

ANALISIS KRITIS TERHADAP WEWENANG PENUNTUT UMUM DALAM PENUTUPAN PERKARA DEMI KEPENTINGAN HUKUM BERDASARKAN PENYELESAIAN DI LUAR PENGADILAN MENGGUNAKAN PENDEKATAN KEADILAN RESTORATIF

Ahmad Subhan*

Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

E-mail: ahmadsubhan177179@gmail.com

Eka Nanda Ravizki

Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

E-mail: eka.nanda.ih@upnjatim.ac.id

Abstrak

Penelitian ini menganalisis secara kritis indikasi kesalahan dalam pengaturan wewenang Penuntut Umum dalam penutupan perkara demi kepentingan hukum berdasarkan penyelesaian di luar pengadilan menggunakan pendekatan keadilan restoratif. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Wewenang penutupan perkara demi kepentingan hukum berdasarkan penyelesaian di luar pengadilan menggunakan pendekatan keadilan restoratif yang dimiliki oleh Penuntut Umum berdasarkan Pasal 3 Perja Nomor 15 Tahun 2020 mengandung sejumlah permasalahan hukum seperti permasalahan karena terdapat ketidaksesuaian dengan teori dan praktik-praktik tentang jenis-jenis *seponeering*, permasalahan karena bertentangan dengan Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang telah mengatur bentuk diskresi penuntutan atau asas oportunitas, permasalahan karena bertentangan dengan praktik penerapan KUHAP dan KUHP dalam praktik di pengadilan sehingga *restorative justice* berpotensi untuk diperlakukan dan dilimpahkan perkaranya ke pengadilan serta permasalahan-permasalahan lainnya. Permasalahan tersebut kian jelas jika mengingat *ratio legis* diaturnya pelaksanaan diskresi penuntutan yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 adalah untuk menghindarkan penyalahgunaan wewenang dan tindakan negatif bernegara lainnya seperti kolusi, korupsi dan nepotisme. Oleh karenanya untuk mencegah terjadinya konflik hukum dikemudian hari Jaksa Agung harus mencabut Perja Nomor 15 Tahun 2020.

Kata kunci: *Restorative justice*, Wewenang, Penuntut Umum, *Seponeering*, Diskresi penuntutan

A. Pendahuluan

Plato menggagas negara hukum dalam karya tulisnya yang berjudul “*nomoi*”. Gagasan tersebut menyatakan bahwa negara diselenggarakan dengan baik apabila penyelenggaranya didasarkan pada hukum yang baik¹. Gagasan tersebut didukung dan ditegaskan oleh muridnya yang bernama Aristoteles yang menyatakan dalam karyanya yang berjudul “*politica*” bahwa

¹ Tahir Azhary, *Negara Hukum* (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 66.

negara diperintah dengan baik jika pemerintahannya berlandaskan konstitusi dan berkedaulatan hukum². Gagasan tentang negara hukum kemudian diekspresikan secara lebih jelas pada abad ke-19 oleh Friedrich Julius Stahl dengan konsep *rechstaat*-nya, yang menyatakan bahwa negara hukum memiliki elemen-elemen sebagai berikut:³

1. Perlindungan HAM;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk mempertahankan HAM;
3. Pemerintahan yang didasarkan pada supremasi hukum;
4. Penyelesaian sengketa melalui peradilan administratif.

Seiring dengan perkembangan ilmu hukum, konsep negara hukum digagaskan kembali dengan penyempurnaan yang menjabarkan secara lebih detil mengenai unsur-unsur hakikat yang mesti dimiliki oleh negara hukum sebagai berikut:⁴

1. Pranata kepemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat;
2. Kerangka hukum atau peraturan yang digunakan pemerintah untuk menjalankan fungsinya;
3. Penjaminan terhadap hak sipil dan HAM;
4. Pembagian atau pemisahan kekuasaan negara;
5. Pengawasan yudikatif yang bebas dan independen, yang menjamin bahwa lembaga ini tidak bias dan kebal terhadap pengaruh lembaga eksekutif;
6. Keterlibatan publik dan warga negara dalam memantau tindakan pemerintah dan pelaksanaan kebijakan;
7. Struktur ekonomi yang menjamin pemerataan pendapatan dan alokasi sumber daya yang adil untuk kesejahteraan rakyat.

Unsur-unsur negara hukum berkaitan erat dengan filosofi sosial politik yang melandasinya, terutama filosofi individualisme yang menitikberatkan pada kebebasan (liberty) individu yang dibatasi oleh kebebasan (liberty) individu lainnya dan kebebasan (liberty) tersebut juga dilindungi dari kesewenang-wenangan pemerintah. Oleh karenanya, unsur yang membatasi kekuasaan negara sebagai pelindung hak sipil dalam unsur negara hukum menjadi pusat perhatian. Semangat pembatasan kekuasaan semakin meningkat setelah adagium yang

² Azhary, *Negara Hukum Indonesia* (Jakarta: UI-Press, 1995), hlm. 20-21.

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 3.

⁴ *Ibid*, hlm. 5.

dinyatakan oleh Lord Acton menjadi popular bahwa orang yang memiliki kekuasaan condong menyalahgunakannya, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas pasti disalahgunakan..⁵

Dalam mencegah absolutisme kekuasaan dalam negara hukum, salah satu implementasi dari unsur pembatasan kekuasaan ialah pelaksanaan tugas dan kewajiban (kekuasaannya) pemerintah harus bersandar pada undang-undang. Hal tersebut merupakan asas legalitas (legaliteitsbeginsel). Asas legalitas ialah suatu gagasan fundamental yang menjadi landasan bagi setiap penyelenggaraan administrasi negara dan pemerintahan. Asas legalitas dalam hukum administrasi negara berarti “*Dat het bestuur aan de wet is onderworpen*” yang bermakna bahwa pemerintah menundukkan diri pada undang-undang.⁶ Asas legalitas juga sering diungkapkan dengan kalimat, “*Het beginsel van wetmatigheid van bestuur*” yang merupakan prinsip kesahihan dan ligitimasi tindakan pemerintah.⁷

H. D Stout menuliskan pernyataan Verhey mengemukakan bahwa asas legalitas memiliki tugas aspek.⁸ Pertama, aspek negatif yang menghendaki bahwa perbuatan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan hukum.⁹ Jika tindakan pemerintah bertentangan dengan hukum, maka tindakan tersebut tidak sah, bahkan jika tindakan pemerintah bertentangan dengan hukum yang memiliki derajat lebih tinggi.¹⁰ Aspek formal-positif menghendaki bahwa pemerintah mempunyai wewenang jika diberikan atau didasarkan hukum.¹¹ Aspek materii-positif menghendaki bahwa tindakan pemerintah diatur oleh perundang-undangan.¹² Oleh karenanya setiap kewenangan harus berdasarkan perundang-undangan, serta ditentukan pula isinya oleh undang-undang.¹³

Telah dijelaskan bahwa asas hukum menjadi landasan segala kegiatan yang dilakukan negara untuk melegitimasi tindakan tersebut. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa hakikat asas legalitas ialah kekuasaan atau dapat diendapkan dalam kalimat, “*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*” yang berarti kewenangan untuk melaksanakan suatu perbuatan hukum.¹⁴ Legitimasi amat dibutuhkan agar penyelenggaraan tugas dan fungsi

⁵ *Ibid*, hlm. 6.

⁶ H.D. Stout, “De Betekenissen van de Wet,” *W.E.J. Tjeenk Willink – Zwolle* (1994): 28.

⁷ *Ibid*, hlm. 23.

⁸ *Ibid*, hlm. 29.

⁹ *Ibid*.

¹⁰ *Ibid*.

¹¹ *Ibid*, hlm. 30.

¹² *Ibid*, hlm. 31.

¹³ *Ibid*, hlm. 31.

¹⁴ P. Nicolai., et. Al, “Bestuurecht,” *Amsterdam* (1994): 4.

setiap lembaga/aparatur pemerintah dapat dilaksanakan dengan baik dan sebagaimana mestinya. Oleh karenanya setiap kewenangan yang dimiliki lembaga/aparatur negara harus diatur dalam perundang-undangan secara jelas.¹⁵ Adapun pengertian wewenang menurut H.D Stout, menurut pandangan Goorden ialah pemberian hak dan kewajiban oleh pembuat UU kepada lembaga ortoritas publik.¹⁶

Adapun hal penting lainnya yang menjadi titik vital pada pembahasan ini adalah sumber dan cara aparatur/lembaga negara memperoleh wewenang. Menurut Indroharto, ada tiga cara untuk memperoleh kewenangan dari ketentuan undang-undang, yakni, atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁷ Adapun dari tiga cara tersebut yang paling berkaitan dengan pembahasan ini adalah cara atribusi. Menurut Indroharto, atribusi merupakan penciptaan suatu kewenangan baru oleh perundang-undangan terhadap aparatur/lembaga negara. Adapun legislator yang memiliki wewenang untuk memberikan kewenangan secara atribusi dibagi menjadi dua, yakni,¹⁸ pertama, *Original legislator*, di Indonesia dijabat oleh MPR yang berwenang untuk mengubah konstitusi, DPR bersama Pemerintah yang berwenang untuk membuat dan mengubah UU serta DPRD bersama Pemerintah yang berwenang untuk membuat dan mengubah Perda. Kedua, *Delegated legislator*, di Indonesia antara lain dijabat oleh presiden yang berwenang mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang menciptakan kewenangan terhadap pejabat/badan TUN tertentu atas dasar ketentuan undang-undang.

Salah satu lembaga negara yang mendapat wewenang dari UU dalam menegakkan hukum pidana adalah Penuntut Umum (PU). PU adalah jaksa yang mendapat atribusi dari UU Kejaksaan Republik Indonesia untuk menuntut, melaksanakan putusan hakim, dan menjalankan kewenangan-kewenangan yang ditentukan oleh undang-undang.¹⁹ Adapun penuntutan merupakan pelimpahan perkara pidana yang dilaksanakan PU ke pengadilan negeri yang mempunyai wewenang sesuai dengan prosedur yang ditentukan dalam KUHAP dengan disertakan permohonan untuk diadili dan diputuskan dalam sidang peradilan oleh hakim.²⁰

¹⁵ Bambang Waluyo, *Desain Fungsi Kejaksaan Pada Restorative Justice* (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2017), hlm. 60.

¹⁶ H.D Stout, *op.cit*, h. 103.

¹⁷ Ridwan HR, *op.cit*, h. 101.

¹⁸ H.D Stout, *loc.cit*.

¹⁹ Lihat Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas UU Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia

²⁰ Lihat Pasal 1 ayat (3) UU Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas UU Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Wewenang PU lainnya diatur secara lebih detail dalam Pasal 14 KUHAP yang mengatur bahwa PU memiliki wewenang-wewenang, yakni:

1. Memperoleh dan melakukan pemeriksaan berkas perkara penyidikan;
2. Melakukan pra-penuntutan jika terdapat ketidaklengkapan pada berkas penyidikan dengan mengikuti aturan pada Pasal 110 ayat (3) dan ayat (4) KUHAP, disertai pemberian petunjuk guna melengkapi ketidaklengkapan tersebut;
3. melakukan penambahan masa penahanan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan dan/atau melakukan perubahan pada status tahanan pasca pelimpahan kasus oleh penyidik;
4. membuat dakwaan;
5. melakukan pelimpahan perkara pidana ke pengadilan;
6. memberitahu terdakwa mengenai informasi mengenai jadwal perkara diperiksa di pengadilan serta surat panggilan terhadapnya dan terhadap saksi untuk hadir pada persidangan yang dijadwalkan;
7. menuntut;
8. melakukan penutupan perkara demi kepentingan hukum;
9. melakukan perbuatan lainnya yang meliputi tugas dan tanggung jawabnya sebagai PU berdasarkan ketentuan hukum acara yang berlaku;
10. melaksanakan penetapan hakim.

Berkaitan dengan pelaksanaan wewenang PU yang utama yakni menuntut perkara, PU juga memiliki wewenang untuk tidak melakukan penuntutan perkara. Wewenang untuk tidak menuntut berhulu dari asas oportunitas atau asas kebijaksanaan menuntut.²¹ Menurut AZ Abidin asas oportunitas adalah asas yang digunakan sebagai landasan wewenang PU untuk tidak melakukan penuntutan terhadap pelaku pidana meskipun telah memenuhi rumusan delik baik terhadap pelaku perseorangan atau badan hukum dengan atau tanpa syarat demi kepentingan umum.²² Adanya asas oportunitas dan kewenangan melakukan penuntutan yang dimiliki oleh PU berpangkal dari asas *dominus litis* atau monopoli penuntutan yang mempunyai makna bahwa hanya PU yang memiliki kuasa atau memiliki diskresi untuk menuntut atau tidaknya suatu perkara dengan kondisi sebagai berikut: penuntutan tidak dimungkinkan untuk dilakukan karena tidak adanya bukti-bukti yang mendukung atau karena sebab teknis lainnya;

²¹ Bambang Waluyo, op.cit, h. 60.

²² A.Z. Abidin, *Bunga Rampai Hukum Pidana* (Jakarta Pusat: PT. Pradnya Paramita, 1983), hlm. 89.

atau tidak dilakukan penuntutan karena alasan kebijaksanaan.²³ Oleh karenanya hakim tidak dapat memberikan perintah atau permintaan kepada PU untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan. Sehingga hakim harus menunggu PU menuntutnya.²⁴

Dalam pelaksanaan penuntutan, kewenangan jaksa yang menjabat sebagai PU dalam mempertimbangkan patut atau tidaknya suatu perkara dituntut ke pengadilan mempunyai makna penting terhadap pemberian keseimbangan terhadap peraturan yang berlaku dengan penafsiran yang bertitiktolak pada asas yang menekankan pada kemanfaatan pidana pada proses pengadilan tindak pidana.²⁵ Wewenang untuk melakukan *prosecutorial discretionary* atau *oportuniteit beginsel* dilaksanakan dengan memperhatikan kebijaksanaan lokal dan prinsip-prinsip keadilan yang terdapat di masyarakat.²⁶

Pada mulanya hanya Jaksa Agung selaku PU tertinggi negara yang berwenang untuk melaksanakan diskresi penuntutan sebagaimana yang diatur pada Pasal 35 huruf c UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang berbunyi:

“Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang: c. Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.”

Penjelasan pasal tersebut menerangkan:

“Yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan asas oportunitas, yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.”

Pasal tersebut telah diubah bunyi penjelasannya dalam UU Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas UU Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia untuk menindaklanjutkan amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016 menjadi berbunyi:

²³ Peter J.P. Tak, *The Dutch Criminal Justice System Organization and Operation* (Den Haag: WODC, 1999), hlm. 18-19.

²⁴ Tim Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana Tahun Anggaran 2006, *Laporan hasil kerja* (Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM, 2006), hlm. 59.

²⁵ Lihat Penjelasan atas UU Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia bagian I Umum.

²⁶ Lihat Penjelasan atas UU Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia bagian I Umum.

“Yang dimaksud dengan "kepentingan umum" adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Jaksa Agung memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.”

Namun, dewasa ini, pelaksanaan kewenangan diskresi penuntutan diperluas pengaturannya dalam Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia (Perja) Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif sehingga PU juga berwenang untuk menggunakannya dalam bentuk *restorative justice*. Urgensi diaturnya hal tersebut guna mengakomodir perkembangan hukum serta prinsip-prinsip keadilan pada masyarakat yang mengubah model penegakan hukum, beralih dari keadilan retributif yang bertujuan balas dendam menjadi keadilan restoratif yang bertujuan memulihkan, yang berarti mengubah parameter yang menjadi tolok ukur keberhasilan fungsi penuntutan, tidak hanya mengukur jumlah perkara pidana yang dibawa ke pengadilan, namun juga memasukkan perkara-perkara yang telah dilakukan penyelesaian secara non-litigasi menggunakan mediasi penal sebagai salah satu cara untuk mengimplementasikan keadilan restoratif yang memberikan keseimbangan terhadap kepastian hukum yang berkeadilan dan kemanfaatan hukum.²⁷.

Pengaturan wewenang diskresi penuntutan dalam bentuk penutupan perkara demi kepentingan hukum melalui pendekatan restoratif oleh PU dalam Perja Nomor 15 Tahun 2020 merupakan wewenang baru karena wewenang PU untuk menghentikan perkara demi kepentingan hukum bersumber dari Pasal 14 huruf h KUHAP yang berbunyi, “Penuntut Umum mempunyai wewenang:.... h. menutup perkara demi kepentingan hukum.”

Pada awalnya ditafsirkan bahwa yang dimaksud perkara ditutup demi hukum adalah penutupan perkara apabila tersangka meninggal dunia, perkaranya termasuk *ne bis in idem*, atau kedaluwarsa. Keadaan-keadaan tersebut dikaitkan dengan buku I Kitab UU Hukum Pidana (KUHP) Bab VII tentang Hapusnya Hak Menuntut yakni Pasal 76; Pasal 77; dan Pasal 78.²⁸ Sedangkan dalam Pasal 3 ayat (2) dan (3) Perja Nomor 15 Tahun 2020 diatur bahwa menutup perkara demi hukum meliputi pula penyelesaian perkara di luar pengadilan melalui *restorative justice*.

²⁷ Lihat Penjelasan atas UU Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia bagian I Umum, Konsideran Menimbang, Pasal 3 ayat (2) huruf e dan Pasal 3 ayat (3) huruf b Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

²⁸ Lihat Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.01.PW.07.03 Tahun 1982 tentang Pedoman Pelaksanaan Kitab UU Hukum Acara Pidana, h. 303.

Selain itu, hadirnya *restorative justice* yang merupakan salah satu implementasi diskresi penuntutan atau asas oportunitas bertentangan dengan diskresi penuntutan demi kepentingan umum yang dimiliki oleh Jaksa Agung dalam UU tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Pertentangan tersebut terjadi dalam segala aspek, seperti pejabat yang berwenang, pihak yang terlibat, paradigma yang digunakan serta aspek-aspek lainnya.

Berdasarkan pemaparan tersebut dapat diindikasikan bahwa wewenang PU dalam menutup perkara demi kepentingan hukum berdasarkan penyelesaian di luar pengadilan menggunakan pengadilan restoratif mengalami konflik dalam pengaturannya. Ruh negara hukum yang menghendaki agar setiap kewenangan lembaga/aparatur negara dilandaskan oleh peraturan perundang-undangan yang benar dan tertib demi menghindari kesewenang-wewenangan penguasa bahkan absolutisme kekuasaan merupakan poin penting untuk dilakukan pembahasan terhadap hal tersebut.

Oleh karenanya untuk membuat terang-benderang hal tersebut perlu dilakukan pembahasan secara detail dengan rumusan masalah sebagai berikut: pertama, bagaimana implementasi asas oportunitas atau diskresi penuntutan di Indonesia serta kaitannya dengan penutupan perkara demi hukum berdasarkan keadilan restoratif?; kedua, apa jenis-jenis seponeering/penyampingan perkara yang menjadi kewenangan PU serta kaitannya dengan penutupan perkara demi hukum berdasarkan keadilan restoratif?; ketiga, bagaimana implementasi penyempingan perkara demi kepentingan hukum dalam tertib hukum di indonesia dan praktik-praktik pengadilan dalam putusan nomor 14/pid. prap/2010/pn.jkt.sel dan putusan nomor 130/pid/prap/2010/pt.dki serta kaitannya dengan penutupan perkara demi hukum berdasarkan keadilan restoratif?

B. Metode Penelitian

Penelitian hukum ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang menganalisis permasalahan hukum menggunakan bahan kepustakaan atau data sekunder.²⁹ Penggunaan metode penelitian tersebut karena permasalahan hukum yang terjadi terletak hanya pada tataran norma. Oleh karenanya untuk memecahkan permasalahan tersebut, peneliti berupaya mencari solusinya berdasarkan peraturan perundang-undangan, serta

²⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Radja Grafindo Persada, 1995), hlm 13-14.

konsep dan teori hukum yang berasal dari bahan kepustakaan hukum maupun non-hukum yang berasal dari buku, jurnal, website, dll.

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, pendekatan historis, dan pendekatan konseptual. Adapun dalam pendekatan undang-undang, penelitian hendak meneliti menggunakan UU Nomor 8 Tahun 1981, UU Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021, Undang Nomor 16 Tahun 2004, Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020, dan Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.01.PW.07.03 Tahun 1982. Adapun kasus yang peneliti gunakan adalah kasus-kasus pada Putusan Nomor 46/Pin.Ped/2009/PN.Jkt.Sel dan Putusan Nomor 130/PID/Prap/2010/PT.DKI.

C. Pembahasan

1. Implementasi Asas Oportunitas atau Diskresi Penuntutan di Indonesia Dikaitkan dengan Penutupan Perkara Demi Hukum berdasarkan Keadilan Restoratif

Implementasi asas oportunitas di Indonesia dilaksanakan sejak masa pendudukan Belanda. Sehingga pembahasan ini juga akan dikaitkan dengan implementasi asas oportunitas di Belanda.³⁰ Jika diruntut dalam sejarahnya, asas oportunitas berasal dari Perancis yang kemudian diterapkan di Belanda, lalu, diterapkan pula di Indonesia dalam bentuk hukum tidak tertulis. Hal tersebut dijelaskan oleh J.M van Bemmelen bahwa asas oportunitas telah dipraktikkan secara umum di Belanda sejak abad ke-19, ditandai dengan munculnya lembaga baru dengan kewenangan khusus untuk melakukan penuntutan atau tidaknya perkara pidana.³¹

Secara historis, pengimplementasian asas oportunitas dimulai pada tahun 1838, yang mana dalam tahun tersebut terjadi perubahan bunyi Pasal 1 Hukum Acara Belanda menjadi berbunyi:³²

“Tiada seorang pun boleh dituntut atau diadili kecuali dengan cara dan dalam hal yang diatur dalam Undang-Undang.”

³⁰ Arin Karniasari, “Tinjauan Teoritis, Historis, Yuridis dan Praktis Terhadap Wewenang Jaksa Agung Dalam Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum,” *Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia* (2012): 39.

³¹ Andi Zainal Abidin Farid, *Bunga Rampai Hukum Pidana* (Jakarta Pusat: Pradnya Paramita, 1983), hlm. 25-27

³² *Ibid.*

Bunyi pasal tersebut memberikan dukungan bagi pengimplementasian asas oportunitas. Sehingga pada 1983, Menteri Smidt memberikan anjuran terhadap PU agar menuntut apabila delik yang diperbuat memberikan kerugian terhadap ketertiban umum atau kepentingan umum³³. Selanjutnya, pada tahun 1921, pasca penyusunan KUHAP Belanda yang baru, asas oportunitas diimplementasikan secara tertulis dalam bentuk kewenangan untuk mengesampingkan perkara demi melindungi kepentingan umum.³⁴ Pengimplementasian asas oportunitas membawa hasil yang baik karena dinilai sesuai dengan teori relatif pemidanaan yang diterapkan di Belanda meskipun dalam *Memori Van Toliechtingnya (MvT)* menyatakan bahwa penggunaan asas oportunitas memiliki celah untuk disalahgunakan.³⁵

Kemudian, pengimplementasian asas oportunitas diterapkan oleh Belanda di Indonesia dimulai pada tahun 1845 yang diatur dalam *Inlandsch Reglement (IR)* melalui pemberlakuan hukum acara pidana (HAP) Belanda.³⁶ Dalam HAP Belanda diatur bahwa tugas PU adalah menegakkan ketentuan perundang-undangan, melaksanakan penyidikan, penyidikan lanjutan, menuntut perbuatan pidana, menjalankan putusan pengadilan pidana, mengajukan banding dan kasasi terhadap putusan tidak bebas serta menyampingkan perkara (implementasi asas oportunitas).³⁷ Dasar kewenangan tersebut juga dijelaskan pada penjelasan Pasal 46 *Herzien Inlandsch Reglement (H.I.R)* atau reglemen Indonesia yang diperbarui (R.I.B) yang menjelaskan:

”Pada hakekatnya dalam menggerakkan aparat kehakiman Penuntut Umum lebih berperan dari pada Hakim. Meskipun nyata ada suatu peristiwa pidana dilakukan oleh seseorang, PU berwenang untuk menghentikan perkaranya, jika untuk kepentingan umum lebih baik perkara itu tidak dilanjutkan ke muka pengadilan. Wewenang ini biasa disebut pula wewenang untuk "mendeponir" (menyimpan) suatu perkara, dan diberikan kepada PU berdasarkan atas prinsip oportunitas yang berlawanan dengan prinsip legalitas. Berdasarkan kebiasaan (hukum yang tidak tertulis)...”

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ H. Achmad Roestandi dan Muchjidin Effendie, *Komentar Atas UU No. 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan RI* (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1993), hlm. 3-4.

³⁷ *Ibid.*

Pada tahun 1942, terjadi perpindahan kekuasaan penjajahan di Indonesia dari Belanda kepada Jepang. Pada masa itu implementasi asas oportunitas tidak berubah.³⁸ Pasca kemerdekaan Indonesia, lembaga kejaksaan dimasukkan ke dalam lingkungan kementerian kehakiman. Hingga pada tahun 1960, kejaksaan dipisahkan dari lingkungan Kementerian kehakiman dan menjadi lembaga tersendiri.³⁹ Jaksa Agung pun yang semula menjadi pegawai tinggi pada Departemen Kehakiman berubah kedudukannya menjadi Menteri *ex officio*.⁴⁰ Dalam perubahan-perubahan tersebut penerapan asas oportunitas dalam bentuk penyampingan perkara demi kepentingan umum tetap eksis. Hanya saja terdapat perbedaan dalam penerapannya, yakni, jika pada masa penjajahan Belanda aparatur yang berwenang menggunakan asas oportunitas dalam bentuk pengesampingan perkara demi kepentingan umum adalah PU.⁴¹ Namun, pasca kemerdekaan Indonesia aparatur yang berwenang untuk melakukannya adalah Jaksa Agung. Secara historis, dasar kewenangan pelaksanaan asas oportunitas dalam UU pasca kemerdekaan Indonesia sebagai berikut:

1. Pasal 8 UU Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia yang berbunyi:

“Jaksa Agung dapat menyampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum”.

Adapun dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa dalam lingkungan kejaksaan, hanya Jaksa Agung yang memiliki hak untuk melakukan penyampingan perkara demi kepentingan umum. Walaupun tidak ditekankan pada penjelasan pasal, namun telah menjadi kebiasaan akan perlunya Jaksa Agung untuk melakukan musyawarah dengan apratur otoritas negara yang berkaitan dengan perkara pidana tersebut. Misalnya Menteri/Kepala Kepolisian Negara, Menteri Keamanan Nasional, hingga Presiden/Perdana Menteri. Adapun alasan yang mendasari bahwa hanya Jaksa Agung yang dapat melaksanakan asas oportunitas ialah untuk menghindari penyalahgunaan kebijaksanaan penuntutan dan hal negatif lainnya seperti komersialisasi jabatan dan kolusi.⁴²

³⁸ *Ibid*, hlm. 4.

³⁹ Arin Karniasari, *op.cit*, hlm. 64.

⁴⁰ *Ibid*.

⁴¹ *Ibid*.

⁴² Tim Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana Tahun Anggaran 2006, *op.cit*, hlm. 93.

2. Pasal 32 huruf c UU Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang berbunyi:

“Jaksa agung mempunyai tugas dan wewenang: c. menyampingkan perkara demi kepentingan umum.”

Adapun penjelasan pasal tersebut berbunyi:

“Yang dimaksud dengan "kepentingan umum" adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Menyampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan atas oportunitas, hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut. Sesuai dengan sifat dan bobot perkara yang disampingkan tersebut, Jaksa Agung dapat melaporkan terlebih dahulu rencana penyampangan perkara kepada Presiden, untuk mendapatkan petunjuk.”

3. Pasal 35 huruf c UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang berbunyi:

“Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang: c. Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.”

Adapun penjelasan pasal tersebut berbunyi:

“Yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan atas oportunitas, yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.”

4. Pasal 35 huruf c UU Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang berbunyi:

“Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang: c. Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum”.

Adapun penjelasan pasal tersebut berbunyi:

“Yang dimaksud dengan "kepentingan umum" adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Jaksa Agung memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.”

Dalam penjelasan umum UU ini dijelaskan bahwa pelaksanaan diskresi penuntutan oleh jaksa dengan memperhatikan nilai-nilai keadilan dan kearifan lokal dalam masyarakat bermakna penting dalam mengakomodir akan berkembangnya hukum-hukum yang dibutuhkan serta nilai keadilan dalam masyarakat yang membutuhkan adanya perubahan paradigma dalam penuntutan dari paradigma keadilan yang mendasarkan pada balas dendam/keadilan retributif menjadi paradigma keadilan yang mendasarkan pada pemulihan kembali/keadilan restoratif. Oleh karenanya pengukuran kesuksesan tugas kejaksaan juga dinilai dari penyelesaian perkara pidana berdasarkan mediasi penal yang merupakan implementasi dari keadilan restoratif.

Adapun penutupan perkara demi kepentingan hukum menggunakan *restorative justice* merupakan wewenang PU yang diatur di dalam Pasal 3 ayat (1), (2) huruf e dan ayat (3) huruf b Perja Nomor 15 Tahun 2020. Makna daripada *restorative justice* dalam Perja tersebut ialah pengikutsertaan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, serta pihak lainnya yang berkaitan dengan perbuatan pidana untuk mencari penyelesaian yang berkeadilan yang menitikberatkan pada restorasi kondisi dan keadaan seperti sediakala dan tidak untuk pada upaya balas dendam.⁴³ Alternatif penyelesaian perkara menggunakan keadilan restoratif muncul sebagai sebuah jawaban atas ketidakpuasan terhadap penyelesaian perkara pidana yang kini tengah diberlakukan yang menyisihkan masyarakat dan korban, sebab *restorative justice* berorientasi pada pencarian jalan keluar dan solusi untuk menyelesaikan perkara yang memberikan keuntungan terhadap seluruh pihak.⁴⁴

Dasar pikiran mengenai urgensi diaturnya *restorative justice* dinyatakan pada konsideran menimbang Perja Nomor 15 Tahun 2020 huruf b dan c bahwa masyarakat membutuhkan suatu penyelesaian perkara pidana yang mengutamakan *restorative justice* yang menitikberatkan pada pengembalian keadaan seperti sediakala dan melindungi dan

⁴³ Lihat Pasal 1 ayat (1) Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

⁴⁴ Ahmad Syaufi, *Konstruksi Model Penyelesaian Perkara Pidana yang Berorientasi pada Keadilan Restoratif*, (D.I. Yogyakarta: Penerbit Samudra Biru, 2020), hlm. 20-21.

mementingkan secara seimbang terhadap korban dan tersangka pidana serta tidak mengutamakan pada balas dendam. Oleh karenanya mekanisme penyelesaian melalui keadilan restoratif perlu dibentuk untuk melaksanakan wewenang penuntutan dan pembaruan mekanisme pemidanaan. Atas dasar itu, Jaksa Agung yang memiliki kewajiban untuk melakukan efektifitas pada langkah-langkah penegakan hukum yang telah diatribusikan oleh UU dengan mengindahkan asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan, serta penuntutan yang berorientasi pada keadilan restoratif, maka diterbitkanlah Perja Nomor 15 Tahun 2020.

Adapun syarat-syarat untuk melakukan *restorative justice* yang diatur di dalam Pasal 5 ayat (1) adalah:

1. Pelaku pertama kali berbuat pidana.
2. Pidana hanya berupa denda atau penjara maksimal 5 tahun.
3. Harga barang bukti atau kerugian yang disebabkan oleh tindak pidana tidak melebihi dua juta lima ratus ribu rupiah.

Terdapat pula syarat-syarat lainnya yang mesti dipenuhi untuk melakukan *restorative justice* yang diatur di dalam Pasal 5 ayat (6) sebagai berikut:

1. Tersangka telah melakukan pemulihan keadaan seperti sediakala yang dapat dilakukan dengan cara: melakukan pengembalian barang hasil perbuatan pidana kepada korban; melakukan penggantian kerugian korban; melakukan penggantian biaya kerugian yang diakibatkan oleh tindak pidana; memberi perbaikan pada kerusakan yang disebabkan perbuatan pidana.
2. Terdapat persetujuan antara korban dengan tersangka.
3. Masyarakat memberikan respon positif.

Apabila diskresi penuntutan berdasarkan *restorative justice* dibandingkan dengan diskresi penuntutan berdasarkan penyampingan perkara demi kepentingan umum, maka terdapat perbedaan-perbedaan sebagai berikut:

	<i>Restorative Justice</i>	Penyampingan Perkara Demi Kepentingan Umum
Peraturan	Pasal 14 huruf h KUHAP, Perja Nomor 15 Tahun 2020.	Pasal 35 huruf c UU Nomor 11 Tahun 2021.

Jenis Seponeering	Penutupan perkara demi kepentingan hukum	Penyampingan perkara demi kepentingan umum
Pihak yang Berwenang	Penuntut Umum	Jaksa Agung
Syarat-Syarat	<p>1. Pelaku pertama kali berbuat pidana.</p> <p>2. Pidana hanya berupa denda atau penjara maksimal 5 tahun.</p> <p>3. Harga barang bukti atau kerugian yang disebabkan oleh tindak pidana tidak melebihi dua juta lima ratus ribu rupiah.</p> <p>4. Tersangka telah melakukan restorasi keadaan seperti semula yang dapat dilakukan dengan melakukan pengembalian barang perbuatan pidana kepada korban; melakukan penggantian kerugian korban; melakukan ganti rugi yang disebabkan oleh tindak pidana; melakukan perbaikan pada kerusakan yang</p>	<p>1. Adanya kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas yang menyebabkan perkara pidana tidak patut untuk dituntut.</p> <p>2. Dalam menentukan terpenuhinya kepentingan umum tersebut Jaksa Agung harus memperhatikan rekomendasi dan opini dari lembaga kekuasaan negara yang berhubungkait dengan permasalahan tersebut.</p>

	<p>diakibatkan oleh perbuatan pidana.</p> <p>5. Terdapat persetujuan antara korban dengan tersangka.</p> <p>6. Respon positif dari Masyarakat.</p>	
Pihak yang Terlibat dalam Pengambilan Keputusan	PU, korban, tersangka, masyarakat.	Jaksa Agung, lembaga otoritas negara yang berhubungkait dengan permasalahan dalam perkara.

Jika dianalisis berdasarkan sejarah implementasi asas oportunitas atau diskresi penuntutan di Indonesia dan perbedaan antara penyampingan perkara demi kepentingan umum dengan *restorative justice*, maka, dapat ditarik konklusi-konklusi sebagai berikut:

1. Wewenang menutup perkara demi hukum menggunakan *restorative justice* yang dimiliki oleh PU tidak termasuk ke dalam bentuk implementasi asas oportunitas jika didasarkan pada sejarah pengaturan asas oportunitas atau diskresi penuntutan di Indonesia.
2. Terdapat perbedaan yang kontras antara diskresi penuntutan dalam bentuk penyampingan perkara demi kepentingan umum yang dimiliki oleh Jaksa Agung dengan diskresi penuntutan dalam bentuk penutupan perkara demi hukum menggunakan *restorative justice* yang dimiliki oleh PU dalam berbagai aspek yang meliputi peraturan, jenis *seponeering*, pihak yang berwenang, dan syarat-syarat untuk melakukan hal tersebut. Oleh karenanya dapat disimpulkan bahwa pengaturan diskresi penuntutan dalam bentuk *restorative justice* yang terdapat dalam Perja bertentangan dengan pengaturan diskresi penuntutan dalam bentuk penyampingan perkara demi kepentingan umum milik Jaksa Agung yang diatur di dalam UU Nomor 11 Tahun 2021.
3. Meskipun penyelesaian perkara menggunakan mediasi penal yang merupakan penerapan dari esensi *restorative justice* termasuk ke dalam diskresi penuntutan berdasarkan penjelasan umum UU Nomor 11 Tahun 2021. Namun, hal tersebut belum diatur secara eksplisit di dalam pasal. Selain itu, alasan yang mendasari diaturnya bahwa hanya Jaksa Agung yang dapat melaksanakan asas oportunitas dalam UU Nomor 15

Tahun 1961 ialah untuk menghindari penyalahgunaan kebijaksanaan penuntutan dan hal negatif lainnya seperti komersialisasi jabatan dan kolusi. Sehingga pelaksanaan diskresi penuntutan melalui pendekatan keadilan restoratif yang dimiliki oleh PU merupakan wewenang yang tidak dapat dibenarkan karena bertentangan dengan pengaturan diskresi penuntutan atau asas oportunitas yang terdapat pada UU dan menimbulkan potensi yang sangat besar untuk disalahgunakan karena memberikan perluasan terhadap pengguna diskresi penuntutan yang semula hanya dimiliki Jaksa Agung, kini, menjadi dapat dilaksanakan oleh seluruh PU. Perluasan terhadap aparatur negara yang dapat melakukan diskresi penuntutan mempersulit pengontrolan terhadap penggunaannya dan dapat menimbulkan disparitas besar dalam pelaksanaannya sebab penilaian terhadap terpenuhi atau tidaknya syarat-syarat sosiologis dalam melakukan *restorative justice* yang diatur pada Pasal 4 Perja Nomor 15 Tahun 2020 yang dilakukan oleh setiap PU di seluruh Indonesia dapat berbeda-beda. Selain itu, jika ditilik dari segi kapasitas pengguna diskresi penuntutan yang semula hanya dilakukan oleh Jaksa Agung, lalu, diperluas menjadi juga dapat dilakukan oleh PU, tentu sangat jomplang perbedaannya, sebab, kapasitas Jaksa Agung ialah kapasitas penuntut umum tertinggi yang memiliki keilmuan dan kapasitas yang lebih tinggi dibandingkan PU dalam menentukan patut atau tidaknya diskresi penuntutan diterapkan.

4. penjelasan eksplisit dalam UU mengenai pelaksanaan asas oportunitas yang hanya dapat digunakan Jaksa Agung dalam bentuk penyampingan perkara demi kepentingan umum diatur dalam UU Nomor 15 Tahun 1961, UU Nomor 5 Tahun 1991 dan UU Nomor 16 Tahun 2004. Adapun pada UU terbaru yang mengatur implementasi asas oportunitas yakni UU Nomor 11 Tahun 2021 dalam penjelasannya tidak dinyatakan secara eksplisit bahwa implementasi dari asas oportunitas hanya berupa penyampingan perkara untuk kepentingan umum. Hal tersebut dapat dikatikan dengan penjelasan umum UU tersebut yang menerangkan bahwa diskresi penuntutan atau asas oportunitas terbuka pula untuk diimplementasikan menggunakan *restorative justice* berupa penyelesaian perkara pidana berdasarkan mediasi penal. Namun, pengaturannya tidak terdapat di dalam pasal. Artinya pengaturan asas oportunitas pasca kemerdekaan Indonesia dalam UU hanya dimiliki oleh Jaksa Agung yang diimplementasikan dalam bentuk penyampingan perkara demi kepentingan umum.

2. Jenis-Jenis Seponeering/Penyampingan Perkara yang Menjadi Kewenangan PU Dikaitkan dengan Penutupan Perkara Demi Hukum berdasarkan Keadilan Restoratif

Kamus Istilah Hukum Fockema Andrae Belanda-Indonesia menerangkan bahwa kata *seponeren* atau *Seponering* dipakai dalam konteks pidana yang bermakna menyampingkan, tidak dilakukan penuntutan.⁴⁵ Arti tersebut berasal dari kata *sepot* yang bermakna penyampingan, penyisihan.⁴⁶ Dalam Kamus Umum Belanda-Indonesia karya S. Wojowasito, kata *Seponeren* berarti menyisihkan, menyisikan.⁴⁷ Dalam Kamus Hukum Belanda-Indonesia karya Marjanne Termorshuizen, kata *seponeren* memiliki arti mengesampingkan, mendeponir, memetieskan.⁴⁸

Seponeering merupakan diskresi penuntutan yang dimiliki oleh PU baik di negara Belanda maupun Indonesia. Oleh karena hukum acara pidana Indonesia memiliki kaitan yang erat dalam pengaturannya dengan hukum acara pidana Belanda, maka akan penulis paparkan pula bentuk pengaturan *seponeering* dalam hukum acara pidana Belanda. Urgensi pembahasan ini adalah guna menjelaskan jenis *seponeering* yang merupakan implementasi dari asas oportunitas serta menjelaskan apa yang dimaksud dengan penutupan perkara demi hukum yang menjadi landasan wewenang PU dalam melakukan *restorative justice*.

Dalam teori, penyampingan perkara pidana dapat digolongkan menjadi dua, yakni:⁴⁹

1. Penyampingan *prosessual* atau teknis yang merupakan penyampingan perkara pidana yang didasarkan pada pertimbangan hukum pidana (*strafrechtelijk*) atau hukum pembuktian (*bewijsrechtelijk*) seperti apabila terdapat perkara yang tidak bisa dibuktikan atau delik yang dikenakan meskipun dapat dibuktikan di pengadilan, namun, bukan termasuk perbuatan pidana.

⁴⁵ Arin Karniasari, *op.cit*, hlm. 33.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 34.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Tim Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana Tahun Anggaran 2006, *op.cit*, hlm. 95.

2. Penyampingan berdasarkan kebijaksanaan (*beleidsepot*). Penyampingan jenis ini menyampingkan perkara pidana yang meskipun telah terdapat bukti yang cukup untuk menuntut dan apabila pelakunya dituntut dapat dipidana.

Teori jenis-jenis *seponeering* tersebut telah diterapkan di Belanda. Oleh karenanya guna mendalami implementasi terhadap teori tersebut dalam pengaturan jenis-jenis *seponeering* di Belanda yang cukup banyak mempengaruhi pengaturan *seponeering* di Indonesia, maka, hal tersebut akan dijabarkan dalam pembahasan selanjutnya.

Technisch sepot atau penyampingan perkara karena alasan teknis di Belanda diatur di dalam instruksi *The Board of Procureurs-General* dengan alasan-alasan untuk menggunakan sebagaimana berikut:⁵⁰

1. Adanya *error in persona* saat dilakukannya penyidikan.
2. Tidak adanya cukup bukti untuk melakukan penuntutan.
3. Tidak dapat dilakukannya penuntutan karena daluwarsa, tersangka meninggal dunia, dicabutnya perkara yang merupakan delik aduan, tersangka belum cukup umur untuk dapat dipertanggungjawabkan secara pidana (usia di bawah 12 tahun).
4. Pengadilan tidak berkompetensi terhadap perkara.
5. Perkara bukanlah tindak pidana.
6. Pelaku tidak dapat dipertanggungjawabkan karena adanya alasan pemberar atau pemaaf.
7. Cara memperoleh bukti tidak dibenarkan secara hukum.

Adapun *Beleidsepot* atau *seponeering* karena alasan kebijakan (*policy*) PU di Belanda diatur secara lebih rinci dalam *National Prosecution Guideliness* yang dikeluarkan oleh *The Board of Procureurs-Generaal* yang mengatur bahwa PU tidak dapat menuntut dengan alasan kepentingan umum apabila:⁵¹

1. Terdapat tindakan lain yang lebih efektif selain pidana, seperti tindakan disiplin, administratif, perdata.

⁵⁰ Arin Karniasari, *op.cit*, hlm. 39.

⁵¹ Peter J.P. Tak, *The Dutch Criminal Justice System Organization and Operation* (Den Haag: WODC, 1999), hlm. 42-43.

2. Tidak proporsionalnya penuntutan, tidak berkeadilan, atau tidak efektif, apabila dikaitkan dengan sifat perbuatan pidana seperti tiadanya kerugian akibat tindak pidana dan hukuman tidak perlu dijatuhkan.
3. Penuntutan akan tidak seimbang, tidak berkeadilan, atau tidak efektif apabila diperhitungkan terhadap kondisi tersangka seperti usia tersangka telah terlalu tua atau dimungkinkan untuk diresosialisasi.
4. Penuntutan akan berlawanan dengan kepentingan negara seperti keamanan negara, perdamaian dan ketertiban.
5. Penuntutan akan berlawanan dengan kepentingan korban seperti apabila korban telah mendapatkan kompensasi dari tersangka.

Dalam perkembangannya, pada tahun 2009 diterbitkan *Aanwijzing Gebruik Sepotgronden (Instructions for the Application of Reasons to Waive a Prosecution)* untuk memberikan pedoman kepada PU dalam melakukan *beleidsepot* secara lebih rinci dengan alasan-alasan sebagai berikut:⁵²

1. Tindak pidana tergolong ringan;
2. Peran tersangka dalam perbuatan pidana terbilang kecil;
3. Kejahatan tersebut memiliki tingkat hukuman yang rendah;
4. Perbuatan pidana telah silam;
5. Usia tersangka sangat muda atau sangat tua;
6. Tersangka tengah menjalani hukuman pidana lainnya;
7. Tindak pidana yang dilakukan tersangka berdampak negatif bagi diri tersangka, seperti tersangka menjadi korban atas tindak pidana yang diperbuatnya;
8. Keadaan kesehatan tersangka;
9. Peluang untuk merehabilitasi tersangka sangat besar;
10. Keadaan hidup tersangka;
11. Tersangka tidak dapat dilacak;
12. Adanya perantanggungjawaban korporasi;
13. Pengendali tindak pidana telah dituntut;
14. Kompensasi kerugian akibat tindak pidana telah dibayarkan oleh tersangka;
15. Terdapat kontribusi korban dalam tindak pidana;

⁵² Arin Karniasari, *op.cit*, hlm. 53.

16. Adanya kaitan erat antara korban, tersangka dan penuntutan yang berlawanan dengan kepentingan korban.

Terhadap kedua jenis *seponeering* tersebut, Prof. P.J.P Tak berpendapat bahwa jenis *seponeering* yang berlandaskan atas oportunitas adalah *seponeering* karena alasan kebijakan atau *beleidsepot*.⁵³

Sedangkan di Indonesia, PU dapat menseponeer suatu perkara pidana karena sebab-sebab sebagai berikut:

1. Tiadanya bukti yang mencukupi untuk menuntut, peristiwa bukanlah perbuatan pidana, dan perkara ditutup demi hukum yang diatur di dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP. Adapun yang dimaksud dengan perkara ditutup demi hukum berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.01.PW.07.03 Tahun 1982 tentang Pedoman Pelaksanaan KUHAP adalah karena tersangka meninggal dunia; perkaranya termasuk *ne bis in idem*; atau kedaluwarsa. Keadaan-keadaan tersebut dikaitkan dengan buku I Kitab UU Hukum Pidana (KUHP) Bab VII tentang Hapusnya Hak Menuntut yakni Pasal 76; Pasal 77; dan Pasal 78.⁵⁴ Adapun Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Republik Indonesia Nomor: KEP – 518/A/J.A/11/2001 tanggal 1 Nopember 2001 tentang Perubahan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-132/J.A/11/1994 tentang Administrasi Perkara Tindak Pidana mengatur hal tersebut dalam prosedur pembuatan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan berkode P-26 bahwa alasan-alasan yang membuat perkara ditutup demi hukum mengacu pada Pasal 75, 76, 77 dan 78 KUHP. *Seponeering* karena alasan ini hanya dapat dilakukan oleh PU sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 14 huruf h KUHAP. Produk hukum dari *seponeering* karena alasan ini adalah Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKPP) yang dilakukan penerbitannya oleh kantor kejaksaan yang menangani dan mengesampingkan perkara pidana. Kantor Kejaksaan yang menerbitkan surat tersebut dapat mencabutnya apabila terdapat dasar-dasar yang ditemukan oleh penyidik/PU dan apabila terdapat putusan pra-peradilan yang berkekuatan hukum tetap menyatakan bahwa penghentian penuntutan tidak sah.⁵⁵ *Seponeering* dengan alasan-alasan ini dapat

⁵³ *Ibid*, hlm. 41.

⁵⁴ Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.01.PW.07.03 Tahun 1982 tentang Pedoman Pelaksanaan Kitab UU Hukum Acara Pidana, h. 303.

⁵⁵ Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Republik Indonesia Nomor: KEP – 518/A/J.A/11/2001 tanggal 1 Nopember 2001 tentang Perubahan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-132/J.A/11/1994

dipraperadilangkan berdasarkan Pasal 77 KUHAP. Apabila dikatikan dengan teori jenis-jenis *seponeering* dan praktik *seponeering* yang terdapat di Belanda, maka jenis *seponeering* karena alasan ini termasuk ke dalam *technisch sepot*.

2. Tidak dituntutnya perkara demi kepentingan umum. *Seponeering* karena alasan ini hanya dimiliki oleh Jaksa Agung. Hal tersebut diatur di dalam Pasal 35 huruf c UU Nomor 11 Tahun 2021. Adapun yang diartikan sebagai kepentingan umum ialah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Apabila dikatikan dengan teori jenis-jenis *seponeering* dan praktik *seponeering* yang terdapat di Belanda, maka, jenis *seponeering* karena alasan ini termasuk ke dalam *beleidsepot*.
3. Tidak dituntutnya perkara karena telah ditutup demi hukum berdasarkan penyelesaian di luar pengadilan dengan pemulihan seperti keadaan semula melalui pendekatan keadilan restoratif. Alasan tersebut diatur pada Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3) Perja Nomor 15 Tahun 2020. Adapun syarat untuk melakukan *restorative justice* berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan (6) Perja tersebut adalah: Pelaku pertama kali berbuat pidana; Pidana hanya berupa denda atau penjara maksimal 5 tahun; harga barang bukti atau kerugian yang disebabkan oleh tindak pidana tidak melebihi dua juta lima ratus ribu rupiah; tersangka telah melakukan restorasi keadaan seperti semula yang dapat dilakukan dengan melakukan pengembalian barang perbuatan pidana kepada korban; melakukan penggantian kerugian korban; melakukan ganti rugi yang disebabkan oleh perbuatan pidana; melakukan perbaikan pada kerusakan yang disebabkan tindak pidana. Apabila dikatikan dengan teori jenis-jenis *seponeering* dan praktik *seponeering* yang terdapat di Belanda, maka jenis *seponeering* karena alasan ini termasuk ke dalam *beleidsepot*. Alasannya adalah meskipun frasa yang digunakan untuk mengatur *seponeering* ini adalah “menutup perkara demi hukum” yang merupakan frasa yang digunakan dalam *technisch sepot*. Namun, *seponeering* karena alasan ini tidak didasarkan pada pertimbangan hukum pidana atau hukum pembuktian melainkan didasarkan atas kebijaksanaan PU, sehingga, apabila pelakunya dituntut maka pelaku tersebut dapat dipidana. Selain itu, jika diamati berdasarkan kriteria jenis-jenis *seponeering* yang terdapat di Belanda sebagaimana yang telah dipaparkan, maka, *seponeering* jenis ini termasuk ke dalam *beleidsepot*.

Berdasarkan pemaparan tersebut dapat ditarik konklusi bahwa terdapat kontradiksi dalam pengaturan wewenang PU untuk melakukan *seponeering* melalui *restorative justice* dalam Perja Nomor 15 Tahun 2020. Sebab bentuk wewenang yang digunakan adalah penutupan perkara demi hukum yang mana dalam teori dan praktik *seponeering* termasuk ke dalam jenis *technisch sepot*. Padahal syarat-syarat untuk melakukan *restorative justice* yang diatur di dalam Pasal 5 Perja Nomor 15 Tahun 2020 seperti pelaku pertama kali berbuat pidana, Pidana hanya berupa denda atau penjara paling lama 5 tahun, tersangka telah melakukan restorasi keadaan seperti semula yang dapat dilakukan dengan melakukan pengembalian barang perbuatan pidana kepada korban, dan masyarakat memberikan respon positif termasuk ke dalam syarat untuk melakukan *beleidsepot* karena tidak didasarkan pada pertimbangan hukum pidana (*strafrechtelijk*) atau hukum pembuktian (*bewijsrechtelijk*) sehingga konsekuensinya apabila tersangka dituntut, maka, tersangka dapat dijatuhkan pidana.

3. Legalitas Wewenang PU Dalam Penutupan Perkara Demi Kepentingan Hukum Berdasarkan Penyelesaian Di Luar Pengadilan Menggunakan Pendekatan Keadilan Restoratif Dikaitkan dengan Tertib Hukum di Indonesia dan Putusan Nomor 14/Pid. Prap/2010/PN.Jkt.Sel dan Putusan Nomor 130/Pid/Prap/2010/PT.DKI

Wewenang PU untuk menutup perkara demi hukum melalui *restorative justice* bersumber dari Pasal 14 huruf h KUHAP. Kewenangan tersebut kemudian diatur secara lebih rinci di dalam Pasal 3 ayat (2) dan (3) Perja Nomor 15 Tahun 2020 bahwa penutupan perkara demi hukum meliputi alasan-alasan: terdakwa meninggal dunia; kedaluwarsa penuntutan pidana; *ne bis in idem*; adanya pencabutan aduan; dan terdapat penyelesaian perkara melalui *restorative justice* dengan memulihkan keadaan seperti sediakala.

Meskipun penyelesaian perkara menggunakan paradigma keadilan restoratif merupakan ide yang baik dan perlu dikaji lebih lanjut karena masih banyaknya perdebatan teoritis mengenai hal tersebut. Namun, sebagaimana yang telah disinggung dalam pendahuluan bahwa implementasi terhadap ide tersebut harus sesuai dengan konsep negara hukum yang mengharuskan setiap kewenangan yang dimiliki aparatur/lembaga negara harus didasarkan pada perundang-undangan. Hal tersebut bermaksud guna menghindarkan penyalahgunaan wewenang penguasa yang dimungkinkan melanggar kebebasan (*liberty*) serta HAM dan hak sipil lainnya. Selain itu, perlunya pengaturan kewenangan PU dalam melakukan *restorative justice* dalam perundang-undangan agar tindakan PU tersebut mendapatkan legitimasi, sehingga tidak menimbulkan konflik pada saat pelaksanaannya.

Apabila tertib hukum di Indonesia yang diatur di dalam Pasal 7 dan 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dikaitkan dengan *Stufentheory* karya Hans Kelsen. Maka, UU dalam konteks pembahasan ini, yakni, KUHP, KUHAP dan UU tentang Kejaksaan RI termasuk ke dalam *Formelgestz*, sedangkan peraturan yang tercantum dalam Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang dalam konteks ini adalah Perja Nomor 15 Tahun 2020 adalah *Verordnung* dan *Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).⁵⁶ Berkaitan dengan hal tersebut, Hans Kelsen dalam *General Theory of Law and States* menyatakan bahwasannya tatanan hukum yang dipersonifikasikan oleh negara merupakan sebuah hierarki dari berbagai tingkatan norma dan bukanlah seperangkat norma yang koheren yang ditempatkan berdampingan pada tingkat yang sama. Seperangkat norma-norma yang berhubungkait dibentuk berdasarkan premis bahwa norma dengan hierarki lebih rendah dibentuk berdasarkan norma lain yang berkedudukan lebih tinggi yang dibentuk pula berdasarkan norma lainnya yang berderajat lebih tinggi. Hierarki tersebut berakhir pada norma tertinggi, norma dasar yang menjadi landasan tertinggi terhadap hierarki tatanan norma hukum.⁵⁷ Teori tentang hierarki norma tersebut sejalan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdapat di dalam Pasal 5 huruf c UU Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatur bahwa pembuatan perundang-undangan harus dilandaskan atas asas kesesuaian antara jenis hierarki dan materi muatan.

Apabila tertib hukum tersebut dikaitkan dengan pengaturan hukum yang berkaitan dengan persoalan keabsahan wewenang PU dalam melakukan *restorative justice*, maka, perlu dicermati ketentuan yang terdapat di dalam UU terlebih dahulu yang mengatur kewenangan tersebut seperti KUHAP, KUHP dan UU tentang Kejaksaan RI. Setelahnya, baru akan dianalisis koherensinya dengan peraturan pelaksananya yang dalam konteks ini adalah Perja Nomor 15 Tahun 2020.

Wewenang PU untuk menutup perkara demi hukum yang menjadi dasar untuk melakukan *restorative justice* diatur di dalam Pasal 14 huruf h KUHAP. Wewenang tersebut diatur secara lebih lanjut di dalam Pasal 3 ayat (2) huruf e dan Pasal 3 ayat (3) huruf b Perja Nomor 15 Tahun 2020. Apabila dianalisis berdasarkan tertib hukum di Indonesia, maka, alasan-alasan untuk menutup perkara demi hukum yang terdapat di dalam Pasal 3 ayat (2) dan (3)

⁵⁶ Muhtadi, "Penerapan Teori Hans Kelsen Dalam Tertib Hukum di Indonesia," *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 5, No. 2 (2012): 300.

⁵⁷ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Translated by : Andres Wedberg) (New York: Russel & Russel, 1973), hlm. 124.

apabila dikaitkan dengan pengaturan dalam KUHP, KUHAP dan UU tentang Kejaksaan Republik Indonesia, maka, diperoleh konklusi-konklusi sebagai berikut:

1. Alasan terdakwa meninggal dunia sepadan dengan pengaturan di dalam Pasal 77 KUHP;
2. Alasan kedaluwarsa penuntutan pidana sepadan dengan pengaturan di dalam Pasal 78 KUHP;
3. Adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*nebis in idem*) sepadan dengan pengaturan di dalam Pasal 76 KUHP;
4. Alasan pencabutan aduan terhadap pidana berdelik aduan sepadan dengan pengaturan di dalam Pasal 75 KUHP;
5. Alasan adanya penyelesaian perkara secara non-litigasi (*afdoening buiten process*) apabila pelaku telah membayar denda maksimal dengan sukarela sesuai hukum yang berlaku untuk terhadap perbuatan yang diancam hanya dengan pidana denda sepadan dengan pengaturan di dalam Pasal 82 KUHP.
6. Alasan adanya penyelesaian perkara secara non-litigasi (*afdoening buiten process*) dengan melalui *restorative justice* tidak terdapat pengaturannya di dalam KUHP, KUHAP dan UU tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Tidak diaturnya *restorative justice* di dalam KUHP, KUHAP dan UU tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyalahi tertib hukum di Indonesia karena pengaturan wewenang tersebut dalam *Verordnung* yakni Perja Nomor 15 tahun 2020 tidak koheren dengan peraturan diatasnya yakni *Formelgestz* yang dalam konteks ini adalah KUHP, KUHAP dan UU tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Selain itu, terdapat pula prinsip hukum pidana yang menentukan bahwa peraturan pidana dan acara pidana hanya dapat dibentuk oleh pembuat undang-undang.⁵⁸ Oleh kerenanya pembentuk peraturan pelaksana seperti Jaksa Agung dilarang membuat aturan yang bertentangan dengan KUHP, KUHAP dan UU tentang Kejaksaan Republik Indonesia atau membentuk aturan baru yang tidak bersifat teknis yang tidak diatur pada KUHP, KUHAP dan UU tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Hal tersebut sejalan dengan nomenklatur kewenangan yang dimiliki oleh Jaksa Agung dalam Pasal 35 huruf b UU Nomor 11 Tahun 2021 bahwa Jaksa Agung memiliki kewajiban untuk mengefektifkan aturan-aturan dalam menegakkan hukum yang terdapat dalam UU. Maknanya ialah Jaksa

⁵⁸ Sahetapy, J.E., *Hukum Pidana*, (Yogyakarta: Liberty, 1995), hlm. 7.

Agung hanya berwenang untuk melakukan penetapan dan pengendalian kebijakan penegakan hukum dan keadilan untuk menyederhanakan aturan yang terdapat dalam UU demi terciptanya sebuah sistem peradilan yang terpadu bukan membentuk suatu aturan acara pidana atau wewenang baru.

Sebagaimana yang telah dijelaskan bahwa terdapat multtafsir terhadap kewenangan PU dalam menutup perkara demi kepentingan hukum pada berbagai peraturan pelaksana KUHAP seperti Perja Nomor 15 Tahun 2020, Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.01.PW.07.03 Tahun 1982 dan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Republik Indonesia Nomor: KEP – 518/A/J.A/11/2001 tanggal 1 Nopember 2001 yang diakibatkan karena tidak adanya penjelasan yang eksplisit dalam KUHAP mengenai apa yang dimaksud dengan penutupan perkara demi hukum. Oleh karenanya guna membuat terang benderang hal tersebut, maka perlu dijabarkan praktik-praktik pengadilan dalam menafsirkan apa yang dimaksud dengan penutupan perkara demi hukum yang terdapat dalam Putusan Nomor 14/Pid. Prap/2010/PN.Jkt.Sel dan Putusan Nomor 130/Pid/Prap/2010/PT.DKI.

Putusan Nomor 14/Pid. Prap/2010/PN.Jkt.Sel merupakan putusan mengenai gugatan praperadilan oleh Anggodo Widjojo terhadap Kejaksaan Agung Republik Indonesia (Kejagung RI), c.q. Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta (Kejati DKI Jakarta), c.q. Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan (Kejari Jaksel) selaku termohon I dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia, c.q. Kepala Badan Reserse Kriminal Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia selaku termohon II atas penghentian penuntutan kasus pidana demi kepentingan hukum atas nama tersangka Bibit Samad Rianto dan tersangka Chandra Hamzah melalui Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKPP) Nomor: TAP-01/0.1.14/Ft.1/12/2009 tertanggal 1 Desember 2009 atas nama Chandra Martha Hamzah dan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKPP) Nomor: TAP-02/0.1.14/Ft.1/12/2009 tertanggal 1 Desember 2009 atas nama Dr. Bibit Samad Rianto. Dasar gugatan terhadap legalitas penghentian perkara pidana demi kepentingan hukum sebagaimana yang terdapat dalam surat ketetapan tersebut tertera sebagai berikut:

1. Bahwa dasar Termohon I mengeluarkan SKPP pada tanggal 1 Desember 2009 terhadap Chandra Hamzah dan SKPP pada 1 Desember 2009 terhadap Bibit Samad Rianto ialah dasar yuridis dan sosiologis;
2. Adapun dasar yuridis dari Termohon I ialah meski kualifikasi delik yang dikenakan terhadap tersangka sudah tercukupi, yakni, Pasal 12 huruf e UU Nomor 31 Tahun 1999

jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 maupun Pasal 23 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 jo. Pasal 421 KUHP. Namun, karena diyakini bahwa tersangka tidak menyadari konsekuensi dari tindakannya, tindakan tersebut dipandang sebagai perbuatan yang lumrah dalam konteks melaksanakan kewenangan dan tugasnya, terutama mempertimbangkan fakta bahwa perbuatan tersebut telah dilakukan oleh para pendahulunya. Untuk tujuan menjaga keharmonisan di antara lembaga-lembaga penegak hukum dan dengan mempertimbangkan kasus ini, Pasal 50 KUHP dapat diterapkan pada kegiatan-kegiatan tersebut. Pemohon mengklaim bahwa penerapan Pasal 50 KUHP tidak dibenarkan.

3. Bahwa Termohon I dalam mengeluarkan SKPP selain memakai dasar yuridis juga menggunakan dasar sosiologis, yakni:
 - a. Terdapat suasana kebatinan yang berkembang yang membuat kasus tersebut tidak patut untuk dituntut karena lebih besar kerugiannya dibandingkan manfaatnya;
 - b. Guna memelihara keterpaduan badan-badan penegak hukum antara lain Kejaksaan, Polri dan KPK pada pelaksanaan tugasnya terhadap pemberantasan korupsi sebagai atasan doktrinal dalam dinamika penegakan hukum pidana;
 - c. Masyarakat menilai tindakan yang diperbuat oleh Tersangka tidaklah patut dipertanggungjawabkan terhadap tersangka sebab tindakan tersebut dilakukan dalam proses pelaksanaan tugasnya dalam pemberantasan korupsi yang membutuhkan fleksibilitas tindakan-tindakan hukum.
4. Bahwa dasar penghentian penuntutan yang dilaksanakan PU yang diatur dalam Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP tidak disandarkan pada dasar sosiologis. Atas hal tersebut, dasar sosiologis yang terdapat pada SKPP yang dikeluarkan oleh termohon I tidak bisa digunakan sebagai landasan hukum untuk “menutup perkara demi hukum” menurut Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP.
5. Bahwa dasar sosiologis sebagai landasan untuk menghentikan penuntutan hanya dilaksanakan dalam bentuk penyampingan perkara demi kepentingan umum yang merupakan wewenang milik Jaksa Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf c UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Penyampingan perkara tersebut merupakan pelaksanaan asas oportunitas.

Majelis hakim mempertimbangkan dalil-dalil pemohon praperadilan yang ditentang oleh Termohon I dan II sebagai berikut:

1. Terhadap penghentian penuntutan perkara pidana mesti didasarkan pada dasar-dasar yang diatur pada Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP, yakni, karena tiadanya bukti yang mencukupi atau peristiwa tidak tergolong sebagai perbuatan pidana atau perkara ditutup demi hukum.
2. DR. Chairul Huda memberikan keahlian bahwa penutupan perkara demi hukum berhubungkait dengan gugurnya wewenang untuk melakukan penuntutan seperti kedaluwarsa, terdakwa meninggal dunia, *ne bis in idem*, dan pencabutan aduan. Berdasarkan keahlian tersebut, maka, termohon I tidak dapat melakukan penghentian penuntutan memakai ketentuan-ketentuan di luar Pasal 140 ayat (2) KUHAP karena telah diatur secara ketat.
3. Prof. DR. OC Kaligis memberikan keahlian bahwa kedua alasan tersebut kontradiktif (alasan yuridis dan sosiologis), seharusnya alasan yuridis saja, sebab tidak terdapat pengujian kondisi kebatinan serta tidak adanya kehendak dari legislator untuk mengubah KUHAP dengan menyertakan ahli kebatinan.
4. Berdasarkan Keputusan Jaksa Agung RI Nomor: KEP-518/A/J.A/11/2001 tanggal 1 Nopember 2001, formulir P-26/Surat ketetapan penghentian penuntutan pada konsideran menimbang huruf b, hanya berisikan alasan yuridis saja untuk melakukan penghentian penuntutan, yakni tiadanya bukti yang cukup, perbuatan tidak memenuhi kualifikasi sebagai perbuatan pidana atau perkara ditutup demi hukum serta terdapat keterangan berupa perintah pemberian tanda coret bagi keterangan yang tidak diperlukan; pada formulir P-26 tidak terdapat alasan-alasan sosiologis atau alasan di luar hukum.
5. Atas argumentasi tersebut, maka, perbuatan Termohon I dalam mengeluarkan kedua SKPP yang didasarkan pada yuridis dan sosiologis berlawanan dengan Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP, sehingga merupakan perbuatan melawan hukum.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hukum tersebut majelis hakim memutuskan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa perbuatan Termohon I yang menerbitkan SKPP pada tanggal 1 Desember 2009 terhadap Chandra Martha Hamzah dan SKPP pada tanggal 1 Desember 2009 terhadap Bibit Samad Rianto merupakan perbuatan melawan hukum.
2. Menyatakan SKPP pada tanggal 1 Desember 2009 terhadap Chandra Martha Hamzah dan SKPP pada tanggal 1 Desember 2009 terhadap Bibit Samad Rianto tidak sah.

3. Memerintahkan Termohon I menuntut perkara Chandra Martha Hamzah dan Bibit Samad Rianto.

Atas ketidakpuasan terhadap putusan tersebut, Kejagung RI, c.q. Kejati DKI Jakarta, c.q. Kejari Jaksel mengajukan banding terhadap Putusan Nomor 14/Pid. Prap/2010/PN.Jkt.Sel sebagai Pembanding Semula Termohon I melawan Anggodo Widjojo sebagai Terbanding semula Pemohon dan Kapolri, c.q. Kepala Bareskrim Mabes Polri sebagai Turut Terbanding semula termohon II dalam Putusan Nomor: 130/Pid/Prap/2010/PT.DKI.

Majelis hakim mempertimbangkan dalil-dalil para pihak sebagai berikut:

1. Hakim Pengadilan Tingkat Pertama memberikan pertimbangan sebagaimana yang terdapat dalam putusannya telah cermat dalam menganalisis seluruh kondisi, peristiwa, fakta serta dalil-dalil yuridis baik yang berkaitan dengan acara maupun pengimplementasian hukum materiilnya yang digunakan sebagai landasan putusan.
2. Ikhwal ketentuan-ketentuan tindakan PU melakukan penghentian penuntutan yang telah diatur dengan ketat dan eksplisit pada Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP, yaitu:
 - a. Tiadanya bukti yang mencukupi, atau;
 - b. Perbuatan tidak terkualifikasi sebagai perbuatan pidana, atau;
 - c. Perkara ditutup demi hukum.
3. Terhadap perkara yang dihentikannya penuntutan demi hukum terdapat pengaturan lebih lanjut yang telah diatur secara ketat, yakni:
 - a. *Ne bis in idem* (Pasal 76 KUHP);
 - b. Meninggalnya tersangka (Pasal 77 KUHP);
 - c. Kedaluwarsa (Pasal 78 KUHP);
 - d. Perkara diselesaikan di luar pengadilan (Pasal 82 KUHP);
 - e. Pencabutan pengaduan (Pasal 75 KUHP);
 - f. Terdapat kondisi yang diatur pada Pasal 61 dan 62 KUHP terhadap perbuatan pidana yang memakai alat cetak.

Majelis hakim memberikan putusan berdasarkan bukti-bukti, argumentasi dan dasar hukum yang telah dipaparkan:

1. Menyatakan SKPP yang dikeluarkan pada tanggal 1 Desember 2009 terhadap Chandra Martha Hamzah dan SKPP pada tanggal 1 Desember 2009 terhadap Bibit Samad Rianto adalah tidak sah.

2. Memberikan perintah kepada Pembanding semula Termohon I untuk menuntut Chandra Martha Hamzah dan Babit Samad Rianto.

Berdasarkan Putusan Nomor 14/Pid. Prap/2010/PN.Jkt.Sel dan Putusan Nomor: 130/Pid/Prap/2010/PT.DKI tersebut dapat diperoleh konklusi bahwa alasan-alasan yang dapat digunakan untuk melaksanakan wewenang penutupan perkara demi kepentingan hukum milik PU sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 14 huruf h dan Pasal 140 ayat (2) KUHAP adalah sebagai berikut:

1. *Ne bis in idem* (Pasal 76 KUHP);
2. Meninggalnya tersangka (Pasal 77 KUHP);
3. Kedaluwarsa (Pasal 78 KUHP);
4. Perkara diselesaikan di luar pengadilan (Pasal 82 KUHP);
5. Pencabutan aduan (Pasal 75 KUHP);
6. Terdapat peristiwa atau kondisi yang diatur dalam Pasal 61 dan 62 KUHP terhadap perbuatan pidana yang memakai alat cetak.

Alasan-alasan tersebut diatur secara eksplisit dan pakem pada KUHP serta tidak diperkenankan untuk menambah alasan lainnya seperti alasan sosiologis yang mana ranahnya termasuk ke dalam wewenang Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum yang diatur di dalam Pasal 35 huruf c UU Nomor 11 Tahun 2021. Apabila legalitas wewenang PU dalam melakukan *restorative justice* dianalisis berdasarkan praktik-praktik pengadilan dalam melakukan praperadilan terhadap keabsahan penutupan perkara demi hukum sebagaimana yang terdapat pada pemaparan di atas, maka, dapat ditarik konklusi-konklusi, yakni:

1. Penutupan perkara demi kepentingan hukum menggunakan *restorative justice* yang terdapat pada Pasal 3 Perja Nomor 15 Tahun 2020 tidak termasuk ke dalam alasan-alasan untuk melakukan penutupan perkara demi hukum yang diatur pada Pasal 61, 62, 75, 76, 77, 78, 82 KUHP, sehingga apabila diajukan praperadilan terhadapnya maka penutupan perkara tersebut dianggap tidak sah dan perkara harus dituntut. Implikasinya adalah status tersangka dan penyelesaian perkara pidana menjadi tidak jelas karena dapat berubah sewaktu-waktu apabila diajukan praperadilan sehingga dapat menimbulkan konflik hukum bahkan sosial dikemudian hari.

2. Penutupan perkara demi hukum berdasarkan *restorative justice* mendasarkan pada alasan sosiologis. Hal tersebut dapat diketahui jika mencermati aturan-aturan yang terdapat di dalam Pasal 4 Bab III Syarat Perja Nomor 15 Tahun 2020 yang mengatur persyaratan untuk melakukan *restorative justice* seperti *restorative justice* mesti dilakukan dengan memperhatikan: penghindaran terhadap stempel negatif; reaksi dan keadaan harmonis pada masyarakat; dan kepatutan, kesusilaan dan ketertiban umum. Selain persyaratan berunsur sosiologis tersebut, dalam melakukan *restorative justice* juga harus mempertimbangkan persyaratan berunsur sosiologis seperti latar belakang perbuatan pidana; ketercelaan perbuatan pidana; biaya dan manfaat penyelesaian perkara; pengembalian seperti keadaan semula; korban dan tersangka telah berdamai.

Adapun dalam putusan telah dijelaskan bahwa alasan sosiologis bertentangan dengan Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP karena tidak tergolong sebagai kondisi-kondisi hukum yang dapat mengakibatkan suatu perkara ditutup melainkan kondisi sosiologis, sehingga penutupan perkara demi hukum karena alasan sosiologis menyalahi hukum dan merupakan perbuatan melawan hukum. Konsekuensinya, apabila diajukan praperadilan terhadap perkara yang telah dilakukan penutupan demi hukum berdasarkan *restorative justice*, maka, penutupan perkara tersebut dianggap tidak sah sehingga perkara tersebut harus dituntut. Atas hal tersebut, maka dapat dikonklusikan bahwa salah satu implikasi dari penutupan perkara menggunakan *restorative justice* ialah status tersangka dan status penyelesaian perkara pidana menjadi tidak jelas karena dapat berubah sewaktu-waktu apabila diajukan praperadilan sehingga dapat menimbulkan konflik hukum dan sosial dikemudian hari. Guna mencegah timbulnya permasalahan tersebut, maka, semestinya Jaksa Agung segera mencabut segala perturan yang diterbitkan olehnya yang berhubungkait dengan *restorative justice*.

4. Penutup

Wewenang penutupan perkara demi kepentingan hukum berdasarkan penyelesaian di luar pengadilan menggunakan pendekatan keadilan restoratif yang dimiliki oleh PU berdasarkan Pasal 3 Perja Nomor 15 Tahun 2020 mengandung sejumlah permasalahan hukum. Permasalahan tersebut antara lain ialah: pertama, , *restorative justice* tidak termasuk ke dalam diskresi penuntutan atau asas oportunitas berdasarkan sejarah pengaturannya di Indonesia. Selain itu, *restorative justice* bertentangan dengan diskresi

penuntutan demi kepentingan umum milik Jaksa Agung yang diatur di dalam UU tentang Kejaksaan Republik Indonesia; Kedua, Pengaturan *Restorative justice* di Indonesia yang diimplementasikan melalui wewenang penutupan perkara demi kepentingan hukum atau *technisch sepot* adalah salah secara teori dan praktik-praktik *seponeering* yang terdapat di Belanda dan Indonesia. Sebab *restorative justice* tergolong ke dalam *beleidsepot* karena tidak didasarkan pada hukum pembuktian melainkan pada kebijaksanaan sehingga apabila pelakunya dituntut ke pengadilan maka dapat dipidana; Ketiga, dalam pertimbangan hakim pada Putusan Nomor 14/Pid. Prap/2010/PN.Jkt.Sel dan Putusan Nomor: 130/Pid/Prap/2010/PT.DKI telah diterangkan bahwa yang dimaksud dengan penutupan perkara demi kepentingan hukum adalah alasan-alasan yang terdapat pada Pasal 61, 62, 75, 76, 77, 78, 82 KUHP. *Restorative justice* tidak termasuk ke dalam alasan tersebut sehingga penghentian penuntutannya apabila digugat dalam praperadilan dapat dinyatakan tidak sah dan perkara harus dituntut sehingga berimplikasi terhadap ketidakpastian status hukum tersangka dan status penyelesaian perkara pidana. Selain itu, pelaksanaan *restorative justice* oleh PU dapat membahayakan iklim bernegara yang sehat karena mengingat *ratio legis* diaturnya pelaksanaan diskresi penuntutan hanya oleh Jaksa Agung dalam UU Nomor 15 Tahun 1961 ialah untuk menghindarkan penyalahgunaan wewenang dan tindakan negatif bernegara lainnya seperti kolusi, korupsi dan nepotisme. Alasan tersebut selaras dengan *MvT* pengaturan asas oportunitas di Belanda bahwa wewenang tersebut rawan untuk disalahgunakan. Oleh karenanya untuk mencegah terjadinya hal-hal tersebut Jaksa Agung harus mencabut Perja Nomor 15 Tahun 2020 serta peraturan lainnya yang diterbitkannya yang berkaitan dengan *restorative justice*.

Daftar Pustaka

Buku:

- Abidin, A. 1983. *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Jakarta Pusat: PT. Pradnya Paramita.
- Azhar, T. 1992. *Negara Hukum*, Jakarta: Bulan Bintang.
- Azhary. 1995. *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UI-Press.
- Effendie, H. A. 1993. *Komentar Atas UU No. 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan RI*, Jakarta: PT Pradnya Paramita.
- HR, R. 2020. *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Rajawali Pers.
- Indroharto. 1993. *Usaha Memahami UU tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Kelsen, H. 1973. *General Theory of Law and State (Translated by : Andres Wedberg)*, New York: Russel & Russel.
- Mamudj, S. S. 1995. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Radja Grafindo Persada.
- Sahetapy, J. 1995. *Hukum Pidana*, Yogyakarta: Liberty.
- Syaufi, A. 2020. *Konstruksi Model Penyelesaian Perkara Pidana yang Berorientasi pada Keadilan Restoratif*, D.I. Yogyakarta: Samudra Biru.
- Tak, P. J. 1999. *The Dutch Criminal Justice System Organization and Operation*, Den Haag: WODC.
- Waluyo, B. 2017. *Desain Fungsi Kejaksaan Pada Restorative Justice*, Depok: PT Raja Grafindo Persada.

Karya Ilmiah:

- Agusta, I. M, “Konsep Dan Implementasi Restorative Justice Di Indonesia”, *Datin Law Jurnal*, Volume. 2 Nomor. 2 Agustus 2021, Jambi: Fakultas Hukum Universitas Muara Bungo
- Ambarsari, H. A, “Penerapan Prinsip Restorative Justice Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia”, Al’Adl, Volume X Nomor 2 Juli 2018, Kendari: Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Kendari
- Iriyanto, R. D, “Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif”, *Jurnal Hukum Unissula*, Volume 39 No. 1 Maret 2023, Semarang: Fakultas Hukum Unissula
- Karniasari, A, “Tinjauan Teoritis, Historis, Yuridis dan Praktis Terhadap Wewenang Jaksa Agung Dalam Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum”, *Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 2012, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Sulistyarini, D.A, dkk, "Kebijakan Restorative Justice Dalam Penyelesaian Perkara Pidana Di Pengadilan", *Humani (Hukum dan Masyarakat Madani)*, Volume 13 No. 2 November 2023, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Semarang

Muhaimin, M, "Restoratif Justice dalam Penyelesaian Tindak Pidana Ringan", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol 19, No 2 2019, Jakarta: Badan Strategi Kebijakan Hukum dan Hak Asasi Manusia

Muhtadi, "Penerapan Teori Hans Kelsen Dalam Tertib Hukum di Indonesia", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 2 2014, Lampung: Fakultas Hukum Universitas Lampung

P. Nicolai., e. A, "Bestuurecht", 1994, *Amsterdam*

Satria, H, "Restorative Justice: Paradigma Baru Peradilan Pidana", *Jurnal Media Hukum*, Vol 25 No 1, June 2018, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Stout, H. (1994). De Betekenissen van de Wet. *W.E.J. Tjeenk Willink – Zwolle*, 28.

Syaputra, E, "Penerapan Konsep Restorative Justice Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Masa Yang Akan Datang", *Lex Lata Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Volume 3 Nomor 2, Juli 2021, Palembang: Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Kementerian Hukum dan HAM, "Laporan hasil kerja", *Laporan Hasil Kerja Kementerian Hukum dan HAM*, 2006, Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM

Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana, Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209.

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 tahun 2021 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 298, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6755.

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401.

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1991 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1991 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3451.

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 tahun 1961 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 254, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2298.

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1991 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1991 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3451.

Republik Indonesia, Peraturan Kejaksaan tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Berita Negara Publik Indonesia Tahun 2020 Nomor 811.

Republik Indonesia, Keputusan Jaksa Agung tentang Perubahan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Tanggal : Kep-132/J.A/11/1994 tentang Administrasi Perkara Tindak Pidana, Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : Kep – 518/A/J.A/11/2001

Republik Indonesia, Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia tentang Pedoman Pelaksanaan Kitab UU Hukum Acara Pidana, Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.01.PW.07.03 Tahun 1982