasa tanggung jawab kepada Anak.

Berdasarkan tujuan tersebut, maka jelaslah bahwa melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 pemenuhan hak-hak korban untuk memperoleh ganti kerugian tidak lagi semata-mata ditempatkan sebagai bentuk penghukuman terhadap pelaku melainkan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya pelibatan pelaku, korban dan masyarakat melalui proses musyawarah untuk mencari penyelesaian yang adil terhadap dampak yang telah ditimbulkan dari suatu perbuatan

pidana yang pada gilirannya sedapat mungkin menghindarkan pelaku anak dari stigma negatif akibat proses pengadilan.

Menurut Pasal 7, pada tingkat penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan perkara Anak di pengadilan negeri wajib diupayakan Diversi. Diversi dilaksanakan dalam hal tindak pidana yang dilakukan: a) diancam dengan pidana penjara di bawah 7 (tujuh) tahun; dan b) bukan merupakan pengulangan tindak pidana. Pasal 9 ayat (1) mengatur bahwa Penyidik, Penuntut Umum, dan Hakim dalam melakukan Diversi harus mempertimbangkan: a) kategori tindak pidana; b) umur Anak; c) hasil penelitian kemasyarakatan dari Bapas; dan d). dukungan lingkungan keluarga dan masyarakat. Selanjutnya Pasal 8 mengatur bahwa Proses Diversi wajib memperhatikan: a) kepentingan korban; b) kesejahteraan dan tanggung jawab Anak; c) penghindaran stigma negatif; d) penghindaran pembalasan; e) keharmonisan masyarakat; dan f) kepatutan, kesusilaan, dan ketertiban umum.

Berdasarkan Pasal 11, diatur mengenai Hasil kesepakatan diversi yang dapat berbentuk, antara lain: a. perdamaian dengan atau tanpa ganti kerugian; b. penyerahan kembali kepada orang tua/Wali; c. keikutsertaan dalam pendidikan atau pelatihan di lembaga pendidikan atau LPKS paling lama 3 (tiga) bulan; atau d. pelayanan masyarakat. Hasil kesepakatan tersebut dituangkan dalam bentuk kesepakatan Diversi. (Pasal 12 ayat 1).

Menurut Pasal 12 ayat (2), Hasil kesepakatan diversi disampaikan oleh atasan langsung pejabat yang bertanggung jawab di setiap tingkat pemeriksaan ke pengadilan negeri sesuai dengan daerah hukumnya dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak kesepakatan dicapai untuk memperoleh penetapan. Penetapan Pengadilan tersebut dilakukan dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak diterimanya kesepakatan Diversi dan disampaikan kepada Pembimbing Kemasyarakatan, Penyidik, Penuntut Umum, atau Hakim dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak ditetapkan. Setelah menerima penetapan, Penyidik menerbitkan penetapan penghentian penyidikan atau Penuntut Umum menerbitkan penetapan penghentian penuntutan.

- E. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Dalam Pasal 26 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menyatakan bahwa: *“Penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tindak pidana korupsi, dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam Undang-undang ini”*.

Secara gramatikal arti kalimat berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku merujuk kepada KUHAP, karena selain KUHAP tidak ada lagi hukum acara pidana lain yang berlaku di Indonesia secara umum. Hal tersebut berarti bahwa terhadap tindak pidana korupsi, harus dilakukan penuntutan menurut pasal 137 sampai 144 KUHAP oleh penuntut umum, dalam hal ini oleh Jaksa.

Dengan demikian, Kejaksaan tetap memiliki yurisdiksi dalam pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam hal ini didasarkan pada posisi sentral dari Kejaksaan sebagai pengendali perkara, yaitu untuk menentukan apakah suatu perkara dapat atau tidak diajukan ke persidangan.

- F. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan

Dalam konteks penegakan Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (P3H), terdapat substansi hukum yang memberikan kewenangan kepada Kejaksaan untuk melakukan Penyidikan berdasarkan ketentuan Pasal 39 huruf b yang menyatakan:
Pasal 39:

“Untuk mempercepat penyelesaian perkara perusakan hutan:

- a. penyidik wajib menyelesaikan dan menyampaikan berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 60 (enam puluh) hari sejak dimulainya penyidikan dan dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari;*
- b. dalam hal hasil penyidikan belum lengkap, penuntut umum wajib melakukan penyidikan paling lama 20 (dua puluh) hari dan dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari;*

- c. *penuntut umum wajib melimpahkan perkara ke pengadilan paling lama 25 (dua puluh lima) hari terhitung sejak selesai penyidikan.”*

Ketentuan tersebut di atas merupakan suatu terobosan hukum konkrit yang apabila diterapkan maka akan mempercepat penyelesaian perkara. Ketentuan tersebut juga mengandung fungsi kontrol dari Jaksa Penuntut Umum sebagai pengejawantahan asas *Dominus Litis*. Percepatan penyelesaian penyidikan melalui Penyidikan Lanjutan sejalan dengan Asas Peradilan yang Sederhana, Cepat, dan Biaya Ringan sebagaimana ketentuan dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Pasal 2 ayat (4):

“Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan.”

Penjelasan:

*“Asas Sederhana mengandung arti pemeriksaan dan penyelesaian perkara dilakukan dengan cara yang efisien dan efektif. Asas cepat, berkaitan dengan waktu penyelesaian yang tidak berlarut-larut. Asas cepat ini terkenal dengan adagium *justice delayed justice denied*, bermakna proses peradilan yang lambat tidak akan memberi keadilan kepada para pihak. Asas biaya ringan mengandung arti biaya perkara dapat dijangkau oleh masyarakat.”*

Penyidikan merupakan bagian proses dari Penuntutan, sehingga proses penanganan perkara merupakan satu kesatuan dalam suatu rangkaian yang utuh sejak saat proses penyelidikan/penyidikan sampai dengan eksekusi. Sebagai bahan pertimbangan, praktik penyidikan yang merupakan bagian dari penuntutan yang berlaku di beberapa negara adalah sebagai berikut:

1. Di negara *civil law system* (Belanda), telah memberikan suatu pemahaman bahwa penuntutan pada hakikatnya dimulai sejak jaksa atas permintaan polisi yang sedang menyidik atau atas inisiatifnya berdasarkan jabatan secara *ex-officio* meminta penahanan tersangka kepada hakim komisaris. Di samping itu, ruang lingkup penuntutan yang dipraktikkan di Belanda dimulai sejak jaksa meminta hakim komisaris melakukan penyidikan hingga ke akhir putusan hakim persidangan (*einduitspraak*). Oleh karena itu, penyerahan perkara oleh jaksa ke pengadilan hanyalah merupakan salah satu bagian dari tindakan dari penuntutan (*vervolgingshandeling*) dalam tahap penuntutan

2. Di negara *common law system* (Amerika Serikat), ruang lingkup penuntutan dimulai sejak pengumpulan alat bukti dan berakhir saat terdakwa dihadapkan kepada hakim. Jadi, tahapan pelaksanaan penuntutan telah berjalan sejak polisi melakukan pengumpulan alat bukti sampai penyerahan perkara ke pengadilan ataupun penuntut umum sebagai pemilik perkara mengakhiri perkaranya untuk menghentikan penuntutan.

Berdasarkan praktik penegakan hukum pada kedua sistem hukum di dunia (*civil law and common law system*) tersebut, ruang lingkup penuntutan sudah dimulai dari tahapan pengumpulan alat-alat bukti, atau yang biasa disebut dengan kegiatan penyidikan sampai dengan eksekusi. Hal ini menunjukkan bahwa penyidikan bukan merupakan kegiatan yang berdiri sendiri, melainkan suatu proses hukum yang ditujukan untuk menuntut (*investigation to prosecution*). Berbeda halnya dengan kegiatan penyelidikan yang merupakan tindakan kepolisian untuk menganalisis terhadap suatu fakta-fakta sosial, seperti dapat atau tidaknya dilanjutkan ke tahap penyidikan. Dalam kegiatan penyelidikan tidak dikenal adanya upaya paksa karena hal tersebut merupakan *police discretion* dalam ranah keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas). Sementara penyidikan sebagai penuntutan merupakan *prosecutor discretion* dalam ranah penegakan hukum sehingga tindakannya bersifat "*pro justitia*" yang memiliki upaya paksa (penggeledahan, penyitaan, dan penahanan), serta berwenang untuk menghentikan penuntutan ketika tidak cukup alat bukti atau perkaranya tidak layak dilimpahkan ke persidangan.

Dalam penyidikan lanjutan dimungkinkan ditemukannya tersangka dan alat bukti lain, sehingga atribut penyidikan melekat pula untuk penyidikan lanjutan. Tidak jarang fakta-fakta yang terungkap dalam proses persidangan berbeda dengan fakta-fakta yang berada di dalam berkas perkara. Dengan adanya perbedaan fakta tersebut, JPU seperti terjebak dan tidak ada pilihan lain selain mempertahankan fakta-fakta yang ada di berkas perkara untuk menjadi fakta di dalam persidangan. Adapun karya hasil pekerjaan penyidik yang dilakukan akan menjadi tanggung jawab JPU di persidangan. Namun Penyidik sering kali menyembunyikan fakta-fakta hukum yang seharusnya ada dalam berkas perkara. Dengan adanya penyidikan lanjutan, maka kontrol dari JPU terhadap perkara akan semakin kuat. Tidak ada lagi fakta-fakta

yang disembunyikan oleh penyidik, terlebih jika ada pihak yang seharusnya menjadi tersangka namun dikaburkan keterangannya dalam berkas perkara. Hal ini tentu tidak akan terjadi lagi. Dengan demikian keadilan hukum akan terwujud dengan proses penegakan hukum yang terkontrol.

G. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Menurut Undang-Undang Nomor Pengadilan Hak Asasi Manusia, Kejaksaan adalah penyidik perkara pelanggaran HAM yang berat dan Komnas HAM adalah penyelidik. Tugas penyidik menurut KUHAP adalah, “Mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

Dengan demikian, Kejaksaan juga merupakan salah satu lembaga penegak hukum yang tidak hanya memiliki peran dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme, namun juga dalam proses penegakan hak asasi manusia. Sehingga, Kejaksaan turut berkontribusi dalam memberikan jaminan perlindungan dan penegakan hukum atas pelanggaran HAM, yang dianggap sebagai ciri yang mutlak harus ada pada setiap negara yang disebut sebagai negara hukum (*rechstaat*).

Kejaksaan juga dapat melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu, seperti tindak pidana korupsi dan tindak pidana pelanggaran HAM berat. Bahkan fungsi penyidikan dalam perkara pelanggaran HAM Berat juga diakui secara universal dan diatur secara tegas dalam Pasal 53 ayat (1) *United Nations Rome Statute of the International Criminal Court* 1998 (Statuta Roma) yang menyatakan bahwa penyidik perkara pelanggaran HAM Berat adalah Jaksa, sehingga apabila kewenangan tersebut dilakukan oleh lembaga negara lain, maka Pengadilan berhak untuk menolak kasus tersebut.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa Penyidikan dan Penuntutan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Jaksa Agung.

Pasal 21 ayat (1):

“Penyidikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Jaksa Agung.”

Pasal 23 ayat (1):

“Penuntutan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Jaksa Agung.”

Kejaksaan sebagai salah lembaga penegak hukum yang tidak hanya memiliki peran dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme, namun juga dalam proses penegakan hak asasi manusia. Sehingga, Kejaksaan turut berkontribusi dalam memberikan jaminan perlindungan dan penegakan hukum atas pelanggaran HAM, yang dianggap sebagai ciri yang mutlak harus ada pada setiap negara yang disebut sebagai negara hukum (*rechstaat*).

- H. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 tentang Pencabutan “*Regelling op de Staat van Oorlog en Beleg*” dan Penetapan Keadaan Bahaya

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 mengatur mengenai keadaan darurat. Pasal 1 ayat (1) mengatur bahwa Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang apabila:

- a. keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat di atasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
- b. timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
- c. hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

Dalam keadaan darurat tersebut, Presiden dapat mengangkat menteri pejabat lain jika dipandang perlu. Di daerah-daerah,

penguasaan keadaan darurat sipil dilakukan oleh kepala daerah serendah-rendahnya dari kabupaten/kota selaku penguasa darurat sipil daerah yang daerah hukumnya ditetapkan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang. Kepala daerah tersebut dibantu oleh suatu badan yang terdiri dari:

- a. Seorang komandan militer tertinggi dari daerah yang bersangkutan;
- b. Seorang kepala polisi dari daerah yang bersangkutan;
- c. Seorang kepala kejaksaan dari daerah yang bersangkutan.

Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa Kejaksaan memiliki peran dan tugas dalam penyelenggaraan negara dalam keadaan darurat. Kepala Kejaksaan di daerah bertindak sebagai pengawas dalam pelaksanaan keadaan darurat tersebut.⁷⁶

⁷⁶ Bahwa dalam penyelenggaraan keadaan darurat ini dan pelaksanaan upaya paksa lainnya. Kejaksaan harus merujuk pada ketentuan antara lain: Undang Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi PBB tentang Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Konvensi Wanita), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan *Convention Against Torture And Other Cruel, Inhuman Or Degrading Treatment Or Punishment* (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia), Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan *ILO Convention Nomor 182 Concerning The Prohibition And Immediate Action For The Elimination Of The Worst Forms Of Child Labour* (Konvensi ILO Nomor 182 Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak), Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pengesahan *Optional Protocol To The Convention On The Rights Of The Child On The Involvement Of Children In Armed Conflict* (Protokol Opsional Konvensi Hak-Hak Anak Mengenai Keterlibatan Anak Dalam Konflik Bersenjata), Undang-Undang Nomor 17 tahun 2016 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menjadi Undang-Undang.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Kekuasaan penuntutan di Indonesia dilaksanakan oleh Kejaksaan di mana Jaksa Agung sebagai pimpinan yang mengendalikan tugas, fungsi dan wewenang Kejaksaan. Meskipun Kejaksaan memiliki tugas utama di bidang penuntutan yang dilaksanakan secara bebas dan merdeka, namun Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan yang memiliki kewajiban untuk turut aktif dalam menyelenggarakan pemerintahan. Kejaksaan diharapkan mampu terlibat sepenuhnya dalam pembangunan di segala aspek, serta wajib untuk turut menjaga keutuhan serta kedaulatan bangsa dan negara, menjaga dan menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara, melindungi kepentingan masyarakat, serta berpartisipasi aktif dalam perkembangan hukum antarnegara dan internasional.

Fungsi jaksa dalam melakukan penuntutan merupakan fungsi *magistraat*, fungsi jaksa dalam mewakili negara/pemerintahan dalam proses peradilan disebut *openbaar minister*, dan fungsi jaksa dalam pemerintahan disebut *officer van justitie*. Hal ini menjadikan jaksa memiliki kekhususan yang berbeda dengan aparatur sipil negara lainnya. Hal tersebut semata-mata untuk menegakkan prinsip-prinsip negara hukum demokratis. Konsistensi untuk menegakkan prinsip-prinsip negara hukum demokratis ditindaklanjuti dengan langkah legislatif melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI. Namun demikian, Undang-Undang 11 Tahun 2021 tersebut belum mengakomodir pergeseran paradigma pemidanaan (*Vide UU 1/2023 tentang KUHP*) yang mana paradigma pemidanaan bergeser dari Keadilan Retributif menjadi Keadilan Restoratif.

Pendalaman keadilan restoratif hakikatnya tidak terlepas dari tumbuh berkembangnya konsep pemidanaan dalam hukum pidana. Pertama, sejak awal mula berkembangnya pemahaman retributif dari doktrin romawi "*poena sous tenere debet actors et non alios*" yang berarti penghukuman hanya untuk yang bersalah saja, bukan yang lainnya

(tidak bersalah). Ini merupakan hukuman tertua yang mana individu yang telah melakukan kejahatan dibenarkan untuk diberikan hukuman dan hukuman tersebut. Menurut pemahaman ini juga, maka setiap orang yang bersalah seharusnya:

Pertama, semua yang dihukum karena melakukan kesalahan atau kejahatan berhak mendapatkan hukuman; (1) Hanya mereka yang melakukan kesalahan atau kejahatan yang pantas dihukum; (2) Beratnya hukuman tidak boleh kurang dari beratnya kejahatan; (3) Beratnya hukuman tidak boleh lebih besar dari beratnya kejahatan.

Kedua, yaitu pembedaan sebagai Perlindungan Masyarakat. Pemahaman ini mengasumsikan bahwa negara memiliki kewajiban untuk melindungi masyarakat dari bahaya di masa yang akan datang, melalui pembatasan kebebasan, pergerakan, atau kemampuan pelaku untuk mencegah mereka melakukan kesalahan lebih lanjut.

Ketiga, pembedaan dilihat dari berdasarkan apa yang akan dicapai di masa yang akan datang. Konsep ini mengartikan bahwa derita dari hukuman yang dirasakan oleh pelakunya sebanding dengan manfaat sosial yang dicapai yang diharapkan dapat mencegah pelaku mengulangi perbuatannya. Dengan kata lain, apabila penerapan pidana menghalangi orang untuk melakukan kejahatan maka masyarakat umum dapat menikmati rasa aman dan aman yang lebih besar.

Selanjutnya, pembedaan untuk mengubah kepribadian pelaku. Konsep ini mengedepankan bahwa hukuman dapat mencegah kejahatan di masa yang akan datang dengan memperbaiki perilaku pelaku individu. Pada pokoknya menurut pemahaman ini perilaku kriminal bukanlah pilihan rasional, tetapi ditentukan oleh tekanan sosial, kesulitan psikologis. *Terakhir, Keadilan Restoratif atau pemulihan.* pembedaan reparasi dalam peradilan pidana didasarkan pada gagasan bahwa kejahatan harus diperbaiki dengan mewajibkan pelanggar menebus kerugian korban untuk memperbaiki kesalahan yang telah mereka lakukan. Oleh karena itu, restitusi dan kompensasi kepada korban, keluarga atau komunitas mereka, harus menjadi tujuan utama peradilan pidana.

Prinsip pemulihan ini mengedepankan pemulihan kepada korban yang menderita akibat kejahatan dengan memberikan ganti rugi kepada korban, perdamaian, pelaku melakukan kerja sosial maupun kesepakatan-kesepakatan lainnya. Hukum yang adil di dalam keadilan

restoratif tentunya tidak berat sebelah, tidak memihak, tidak sewenang-wenang, dan hanya berpihak pada kebenaran sesuai aturan perundang-undangan yang berlaku serta mempertimbangkan kesetaraan hak kompensasi dan keseimbangan dalam setiap aspek kehidupan.

Prinsip pemulihan atau keadilan restoratif ini memiliki keidentikan konsep dengan Sila Pancasila sebagai dasar filosofis bangsa. Dikatakan demikian sebab konsep itu merupakan tujuan utama dalam hukum adat sehingga sesuai dengan nilai-nilai budaya bangsa Indonesia yang sangat mengutamakan kedamaian, harmoni dan keseimbangan kosmis. Adapun penekanannya adalah keadilan restoratif selaras dengan nilai-nilai Pancasila khususnya Sila Kedua “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab” yang mengandung nilai-nilai kemanusiaan untuk diperlakukan sama dimuka hukum. Konsep ini membantu mengaktualisasikan Sila Keempat “Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan dan Perwakilan”, sebab proses dari keadilan restoratif ini dicapai melalui musyawarah untuk mufakat dalam penyelesaian masalah.

Dengan demikian, diperlukan berbagai upaya mengoptimalkan penerapan keadilan restoratif oleh Kejaksaan dalam bentuk undang-undang guna mewujudkan penegakan hukum yang berkeadilan, berkepastian hukum dan bermanfaat, khususnya bagi masyarakat pencari keadilan. Terlebih dalam memastikan tercapainya tujuan bernegara sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 yaitu melindungi segenap Bangsa Indonesia, melalui penegakan hukum yang berperspektif korban, menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak asasi manusia.

B. Landasan Sosiologis

Sistem pemidanaan yang berorientasi pada pemenjaraan berdampak pada padatnya Rutan/Lapas, yang menimbulkan dampak buruk lainnya. Berdasarkan data hasil penelitian Ditjenpas bersama dengan *Center of Detention Studies (CDS)* yang dirilis pada bulan September 2022, diketahui terdapat kelebihan kapasitas sebanyak 144.253 orang narapidana yang berada di lembaga pemasyarakatan di Indonesia, yaitu dari kapasitas hunian Lapas sebanyak 132.107 orang dalam kenyataannya saat ini dihuni oleh sebanyak 276.360 orang atau

lebih dari dua kali lipat dari tingkat hunian normal.⁷⁷ Sebagai bahan perbandingan, data World Prison Brief yang dirilis pada bulan Oktober 2022 menunjukkan tingkat keterisian Lapas di Indonesia mencapai 275.518 orang atau sebanyak 208.6% dari kapasitas hunian sebesar 132.107 di 526 Lapas yang ada di Indonesia.⁷⁸ Sejalan dengan hal tersebut, world population review menempatkan Indonesia pada urutan ke-8 negara dengan tingkat hunian terbanyak di Indonesia dengan jumlah hunian sebesar 266,259 orang atau dibawah Amerika Serikat (2,068,800), Cina (1,690,000), Brazil (811,707), India (478,600), Rusia (471,490), Thailand (309,282) dan Turki (291,198). Posisi Indonesia tersebut berada di atas Meksiko (220,866) dan Iran (189,000).⁷⁹ Dengan kondisi tersebut, maka apabila tidak segera diambil langkah-langkah untuk memperbaiki sistem peradilan pidana di Indonesia maka diperkirakan pada tahun 2025 jumlah penghuni Lapas di Indonesia dapat mencapai kelebihan 311.534 orang sehingga terdapat kelebihan kapasitas sebanyak 179.427 orang narapidana atau 136 persen. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, setidaknya perlu pembangunan 179 lapas baru dengan biaya pembangunan diperkirakan mencapai Rp. 35,8 triliun, belum termasuk biaya makan narapidana sebesar Rp. 10,3 triliun sampai dengan tahun 2025.

Ada banyak penelitian tentang dampak kepadatan penjara baik terhadap narapidana, keluarga narapidana, maupun terhadap pegawai penjara. Sebagai contoh, bahwa kepadatan penjara yang berlebihan menyebabkan peningkatan tingkat stres di antara narapidana dan kekerasan di penjara. Dampak kepadatan berlebih seperti di atas berdampak langsung pada kehidupan sehari-hari narapidana khususnya penurunan kualitas layanan dasar seperti makanan, air bersih dan sanitasi, serta beberapa penyakit yang dapat diobati (seperti ISPA, kudis, dan penyakit kulit lainnya) dapat menjadi endemik. Karena kualitas makanan dan layanan dasar lainnya yang buruk tersebut, maka narapidana memenuhi kebutuhan mereka tersebut dan mengurangi derita tambahan misalnya dengan membayarkan sejumlah

⁷⁷ <https://news.detik.com/berita/d-6304842/peneliti-temukan-lapas-di-ri-over-kapasitas-terbanyak-napi-narkotika>.

⁷⁸ <https://www.prisonstudies.org/country/indonesia>.

⁷⁹ <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/incarceration-rates-by-country>.

uang kepada petugas penjara atau narapidana lain untuk mendapat perlakuan yang lebih baik.

Dampak dari pemenjaraan juga dirasakan oleh keluarga narapidana. Selain kehilangan pendapatan untuk keluarga (jika pelakunya merupakan pencari nafkah utama, keluarga juga perlu mengeluarkan biaya untuk memenuhi kebutuhan keluarga yang dipenjara. Kemudian dampak lainnya yang dirasakan antara lain kehilangan aset dan hutang yang meningkat. Di samping faktor di atas, masyarakat mendukung penerapan keadilan restoratif dalam penyelesaian perkara pidana. Hal ini Berdasarkan survei penelitian yang dilakukan oleh Komnas HAM bahwa sebesar 85,2% responden mendukung penerapan keadilan restoratif untuk menghentikan perkara pidana yang tidak perlu serta kejahatan yang sifatnya ringan.

Bahwa secara garis besar dalam kaca mata sosiologis terdapat tiga perspektif yang menguatkan perlunya keadilan restoratif ini. Pertama, keadilan restoratif memperkuat kohesi sosial antar anggota masyarakat. Kedua, memotivasi jaksa untuk terlibat dalam tujuan keadilan, yaitu pemulihan bagi mereka yang membutuhkannya. Ketiga, penerapan proses keadilan restoratif akan mendorong perilaku pelaku untuk menyesali perbuatan dan kerugian yang ditimbulkannya termasuk bagaimana ia harus memperbaiki dirinya.

C. Landasan Yuridis

Kedudukan, peran, dan fungsi lembaga kejaksaan sangat sentral dan strategis dalam sebuah negara. Kejaksaan menjalankan fungsi dan peran sebagai organ utama negara (*main state's organ*) dalam mewujudkan tujuan negara melalui penegakan hukum. Dalam bidang pidana, Kejaksaan merupakan pemegang kendali penanganan perkara pidana (*dominus litis*). Jaksa Agung adalah *Procureur Generaal/Parket Generaal* yakni Penyidik, Penuntut Umum, dan Eksekutor tertinggi di suatu negara. Selain itu, dalam penerapan penuntutan juga dikenal asas oportunitas yakni suatu kewenangan untuk menentukan perkara layak atau tidaknya dilimpahkan ke pengadilan berdasarkan pertimbangan keadilan dan kepentingan umum, yang mana dalam perkembangannya Kejaksaan turut menjadikan keadilan restoratif sebagai pelaksanaan dari asas oportunitas.

Keadilan restoratif adalah proses yang melibatkan secara bersama-sama pihak-pihak yang berselisih dan bagaimana mengatasi akibat dari suatu kejahatan atau tindak pidana. Pendekatan keadilan restoratif merupakan proses keadilan yang menekankan pemenuhan kebutuhan dan keselamatan korban berbasis musyawarah. Tujuan utama keadilan restoratif adalah untuk mereparasi kerugian korban, pengakuan pelaku atas kerugian akibat tindak pidana yang dilakukan, rekonsiliasi antara korban, pelaku dan masyarakat, reintegrasi pelaku dan melalui penyelesaian konflik secara damai.

Penerapan keadilan restoratif di lembaga Kejaksaan hanya dibuat dalam level Peraturan Internal, yakni melalui Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Penuntut Umum berwenang menutup perkara demi kepentingan hukum yang dilakukan dalam hal adanya penyelesaian perkara di luar pengadilan. Penyelesaian dengan konsep ini adalah dengan adanya pemulihan kembali keadaan semula dengan menggunakan pendekatan Keadilan Restoratif sehingga atas dasar ini Penuntut Umum akan menghentikan penuntutan. Untuk penghentian penuntutan ini oleh Penuntut Umum, akan mengajukan permohonan secara berjenjang kepada Kepala Kejaksaan Tinggi, dan diekspose bersama Jaksa Agung Muda Pidana Umum. Khusus untuk tindak pidana narkoba, dengan terbitnya Pedoman Nomor 18 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Penanganan Perkara Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkoba Melalui Rehabilitasi Dengan Pendekatan Keadilan Restoratif Sebagai Pelaksanaan Asas Dominus Litis Jaksa, maka penanganan tindak pidana narkoba dengan parameter tertentu dapat diselesaikan berdasarkan keadilan restoratif.

Terlepas dari landasan kebijakan yang diterbitkan lembaga Kejaksaan dalam mengakomodir proses keadilan restoratif sesuai dengan kewenangannya, terdapat sebuah kebutuhan untuk meletakkan dasar yang kuat bagi penerapan keadilan restoratif oleh jaksa dalam level undang-undang. Hal ini mengingat asas legalitas dalam hukum acara pidana yang mempersyaratkan hukum acara pidana diatur dalam bentuk Undang-Undang dan sebaliknya tidak dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Di lain sisi, belum adanya sebuah landasan undang-undang yang menjadi dasar pelaksanaan keadilan restoratif oleh Kejaksaan kurang mencerminkan

kepastian hukum bagi masyarakat. Oleh karena itu, diharapkan implementasi keadilan restoratif yang dilaksanakan oleh lembaga Kejaksaan selama ini pengaturannya dapat ditingkatkan dari level Peraturan Kejaksaan menjadi undang-undang guna memberikan kepastian hukum bagi pencari keadilan.

Selain itu, perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI dilakukan dalam rangka memberikan bentuk terhadap penyelesaian perkara di luar pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 132 UU 1/2023 (KUHP Baru) serta mediasi penal yang diatur dalam Pasal 30 huruf d UU 11/2011 (Kejaksaan), sekaligus mempertegas kembali kewenangan Kejaksaan dalam penyelesaian perkara di luar pengadilan yang salah satunya dilakukan melalui mekanisme keadilan restoratif. Penegasan tersebut dianggap perlu dan mendesak untuk menghindari potensi ketidakpastian hukum terhadap berbagai mekanisme penyelesaian perkara di luar pengadilan yang berkembang dewasa ini termasuk penerapan keadilan restoratif di Indonesia. Di sisi lain perlu menegaskan pula kedudukan kewenangan negara dalam melakukan penuntutan perkara pidana dalam kerangka keadilan restoratif, sesuai dengan prinsip-prinsip universal yang terlembaga dalam *United Nations Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters*.

Penyelesaian perkara melalui keadilan restoratif yang dilakukan oleh Kejaksaan juga dilakukan dalam rangka menjalankan prinsip diskresi penuntutan (*prosecutorial discretion*). Dalam *UN Guideline*, jaksa harus mempertimbangkan dengan saksama untuk tidak melakukan penuntutan dengan penuh penghormatan terhadap hak-hak tersangka dan korban dalam rangka meringankan beban pengadilan yang berlebihan, sekaligus untuk menghindari stigmatisasi penahanan, dakwaan dan hukuman pra-persidangan, serta kemungkinan dampak buruk dari hukuman penjara. Dalam konteks penyelesaian keadilan restorative, Jaksa dapat menimbang untuk tidak melakukan penuntutan terhadap perkara yang sudah diselesaikan melalui mekanisme keadilan restoratif, dengan menerbitkan Surat Keputusan tidak melakukan penuntutan sebagai bagian integral dari prinsip *prosecutorial discretion*.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN

A. Sasaran

Sasaran yang akan diwujudkan dengan penyusunan Rancangan Undang-Undang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia diperlukan dalam rangka memberikan bentuk terhadap penyelesaian perkara di luar pengadilan sebagaimana diatur dalam KUHP serta mediasi penal yang diatur dalam UU Kejaksaan 11/2011, sekaligus mempertegas kembali kewenangan Kejaksaan dalam penyelesaian perkara di luar pengadilan yang salah satunya dilakukan melalui mekanisme keadilan restoratif. Penegasan tersebut dianggap perlu dan mendesak untuk menghindari potensi ketidakpastian hukum terhadap berbagai mekanisme penyelesaian perkara di luar pengadilan yang berkembang dewasa ini termasuk penerapan keadilan restoratif di Indonesia. Di sisi lain perlu menegaskan pula kedudukan kewenangan negara dalam melakukan penuntutan perkara pidana dalam kerangka keadilan restoratif, sesuai dengan prinsip-prinsip universal yang terlembaga dalam *United Nations Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters*.

Penyelesaian perkara melalui keadilan restoratif yang dilakukan oleh Kejaksaan dilakukan dalam rangka menjalankan prinsip diskresi penuntutan (*prosecutorial discretion*). Dalam UN Guideline, jaksa harus mempertimbangkan dengan saksama untuk tidak melakukan penuntutan, dengan penuh penghormatan terhadap hak-hak tersangka dan korban. Untuk tujuan ini, Negara-negara harus sepenuhnya mengeksplorasi kemungkinan mengadopsi skema pengalihan tidak hanya untuk meringankan beban pengadilan yang berlebihan, tetapi juga untuk menghindari stigmatisasi penahanan, dakwaan dan hukuman pra-persidangan, serta kemungkinan dampak buruk dari hukuman penjara. Dalam konteks penyelesaian keadilan restorative, Jaksa dapat menimbang untuk tidak melakukan penuntutan terhadap perkara yang sudah diselesaikan melalui mekanisme keadilan restoratif, dengan menerbitkan Surat Keputusan tidak melakukan penuntutan sebagai bagian integral dari prinsip *prosecutorial discretion*.

Selain itu, sasaran yang akan diwujudkan dengan penyusunan Rancangan Undang-Undang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dalam rangka memperkuat penerapan keadilan restoratif yang saat ini sudah berjalan di Kejaksaan guna mewujudkan penegakan hukum yang berkeadilan, berkepastian hukum dan bermanfaat, khususnya bagi masyarakat pencari keadilan. Terlebih dalam memastikan tercapainya tujuan bernegara sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 yaitu melindungi segenap Bangsa Indonesia, melalui penegakan hukum yang berperspektif korban, menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak asasi manusia.

B. Jangkauan

Sebagaimana diuraikan di atas, salah satu tujuan penyusunan Rancangan Undang-Undang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia bertujuan untuk memantapkan pelaksanaan keadilan restoratif oleh lembaga Kejaksaan agar sejalan dengan prinsip-prinsip dasar yang tertuang dalam *United Nations Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters*.

Adapun *United Nations Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters* pada dasarnya membagi program keadilan restoratif dalam dua indikator yaitu:

- a. Proses restoratif yaitu proses di mana korban dan pelaku serta (jika dianggap perlu) pihak-pihak lain atau masyarakat yang terdampak dari sebuah perbuatan pidana, secara bersama-sama berpartisipasi aktif dalam penyelesaian permasalahan-permasalahan yang timbul dari perbuatan pidana tersebut, biasanya dengan bantuan seorang fasilitator. Proses ini dapat berupa mediasi, konsiliasi, musyawarah ataupun siklus penjatuhan pidana.
- b. Hasil restoratif yaitu kesepakatan yang dicapai sebagai hasil dari proses restoratif, antara lain berupa reparasi (perbaikan/pemulihan), restitusi (ganti kerugian) dan kerja sosial yang bertujuan untuk mempertemukan kebutuhan dan tanggung jawab individu dan kolektif dari pihak-pihak yang terdampak dari sebuah perbuatan pidana dan menyatukan kembali pelaku dan korban.

Berkenaan dengan proses restoratif, maka terdapat sejumlah pihak yang perlu diidentifikasi keterlibatannya dalam proses restoratif yaitu korban, pelaku dan individu lain atau kelompok masyarakat yang terdampak oleh sebuah perbuatan pidana. Di lain sisi perlu pula diberikan definisi tentang fasilitator, yaitu mereka yang berperan memfasilitasi partisipasi dari pihak-pihak yang terlibat dalam proses restoratif secara adil dan tidak memihak.

Selanjutnya *United Nations Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters* juga mengatur beberapa hal mendasar yang perlu diperhatikan dalam penerapan keadilan restoratif oleh jaksa sebagai berikut:

1. Program keadilan restoratif dapat dilakukan pada setiap tingkat pada system peradilan pidana sesuai dengan hukum nasional masing-masing;
2. Proses restoratif hanya dapat dilakukan apabila terdapat bukti-bukti yang cukup untuk mempersangkakan/mendakwa pelaku serta adanya persetujuan pelaku dan korban untuk melakukan proses restoratif secara sukarela dan tanpa paksaan. Korban dan pelaku setiap waktu dapat menarik kembali kesepakatan tersebut. Kesepakatan harus diperoleh secara sukarela dan hanya memuat kewajiban yang rasional dan berimbang.
3. Korban dan pelaku harus terlebih dahulu sepakat terhadap fakta-fakta dasar dari perbuatan pidana yang dipersangkakan/didakwakan, sebagai dasar partisipasi mereka dalam proses restoratif. Partisipasi pelaku tidak dapat digunakan sebagai bukti pengakuan akan kesalahannya dalam proses penanganan perkara di tahap selanjutnya.
4. Perbedaan-perbedaan yang berujung pada adanya ketidakseimbangan kedudukan, demikian juga perbedaan budaya diantara para pihak, harus menjadi pertimbangan dalam setiap perkara, termasuk dalam pelaksanaan proses restoratif.
5. Apabila proses restoratif tidak berhasil atau tidak dapat dilakukan, maka perkara harus diserahkan kembali kepada pejabat penegak hukum yang berwenang dan keputusan harus segera diambil untuk melanjutkan penanganan perkara tersebut tanpa penundaan. Dalam perkara tersebut, maka pejabat penegak hukum harus mampu mendorong pelaku untuk mempertanggungjawabkan

perbuatannya terhadap korban dan kelompok masyarakat terdampak, serta mengintegrasikan kembali korban dan pelaku ke tengah-tengah masyarakat

Ketentuan-ketentuan umum tersebut di atas, oleh *United Nations Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters* kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam 5 (lima) lingkup pengaturan yang harus ada dalam penyusunan peraturan perundang-undangan tentang keadilan restoratif di masing-masing negara, yaitu:

- a. Syarat-syarat bagi sebuah perkara untuk dapat diterapkan program keadilan restoratif;
- b. Penanganan perkara pasca proses restoratif;
- c. Kualifikasi, pelatihan dan asesmen terhadap fasilitator proses restoratif;
- d. Pengadministrasian program keadilan restoratif;
- e. Standar kompetensi dan kode etik yang mengatur pelaksanaan program keadilan restoratif;

Sejumlah instrumen dalam rangka menjamin aspek keadilan antara pelaku dan korban dalam proses restoratif yang harus diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang keadilan restoratif, sebagai berikut:

- a. Korban dan Pelaku harus memiliki hak untuk berkonsultasi dengan penasihat hukum mengenai proses restoratif, dan apabila perlu hak untuk didampingi penterjemah. Bagi korban atau pelaku anak-anak, harus memiliki hak untuk didampingi orang tua atau pengampunya.
- b. Sebelum memberikan persetujuan untuk berpartisipasi dalam proses restoratif, korban dan pelaku harus diberitahukan mengenai hak-hak mereka, tujuan dari proses dan akibat yang mungkin timbul dari keputusan untuk berpartisipasi tersebut;
- c. Partisipasi korban dan pelaku dalam proses restoratif maupun keputusan untuk menerima hasil restoratif tidak boleh dilakukan berdasarkan paksaan atau bujuk rayu yang dilakukan dengan cara-cara yang tidak dibenarkan;
- d. Diskusi dalam proses restoratif yang dilakukan secara tertutup harus bersifat rahasia, dan tidak boleh dibuka kepada publik, kecuali atas persetujuan para pihak atau karena diwajibkan oleh dengan peraturan perundang-undangan;

- e. Hasil kesepakatan yang timbul dari program keadilan restoratif harus, jika dipandang perlu, dapat diawasi atau dimasukkan dalam keputusan atau ketetapan pengadilan. Jika hal tersebut dilakukan, maka hasil kesepakatan memiliki status dan kekuatan yang sama dengan keputusan atau ketetapan pengadilan lainnya dan dianggap sebagai penyelesaian perkara di luar pengadilan dan perkara tersebut
- f. Apabila proses restoratif tidak berhasil mencapai kesepakatan di antara para pihak, maka perkara tersebut harus diserahkan kembali kepada proses peradilan pidana yang ada dan keputusan untuk melanjutkan proses penanganan perkara yang diambil tanpa penundaan. Kegagalan untuk mencapai kesepakatan semata-mata tidak dapat digunakan untuk melanjutkan proses peradilan pidana.
- g. Kegagalan untuk melaksanakan kesepakatan yang dibuat dalam proses keadilan restoratif harus dirujuk kembali pada program keadilan restoratif yang melandasinya atau jika diatur dalam hukum nasional, dijadikan dasar untuk melanjutkan penanganan perkara dan keputusan yang melanjutkan perkara tersebut harus diambil tanpa penundaan. Kegagalan untuk melaksanakan kesepakatan, selain yang telah ditetapkan dalam keputusan atau ketetapan pengadilan, tidak dapat digunakan sebagai pembenaran untuk menjatuhkan hukuman yang lebih berat pada tahap penanganan perkara selanjutnya
- h. Fasilitator harus melakukan tugasnya secara tidak memihak, dengan memperhatikan dan menjunjung tinggi martabat para pihak. Dalam kapasitas tersebut, fasilitator harus menjamin bahwa para pihak saling menghargai satu sama lain dan membantu para pihak untuk menemukan penyelesaian di antara mereka
- i. Fasilitator harus memiliki pengetahuan yang baik tentang budaya lokal dan masyarakat, dan jika dianggap perlu, wajib mengikuti pelatihan dasar sebelum melaksanakan tugasnya sebagai fasilitator

C. Arah Pengaturan

Arah pengaturan yang hendak diwujudkan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang dapat memberikan kepastian hukum yang berkeadilan dan berkemanfaatan

bagi pelaku, korban dan masyarakat sebagai pihak-pihak yang terdampak dari sebuah peristiwa pidana tanpa meninggalkan kewenangan jaksa untuk dan atas nama kepentingan umum dalam menegakkan hukum yang berhati nurani demi menjamin tegaknya negara hukum Indonesia.

Dari aspek kepastian hukum, maka untuk pencegahan RJ disalahgunakan dan menjamin adanya kepastian hukum, seharusnya penyelesaian perkara berdasarkan RJ di tahap penuntutan menjadi proses yang wajib ditawarkan kepada pelaku/korban sebuah perdamaian para pihak.

Dari aspek keterpaduan sistem peradilan pidana, saat ini model penerapan RJ oleh Kepolisian dan Kejaksaan terlihat masih berdiri sendiri dan tidak terintegrasi. Karena itu, seyogyanya penerapan RJ yang dilakukan oleh penyidik melibatkan penuntut umum sebagai pihak yang turut terlibat dalam proses perdamaian yang dilakukan oleh korban dan pelaku, demikian juga sebaliknya dalam penerapan RJ di tahap penuntutan, pihak penyidik juga dilibatkan sebagai pihak yang menyaksikan proses perdamaianya.

Keterlibatan dan keterpaduan penyidik dan penuntut umum dalam proses RJ dalam tiap tahapan perlu dilakukan sebagai bentuk pengawasan horisontal mengingat SP3 dan SKP2 tersebut masih rawan dilakukan praperadilan, mengingat adanya Pasal 77 huruf a KUHAP yang berbunyi: “Pengadilan negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang a) sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan”.

Adapun para pihak yang dapat melakukan praperadilan yang diatur dalam Pasal 80 KUHAP adalah: “Permintaan untuk memeriksa sah atau tidaknya suatu penghentian penyidikan atau penuntutan dapat diajukan oleh penyidik atau penuntut umum atau pihak ketiga yang berkepentingan kepada Ketua pengadilan negeri dengan menyebutkan alasannya”.

Sebenarnya keterpaduan antara penyidikan dan penuntutan saat ini ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 132 ayat (1) UU No.1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yaitu : “dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan penuntutan adalah proses peradilan yang dimulai dari penyidikan”, artinya proses penyidikan

merupakan satu kesatuan dengan proses penuntutan dan tidak terpisahkan.

Dari aspek penyelesaian perkara di luar pengadilan, maka Rancangan Undang-Undang ini hendak memberikan landasan operasional bagi penerapan Pasal 132 ayat (1) KUHP yang mengatur bahwa Kewenangan penuntutan dinyatakan gugur jika: (g). telah ada penyelesaian di luar proses peradilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang. Penerapan RJ sebagai metode penyelesaian perkara di luar proses peradilan, telah mereformasi *criminal justice system* yang mengedepankan pemidanaan menjadi keselarasan antara kepentingan pemulihan korban dan pertanggungjawaban pelaku tindak pidana.

Selain itu, berdasarkan Pasal 30C huruf d Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI (UU Kejaksaan), Jaksa atau Penuntut Umum telah diberi kewenangan tambahan sebagai Mediator Penal, sehingga penyelesaian penanganan perkara dengan pendekatan keadilan restoratif dapat difungsikan sebagai pelaksanaan tugas dan kewenangan baru tersebut.

Selanjutnya pada bagian Penjelasan Umum UU Kejaksaan, pada pokoknya menyebutkan bahwa keberhasilan tugas Kejaksaan dalam melaksanakan penuntutan, tidak hanya diukur dari banyaknya perkara yang dilimpahkan ke pengadilan, namun termasuk juga dari banyaknya penyelesaian perkara di luar pengadilan melalui mediasi penal sebagai bentuk implementasi keadilan restoratif.

D. Ruang Lingkup Materi Muatan

Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia merupakan kebutuhan hukum yang mendesak bagi masyarakat serta dalam rangka meletakkan dasar yang kuat bagi penerapan keadilan restoratif oleh jaksa dalam level undang-undang, sekaligus menyesuaikan syarat-syarat pelaksanaan keadilan restoratif oleh jaksa sesuai dengan standar-standar internasional yang telah dituangkan dalam *United Nations Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters* serta memberikan kepastian hukum yang berkeadilan dan berkemanfaatan bagi pelaku, korban, dan masyarakat sebagai pihak-pihak yang terdampak dari sebuah peristiwa pidana tanpa meninggalkan

kewenangan jaksa untuk dan atas nama negara menegakkan hukum yang berhati nurani demi menjamin tegaknya negara hukum Indonesia.

Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia juga dilakukan dalam rangka memberikan bentuk terhadap penyelesaian perkara di luar pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 132 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana serta ketentuan mediasi penal yang diatur dalam Pasal 30 huruf d Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, sekaligus mempertegas kembali kewenangan Kejaksaan dalam penyelesaian perkara di luar pengadilan yang salah satunya dilakukan melalui mekanisme keadilan restoratif yang merupakan salah satu perwujudan dari diskresi penuntutan (*prosecutorial discretionary*).

Dalam melakukan penuntutan, Jaksa/Penuntut Umum adalah unsur utama dalam sistem peradilan dikarenakan ruang lingkup penuntutan adalah proses peradilan yang dimulai sejak dari penyidikan hingga pelaksanaan penetapan atau putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Untuk itu dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya Jaksa harus melindungi dan menghargai nilai-nilai kemanusiaan dan mendukung Hak Asasi Manusia, hal mana memberikan kontribusi dalam menjamin proses yang berkeadilan dan fungsi yang berjalan dengan baik dari sistem peradilan pidana. Jaksa juga mempunyai peran dalam melindungi masyarakat dari praktik budaya impunitas dan selain itu Jaksa juga berfungsi sebagai garda terdepan dari lembaga peradilan.

Sebagaimana keberlakuan suatu asas, walaupun tidak dicantumkan, asas tersebut berlaku bagi hukum yang masuk ke dalam lingkup asas tersebut, demikian pula halnya dengan asas-asas yang berkaitan dengan fungsi, tugas, dan kewenangan Jaksa tetap berlaku dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 maupun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021. Perubahan ini mencantumkan beberapa asas secara *expressis verbis* sebagai suatu penegasan keberlakuan asas tersebut.

Untuk terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, hukum di Indonesia harus dapat menjamin bahwa pembangunan dan seluruh aspeknya didukung oleh suatu kepastian

hukum yang berkeadilan. Untuk itu, Kejaksaan harus mampu untuk terlibat sepenuhnya proses pembangunan di segala aspek serta wajib untuk turut menjaga keutuhan serta kedaulatan bangsa dan negara, menjaga dan menegakkan kewibawaan Pemerintah dan Negara, melindungi kepentingan masyarakat serta berpartisipasi aktif dalam perkembangan dalam kancah perkembangan hukum antar negara dan internasional.

Dalam Undang-Undang ini, beberapa hal yang disempurnakan antara lain:

1. pengaturan kewenangan penyelesaian perkara di luar pengadilan berdasarkan keadilan restoratif;
2. penanganan tindak pidana yang menyebabkan kerugian perekonomian negara dan penggunaan denda damai dalam penyelesaian tindak pidana ekonomi;
3. pembentukan Badan Pemulihan Aset;
4. peran Kejaksaan dalam menjaga keutuhan serta kedaulatan negara dan bangsa turut serta dan berkontribusi dalam kondisi negara dalam keadaan bahaya, darurat sipil, maupun darurat militer, dan keadaan perang;
5. kewenangan kejaksaan dalam memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dan instansi pemerintah lainnya serta badan hukum publik atau badan usaha yang dimiliki sepenuhnya atau sebagian oleh Pemerintah; dan
6. kewenangan kejaksaan untuk melakukan penyidikan tindak pidana tertentu dimaksudkan untuk menampung beberapa ketentuan Undang-Undang yang memberikan kewenangan kepada kejaksaan untuk melakukan penyidikan.

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 298, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6755), diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 30 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

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 pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
 - d. melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan Undang-Undang;
 - e. melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik;
- (2) Di bidang perdata dan tata usaha negara serta ketatanegaraan, Kejaksaan dengan kuasa khusus bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara, di semua lingkungan peradilan, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah, maupun kepentingan umum berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Di bidang ketertiban dan ketenteraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:
 - a. peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - b. pengamanan kebijakan penegakan hukum;
 - c. pengawasan peredaran barang cetakan;
 - d. pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 - e. pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama; dan
 - f. penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

2. Ketentuan Pasal 30A diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 30A

- (1) Dalam pemulihan aset, Kejaksaan berwenang melakukan kegiatan penelusuran, pelacakan, perampasan, dan pengembalian aset perolehan tindak pidana dan aset lainnya kepada negara, korban, atau yang berhak.
- (2) Untuk melaksanakan ketentuan pada ayat (1) Kejaksaan membentuk Badan Pemulihan Aset.
- (3) Ketentuan mengenai pembentukan Badan Pemulihan Aset sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Kejaksaan.

3. Ketentuan Pasal 30C diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 30C

Selain melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 30A, dan Pasal 30B, Kejaksaan:

- a. menyelenggarakan kesehatan yustisial Kejaksaan;
 - b. turut serta dan aktif dalam pencarian kebenaran atas perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan konflik sosial tertentu demi terwujudnya keadilan;
 - c. turut serta dan aktif dalam penanganan perkara pidana yang melibatkan saksi dan korban serta proses rehabilitasi, restitusi, dan kompensasinya;
 - d. melakukan mediasi penal;
 - e. dapat memberikan keterangan sebagai bahan informasi dan verifikasi tentang ada atau tidaknya dugaan pelanggaran hukum yang sedang atau telah diproses dalam perkara pidana untuk menduduki jabatan publik atas permintaan instansi yang berwenang;
 - f. menjalankan fungsi dan kewenangannya di bidang keperdataan dan/atau bidang publik lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang;
 - g. melakukan sita eksekusi untuk pembayaran pidana denda dan uang pengganti;
 - h. melakukan penyadapan berdasarkan Undang-Undang khusus yang mengatur mengenai penyadapan dan menyelenggarakan pusat pemantauan di bidang tindak pidana; dan
 - j. turut serta dan berkontribusi dalam kondisi negara dalam keadaan bahaya, darurat sipil, maupun darurat militer, dan keadaan perang.
4. Di antara Pasal 30C dan Pasal 31 disisipkan 1 (satu) pasal yakni Pasal 30D yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 30D

- (1) Kejaksaan dalam melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dapat melakukan penyelesaian perkara di luar pengadilan.
- (2) Penyelesaian perkara di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian dari diskresi penuntutan serta kebijakan leniensi yang dilakukan dengan melibatkan pelaku, korban dan masyarakat yang terdampak dari perbuatan pidana dan hak negara untuk melakukan penuntutan perkara pidana atas nama kepentingan umum.
- (3) Penyelesaian perkara di luar pengadilan tersebut dilakukan melalui mediasi penal sebagai implementasi dari keadilan restoratif yang menyeimbangkan antara kepastian hukum yang adil dan kemanfaatan.
- (4) Penyelesaian perkara di luar pengadilan melalui mediasi penal berdasarkan keadilan restoratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) 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.
- (5) Penyelesaian perkara di luar pengadilan melalui mediasi penal sebagaimana dimaksud pada ayat (3) 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.
- (6) Dalam hal tercapainya kesepakatan penyelesaian perkara di luar pengadilan, maka Penuntut Umum dapat tidak melakukan penuntutan dengan alasan gugurnya kewenangan penuntutan, dan memberitahukan keputusan untuk tidak melakukan penuntutan tersebut kepada Pengadilan yang berwenang memeriksa perkara.
- (7) Pengadilan setelah menerima pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengeluarkan penetapan yang berisikan perintah kepada Penuntut Umum untuk melaksanakan kesepakatan penyelesaian perkara di luar pengadilan.
- (8) Ketentuan lebih lanjut penyelesaian perkara di luar pengadilan melalui mediasi penal sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) diatur dalam Peraturan Kejaksaan.
5. Ketentuan Pasal 34 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 34

Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada Presiden dan instansi pemerintah lainnya serta badan hukum publik atau badan usaha yang dimiliki sepenuhnya atau sebagian oleh Pemerintah.

6. Ketentuan Pasal 35 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 35

- (1) Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang:
- a. menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang Kejaksaan;
 - b. mengefektifkan penegakan hukum yang diberikan oleh Undang-Undang;
 - c. mengesampingkan perkara demi kepentingan umum;
 - d. mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam lingkup peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan agama, dan peradilan militer;
 - e. dapat mengajukan pertimbangan teknis hukum kepada Mahkamah Agung dalam pemeriksaan kasasi dalam lingkup peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan agama, dan peradilan militer;

- f. mencegah atau menangkal orang tertentu untuk masuk atau keluar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena keterlibatannya dalam perkara pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - g. mengoordinasikan, mengendalikan, dan melakukan penyelidikan, penyidikan, dan Penuntutan tindak pidana yang dilakukan bersama oleh orang yang tunduk pada peradilan umum dan peradilan militer;
 - h. sebagai penyidik dan Penuntut Umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap perkara tindak pidana pelanggaran hak asasi manusia yang berat;
 - i. mendelegasikan sebagian kewenangan Penuntutan kepada Oditur Jenderal untuk melakukan Penuntutan;
 - j. mendelegasikan sebagian kewenangan Penuntutan kepada Penuntut Umum untuk melakukan Penuntutan;
 - k. menangani tindak pidana yang menyebabkan kerugian negara berdasarkan hasil audit yang ditetapkan oleh lembaga pemeriksa keuangan negara, atau pejabat/lembaga lain yang ditunjuk oleh lembaga pemeriksa keuangan negara; dan
 - l. menggunakan denda damai dalam penyelesaian tindak pidana ekonomi berupa penghentian perkara di luar pengadilan dengan membayar sejumlah denda yang disetujui oleh Jaksa Agung berdasarkan standar dan/atau hasil audit yang ditetapkan oleh lembaga pemeriksa keuangan negara, atau pejabat/lembaga lain yang ditunjuk oleh lembaga pemeriksa keuangan negara.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendelegasian kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf i dan huruf j dan penggunaan denda damai dalam penyelesaian tindak pidana ekonomi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf l diatur dengan peraturan Kejaksaan.

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI dilakukan dalam rangka memberikan bentuk terhadap penyelesaian perkara di luar pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 132 UU 1/2023 (KUHP Baru) serta mediasi penal yang diatur dalam Pasal 30 huruf d UU 11/2011 (Kejaksaan), sekaligus mempertegas kembali kewenangan Kejaksaan dalam penyelesaian perkara di luar pengadilan yang salah satunya dilakukan melalui mekanisme keadilan restoratif. Penegasan tersebut dianggap perlu dan mendesak untuk menghindari potensi ketidakpastian hukum terhadap berbagai mekanisme penyelesaian perkara di luar pengadilan yang berkembang dewasa ini termasuk penerapan keadilan restoratif di Indonesia. Di sisi lain perlu menegaskan pula kedudukan kewenangan negara dalam melakukan penuntutan perkara pidana dalam kerangka keadilan restoratif, sesuai dengan prinsip-prinsip universal yang terlembaga dalam *United Nations Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters*.
2. Penyelesaian perkara melalui keadilan restoratif yang dilakukan oleh Kejaksaan dilakukan dalam rangka menjalankan prinsip diskresi penuntutan (*prosecutorial discretion*). Dalam *UN Guideline*, jaksa harus mempertimbangkan dengan saksama untuk tidak melakukan penuntutan dengan penuh penghormatan terhadap hak-hak tersangka dan korban dalam rangka meringankan beban pengadilan yang berlebihan, sekaligus untuk menghindari stigmatisasi penahanan, dakwaan dan hukuman pra-persidangan, serta kemungkinan dampak buruk dari hukuman penjara. Dalam konteks penyelesaian keadilan restorative, Jaksa dapat menimbang untuk tidak melakukan penuntutan terhadap perkara yang sudah diselesaikan melalui mekanisme keadilan restoratif, dengan menerbitkan Surat Keputusan tidak melakukan penuntutan sebagai bagian integral dari prinsip *prosecutorial discretion*.

Penyusunan RUU Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia merupakan kebutuhan mendesak dalam rangka meletakkan dasar yang kuat bagi penerapan keadilan restoratif oleh jaksa dalam level undang-undang,

3. Kewenangan penyidikan oleh Jaksa adalah kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang yang memberikan kewenangan kepada kejaksaan untuk melakukan penyidikan, seperti namun tidak terbatas pada Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat, Tindak Pidana Korupsi, Tindak Pidana Pencucian Uang, Tindak Pidana terhadap Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Tindak Pidana Perusakan Hutan, dan tindak pidana lainnya. Pasal 30 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia terhadap penyidikan oleh Jaksa adalah hal yang memiliki landasan teoritis dan merupakan praktik yang lazim di berbagai negara, sehingga dalam penjelasan pasal tersebut yang menyebut nomor dan tahun suatu undang-undang perlu dihapus mengingat suatu nomor dan tahun suatu undang-undang dapat sewaktu-waktu berubah dan diganti.
4. Kejaksaan memiliki peran dan tugas dalam penyelenggaraan negara dalam keadaan darurat. Kepala Kejaksaan di daerah bertindak sebagai pengawas dalam pelaksanaan keadaan darurat tersebut. Merujuk pada pendekatan historis, kebijakan pengendali Fungsi ketertiban masyarakat di bawah Menteri Dalam Negeri, Fungsi Pertahanan dan Keamanan di bawah kendali Menteri Pertahanan dan Fungsi penegakan hukum berada dibawah Jaksa Agung.
5. Terbentuknya Badan Pemulihan Aset Kejaksaan akan mempermudah akses untuk bergabung dengan berbagai jaringan internasional seperti: CARIN, ARIN-AP, RRAG, dan ARINSA, serta melakukan kerja sama dengan jaringan internasional lainnya yaitu dengan FATF, NPoCC, CTF. Tugas Pemulihan asset akan dapat mempercepat pola penegakan hukum yang semula menerapkan pendekatan *follow the suspect* semata menjadi pendekatan *follow the money* dan *follow the asset*, melalui penelusuran aliran dana ataupun aset dari hasil kejahatan serta memperluas jangkauan deteksi terhadap *beneficial ownership*, yakni penerima manfaat agar dapat memutus mata rantai kejahatannya. Kejaksaan telah

memiliki infrastruktur dari pusat hingga di daerah dan beragam regulasi pemulihan aset, sehingga Kejaksaan perlu untuk memiliki Badan Pemulihan Aset.

B. Saran

Naskah akademik ini dibuat dan disusun kiranya dapat dipergunakan sebagai bahan penyusunan Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dalam rangka meletakkan dasar yang kuat bagi penerapan keadilan restoratif oleh jaksa dalam sistem peradilan pidana di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A. Z. Abdidin, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.
- Andi Hamzah, *Laporan Hasil Analisis dan Evaluasi Hhukum tentang Pelaksanaan Asas Oportunitas dalam Hukum Acara Pidana*, Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 2006.
- , *Hukum Acara Pidana Indonesia, Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Ardilafiza, *Independensi Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Penuntutan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Konstitusi Volume III, Jakarta, 2010.
- Burhanuddin, "Membedah Undang-Undang Kejaksaan", FH Universitas Pancasila, Jakarta, 2022.
- Evy Lusya Ekawati, *Peranan Jaksa Pengacara Negara dalam Penanganan Perkara Perdata: Studi Kasus Penyelesaian Tunggakan Rekening Listrik antara Pelanggan dan Perusahaan Listrik Negara*, Genta Press, Yogyakarta, 2013.
- Hari Sasongko, *Penuntutan dan Tehnik Membuat Surat Dakwaan*, Dharma Surya Berlian, Surabaya, 1996.
- Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentaris atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitan Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang- Undang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Edisi Revisi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- , *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Setara Press, Malang, 2015.
- Johan Jasin, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, Deepublish, Yogyakarta, 2016. Kementerian Hukum dan HAM, *Laporan Tim Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana*, Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 2006.

- L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Terjemahan: Oetarid Sadino, PradnyaParamita, Jakarta, 1981.
- M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Edisi Kedua, Seri: Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.
- Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenal Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000.
- Muhammad Tahir Azhary, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana dan Hukum Islam*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.
- Pusat Penelitian Dan Pengembangan Kejaksaan Agung, *Spesialisasi dan Pemberdayaan Jaksa Fungsional*, Puslitbang, Jakarta, 2008.
- R.M. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.
- Rudi Pradisetia Sudirdja, "Demi Keadilan, Jaksa Mengubah Tuntutan Pidana | TIMESIndonesia." Last modified 2021. Diakses Agustus 10, 2022. <https://www.timesindonesia.co.id/read/news/386598/demi-keadilan-jaksa-mengubah-tuntutan-pidana>.
- Rudi Pradisetia Sudirdja, "Penguatan Kewenangan Penuntut Umum Melalui Pengesampingan Perkara Pidana Dengan Alasan Tertentu." *Jurnal Litigasi* 20, no.20 (2020): 291–313.
- S.J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd Hardwoorenboek*, Jakarta, 1951.
- Sadili Sastrawijaya, *Lima Windu Kejaksaan Republik Indonesia 1945-1985*, Kejaksaan Agung RI, Jakarta, 1985.
- Satjipto Raharjo, *Penegakan Hukum Sebagai Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Siti Aminah Tardi, *Kejaksaan Republik Indonesia: Lembaga Penegak Hukum diantara Bayang-Bayang Dua Kaki Kekuasaan dalam Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, Kejaksaan Agung-MaPPI FH UI, Jakarta, 2015.
- Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat: Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Penerbit Sinar Baru, Bandung, 1983.

Suhadibroto, *Pembaruan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI*, Kejaksaan Agung-MaPPI FH UI, Jakarta, 2005.

William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism, 3rd Edition*, Van Nostrand Company, New Jersey, 1968.

B. Jurnal

Gede Putra Perbawa, *Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Eksistensi Asas Dominus Litis Dalam Perspektif Profesionalisme dan Proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum*, Jurnal Arena Hukum Volume 7, Malang, 2014.

Githa Angela Sihotang, *Diskresi Dan Tanggung Jawab Pejabat Publik pada Pelaksanaan Tugas dalam Situasi Darurat*, Jurnal Law Reform Volume 13, 2017.

Indriyanto Seno Adji, *Hal-ihwal Reposisi Konstitusional dan Independensi Kejaksaan*, Majalah Requisite, 2014.

International Competition Network (ICN), *Drafting and Implementing an Effective Leniency Program: Anti-Cartel Enforcement Manual*, 2009.

Mahmoudreza Safraei dan Jafar Kousha, *The Role of State Attorney General in Prevention of Crime Occurrence*, Canadian Center of Science and Education.

Rudi Pradisetia Sudirja, *Penguatan Kewenangan Penuntut Umum Melalui Pengesampingan Perkara Pidana Dengan Alasan Tertentu*, Jurnal Litigasi, Bandung, 2019.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

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

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

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

United Nations Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan *Convention Against Torture And Other Cruel, Inhuman Or Degrading Treatment Or Punishment* (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan *ILO Convention Nomor 182 Concerning The Prohibition And Immediate Action For The Elimination Of The Worst Forms Of Child Labour* (Konvensi ILO Nomor 182 Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak).

C. Peraturan Lain

Nederlands Indies, Burgerlijk Wetboek voor Indonesie (BW).

Nederlands Indies, Rechter Ordonantie (RO).

Nederlands Indies, Staatsblad Tahun 1922 Nomor 522 (S.1922-522).

International Association of Prosecutors (IAP), The Status and Role of Prosecutors. United Nations, UN Guidelines on the Role of Prosecutors 1990.

United Nations, UN Conventions Against Corruption (UNCAC).

United Nations, UN Convention Against Transnational Organized Crime (UNTOC).

United Nations, UN Rome Statute of the International Criminal Court 1998.

United State of America, US Code 19, Vacancy in office of both President and VicePresident, Officer eligible to act.

D. Website

bardanawawi.wordpress.com/2009/12/27/mediasi-penal-penyelesaian-perkara-pidana-di-luar-pengadilan.

bphn.go.id/data/documents/laporan_akhir_pengkajian_restorative_justice_anak.pdf.

bphn.go.id/data/documents/pelaksanaan_asas_opportunitas_dalam_hukum_acara_pidana.pdf. definitions.uslegal.com/d/dominus-litis.

hukumonline.com/berita/baca/lt5ddf8ba3bb064/penerapan-asas-dominis-litis-dalam-uu-kpk-oleh-reda-manthovani.

hukumonline.com/berita/baca/lt4fe179a67ba94/jaksa-pernah-ajukan-pailit-demi-kepentingan-umum.

hukumonline.com/berita/baca/lt51b897f62ab0e/pengadilan-kabulkan-permohonan-pailit-kejaksaan.

internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc341.pdf.

mappifhui.org/wp-content/uploads/2015/10/JPer-Final-29-Jun.pdf.

nasional.tempo.co/read/news/2003/11/15/05830157/massa-membakar-kantor-pengadilan-larantuka.