

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Republik Indonesia secara hukum merupakan negara berdasarkan hukum sebagaimana diatur dalam Konstitusinya. Secara khusus, Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan, “Indonesia adalah negara berdasarkan hukum,” secara tegas menyatakan bahwa Indonesia bukanlah negara berdasarkan kekuasaan. Akibatnya, hukum dianggap memiliki kekuatan mengikat dan paksa, dan semua warga negara serta pemerintah wajib mematuhi. Terdapat ketentuan untuk mencegah dan menangani setiap tindakan atau perilaku yang bertentangan dengan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis. Bukan hanya dikenal sebagai negara yang diatur oleh hukum, tetapi hukum juga merupakan unsur yang tidak terpisahkan dari kehidupan sosial manusia, di mana sistem hukum, masyarakat, dan norma-norma hukum (*ubi societas ibi ius*) saling berinteraksi. Seperti yang dinyatakan oleh Cicero, tatanan hukum harus didasarkan pada penghormatan dan perlindungan terhadap martabat manusia..

Hukum menjaga keseimbangan antara kepentingan dan keinginan egois individu dengan kebaikan bersama, menyesuaikan diri untuk mencegah konflik (Siddhartha, 2006:127). Adanya hukum lah yang menetapkan keseimbangan antara hak individu dan hak kolektif. Oleh sifatnya, hukum harus pasti dan adil; hanya dengan demikian dapat memenuhi fungsi esensialnya. Prinsip keempat Pancasila menyatakan:

"kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan"

Dengan kata lain, Indonesia secara konsisten menerapkan prinsip konsultasi sebagai praktik adat dalam menyelesaikan masalah. Selain itu, Pasal 28-2 Ayat 2 mengatur sebagai berikut:

"setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan."

Untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan, lembaga peradilan telah dibentuk. Kegiatan lembaga peradilan dalam prosedur persidangan pidana dilaksanakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) (Bambang D.B, 2016 : 11). Proses persidangan pidana berdasarkan KUHAP berfokus pada pelaku tindak pidana, dan status individu dari tersangka hingga terpidana, beserta hak-hak mereka sebagai tersangka, dilindungi secara ketat oleh KUHAP. Proses penanganan kasus pidana dilakukan melalui serangkaian sistem: penyelidikan (*Opsporing*), penuntutan (*Vervolging*), pengadilan (*Rechtspraak*), pelaksanaan putusan (*Executie*), dan pemantauan/pengawasan putusan pengadilan. Rangkaian sistem ini dikenal sebagai Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*). Salah satu proses yang paling krusial adalah prosedur penuntutan.

Selain itu, sebagian besar sistem peradilan pidana Indonesia secara konsisten berujung pada hukuman penjara. Namun, penjara bukanlah solusi optimal untuk menangani masalah kriminal, terutama yang melibatkan kejahatan yang dapat memperbaiki kerugian yang ditimbulkan pada korban dan masyarakat serta memulihkan keadaan yang rusak. Hal ini tidak berarti menghilangkan ancaman hukuman pidana; melainkan, hal ini memerlukan pertimbangan terus-

menerus apakah ancaman hukuman pidana benar-benar memberikan efek terapeutik dan memerlukan kehati-hatian untuk menghindari memperburuk kondisi (sebagai upaya terakhir).

Dalam sistem hukum yang berfokus pada sistem pidana, Indonesia tidak dapat dipisahkan dari proses penyelesaian kasus pidana, yang umumnya diselesaikan melalui prosedur formal, yaitu melalui lembaga peradilan (litigasi). Tidak dapat dipungkiri bahwa sistem hukum Indonesia telah dipengaruhi oleh sistem hukum Barat, khususnya Belanda. Namun, sistem hukum Indonesia tidak sepenuhnya berasal dari Barat; ia merupakan perpaduan berbagai sistem, yang ditandai dengan penekanan pada pembalasan. .

Namun, dampak dari prioritas pembalasan pada akhirnya bergantung pada kapasitas fasilitas pemasyarakatan itu sendiri, yang tetap menjadi masalah serius, terutama di Penjara Singaraja. Penjara di wilayah Singaraja memiliki kapasitas hanya 100 narapidana. Saat ini, 320 narapidana ditahan di sana. Masalah termasuk penggunaan alternatif hukuman non-penjara yang tidak memadai dan penggunaan berlebihan pusat penahanan oleh lembaga penegak hukum (Nusa Bali). *Overcrowding* berkontribusi pada pelanggaran hak asasi manusia. Kegagalan dalam mewujudkan hak-hak narapidana dan tahanan membuat pengguna fasilitas pemasyarakatan (narapidana dan tahanan) sulit untuk beristirahat atau beraktivitas, yang mengakibatkan pelanggaran hak-hak lainnya. Selain itu, kepadatan narapidana di penjara menyebabkan situasi di mana puluhan orang ditahan dalam sel kecil. Situasi ini, ditambah dengan meningkatnya tingkat kejahatan dan kegagalan dalam upaya yang wajar dalam kebijakan sosial, menciptakan ruang bagi masuknya narapidana baru (Munir Abdul, 2024: hlm. 204).

Keadilan restoratif muncul sebagai respons untuk menekan tingkat kejahatan tinggi yang berkontribusi pada *overcrowding* penjara. Konsep keadilan pidana tradisional hanya berfokus pada hukuman bagi pelaku kejahatan dan penjatuhan sanksi, mengabaikan kepentingan korban yang dirugikan oleh tindak kejahatan dan masyarakat secara keseluruhan. Patut dicatat bahwa Kejaksaan Agung Republik Indonesia telah menerbitkan “Peraturan Kejaksaan Agung Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penangguhan Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif” (disingkat PERJA Nomor 15 Tahun 2020) sebagai produk hukum baru. Peraturan ini ditandatangani oleh Jaksa Agung Republik Indonesia, Burhanuddin.

Program keadilan restoratif pada tahap penuntutan dilaksanakan Program keadilan restoratif pada tahap penuntutan dilaksanakan berdasarkan Pasal 34A Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 (Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Agung Republik Indonesia). Pasal 34A (Undang-Undang 11/2021) memberikan kewenangan kepada jaksa untuk bertindak berdasarkan berdasarkan penilaian mereka sendiri untuk tujuan penegakan hukum, dengan mempertimbangkan undang-undang dan peraturan serta aturan etika. Prinsip diskresi ini dilaksanakan tanpa mengorbankan tujuan penegakan hukum berdasarkan prinsip keadilan restoratif dan diversifikasi, yang mendorong perkembangan hukum di Indonesia (Glery Lazuardi, 2020:1303).

Menutup kasus demi kepentingan umum dapat diartikan sebagai pergeseran dan transisi dari prosedur keadilan retributif ke keadilan restoratif, yaitu pergeseran dari pendekatan yang menekankan hukuman ke pendekatan yang menekankan perbaikan dan perlindungan masyarakat (kepentingan pelaku, korban, dan masyarakat secara keseluruhan).

Penghentian perkara demi kepentingan hukum dapat dilakukan meskipun terdapat bukti yang cukup, jika terdapat penyelesaian di luar pengadilan (*afdoening buiten proses*). Penyelesaian kasus di luar pengadilan dapat diterapkan untuk pelanggaran tertentu melalui pembayaran sukarela denda yang ditetapkan oleh undang-undang atau dengan memulihkan keadaan semula menggunakan pendekatan keadilan restoratif. Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilakukan secara bertanggung jawab oleh jaksa dan diajukan secara bertahap kepada Kepala Kejaksaan Agung (Iriyanto.E, 2023: 2723).

Melalui keterlibatan dalam upaya penyelesaian di luar litigasi yang bertujuan mencapai penyelesaian yang menguntungkan berdasarkan kesepakatan antara pihak-pihak, keadilan restoratif dapat dianggap sebagai pendekatan keadilan pidana atau pendekatan sosiobudaya yang mengintegrasikan nilai-nilai luhur/tradisional. Akibatnya, hal ini meminimalkan hukuman preventif dan retributif yang dapat berdampak negatif pada kehidupan di masa depan. Prinsip dasar keadilan restoratif adalah korban kejahatan menerima kompensasi dan rekonsiliasi dapat tercapai. Tentu saja, prinsip ini tidak bersifat sepihak, bias, atau sewenang-wenang, melainkan mendukung kebenaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara bersamaan, prinsip ini mempertimbangkan kesetaraan hak korban untuk mendapatkan kompensasi dan keseimbangan di semua aspek kehidupan. Sementara pelaku kejahatan menerima hukuman fisik atau psikologis, trauma kriminal yang disebabkan oleh tindakan mereka ditangani melalui perawatan terhadap korban.

Penerapan penangguhan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif di Kejaksaan Agung secara prinsip dapat dilakukan jika memenuhi syarat-syarat berikut: tersangka adalah pelaku pertama kali, tindak pidana dikenakan hukuman denda atau penjara hingga lima tahun, dan jumlah kerugian tidak melebihi 2.500.000 rupiah (2,5 juta rupiah). Selain memenuhi persyaratan yang ditetapkan, keberhasilan proses ini juga bergantung pada perjanjian rekonsiliasi (tanpa syarat atau bersyarat) antara korban dan pelaku. Kesaksian dari pemimpin komunitas yang relevan juga dapat mempengaruhi keberhasilan proses keadilan restoratif.

Salah satu jenis kasus yang tunduk pada penerapan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 “Peraturan tentang Penangguhan Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif” (Perja 15/2020) adalah kasus penggelapan. Dengan peningkatan populasi yang pesat, berbagai konflik kepentingan telah muncul di kalangan individu. Konflik-konflik ini seringkali menimbulkan masalah dalam kehidupan sosial, dan kasus penggelapan adalah salah satu contohnya. Menurut data yang dikumpulkan dari situs web putusan Mahkamah Agung, terdapat 54 kasus penggelapan dengan putusan akhir.

**Tabel 1.1 Data Jumlah Kasus Penggelapan Yang Sudah Tahap Restorative Justice dan Inkrah**

No.	Tahun	Jumlah Putusan Inkrah	Jumlah Perkara Restorative Justice
1	2021	13	0
2	2022	8	0
3	2023	11	1
4	2024	19	2
5	2025	3	3
TOTAL		54	6

Sumber Data : Kejaksaan Negeri Buleleng

Dari tahun 2021 hingga 2025, terjadi 54 kasus penggelapan, yang terdiri dari 54 kasus yang telah diputus oleh pengadilan. Dalam upaya Kantor Kejaksaan Kabupaten Buleleng untuk melakukan mediasi pidana dalam kasus penggelapan, hanya 6 kasus yang berhasil diselesaikan melalui Keadilan Restoratif pada tahun 2023 dan 2025. Berdasarkan data ini, penerapan Keadilan Restoratif yang diimplementasikan dan dipromosikan oleh Kantor Kejaksaan Negeri Buleleng untuk kasus-kasus penggelapan masih sangat terbatas. Hal ini disebabkan oleh adanya hambatan sistemik di dalam Kantor Kejaksaan, seperti permohonan penghentian penuntutan berdasarkan sistem komando dan kontrol (mengingat persetujuan dan instruksi dari atasan), serta hambatan praktis di mana kesepakatan rekonsiliasi antara pelaku dan korban tidak dapat dicapai. Salah satu kasus penggelapan yang berada pada tahap Keadilan Restoratif melibatkan Yusuf. Perjanjian dan syarat pada saat itu tidak mencakup syarat khusus dari korban. Korban adalah seorang anak, dan ringkasan kasus menyatakan bahwa tersangka, yang baru pulang kerja, menemukan anak tersebut sedang bermain game di depan



kios. Yusuf berjanji untuk menambah kuota data tetapi tidak benar-benar membelinya; sebaliknya, ia menggadaikan telepon selulernya di toko terdekat seharga 100.000 rupiah. Uang dari gadai tersebut digunakan untuk biaya perjalanan kembali ke kampung halamannya. Melihat latar belakang Yusuf, ia bekerja sebagai buruh. Saat menerapkan *restorative justice*, ada dua hal yang perlu dipertimbangkan. Pertama, korban memahami bahwa Yusuf melakukan kejahatan dalam keadaan yang tidak terhindarkan karena istrinya sedang hamil sembilan bulan dan ingin pulang ke kampung halaman. Korban telah memaafkannya tanpa syarat dan sepenuh hati. Kedua, korban adalah siswa SMP, dan ponsel tersebut digunakan untuk belajar.

Terkait latar belakang diatas dalam hal ini peniliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PENERAPAN PERATURAN KEJAKSAAN NO 15 TAHUN 2020 TENTANG PENGHENTIAN PENUNTUTAN BERDASARKAN PENDEKATAN RESTORATIVE JUSTICE PERKARA TINDAK PIDANA PENGGELAPAN DI KEJAKSAAN NEGERI BULELENG”**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka terdapat identifikasi masalah yang akan dijadikan bahan penelitian sebagai berikut:

1. Tindak pidana penggelapan masih relatif tinggi terjadi di Kabupaten Buleleng hal ini bisa dilihat dari data kasus yang sudah masuk putusan pengadilan sebanyak 54 putusan.



2. Jumlah kasus tindak pidana penggelapan relatif masih sedikit di selesaikan melalui *restorative justice* kebanyakan pihak yang bermasalah akan hal itu menyelesaikan sampai pada pihak pengadilan.
3. Adanya hambatan secara eksternal yang terjadi ketika kejaksaan ingin menyelesaikan kasus tindak pidana penggelapan melalui *restorative justice* berisi ketidaksepakatan perdamaian antara pelaku dan korban, serta keputusan menunggu keputusan dari pusat apakah bisa dilakukan *restorative justice* atau tidak.

### **1.3 Pembatasan masalah**

Adanya suatu pembatasan yang memiliki tujuan yaitu mengarahkan permasalahan tersebut menjadi lebih terurut dan tidak melebar dari pokok permasalahan tersebut. Dari permasalahan diatas maka peneliti melakukan pembatasan terhadap kajian materi yang akan dibahas dengan mengkaji tentang bagaimana penerapan peraturan kejaksaan no 15 tahun 2020 tentang penghentian penuntutan berdasarkan pendekatan *restorative justice* perkara tindak pidana penggelapan di Kejaksaan Negeri Buleleng serta kendala yang dihadapi jaksa dalam menerapkan pendekatan *restorative justice* perkara tindak pidana penggelapan di Kejaksaan Negeri Buleleng. Hal ini sangat krusial dilakukan agar isi atau materi yang akan di bahas tidak jauh membias dari pokok permasalahan yang telah diuraikan.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka peneliti dapat merumuskan beberapa permasalahan dalam penelitian ini, diantaranya:

1. Bagaimana penerapan peraturan Kejaksaan no 15 tahun 2020 tentang penghentian penuntutan berdasarkan pendekatan *restorative justice* perkara tindak pidana penggelapan di Kejaksaan Negeri Buleleng?
2. Apa kendala yang dialami oleh jaksa dalam menerapkan peraturan Kejaksaan no 15 tahun 2020 tentang penghentian penuntutan berdasarkan pendekatan *restorative justice* perkara tindak pidana penggelapan di Kejaksaan Negeri Buleleng?

## **1.5 Tujuan Penelitian**

### **1.5.1 Tujuan Umum**

Tujuan umum dari penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis terkait dengan penerapan peraturan Kejaksaan no 15 tahun 2020 tentang penghentian penuntutan berdasarkan pendekatan *restorative justice* perkara tindak pidana penggelapan di Kejaksaan Negeri Buleleng.

### **1.5.2 Tujuan Khusus**

Adapun tujuan khusus dilakukannya penelitian ini diantaranya :

- a) Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan peraturan Kejaksaan no 15 tahun 2020 tentang penghentian penuntutan berdasarkan pendekatan *restorative justice* perkara tindak pidana penggelapan di Kejaksaan negeri Buleleng.
- b) Untuk mengetahui kendala yang dialami oleh jaksa dalam menerapkan peraturan Kejaksaan no 15 tahun 2020 tentang

penghentian penuntutan berdasarkan pendekatan *restorative justice* perkara tindak pidana penggelapan di Kejaksaan Negeri Buleleng.

## **1.6 Manfaat Penelitian**

Secara umum manfaat dari sebuah penelitian dapat ditujukan pada fokus permasalahan suatu penelitian. Manfaat dari penelitian ini ditujukan untuk mengetahui penerapan peraturan kejaksaan no 15 tahun 2020 tentang penghentian penuntutan berdasarkan pendekatan *restorative justice* perkara tindak pidana penggelapan di Kejaksaan Negeri Buleleng. Harapan peneliti melalui penelitian ini dapat memberikan manfaat diantaranya:

### **1.6.1 Manfaat seara teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang penegakan hukum pidana dengan pendekatan *restorative justice*. Hasil penelitian ini memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai mekanisme penerapan Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 dalam menghentikan penuntutan perkara tindak pidana penggelapan. Selain itu, penelitian ini memperkaya kerangka teoritis mengenai keadilan restoratif sebagai alternatif penyelesaian perkara pidana yang lebih humanis dan berorientasi pada pemulihan hubungan sosial antara pelaku, korban, dan masyarakat. Dengan demikian, penelitian ini dapat menjadi referensi bagi akademisi dalam mengkaji dan mengembangkan teori serta praktik hukum pidana yang berpihak pada prinsip keadilan restoratif di Indonesia.

### 1.6.2 Manfaat secara praktis

#### 1) Mahasiswa

Peneliti berharap penelitian ini dapat bermanfaat positif sebagai tambahan pengetahuan dan referensi bagi mahasiswa dalam memahami penerapan peraturan Kejaksaan no 15 tahun 2020 tentang penghentian penuntutan berdasarkan pendekatan *restorative justice* perkara tindak pidana penggelapan di Kejaksaan negeri Buleleng.

#### 2) Masyarakat

Peneliti berharap penelitian ini dapat menjadi salah satu bahan referensi dan edukasi bagi masyarakat guna meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap berbagai permasalahan yang ada disekitarnya, secara khusus permasalahan hukum sehingga tidak terjadi lagi tindak pidana penggelapan.

#### 3) Bagi Pemerintah dan Aparat Penegak Hukum

Peneliti berharap hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan dapat menjadi sarana pengembangan pemikiran serta penelitian ini diharapkan mampu meningkatkan kemampuan analisis, berfikir dan mengkaji bentuk-bentuk penerapan peraturan Kejaksaan no 15 tahun 2020 tentang penghentian penuntutan berdasarkan pendekatan *restorative justice* perkara tindak pidana penggelapan di Kejaksaan Negeri Buleleng.