

## Penguatan Kewenangan Jaksa Selaku *Dominus Litis* Sebagai Upaya Optimalisasi Penegakan Hukum Pidana Berorientasi Keadilan Restoratif

<sup>a,\*</sup>Dedy Chandra Sihombing, Alvi Syahrin, Madiasa Ablisar, Mahmud Mulyadi.

<sup>a</sup>Master of Law, Faculty of Law, University of North Sumatera.

\*corresponding author, email: [dedy.juarapagi@gmail.com](mailto:dedy.juarapagi@gmail.com)

 <https://doi.org/10.56128/jkih.v3i2.42>

### ABSTRAK

*Dominus Litis* merupakan asas universal yang melekat pada Jaksa. Jaksa selaku penuntut umum memiliki peran sentral dalam sistem peradilan pidana. Kehadiran Perja Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan berdasarkan keadilan restoratif menjadi landasan bagi Jaksa untuk melakukan penegakan hukum pidana berorientasi keadilan restoratif. Penegakan hukum pidana secara umum maupun berorientasi keadilan restoratif yang dilakukan oleh Jaksa selaku *Dominus Litis* terdapat kelemahan dan kendala yang ditemukan dalam proses penerapannya. Esensi asas *Dominus Litis* yang melekat pada Jaksa belum optimal. Pada Tahap Pra Penuntutan, Jaksa selaku *Dominus Litis* hanya sebatas menerima SPDP dan meneliti berkas dari penyidik untuk ditindak lanjuti ke tahap penuntutan atau dikembalikan ke penyidik. Penerapan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif oleh Jaksa selaku *Dominus Litis* sudah sesuai dan selaras dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila khususnya pada sila keempat. Akan tetapi dalam penerapannya ditemukan kendala-kendala antara lain: Substansi Hukum, Struktur Hukum, dan Budaya Hukum. Penguatan kewenangan jaksa selaku *Dominus Litis* dalam penegakan hukum pidana berorientasi keadilan restoratif dapat dilakukan dengan memformulasikan konsep keadilan restoratif kedalam KUHAP. Namun demikian, dalam proses pembaharuan KUHAP membutuhkan banyak aspek pertimbangan serta memakan waktu yang begitu lama. Hal yang paling mungkin dilakukan dalam waktu dekat yaitu melakukan sinergitas antar lembaga Polri Dan Kejaksaan untuk menerapkan asas *Dominus Litis* dalam penegakan hukum pidana berorientasi keadilan restoratif.

Kata kunci: *Dominus Litis*, Jaksa, Keadilan Restoratif.

### ABSTRACT

*Dominus Litis* is a universal principle attached to the Prosecutor. The prosecutor as the public prosecutor has a central role in the criminal justice system. The presence of Perja Number 15 of 2020 concerning Termination of Prosecution based on restorative justice is the basis for the Prosecutor to enforce restorative justice-oriented criminal law. The enforcement of criminal law in general and restorative justice oriented carried out by the Prosecutor as *Dominus Litis* has weaknesses and obstacles that are found in the process of its application. The essence of the *Dominus Litis* principle attached to the Prosecutor is not optimal. In the Pre Prosecution Stage, the Prosecutor as *Dominus Litis* is only limited to receiving SPDP and examining files from investigators to be followed up to the prosecution stage or returned to investigators. The application of the termination of prosecution based on restorative justice by the Prosecutor as *Dominus Litis* is appropriate and in line with the values contained in Pancasila, especially in the fourth precept. However, in its implementation, there were obstacles, including: Legal Substance, Legal Structure, and Legal Culture. Strengthening the authority of the prosecutor as *Dominus Litis* in the enforcement of restorative justice-oriented criminal law can be done by formulating the concept of restorative justice into the Criminal Procedure Code. However, the process of reforming the Criminal Procedure Code requires many aspects of consideration and takes such a long time. The most likely thing to do in the near future is to synergize between the institutions of the Police and the Prosecutor's Office to apply the *Dominus Litis* principle in the enforcement of restorative justice-oriented criminal law.

Keywords: *Dominus Litis*, Prosecutor, Restorative Justice.

### Article History

Received: February 23, 2022 --- Revised: April 28, 2023 --- Accepted: Mei 20, 2023

## 1. Pendahuluan

Problematika utama penerapan Prinsip *Dominus Litis* di Indonesia yang terletak pada peraturan perundang-undangan, yaitu di dalam KUHAP. Pasal 138 ayat (1) KUHAP

menyatakan bahwa penuntut umum setelah menerima hasil penyidikan dari penyidik segera mempelajari dan menelitinya dan dalam waktu tujuh hari wajib memberitahukan kepada penyidik apakah hasil penyidikan itu sudah lengkap atau belum. Klausul tersebut mengemukakan bahwa komunikasi atau proses koordinasi dari penyidik dan penuntut umum hanya sebatas persuratan yang didasari oleh berkas perkara yang dikirimkan oleh penyidik (Amrullah, n.d).

Komunikasi singkat dan hanya didasari berkas perkara ini tentunya sering menghapi kendala yang mengakibatkan proses penanganan perkara tidak efektif. Hal ini juga merupakan kendala serius karena dalam beberapa kesempatan Jaksa selaku penuntut umum tidak mengetahui secara riil perkara yang diajukan padanya dan hanya berdasarkan berkas perkara yang dikirimkan penyidik serta menentukan sikap dalam waktu yang singkat. Keadaan ini tentunya sangat membebani Kejaksaan dalam melaksanakan kewenangan yang ada padanya, khususnya Kejaksaan merupakan institusi yang bertanggung jawab dalam hal pembuktian di depan persidangan.

Hal ini tentunya menimbulkan pertanyaan mengenai eksistensi Kejaksaan sebagai Lembaga pengendali perkara menjalankan tugas dan kewenangannya serta esensi dari asas *Dominus Litis* dalam penegakan hukum pada sistem peradilan pidana di Indonesia. Selain hal tersebut, saat ini sistem hukum di Indonesia mengalami perkembangan. Perkembangan tersebut menitikberatkan orientasi penyelesaian perkara pidana yang awalnya pakem pada paradigma retributive yang memberikan pembalasan untuk kejahatan yang dilakukan oleh pelaku menuju kearah model pendekatan baru yaitu “Keadilan Restoratif” (Flora, 2018). Konsep keadilan restoratif adalah alternatif yang populer di berbagai belahan dunia untuk penanganan perbuatan melawan hukum (melawan hukum dalam arti formal) karena menawarkan solusi yang komprehensif dan efektif (Bazemore & Schiff, 2005).

Guna menyesuaikan dengan perkembangan yang ada dan mencapai tujuan hukum dan tujuan nasional, kejaksaan telah mengeluarkan produk hukum berkenaan dengan peradilan restoratif dalam penanganan perkara pidana pada tahap penuntutan (kewenangan kejaksaan sebagai *Dominus Litis*) (Effendi, 2005). Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum tertinggi melaksanakan terobosan hukum dengan pendekatan keadilan restoratif melalui Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Peraturan Kejaksaan ini mengatur mengenai agar para Jaksa Penuntut Umum berhak menghentikan penuntutan terhadap terdakwa dalam kasus-kasus tertentu, apabila para pihak sudah berdamai.

Produk hukum dari Kejaksaan ini menekankan penyelesaian perkara tindak pidana dengan mengedepankan keadilan restoratif yang menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan keseimbangan perlindungan dan kepentingan korban dan pelaku tindak pidana yang tidak berorientasi pada pembalasan. Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif menjadi terobosan hukum yang masih harus dipertimbangkan dalam ketentuan pidana dikarenakan penerapan penghapusan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dinilai mengikis asas kepastian hukum. Hal ini dikarenakan adanya orientasi

penyelesaian perkara yang baru menghasilkan adanya disparitas pemidanaan (*sentencing of disparity*) dan perbedaan solusi penyelesaian perkara (Cheang, 1977).

Selain hal tersebut, menarik tentunya untuk dikaji bagaimana aktualisasi penerapan keadilan restoratif oleh Kejaksaan selaku pengendali perkara (*Dominus Litis*) guna menjamin tercapainya tujuan hukum. Karena model pendekatan keadilan restoratif masih menjadi perdebatan dalam tataran teori dan praktik guna menjamin tercapainya tujuan hukum. Dengan adanya kendala yang dihadapi oleh setiap komponen sistem peradilan pidana di Indonesia, khususnya Kejaksaan serta kompleksitas orientasi penegakan hukum yang berdasarkan keadilan restoratif, Kejaksaan memiliki tantangan berat guna menguatkan kewenangan yang ada padanya dalam upaya penegakan hukum berorientasi keadilan restoratif.

## 2. Metode

Jenis Penelitian ini merupakan Penelitian Yuridis Normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang dibahas. Sumber data yang utama dalam penelitian hukum normatif adalah data kepustakaan.

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan (*library research*) untuk mendapatkan konsepsi teori atau doktrin, serta penelitian terdahulu yang berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, serta karya ilmiah lainnya. Alat pengumpulan data yang dilakukan dengan studi dokumen yang dikumpulkan dengan cara studi pustaka yang dilakukan di perpustakaan, penelusuran katalog, maupun browsing internet untuk memperoleh jawaban-jawaban akan pokok permasalahan yang akan dikaji dan dianalisis sehingga dapat di deskripsikan secara ilmiah. Selanjutnya, bahan-bahan hukum dianalisis secara kualitatif akan dikemukakan dalam bentuk uraian yang sistematis dengan menjelaskan hubungan antara berbagai jenis bahan, selanjutnya semua bahan diseleksi dan diolah kemudian disajikan secara deskriptif sehingga selain menggambarkan dan mengungkapkan diharapkan akan memberikan solusi atas tiga pokok permasalahan dalam penelitian ini.

## 3. Hasil & Pembahasan

### A. Esensi Asas Dominus Litis Dalam Penegakan Hukum Melalui Sistem Peradilan Pidana

Kejaksaan Republik Indonesia merupakan lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang sekaligus sebagai pengendali proses perkara (*Dominus Litis*). Kejaksaan mempunyai kedudukan sentral dalam proses penegakan hukum dan menjadi satu-satunya instansi yang

dapat menentukan apakah suatu kasus dalam perkara pidana dapat diajukan ke Pengadilan berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana (Wicaksana, 2015).

Secara yuridis normatif dapat dibuktikan bahwa penuntut umum merupakan *Dominus Litis* dalam penegakan hukum pidana yang dimulai dari tahap pra penuntutan, penuntutan, serta dalam upaya hukum dan eksekusi. Di dalam KUHAP tugas dan kewenangan jaksa selaku penuntut umum memainkan peran penting dalam setiap tahapan-tahapan sistem peradilan pidana. Hal ini dapat dibuktikan secara normatif dalam KUHAP yang akan diuraikan sebagai berikut:

**Pasal 109 KUHAP:**

1. Dalam hal penyidik telah mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum
2. Dalam hal penyidik menghentikan penyidikan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana, atau penyidikan dihentikan demi hukum, maka penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya”.

Adanya pemberitahuan dimulainya penyidikan melalui pemberian Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) dan penghentian penyidikan melalui Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) ke penuntut umum, menunjukkan bahwa Jaksa selaku penuntut umum adalah *Dominus Litis* sebagai pengendali/ pemilik perkara. Tidak berhenti sampai disitu, apabila penyidikan telah selesai dilakukan penyidik tetap menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum. Hal ini juga dapat dilihat dalam KUHAP yang akan diuraikan sebagai berikut:

**Pasal 110 KUHAP:**

1. Dalam hal penyidik telah selesai melakukan penyidikan, penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara itu kepada penuntut umum.
2. Dalam hal penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan tersebut ternyata masih kurang lengkap, penuntut umum segera mengembalikan berkas perkara itu kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi.
3. Dalam hal penuntut umum mengembalikan hasil penyidikan untuk dilengkapi, penyidik wajib segera melakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk dari penuntut umum.
4. Penyidikan dianggap telah selesai apabila dalam waktu empat belas hari penuntut umum tidak mengembalikan hasil penyidikan atau apabila sebelum batas waktu tersebut berakhir telah ada pemberitahuan tentang hal itu dari penuntut umum kepada penyidik.

Bunyi pasal diatas sangat jelas kedudukan Jaksa selaku *Dominus Litis* dalam tahap penyidikan. Jaksa berwenang menentukan suatu perkara layak diajukan ke tahap penuntutan atau tidak melalui berkas hasil penyidikan yang diterima dari penyidik. Dalam hal berkas tidak atau belum lengkap maka berkas hasil penyidikan tersebut dikembalikan kepada penyidik untuk dilengkapi sesuai dengan petunjuk penuntut umum.

Ditegaskan kembali bahwa, Jaksa sebagai *Dominus Litis* merupakan pejabat yang berwenang untuk menentukan apakah suatu perkara layak diajukan ke penuntutan atau harus dihentikan penuntutannya. Asas *Dominus Litis* yang dimaksud dapat ditemukan dalam pengaturan kewenangan untuk menghentikan penuntutan yang dimiliki oleh kejaksaan, sebagaimana diatur dalam KUHAP yang akan diuraikan sebagai berikut:

**Pasal 140 ayat (2) KUHAP:**

“Dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana, atau perkara ditutup demi hukum, penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan.”

Terlihat dengan jelas bahwa berdasarkan bunyi pasal tersebut Jaksa selaku penuntut umum berhak memutuskan untuk menghentikan penuntutan. Kewenangan jaksa untuk menghentikan atau melanjutkan proses penuntutan, juga berarti jaksa bebas menerapkan peraturan pidana mana yang akan didakwakan dan mana yang tidak, sesuai dengan hati nurani dan profesionalitas jaksa itu sendiri.

Mengacu pada pemaknaan kata ”Penuntut Umum” secara etimologis dan dikaitkan dengan peran Kejaksaan dalam suatu sistem peradilan pidana, maka Kejaksaan seharusnya dipandang sebagai *Dominus Litis* (*procuruer die de procesvoering vastselat*) yaitu pengendali proses perkara dari tahapan awal penyidikan sampai dengan pelaksanaan proses eksekusi suatu putusan. Asas *Dominus Litis* ini merupakan hal yang universal sebagaimana terdapat dalam Pasal 11 *Guidelines on the Role of Prosecutors yang juga diadopsi oleh Eight United Nation Congress on The Prevention of Crime* dalam Kongres Pencegahan Kejahatan ke-8 di Havana pada tahun 1990 dan di Indonesia juga telah eksplisit diakui dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-X11/2013 (Achmad, 2019).

Selain dari pada itu, terdapat juga putusan MK yang lain dalam menguatkan Jaksa selaku *Dominus Litis*. Hal tersebut tercermin dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor: 130/PUU-XIII/2015 tanggal 11 Januari 2017 di mana Penyidik wajib menyampaikan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) kepada Penuntut Umum dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah dikeluarkannya SPDP. Putusan tersebut mencerminkan penegasan, bahwa asas *Dominus Litis* hanya dimiliki oleh Jaksa (Amrullah, n.d).

Namun nyatanya, asas *Dominus Litis* telah dikurangi/direduksi pemaknaan dan fungsinya oleh KUHAP itu sendiri melalui prinsip diferensiasi fungsional yang mengakibatkan terkotak-kotaknya subsistem penyidikan dengan penuntutan. Sekalipun KUHAP tidak menerapkan fungsi penuntut umum sebagai *Dominus Litis* secara utuh dan menyeluruh, Kejaksaan tetap diberi porsi terbatas untuk melakukan pengawasan secara horizontal terhadap proses penyidikan yang bertujuan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh aparat penegak hukum yang berpotensi melanggar hak asasi manusia.

Pelaksanaan pengawasan secara horizontal saat ini terwujud dalam lembaga prapenuntutan yang menjadi sarana koordinasi penuntut umum dengan penyidik. Akan tetapi,

lembaga pra penuntutan terbukti tidak efektif mencapai tujuannya menjadi untuk menjadi sarana kordinasi fungsional, sekaligus pengawasan penuntut umum atas kinerja penyidik. Hal ini diantaranya diakibatkan oleh tidak maksimalnya pengaturan mengenai prapenuntutan dalam norma positif KUHAP.

Adanya keterbatasan Jaksa untuk terlibat secara langsung dalam penyidikan menjadikan esensi *Dominus Litis* pada Jaksa tidak terwujud secara utuh dan menyeluruh. Seharusnya, Jaksa selaku *Dominus Litis* harus dilibatkan sedini mungkin dalam proses penanganan perkara pidana secara langsung dan tidak hanya sekedar meneliti berkas perkara pada tahap Pra Penuntutan. Hal ini juga berguna untuk menerapkan sistem peradilan pidana yang positif dan terarah.

### **B. Penerapan Keadilan Restoratif Oleh Kejaksaan Selaku Dominus Litis Dalam Sistem Peradilan Pidana**

Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif melalui perdamaian korban dan tersangka merupakan bagian dari rangkaian proses penegakan hukum. Penegakan hukum didefinisikan sebagai kegiatan menyasikan hubungan-hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dalam sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif merupakan legitimasi Jaksa selaku penuntut umum untuk melaksanakan penegakan hukum berorientasi keadilan restoratif. Adapun bagian-bagian Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tersebut akan dipaparkan sebagai berikut:

**Tabel 1.**  
**Bagian Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020**

| Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 |  |
|---|--|
| Bab I                                   | Ketentuan Umum(Pasal1 s/d Pasal 2)   |
| Bab II                                  | Penutupan Perkara Demi Kepentingan Umum (Pasal3)   |
| Bab III                                 | Syarat (Pasal 4s/d Pasal 6)  |
| Bab IV<br>Bagian Kesatu Bagian Kedua    | Tata Cara Perdamaian:<br>· Upaya Perdamaian(Pasal7 s/d Pasal 8)<br>· Proses perdamaian (Pasal9 s/d Pasal 15) |
| Bab V                                   | Penahanan (Pasal15)  |
| Bab VI                                  | Ketentuan Peralihan (Pasal 16)   |
| Bab VII                                 | Ketentuan Penutup (Pasal 17)   |

Sumber: Modul Pendidikan Dan Pelatihan Pelaksanaan keadilan restoratif Kejaksaan Agung Republik Indonesia Jakarta Juli 2021

Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif seperti yang telah disampaikan pada latar belakang penelitian, haruslah memenuhi syarat serta ketentuan dalam pelaksanaannya. Penanganan perkara pidana berorientasi keadilan restoratif melalui upaya

penghentian penuntutan yang dilakukan oleh Kejaksaan yang dilandasi Perja Nomor 15 Tahun 2020 telah sesuai dan selaras dengan nilai-nilai Pancasila.

Penerapan keadilan restoratif di Indonesia sebenarnya telah dipraktikkan oleh masyarakat jauh sebelum ada Perja Nomor 15 Tahun 2020 yang mengatur tentang penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif yang terbit belakangan ini. Hal ini nyata dan diterapkan pada masyarakat hukum adat di beberapa daerah di Indonesia yang menyelesaikan perkara-perkara secara adat dengan menempuh jalur perdamaian.

Perja Nomor 15 Tahun 2020 menjadi legitimasi bagi jaksa dalam melaksanakan upaya penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif. Sudah seharusnya jaksa yang sebagai penyandang *Dominus Litis* (pengendali perkara) diberikan kewenangan untuk menyelesaikan perkara pidana di luar pengadilan dengan berdasarkan keadilan restoratif. Meskipun demikian apabila dilihat secara sistematis terkait penegakan hukum pidana berorientasi keadilan restoratif yang dilakukan oleh Jaksa selaku *Dominus Litis* terdapat kendala (Macalawang, 2021).

### 1. Substansi Hukum

Substansi hukum merupakan keseluruhan asas-asas hukum, norma hukum, dan aturan hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan sebagai yurisprudensi. Dalam konteks penegakan hukum pidana berorientasi keadilan restoratif, maka substansi hukumnya, sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang KUHP
- b) Perja Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan keadilan restoratif.
- c) Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana berdasarkan Keadilan Restoratif

Menurut analisis penulis, terdapat persoalan substansi hukum antara lain:

- a) Tidak diatur penerapan keadilan restoratif dalam KUHP  
Kiblat penegakan hukum pidana ada pada KUHP, sebagaimana yang terdapat pada pasal 3 KUHP yang menyebutkan bahwa: “peradilan dilakukan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang ini”. Dalam KUHP tidak diatur mengenai penanganan perkara melalui pendekatan keadilan restoratif, sehingga penerapan keadilan restoratif memiliki kekurangan legitimasi dalam pelaksanaannya.
- b) Penerapan keadilan restoratif Pada Lembaga lain.  
Adanya aturan pada lembaga kepolisian yang memberikan suatu kewenangan untuk menyelesaikan perkara pidana berdasarkan keadilan restoratif di nilai tidak sesuai dengan esensi *Dominus Litis* yang sesungguhnya, hal ini di karenakan terdapat aturan pada lembaga lain yang memberikan suatu kewenangan untuk menyelesaikan perkara pidana berdasarkan keadilan restoratif.

### 2. Struktur Hukum

Struktur hukum menurut Lawrence M. Friedman, merupakan aparat penegak hukum sebagai aparat yang mengawal penegakan hukum substansi hukum dimaksud di atas.

Adapun aparat yang bertugas menerapkan Perja Nomor 15 Tahun 2020 adalah Jaksa yang ditunjuk dalam menangani perkara pidana.

Berdasarkan hasil pengamatan penulis selaku Jaksa di Kejaksaan Negeri Simalungun, hambatan Jaksa (struktur hukum) dalam menangani perkara pidana yang berorientasi keadilan restoratif adalah hingga saat ini belum ada penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan dalam penanganan perkara pidana berorientasi keadilan restoratif. Sehingga penanganan perkara pidana berorientasi keadilan restoratif oleh kejaksaan masih belum optimal.

### **3. Budaya Hukum**

Budaya hukum menurut Lawrence M. Friedman merupakan stigma masyarakat terhadap suatu pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini, merupakan tanggapan masyarakat terhadap penanganan perkara pidana berorientasi keadilan restoratif. Berdasarkan pengamatan penulis selaku Jaksa Pada Kejaksaan Negeri Simalungun, masyarakat sebagian menolak penegakan hukum pidana berdasarakan keadilan restoratif. Penolakan tersebut dikarenakan tingginya ego daripada masyarakat (para pihak) untuk meyelesaikan masalah melalui proses peradilan.

Alasan lain yang terdapat didalam masyarakat itu bahwa anggapan dari tujuan pemidanaan yang saat ini diterapkan di Indonesia sejak pemberlakuan hukum pidana dan sanksi yang diberikan sesuai dengan teori pembalasan (retributif) sudah melekat di dalam budaya masyarakat. Akibatnya pergeseran tujuan pemidanaan kearah keadilan restoratif sangat sulit dilakukan.

### **C. Penguatan Kewenangan Jaksa Selaku *Dominus Litis* Dalam Penegakan Hukum Pidana Berorientasi Keadilan Restoratif**

Pembahasan pada bab ini mengkaji secara mendalam mengenai penguatan Kejaksaan secara kelembagaan serta penguatan kejaksaan selaku *Dominus Litis*. Penguatan ini berkaitan dengan suatu pembaharuan terhadap suatu aturan atau sistem. Terdapat pembaharuan aturan yang diharapkan menuju sistem yang lebih baik. Kejaksaan saat ini memiliki banyak permasalahan secara kelembagaan beserta kewenangan yang dimilikinya. Oleh karnanya perlu dilakukan kajian secara mendalam terhadap permasalahan yang ada agar dilakukan dapat memberikan pembaharuan-pembaharuan sistem yang berkaitan dengan Kejaksaan dalam konteks menjalankan sistem peradilan pidana di Indonesia.

#### **1) Melakukan Pembaharuan KUHAP Terkait Kewenangan Jaksa Di Tahapan Penyidikan Guna Mengembalikan Esensi *Dominus Litis* Pada Jaksa Dalam Sistem Peradilan Pidana.**

Terkait dengan asas *Dominus Litis*, penyempurnaan substansi hukum dengan cara memasukkan ketentuan tentang peran aktif penuntut umum dalam tindakan penyidikan dalam hukum acara pidana (KUHP) dan dalam Undang-Undang Kejaksaan. Dengan peran aktif Jaksa penuntut umum dalam tindakan penyidikan maka perkara-perkara yang tidak ditindaklanjuti oleh penyidik dapat diambil alih jaksa, sebagaimana pada masa berlakunya HIR dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961. Bahkan di banyak negara

Jaksa juga diberi kewenangan melakukan penyidikan, walaupun secara faktual jaksa hampir tidak pernah melakukan sendiri penyidikan. Adanya kewenangan penyidikan lanjutan secara tidak langsung juga dapat dijadikan sebagai sarana kontrol, agar penyidik bersungguh-sungguh dalam menyidik suatu perkara, karena bila tidak sungguh-sungguh penyidikannya dapat diambil alih oleh Jaksa. Keberadaan penyidikan lanjutan oleh Jaksa juga dapat dijadikan sarana bagi pencari keadilan, khususnya korban atau pelapor, bila mereka tidak puas atas kinerja penyidik karena mendiamkan atau mengambangkan perkara yang dilaporkannya.

Di negara-negara yang sistem penuntutannya mengikuti tradisi Eropa Kontinental, dalam KUHAP-nya biasanya mencantumkan Jaksa sebagai salah satu penyidik. Bahkan dalam KUHAP Belanda jaksa ditempatkan sebagai penyidik pada urutan pertama, baru disusul penyidik -penyidik yang lainnya. Namun demikian, dalam pelaksanaan tugas sehari-harinya Jaksa hampir tidak pernah melakukan tugas penyidikan tetapi mensupervisi jalannya penyidikan yang dilakukan oleh penyidik. Ditetapkannya Jaksa sebagai penyidik salah satu tujuannya ialah agar Jaksa bisa melakukan penyidikan sendiri bila penyidik tidak menindaklanjuti laporan masyarakat (Achmad, 2019).

Dengan adanya kewenangan penyidikan yang dimiliki jaksa ini, penyidik menjadi sungguh-sungguh dalam melakukan penyidikan karena kalau “bermain-main”, percuma saja sebab perkaranya dapat diambil alih jaksa. Implikasinya penyidik menjadi profesional sehingga Jaksa di Belanda hampir tidak pernah melakukan penyidikan. Perluasan kewenangan pemeriksaan tambahan atau pun penghidupan kembali peran Jaksa dalam penyidikan sangat diperlukan agar tidak ada lagi kasus-kasus yang penyelesaiannya tidak jelas atau mengambang. Sebab dengan ketidakjelasan penyelesaian suatu perkara, hal tersebut sangat bertentangan dengan asas kepastian hukum dan dapat menimbulkan ketidakadilan karena merugikan pencari keadilan. Semua ini diperlukan agar tujuan akhir dari hukum acara pidana sebagaimana dikemukakan oleh Andi hamzah, yaitu mencapai ketertiban, ketentraman, kedamaian, keadilan dan kesejahteraan dalam masyarakat dapat terwujud dengan baik, sehingga cita-cita para pendiri bangsa sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dapat terpenuhi (Waluyo, 2017).

Selanjutnya setelah penyempurnaan aturan (Substansi Hukum) dilakukan, sejalan dengan Teori Friedman maka kejaksaan harus menyiapkan sumber daya manusia (SDM) yang memiliki profesionalitas, integritas dan kualitas yang baik, khususnya di bidang penyidikan hal ini berkaitan dengan aspek struktur hukum. Sebab dengan peran aktif Jaksa dalam penyidikan maka perlu ada tambahan SDM yang memiliki keahlian, khususnya di bidang penyidikan, karena pada hakekatnya substansi penyidikan, yaitu mengumpulkan alat bukti merupakan sub tugas yang sangat mendukung tugas penuntutan yang dilakukan oleh Jaksa.

## **2) Melakukan Pembaharuan KUHAP Terkait Peran Jaksa Selaku Dominus Litis Dalam Penegakan Hukum Berorientasi Keadilan Restoratif.**

KUHAP saat ini menjadi landasan pelaksanaan sistem peradilan pidana. KUHAP dapat dikatakan sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum saat ini,

mengingat pada kenyataannya peradilan pidana kita saat ini menghasilkan tumpukan perkara dan membutuhkan adanya penganggaran biaya penanganan perkara yang tidak sedikit. Konsep keadilan restoratif sebaiknya diformulasikan kedalam regulasi berbentuk Undang-Undang. Oleh karenanya diperlukan suatu solusi pembaharuan pada KUHAP (*ius constituendum*) untuk itu dengan menambahkan penyelesaian perkara pidana berdasarkan keadilan restoratif.

Sebagai suatu usulan Rancangan KUHAP dimasa yang akan datang perlu mengakomodasi syarat, ketentuan dan tata cara mengenai upaya penyelesaian perkara pidana berdasarkan keadilan restoratif. Selanjutnya, dalam kaitannya dengan asas *Dominus Litis* yang melekat pada Jaksa, maka satu-satunya kewenangan untuk melaksanakan upaya penyelesaian perkara pidana berdasarkan keadilan restoratif harus di berikan hanya pada Jaksa selaku penuntut umum yang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangannya.

Paparan diatas telah menjelaskan mengenai pembaruan hukum acara pidana dalam sistem peradilan pidana agar mengakomodir penegakan hukum berorientasi keadilan restoratif yang harus diikuti dengan penguatan kewenangan jaksa selaku *Dominus Litis* dalam penegakan hukum pidana berorientasi keadilan restoratif. Pembaharuan KUHAP berkenaan dengan mengakomodir penegakan hukum berorientasi keadilan restoratif tersebut harus dilakukan mengingat banyaknya manfaat yang luar biasa dalam pengimplementasian keadilan restoratif dalam penanganan perkara pidana. Selain itu poin penting adanya perubahan tersebut yakni terdapat landasan hukum yang kuat dan jelas dalam mengimplementasikan keadilan restoratif.

Aparat penegak hukum dalam sistem peradilan pidana juga dengan sendirinya mengalami perubahan kultur yang sebelumnya hanya berorientasi pada pemidanaan semata akan mengedepankan penegakan hukum yang berorientasi keadilan restoratif untuk pidana tertentu. Para aparat penegak hukum harus benar-benar menghayati dan melaksanakan keadilan restoratif dalam pelaksanaan tugasnya menangani perkara. Dengan perubahan kultur demikian diharapkan aparat penegak hukum akan melaksanakan penegakan hukum dengan pilihan-pilihan hukum yang sesuai dengan syarat serta ketentuan keadilan restoratif yang diatur di KUHAP pada masa yang akan datang (*ius constituendum*). Pelaksanaan penegakan hukum demikian diharapkan dapat memenuhi kebutuhan hukum di masyarakat dan dapat menghindari terjadinya tumpukan-tumpukan perkara.

Berikutnya, pembaharuan KUHAP yang berkenaan dengan kewenangan Jaksa selaku *Dominus Litis* dalam penegakan hukum pidana berorientasi keadilan restoratif juga harus dilakukan. Hal tersebut dilakukan mengingat Jaksa merupakan pengendali perkara pidana sehingga dalam penerapan keadilan restoratif Jaksa harus dilibatkan secara aktif dalam setiap prosesnya. Pembaharuan KUHAP pada poin ini akan mempertegas sekaligus memperjelas kedudukan Jaksa selaku *Dominus Litis* dalam setiap penanganan perkara pidana.

Sebelumnya telah dijelaskan bahwa penanganan perkara pidana dengan menerapkan konsep keadilan restoratif tidak hanya dapat dilakukan di Kejaksaan saja, dalam penyidikan pihak kepolisian dapat melakukan penanganan perkara pidana dengan menerapkan konsep

keadilan restoratif berdasarkan Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana berdasarkan Keadilan Restoratif.

Menurut hemat penulis penerapan keadilan restoratif di Kepolisian tidak tepat. Terdapat 2 (dua) alasan penegakan hukum pidana berorientasi keadilan restoratif tidak tepat dilakukan di kepolisian diantaranya:

- a) Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana berdasarkan Keadilan Restoratif memiliki banyak kelemahan di bandingkan Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan keadilan restoratif.
- b) Bertentangan dengan asas *Dominus Litis*.

Perubahan hukum yang terjadi merupakan konsekuensi logis dari hukum yang bersifat dinamis. Perubahan tersebut, baik melalui konsep masyarakat berubah terlebih dahulu maupun konsep *law as tool sosial engineering* mempunyai tujuan untuk membentuk dan memfungsikan sistem hukum nasional yang bersumber pada dasar negara Pancasila dan konstitusi negara. Perubahan hukum hendaknya dilaksanakan secara komprehensif yang meliputi lembaga-lembaga hukum, peraturan-peraturan hukum dan juga memperhatikan kesadaran hukum masyarakat

Berdasarkan uraian diatas, dapat diketahui secara seksama terkait proses pembaharuan KUHAP akan membutuhkan banyak aspek pertimbangan serta memakan waktu yang begitu lama. Sehingga apabila menunggu proses pembentukan KUHAP yang baru terkait penguatan kewenangan jaksa selaku *Dominus Litis* dalam penegakan hukum pidana berorientasi keadilan restoratif tidak akan tercapai dalam waktu yang dekat. Hal yang paling mungkin dilakukan terkait penguatan kewenangan jaksa selaku *Dominus Litis* dalam penegakan hukum pidana berorientasi keadilan restoratif dalam waktu dekat yaitu melakukan sinergitas antar lembaga Kepolisian Dan Kejaksaan untuk membuat Peraturan Bersama antara Kepolisian Dan Kejaksaan Dalam Penanganan Perkara Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif.

Peraturan Bersama antara Kepolisian Dan Kejaksaan Dalam Penanganan Perkara Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif harus menuangkan keterlibatan Jaksa dalam menyelesaikan perkara pidana berdasarkan keadilan restoratif, mengingat dalam sistem peradilan pidana Jaksa merupakan *Dominus Litis* atau bossnya proses berperkara. Tujuannya agar penegakan hukum pidana di Indonesia menyesuaikan dengan asas-asas yang berlaku secara universal.

#### 4. Penutup

Esensi asas *Dominus Litis* yaitu pengendali perkara. Artinya, dalam penegakan hukum pidana ada pihak yang mengendalikan perkara melalui sistem peradilan pidana. Dalam perkara pidana, Prinsip *Dominus Litis* ini melekat pada Jaksa, dimana Jaksa pada prinsipnya harus dilibatkan dalam proses penanganan perkara pidana mulai dari Pra Penuntutan, Penuntutan dan Upaya Hukum Dan Eksekusi. Esensi asas *Dominus Litis* yang melekat pada Jaksa belum optimal. Pada Tahap Pra Penuntutan, Jaksa selaku *Dominus Litis* hanya sebatas

menerima SPDP dan meneliti berkas dari penyidik untuk ditindak lanjuti ke tahap penuntutan atau dikembalikan ke penyidik. Hal demikian berpotensi terjadinya rekayasa berkas oleh penyidik dengan cara mengintervensi serta menekan saksi atau tersangka yang berujung pada pencabutan keterangan oleh yang bersangkutan pada saat proses pemeriksaan di persidangan. Terjadinya peristiwa tersebut menimbulkan kendala bagi Jaksa selaku *Dominus Litis* dalam menangani perkara pidana. Maka diperlukan pembaharuan terhadap hukum acara pidana dengan menuangkan Prinsip Dominus Litis dalam hukum acara pidana yang baru, agar terjadi hubungan yang sinergi dan koordinasi yang terpadu antara penyidik dengan penuntut umum. Kemudian disarankan dalam setiap upaya menyelesaikan perkara pidana berdasarkan keadilan restoratif agar melibatkan Jaksa, mengingat Jaksa memiliki peranan penting dalam sistem peradilan pidana. Selain itu hal tersebut bersesuaian dengan prinsip Dominus Litis yang melekat pada Jaksa. Dan yang terakhir perlu ditegaskan bahwa disarankan pada pihak Kepolisian dan Kejaksaan segera duduk bersama untuk membahas mekanisme penanganan perkara pidana berdasarkan keadilan restoratif agar tercipta mekanisme penanganan perkara pidana berdasarkan keadilan restoratif secara terpadu dan terarah.

### Referensi

- Achmad, Farid. *Urgensi Penguatan Peran Penuntut Umum Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS Volume VII Nomor 1 Januari - Juni 2019.
- Amrullah, M. Arief, *Pengutamaan Dominus Litis Dalam RUU Kejaksaan*, Website Internet: <https://www.suarakarya.id/detail/119574/Pengyatan-Prinsip-Dominus-Litis-Dalam-RUU-Kejaksaan>
- Bazemore, Gordon dan Mara Schiff, *Juvenile Justice Reform and Restorative justice: Building Theory and Policy from Practice*, Oregon: Willan Publishing, 2005.
- Effendy. Marwan. *Kejaksaan RI, Posisi Dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Flora, Henny Saida. *Keadilan Restoratif Sebagai Alternatif Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Dan Pengaruhnya Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia*, UBELAJ, Volume3 Number 2, October 2018.
- Macawalang, Candlely Pastora. *Penerapan Dan Pengaruh Keadilan Restoratif Sebagai Alternatif Penyelesaian Tindak Pidana Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia*, Lex Crimen Vol. X/Nomor 5/Apr/EK 2/2021.
- Molly Cheang menyebutkan bahwa disparitas pemidanaan merupakan penerapan pidana yang tidak sama terhadap tindak pidana yang sama (*same offence*) atau terhadap tindak-tindak pidana yang sifat berbahayanya dapat diperbandingkan (*offences of comparable seriousness*) tanpa dasar yang jelas. (Molly Cheang, Disparity of Sentencing, Singapore Malaya Law Journal, PTE Ltd, 1977.
- Republik Indonesia, Peraturan Kejaksaan Nomor PER-036/A/JA/09/2011 tentang Standart Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Pidana Umum
- Republik Indonesia, Peraturan Kejaksaan Nomor: PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1069) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Kejaksaan Nomor 6 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

- Republik Indonesia, Peraturan Kejaksaan Nomor: PER-032/A/JA/08/2010 tentang Pelayanan Informasi Publik di Kejaksaan Republik Indonesia.
- Republik Indonesia, Peraturan Kejaksaan Nomor: PER-067/A/JA/07/2007 Tentang Kode Perilaku Jaksa
- Republik Indonesia, Peraturan Kepolisian Negara Nomor 08 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana berdasarkan Keadilan Restoratif
- Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia
- Republik Indonesia, Surat Edaran Jaksa Agung No 013/J.A/8/1982 tentang Faktor-faktor yang harus diperhatikan pada tahap prapenuntutan.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia Republik Indonesia.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).
- Soekanto, Soerjono. Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke-17, Jakarta: Raja Grafindo, 2015.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Waluyo, Bambang. *Desain Fungsi Kejaksaan Pada Restorative Justice*, Depok: Rajawali Pers, 2017.
- Wicaksana, Dio Ashar, dkk, *Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2015.

-----