

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tugas utama Kejaksaan adalah melakukan penuntutan sebagai lembaga penegak hukum. Kejaksaan merupakan badan pemerintahan yang fungsinya terkait kekuasaan kehakiman, menjalankan kekuasaan negara dalam penuntutan, serta kewenangan lain sesuai undang-undang.¹ Kejaksaan adalah alat kekuasaan dari pemerintah yang mana segala tindakannya ditujukan untuk menjunjung tinggi hak-hak asasi dan martabat serta harkat manusia dan negara hukum.²

Kewenangan kejaksaan di bidang penuntutan dilaksanakan oleh penuntut umum yang merupakan jaksa³ yang diberi wewenang untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.⁴ Sementara tugas penuntutan itu adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam hukum acara pidana dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.⁵

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

¹Indonesia, *Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU Nomor 11 Tahun 2021, LN Tahun 2021 Nomor 298, TLN Nomor 6755, Pasal 1 angka 1.

² Martiman Prodjohamidjojo, *Kekuasaan Kejaksaan dan Penuntutan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm.8.

³ Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Jaksa adalah pegawai negeri sipil dengan jabatan fungsional yang memiliki kekhususan dan melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya berdasarkan Undang-Undang. Sementara berdasarkan Pasal 1 angka 6 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

⁴ UU Nomor 11 Tahun 2021, *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 3.

⁵ *Ibid.*, Pasal 1 angka 4.

disebut “UU Kejaksaan”) memberi kewenangan kepada jaksa dalam melaksanakan diskresi penuntutan. Menurut Pasal 34A UU Kejaksaan menyebutkan prinsip diskresi yang diatur dalam Pasal 139 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut “KUHP”) adalah setelah penuntut umum menerima kembali hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik, ia segera menentukan apakah berkas perkara itu sudah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan. Kewenangan tersebut dilaksanakan tanpa mengabaikan prinsip tujuan penegakan hukum yang meliputi tercapainya kepastian hukum, rasa keadilan, dan manfaatnya sesuai dengan prinsip *restorative justice* dan diversi yang menyemangati perkembangan hukum pidana di Indonesia.

Lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 34A UU Kejaksaan menjelaskan untuk mengakomodasi perkembangan di masyarakat yang menginginkan tindak pidana ringan atau tindak pidana yang bernilai kerugian ekonomis rendah, maka proses penegakan hukumnya dapat tidak dilanjutkan sebagai upaya penegakan hukum yang mengutamakan keadilan. Dengan kewenangan diskresi penuntutan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 34A UU Kejaksaan tersebut, maka jaksa dapat tidak melanjutkan proses pidana terhadap tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah tersebut dengan mengutamakan keadilan berdasarkan keadilan restoratif sejalan dengan doktrin diskresi penuntutan (*prosecutorial discretionary*).

Konsep tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah sebagaimana yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut “KUHP”) sebagai hukum yang berlaku saat ini (*ius constitutum*) dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Hukum Undang-Undang Pidana (selanjutnya disebut “UU KUHP”) sebagai hukum yang akan berlaku (*ius constituendum*) secara

eksplisit tidak mengatur mengenai ketentuan tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah. Pada KUHP hanya terdapat rumusan nilai kerugian ekonomis akibat tindak pidana yang terbatas pada Pasal 364 KUHP, 373 KUHP dan Pasal 379 KUHP yang membedakan jenis tindak pidana pencurian, penggelapan dan penipuan sebagai tindak pidana ringan dengan tindak pidana biasa dengan nilai kerugian ekonomis tidak lebih dari Rp25,00 (dua puluh lima rupiah) yang jika dikonversikan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1960 tentang Beberapa Perubahan Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana nilainya menjadi Rp250,00 (dua ratus lima puluh rupiah). Sementara dalam UU KUHP hanya rumusan kerugian ekonomis akibat tindak pidana perusakan dan penghancuran barang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 521 ayat (2) UU KUHP yang menyebutkan nilainya tidak lebih dari Rp500.000,00 (lima ratus ribu rupiah).

Selama ini tindak pidana yang bernilai kerugian ekonomis rendah dapat merujuk pada ketentuan tindak pidana ringan yang menurut Pasal 205 ayat (1) KUHP adalah perkara yang diancam dengan pidana penjara atau kurungan paling lama tiga bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya tujuh ribu lima ratus rupiah dan penghinaan ringan kecuali yang ditentukan dalam Paragraf 2 Bagian ini. Kemudian berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2012 tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda Dalam KUHP (selanjutnya disebut “Perma tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda Dalam KUHP”) menyebutkan bahwa apabila nilai barang atau uang dalam perkara pencurian, penipuan, penggelapan dan penadahan bernilai tidak lebih dari Rp2.500.000,00

(dua juta lima ratus ribu rupiah) Ketua Pengadilan segera menetapkan Hakim Tunggal untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tersebut dengan acara pemeriksaan cepat yang diatur dalam Pasal 205-210 KUHP.

Jika ditinjau lebih jauh ketentuannya di dalam KUHP, maka secara eksplisit tidak terdapat kategori tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah. Secara umum di dalam KUHP hanya terdapat kategori tindak pidana berdasarkan 2 (dua) kategori yaitu kejahatan (*misdrijven*) dan pelanggaran (*overtredingen*). Dalam konteks kejahatan (*rechtsdelict*), suatu perbuatan dipandang mutlak atau secara esensial bertentangan dengan pengertian tertib hukum.⁶ Sementara dalam konteks pelanggaran (*wetsdelict*, suatu perbuatan dipandang melanggar hukum atas dasar kekuasaan undang-undang.⁷ Penggolongan 2 (dua) jenis tindak pidana itu pada zaman Hindia-Belanda memang relevan dengan kompetensi pengadilan waktu itu dimana pelanggaran diperiksa oleh *Landgerecht* (Pengadilan Kepolisian) dengan hukum acaranya sendiri dan kejahatan diperiksa oleh *Landraad* (Pengadilan Negeri atau *Raad van Justitie* (Pengadilan Tinggi) dengan hukum acaranya sendiri pula.⁸

Pembagian tindak pidana ke dalam kejahatan dan pelanggaran menimbulkan beberapa konsekuensi. *Pertama*, tindakan dan akibat yang ditimbulkan kejahatan lebih berbahaya jika dibandingkan dengan pelanggaran, *Kedua*, sangat berpengaruh pada sanksi pidana yang diancamkan yang mana kejahatan diancam dengan pidana yang lebih berat dibandingkan dengan pelanggaran. *Ketiga*, percobaan melakukan kejahatan, maksimum ancaman

⁶ Jan Remelink, *Hukum Pidana : Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm.67.

⁷ *Ibid.*, hlm.67.

⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep Baru KUHP Baru*, Cetakan ke-3, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm.87.

pidananya dikurangi sepertiga, sedangkan percobaan melakukan pelanggaran tidak diancam.⁹

Walaupun tidak diatur dengan jelas mengenai tindak pidana yang bernilai kerugian ekonomis rendah, namun jenis tindak pidana ini dapat merujuk pada tindak pidana yang bersifat merugikan. Tindak pidana ini merupakan tindak pidana yang diatur dalam rangka melindungi suatu kepentingan hukum individu. Dalam sejarahnya, tindak pidana yang merugikan atau menyakiti (*krenkings delicten*) adalah bentuk tindak pidana yang paling tua diantaranya larangan mencuri, larangan membunuh, larangan memperkosa, larangan menganiaya dan lain sebagainya yang dianggap merugikan atau menyakiti secara langsung.¹⁰ Namun secara khusus lebih lanjut di dalam KUHP tidak dikelompokkan mengenai kategori tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah.

Selanjutnya dalam UU KUHP sebagai ketentuan yang akan berlaku hanya mengategorikan mengenai pidana denda. Pidana denda merupakan sejumlah uang yang harus dibayar oleh terpidana berdasarkan putusan pengadilan¹¹. Berdasarkan Pasal 79 ayat (1) UU KUHP, pidana denda paling banyak ditetapkan berdasarkan:

- a. Kategori I, Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah);
- b. Kategori II, Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah);
- c. Kategori III, Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah);
- d. Kategori IV, Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah);
- e. Kategori V, Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah);
- f. Kategori VI, Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah);
- g. Kategori VII, Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah); dan
- h. Kategori VIII, Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).

⁹ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: Penerbit Cahaya Atma Pustaka, 2016), hlm. 136.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 141.

¹¹ Indonesia, *Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, UU Nomor 1 Tahun 2023, LN Tahun 2023 Nomor 1, TLN Nomor 6842, Pasal 78 ayat (1).

Kategori pidana denda sebagaimana diatur dalam Pasal 79 ayat (1) UU KUHP berpengaruh dalam pelaksanaan kewenangan penuntut umum dalam hal menggugurkan penuntutan terhadap tindak pidana. Dalam Pasal 132 ayat (1) huruf d UU KUHP menyebutkan kewenangan penuntutan dinyatakan gugur jika maksimum pidana denda dibayar dengan sukarela bagi tindak pidana yang hanya diancam dengan pidana denda paling banyak kategori II. Ketentuan Pasal 132 ayat (1) huruf d UU KUHP tersebut berlaku bagi tindak pidana ringan yang hanya diancam dengan pidana denda Kategori I atau Kategori II, dinilai cukup jika terhadap orang yang melakukan tindak pidana tersebut tidak dilakukan penuntutan, asal membayar denda maksimum yang diancamkan. Penuntut umum harus menerima keinginan terdakwa untuk memenuhi maksimum denda tersebut.

Kemudian dalam Pasal 132 ayat (1) huruf e UU KUHP menyebutkan kewenangan penuntutan dinyatakan gugur jika maksimum pidana denda kategori IV dibayar dengan sukarela bagi tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak kategori III. Ketentuan dalam Pasal 132 ayat (1) huruf e UU KUHP berlaku bagi tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak kategori III. Jika penuntut umum menyetujui terdakwa, maka dapat memenuhi maksimum denda untuk menggugurkan penuntutan. Lebih lanjut dalam Pasal 133 ayat (1) UU KUHP menyebutkan pidana denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 132 ayat (1) huruf d dan huruf e serta biaya yang telah dikeluarkan jika penuntutan telah dimulai, dibayarkan kepada pejabat yang berwenang dalam jangka waktu yang telah ditetapkan.

Menurut Topo Santoso dengan adanya ketentuan Pasal 132 UU KUHP, maka saat ini ada delapan dasar gugurnya kewenangan menuntut pidana menurut UU KUHP. Bertambahnya hal yang menggugurkan kewenangan menuntut pidana dalam UU KUHP merupakan perkembangan dari KUHP peninggalan Belanda yang secara umum hanya menegaskan empat saja dasar gugurnya kewenangan menuntut yakni *ne bis in idem*, matinya terdakwa, daluwarsa penuntutan, serta *afdoening buiten process*¹² (penyelesaian perkara di luar pengadilan/khusus untuk pelanggaran).¹³ Ketentuan Pasal 132 UU KUHP tidak membuka ruang terhadap penyelesaian tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah yang penyelesaiannya bukan berdasarkan *afdoening buiten process* dengan pembayaran denda maksimum kepada pejabat yang berwenang.

Tidak adanya ketentuan yang jelas dalam penanganan tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah baik di dalam KUHP yang berlaku saat ini maupun UU KUHP yang akan berlaku menyebabkan aparat penegak hukum dapat melakukan diskresi masing-masing dalam menangani tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah tersebut. Kenneth Davis menyatakan diskresi merupakan bagian dari alat yang dipakai oleh petugas dalam bidang administrasi pemerintahan, dalam hal ini ia memasukkan polisi, jaksa dan hakim sebagai bagian dari petugas administrasi negara.¹⁴ Kemudian Aranson menggambarkan diskresi meliputi

¹² Menurut Pasal 82 ayat (1) KUHP (WvS) menyebutkan kewenangan menuntut pelanggaran yang diancam dengan pidana denda saja menjadi hapus, kalau dengan suka rela dibayar maksimum denda dan biaya-biaya yang telah dikeluarkan kalau penuntutan telah dimulai, atas kuasa pejabat yang ditunjuk untuk itu oleh aturan-aturan umum, dan dalam waktu yang ditetapkan olehnya.

¹³ Topo Santoso, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Ed. 1, Cet. 1, (Depok: Rajawali Pers, 2023), hlm.785.

¹⁴ Eva Achjani Zulfa, *Pergeseran Paradigma Pidana*, (Bandung: Lubuk Agung, 2011), hlm.16.

tindakan menginterpretasikan undang-undang, penggunaan kewenangan dan pilihan tindakan dari penegak hukum.¹⁵

Sementara dalam ranah hukum administrasi negara diskresi diartikan sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri.¹⁶ Menurut Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut “UU Administrasi Pemerintahan”), diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Diskresi dilakukan karena pejabat pemerintah tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturannya, dan karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridiktas dan legalitas.¹⁷ Diskresi merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.¹⁸

Dalam penegakan hukum, Bambang Waluyo memberi makna diskresi sebagai berikut:¹⁹

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan 10, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 82.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 89.

¹⁸ Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, (Disertasi Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996), hlm. 205.

¹⁹ R.M Surachman dan Jan S Maringka, *Peran Jaksa dalam Sistem Peradilan Pidana di Kawasan Asia Pasifik*, Cetakan 2, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm.12.

- a. Kebijakan atas dasar pertimbangan keadilan semata-mata dengan tidak terikat kepada ketentuan undang-undang.
- b. *Ability to choose wisely or to judge for oneself* atau kemampuan untuk memilih secara bijaksana atau mempertimbangkan bagi diri sendiri.
- c. *The freedom to break the rules but it is done within the rules of reasons and justice* atau kebebasan menerobos aturan namun dilakukan dengan tidak keluar dari aturan bernalar dan aturan keadilan.

Lebih lanjut menurut Ronald F Wright, diskresi bagi jaksa merupakan kewenangan untuk memilih dan menentukan penuntutan dari suatu perkara dan menentukan jenis, berat atau lamanya sanksi yang akan dituntut.²⁰ Landasan kewenangan diskresi dalam penanganan tindak pidana bernilai ekonomis rendah dapat dilihat dari kewenangan diskresi yang dimiliki oleh jaksa dan/atau penuntut umum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 34A UU Kejaksaan menyebutkan untuk kepentingan penegakan hukum, jaksa dan/atau penuntut umum dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kode etik.

Berdasarkan penjelasan Pasal 34A UU Kejaksaan menyebutkan untuk kepentingan penegakan hukum, penuntut umum dapat menggunakan diskresi penuntutan yang dilakukan dengan mempertimbangkan kearifan lokal dan nilai-nilai keadilan yang hidup di masyarakat memiliki arti penting dalam rangka mengakomodasi perkembangan kebutuhan hukum dan rasa keadilan di masyarakat yang menuntut adanya perubahan paradigma penegakan hukum dari semata-mata mewujudkan keadilan retributif (pembalasan) menjadi keadilan restoratif.

Kewenangan diskresi penuntutan yang dimiliki penuntut umum sejalan dengan filosofi kejaksaan dalam melakukan penegakan hukum yang berada pada

²⁰ Ronald F Wright dan Rodnef F Langen, “*The Effective of Depth and Distance in a Criminal Code on Charging, Sentencing and Prosecutor Power*”, *North California Law Review* Vol. 84 tanggal 15 September 2006, hlm. 1942-1943.

nilai keadilan yang bertempat pada aliran hukum alam, nilai kepastian hukum yang berada aliran hukum positif dan nilai kemanfaatan yang berada pada aliran utilitarianisme.²¹ Singkatnya pekerjaan penuntutan yang dilakukan penuntut umum pada hakikatnya adalah untuk menegakkan kebenaran dan keadilan yang didasarkan atas hukum.²² Sehingga eksistensi diskresi penuntutan merupakan suatu kebutuhan dalam menegakkan hukum untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan hukum dan rasa keadilan di masyarakat.

Diskresi penuntutan terhadap penghentian perkara yang bernilai kerugian ekonomis rendah sejalan dengan nilai keadilan di masyarakat yang pada saat ini mengutamakan keadilan restoratif. Keadilan restoratif adalah sebuah konsep pemikiran yang merespon pengembangan sistem peradilan pidana dengan menitikberatkan pada kebutuhan masyarakat dan korban yang dirasa tersisihkan dengan mekanisme yang bekerja pada sistem peradilan pidana yang ada pada saat ini.²³ Dalam konsen keadilan restoratif, maka pelaku harus mengembalikan keadaan pada kondisi semula, yang mana keadilan bukan saja menjatuhkan sanksi, namun juga memperhatikan keadilan bagi korban.²⁴

Tidak adanya indikator yang jelas mengenai tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah membuka peluang bagi jaksa untuk melakukan diskresi dalam penuntutan agar dapat menghentikan penuntutannya. Penghentian tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah dapat merujuk pada Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan

²¹ Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis terhadap Hukum dan Hukum Indonesia (dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*, Cetakan ke-4, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 473.

²² Martiman Prodjohamidjojo, *Op.Cit.* hlm.27.

²³ Eva Achjani Zulfa, *Op. Cit.*, hlm.65.

²⁴ Soetanto Soepiadhy, "Keadilan Hukum", Surabaya Pagi, 28 Maret 2012.

Restoratif (selanjutnya disebut “Perja Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif”) yang memberikan kewenangan bagi penuntut umum untuk menutup perkara demi kepentingan hukum berdasarkan keadilan restoratif. Dalam Pasal 5 ayat (1) Perja tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif menyebutkan salah satu syarat perkara tindak pidana yang dapat ditutup demi hukum adalah tindak pidana yang kerugiannya tidak lebih dari Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah).

Kemudian berdasarkan Pasal 3 ayat (2) Perja Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, penutupan perkara demi kepentingan hukum dapat dilakukan dalam hal terdakwa meninggal dunia, kadaluwarsa penuntutan pidana, telah ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap terhadap seseorang atas perkara yang sama (*nebis in idem*), pengaduan untuk tindak pidana aduan dicabut atau ditarik kembali atau telah ada penyelesaian perkara di luar pengadilan (*afdoening buiten process*). Lebih lanjut Pasal 3 ayat (3) Perja *a quo* menyebutkan untuk tindak pidana tertentu, maksimum pidana denda dibayar dengan sukarela sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau telah ada pemulihan kembali keadaan semula dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif.

Mengingat di dalam UU KUHP sebagai ketentuan yang akan berlaku hanya mengatur kewenangan penuntutan dinyatakan gugur jika maksimum pidana denda serta biaya yang telah dikeluarkan dibayar kepada pejabat yang berwenang. Hal ini nantinya juga tidak dapat mengakomodasi tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah yang tidak saja terhadap negara, namun juga terhadap kerugian yang dialami oleh korban. Pembayaran denda dan biaya lain kepada pejabat yang

berwenang dianggap tidak dapat memulihkan kerugian yang dialami korban karena denda dan biaya lain tersebut disetorkan kepada negara, bukan kepada korban. Sehingga Perja Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif dapat menjadi landasan bagi penuntut umum untuk menggunakan diskresi penuntutan yang dimilikinya agar dapat menutup perkara demi kepentingan hukum di luar pengadilan karena telah ada pemulihan keadaan semula dengan pendekatan keadilan restoratif yang menghentikan penuntutan.

Dalam penerapannya, diskresi penuntutan berdasarkan Perja Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat terhadap tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah yang berkaitan dengan tindak pidana harta benda mencakup tindak pidana pencurian, penadahan, penggelapan dan penipuan yang nilainya ada yang di bawah dan di atas Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah). Baik perkara yang nilai kerugian ekonomisnya di bawah maupun di atas Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah) berdasarkan keadilan restoratif dapat dihentikan penuntutannya demi kepentingan hukum. Sehingga perlu dikaji lebih lanjut indikator sesungguhnya tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah karena dalam penerapannya terdapat perkara yang nilai kerugian ekonomisnya di bawah maupun di atas Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah) berdasarkan keadilan restoratif dapat dihentikan penuntutannya.²⁵

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, penulis dalam penelitian ini mengkaji mengenai perbandingan diskresi penuntutan Indonesia dengan negara Amerika Serikat, Inggris, Belanda dan Prancis. Kemudian indikator

²⁵ Wawancara dengan Okta Zulfitri, Kepala Seksi A pada Asisten Tindak Pidana Umum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat, Jumat 14 Maret 2025, pukul 09.30 WIB.

penentuan tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Terakhir penerapan diskresi penuntutan terhadap tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah dalam kasus di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana perbandingan diskresi penuntutan Indonesia dengan negara Amerika Serikat, Inggris, Belanda dan Prancis?
2. Bagaimana indikator penentuan tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah berdasarkan peraturan perundang-undangan?
3. Bagaimana penerapan diskresi penuntutan terhadap tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah dalam kasus?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana penerapan diskresi penuntutan jaksa dalam menangani tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah yang dapat dihentikan penuntutannya demi kepentingan hukum. Sementara secara khusus penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui perbandingan diskresi penuntutan Indonesia dengan negara Amerika Serikat, Inggris, Belanda dan Prancis.
2. Mengetahui indikator penentuan tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah berdasarkan peraturan perundang-undangan.
3. Mengetahui penerapan diskresi penuntutan terhadap tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah dalam kasus.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis dapat bermanfaat dalam memberikan suatu kajian normatif mengenai tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penelitian ini menguraikan maksud dan kategori tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah yang berdasarkan diskresi penuntutan dapat dihentikan penuntutannya berdasarkan keadilan restoratif.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini dapat bermanfaat bagi para penegak hukum mulai dari kepolisian, kejaksaan hingga pengadilan dalam memahami tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah. Lebih khususnya penelitian ini bermanfaat bagi kejaksaan dalam menerapkan diskresi penuntutan untuk menghentikan penuntutan demi kepentingan hukum terhadap perkara tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah berdasarkan nilai keadilan restoratif.

E. Penelitian Terdahulu

Secara umum sudah terdapat beberapa penelitian yang berkaitan dengan diskresi penuntutan. Namun secara khusus belum terdapat penelitian yang mengkaji diskresi penuntutan dalam penanganan tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah yang mencakup indikator dalam menentukan tindak pidana umum bernilai ekonomis rendah berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia, kewenangan jaksa melalui diskresi penuntutan dalam menangani tindak pidana yang bernilai ekonomis rendah serta penerapannya selama ini berdasarkan keadilan restoratif yang dapat dihentikan penuntutannya demi kepentingan hukum

berdasarkan nilai-nilai keadilan masyarakat. Berikut beberapa penelitian terdahulu yang menjadi referensi bagi penulis dalam melakukan penelitian ini, yaitu:

1. Disertasi yang berjudul “*Diskresi Jaksa Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia: Antara Kepentingan Hukum dan Kepentingan Umum*” yang ditulis oleh Rudi Pradisetia Sudirdja pada tahun 2023 dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Adapun hasil penelitian disertasi ini diantaranya adalah pelaksanaan diskresi jaksa tidak sepenuhnya dilaksanakan oleh jaksa yang menangani perkara karena Kejaksaan memiliki budaya birokrasi yang mewajibkan para jaksa meminta persetujuan dari atasannya untuk melakukan tindakan atau mengambil keputusan.²⁶ Kemudian dalam penelitian tersebut menyebutkan mayoritas berdasarkan survei yang dilakukan menunjukkan jaksa di Indonesia cenderung menggunakan *restorative model* dalam mempertimbangkan keputusan penuntutan, yang berfokus pada pemulihan korban dalam mengambil keputusan saat penuntutan.²⁷ Kesamaan penelitian penulis dengan penelitian tersebut yaitu objek yang diteliti berkaitan dengan diskresi jaksa, namun perbedaannya dalam penelitian ini penulis lebih spesifik meneliti mengenai diskresi penuntutan yang dilakukan jaksa dalam penanganan perkara tindak yang bernilai kerugian ekonomis rendah berdasarkan keadilan restoratif.
2. Disertasi yang berjudul “*Peradilan Sederhana, Cepat, dan Biaya Ringan: Menggagas Penanganan Tindak Pidana Korupsi melalui Konsep Plea Bargaining dan Deferred Prosecution Agreement*” yang ditulis oleh Febby

²⁶ Rudi Pradisetia Sudirdja, “*Diskresi Jaksa Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia: Antara Kepentingan Hukum dan Kepentingan*”, (Disertasi Universitas Indonesia, Jakarta, 2023), hlm.688.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 690.

Mutiara Nelson pada tahun 2019 dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Adapun hasil penelitian disertasi ini diantaranya menyebutkan penerimaan konsep *Plea Bargaining* dan *Deferred Prosecution Agreement* dalam sistem hukum Indonesia selaras dengan budaya hukum di Indonesia yang menjunjung tinggi kejujuran serta permintaan maaf serta falsafah pemidanaan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi.²⁸ Kesamaan penelitian penulis dengan penelitian tersebut menjelaskan salah satu bentuk diskresi jaksa dalam konsep *Plea Bargaining* dan *Deferred Prosecution Agreement*, namun perbedaannya dalam penelitian ini penulis berfokus dalam penanganan tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah yang dapat dihentikan penuntutannya demi kepentingan hukum berdasarkan keadilan restoratif.

3. Disertasi yang berjudul “*Keadilan Restoratif di Indonesia (Studi tentang Kemungkinan Penerapan Pendekatan Keadilan Restoratif dalam Praktek Penegakan Hukum Pidana)*” yang ditulis oleh Eva Achjani Zulfa pada tahun 2009 dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Adapun hasil penelitian disertasi ini diantaranya menyebutkan keadilan restoratif merupakan bentuk pendekatan yang digunakan dalam penyelesaian tindak pidana dengan mengutamakan jalur mediasi antara korban dan pelaku.²⁹ Pendekatan restoratif dapat diterapkan di semua tahapan sistem peradilan pidana baik dalam proses pra-ajudikasi, proses adjudikasi maupun purna adjudikasi.³⁰ Kesamaan penelitian

²⁸ Febby Mutiara Nelson, “*Peradilan Sederhana, Cepat, dan Biaya Ringan: Menggagas Penanganan Tindak Pidana Kourpsi melalui Konsep Plea Bargaining dan Deferred Prosecution Agreement*”, (Disertasi Universitas Indonesia, Jakarta, 2019), hlm. 548.

²⁹ Eva Achjani Zulfa, “*Keadilan Restoratif di Indonesia (Studi tentang Kemungkinan Penerapan Pendekatan Keadilan Restoratif dalam Praktek Penegakan Hukum Pidana)*”, (Disertasi Universitas Indonesia, Jakarta, 2009), hlm. 327.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 328.

penulis dengan penelitian tersebut adalah membahas penerapan pendekatan restoratif dalam praktek penegakan hukum pidana. Perbedaannya dalam penelitian ini, penulis berfokus bagaimana diskresi penuntutan dalam menangani perkara tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah berdasarkan keadilan restoratif.

4. Tesis yang berjudul “*Analisis Diskresi Kejaksaan dalam Penuntutan*” yang ditulis oleh Adiyaksa pada tahun 2009 dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Adapun hasil penelitian tesis ini diantaranya menyebutkan diskresi Kejaksaan dalam penuntutan yang mencakup diskresi individu jaksa dan akuntabilitas serta terdapat analisis terhadap oportunitas Jaksa Agung sebagai salah bentuk diskresi kejaksaan dalam penuntutan. Individu jaksa tidak mempunyai kewenangan diskresi penghentian penuntutan, kecuali yang telah dipersyaratkan oleh Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHP.³¹ Latar belakang timbulnya diskresi adalah adanya masalah hukum seperti adanya kekosongan hukum yang menjembatani undang-undang dengan peraturan lainnya atau memperjelas undang-undang.³² Kesamaan tesis ini dengan penelitian penulis yaitu berkaitan dengan diskresi penuntutan dalam pelaksanaan tugasnya, namun perbedaannya dalam penelitian ini penulis memperbaharui dengan diskresi penuntutan berdasarkan perubahan UU Kejaksaan yang berfokus dalam penghentian penuntutan demi kepentingan hukum perkara tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah berdasarkan keadilan restoratif.

³¹ Adiyaksa, “*Analisis Diskresi Kejaksaan dalam Penuntutan*”, (Tesis Universitas Indonesia, 2003), hlm. 238.

³² *Ibid.*

5. Tesis yang berjudul *“Independensi Kejaksaan di Indonesia serta Perbandingannya dengan Kejaksaan di Berbagai Negara”* yang ditulis oleh Suriyani pada tahun 2004 dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Adapun hasil penelitian tesis ini menyebutkan kedudukan jaksa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini tidak bersifat independen.³³ Untuk dapat mewujudkan independensi kejaksaan, seharusnya terlepas dari kekuasaan eksekutif yang bersifat mandiri atau berada di bawah kekuasaan yudikatif.³⁴ Kesamaan tesis ini dalam penelitian penulis yaitu berkaitan dengan kedudukan kejaksaan dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pelaksanaan tugasnya serta perbandingannya dengan negara lain. Perbedaannya dalam penelitian ini, penulis berfokus pada kewenangan diskresi penuntutan kejaksaan dalam menangani perkara tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah berdasarkan keadilan restoratif.
6. Jurnal yang berjudul *“Diskresi Penuntutan di Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Eropa”* yang ditulis oleh Hendry Yoseph Kindangan dari Jurnal *The Prosecutor Law Review*, Volume 1, No. 1, April 2023. Adapun hasil penelitian jurnal ini menyebutkan model penuntutan terbagi berdasarkan prinsip legalitas yang model penuntutan yang mewajibkan penuntutan (*compulsory prosecution*) terhadap setiap perbuatan pidana dan prinsip oportunitas (*expediency principle*) yang memberikan kewenangan bagi penuntut umum untuk melakukan penuntutan atau tidak melakukan

³³ Suriyani, *“Independensi Kejaksaan di Indonesia serta Perbandingannya dengan Kejaksaan di Berbagai Negara”*, (Tesis Universitas Indonesia, 2004), hlm.218.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 219.

penuntutan.³⁵ Terbitnya perubahan UU Kejaksaan memberikan kewenangan diskresi penuntutan bagi penuntut umum untuk memutuskan tidak melimpahkan perkara ke pengadilan.³⁶ Kesamaan penelitian jurnal ini dengan penelitian penulis yaitu berkaitan dengan kewenangan diskresi penuntutan yang dimiliki jaksa dalam menangani perkara. Namun perbedaannya dalam penelitian ini, penulis secara khusus membahas diskresi penuntutan dalam penanganan tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah berdasarkan keadilan restoratif.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Diskresi

Dalam ranah hukum administrasi, istilah diskresi merujuk pada kekuasaan bebas. Istilah diskresi dikenal dalam beberapa bahasa diantaranya *discretion* (Inggris), *discretionair* (Prancis), dan *Freies Ermessen* (Jerman). Diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan dalam situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri.³⁷ Sementara menurut *Black's Law Dictionary*, diskresi adalah kewenangan atau hak yang diberikan oleh hukum bagi pejabat untuk bertindak pada keadaan tertentu sesuai dengan penilaian dan kesadaran mereka sendiri, tidak dipengaruhi atau dikontrol oleh keputusan atau kesadaran orang lain.³⁸

³⁵ Hendry Yoseph Kindangan, "Diskresi Penuntutan di Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Eropa", *Jurnal The Prosecutor Law Review* (Volume 1, No. 1, April 2023), hlm. 114.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 116.

³⁷ Lutfil Ansori, "Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Jurnal Yuridis* (Vol.2, No. 1 Juni 2015), hlm. 136.

³⁸ Henry Campbell Balck, Joseph R. Nolan, and Jacqueline M. Nolan-Haley, *Black's Dictionary-With Pronunciations*, Sixth Edition (St. Paul Minnesota: West Publishing, 1990), hlm. 466-467.

Kemudian menurut S. Prajudi Atmosudirjo, diskresi adalah kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan wajib menurut pendapat sendiri.³⁹ Kemudian menurut Sjachran Basah, diskresi adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, namun dalam pelaksanaannya tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum sebagaimana ditetapkan dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.⁴⁰

Sementara menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut “UU Administrasi Pemerintahan”), diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Diskresi merupakan suatu sarana untuk memberikan ruang gerak kepada pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang atau tindakan yang dilakukan dengan mengutamakan pencapaian tujuan (*doelmatigheid*) daripada hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).⁴¹ Diskresi ini dilakukan apabila terjadi kondisi darurat yang tidak

³⁹ S. Prajudi Atmosudirjo, *Op. Cit.*, hlm. 82.

⁴⁰ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 3.

⁴¹ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 51.

memungkinkan untuk menerapkan ketentuan tertulis, tidak ada atau belum ada peraturan yang mengaturnya, sudah ada peraturannya namun redaksinya samar atau multitafsir.⁴²

Sementara yang dimaksud diskresi penuntutan adalah kewenangan yang dimiliki penuntut umum dalam memutuskan untuk menuntut atau tidak menuntut seorang terdakwa yang dituduh melakukan perbuatan pidana ke muka pengadilan walaupun terdapat alat bukti yang cukup untuk membuktikan kesalahannya.⁴³

b. Teori Tujuan Pidanaan

Secara umum terdapat aliran tujuan pidana yaitu aliran retributif dan utilitarian. Dalam teori retributif, pidana adalah akibat mutlak sebagai suatu pembalasan kepada pelaku tindak pidana.⁴⁴ Menurut Nigel Walker dalam bukunya “*Sentencing in a Rational Society*” tahun 1971 mengatakan terdapat 2 (dua) golongan penganut teori atribusi, yaitu:⁴⁵

1. Teori retributif murni (*The Pure Retributivist*) yang memandang pidana harus sepadan dengan kesalahan si pelaku.
2. Teori retributif tidak murni, yang terbagi menjadi:
 - a. Teori retributif terbatas (*The Limiting Retributivist*) yang memandang pidana tidak harus sepadan dengan kesalahan, namun yang terpenting adalah keadaan yang tidak menyenangkan

⁴² Lutfil Ansori, *Op. Cit.*, hlm. 137.

⁴³ Henry Yoseph Kindangan, *Op. Cit.*, hlm. 89.

⁴⁴ Eva Achjani Zulfa, *Pergeseran Paradigma Pidanaan, Op. Cit.*, hlm. 51.

⁴⁵ M. Sholehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana: Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 25.

yang ditimbulkan oleh sanksi pidana tersebut harus tidak melebihi batasan yang tepat untuk menetapkan kesalahan pelanggar.

- b. Teori retributif distribusi (*Retribution in Distribution*) yang memandang harus ada batasan yang tepat dalam retribusi pada beratnya sanksi.

Dalam perkembangannya setelah teori retributif muncul teori utilitarian. Dalam teori utilitarian, tujuan pemidanaan berorientasi pada manfaat (*utility*) terhadap pelaku tindak pidana. Menurut kaum utilitarianisme, tujuan pemidanaan sekurang-kurangnya menghindari atau mengurangi kerugian yang diakibatkan oleh perbuatan yang dilakukan baik untuk sendiri maupun orang lain.⁴⁶

Aliran utilitarian tidak dapat dilepaskan dari pemikiran Jeremy Bentham mengenai keadilan yang menyatakan *the greatest happiness for the greatest number* yang mana tujuan pemidanaan untuk kemanfaatan sebesar-besarnya bagi masyarakat. Menurut Jeremy Bentham terdapat 4 (empat) tujuan pidana, yaitu:⁴⁷

1. Mencegah semua pelanggaran;
2. Mencegah pelanggaran yang paling jahat;
3. Menekan kejahatan; dan
4. Menekan kerugian atau biaya sekecil-kecilnya.

Kemudian Antony Duff dan David Garland membagi tujuan pemidanaan menjadi 2 (dua) golongan yaitu konsekuensialis dan non

⁴⁶ A. Mangunhardjana, *Isme-Isme Etika dari A sampai Z*, (Yogyakarta: Kanisius, 1997), hlm. 228.

⁴⁷ M. Sholehuddin, *Op. Cit.*, hlm. 40.

konsekuensialis. Golongan konsekuensialis menyatakan untuk mencari pembenaran bagi pemidanaan, maka harus dibuktikan bahwa pidana itu membawa kebaikan, pidana itu mencegah kejadian yang lebih buruk dan tidak ada alternatif lain yang dapat memberikan hasil yang setara baiknya.⁴⁸ Sementara menurut golongan non konsekuensialis menyatakan salah benarnya suatu tindakan harus berdasarkan kepada karakter intrinsiknya tanpa memperhitungkan konsekuensinya.⁴⁹

c. Teori Keadilan Restoratif

Penyelesaian perkara dengan pendekatan keadilan restoratif merupakan pendekatan yang banyak dilakukan dalam proses penegakan hukum pada saat ini mulai dari kepolisian, kejaksaan hingga pengadilan. Keadilan restoratif adalah sebuah konsep pemikiran yang menjawab dinamika sistem peradilan pidana dengan menitikberatkan pada keterlibatan masyarakat dan korban yang selama ini tidak diikutsertakan dalam sistem peradilan pidana.⁵⁰ Pendekatan keadilan restoratif melengkapi paradigma pemidanaan yang selama ini bersifat retributif, rehabilitatif dan resosialisasi.⁵¹

Menurut Clifford Dorn, seorang sarjana terkemuka dari gerakan *restorative justice* mendefinisikan *restorative justice* sebagai filosofi keadilan menekankan pentingnya dan keterkaitan pelaku, korban,

⁴⁸ Harkristuti Harkrisnowo, "Rekonstruksi Konsep Pemidanaan: Suatu Gugatan terhadap Proses Legislasi dan Pemidanaan di Indonesia", Orasi pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Balai Sidang Universitas Indonesia, Depok, 8 Maret 2003, hlm. 11.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 12

⁵⁰ Eva Achjani Zulfa, *Pergeseran Paradigma Pemidanaan*, *Op. Cit.*, hlm. 65.

⁵¹ Howard Zehr, *The Little Book of Restorative Justice*, Intercourse, (PA: Goodbook, 2002), hlm. 79

masyarakat, dan pemerintah dalam kasus-kasus kejahatan dan kenakalan remaja.⁵² Kemudian pendekatan *restorative justice* menurut ahli kriminologi berkebangsaan Inggris Tony F. Marshall sebagai berikut:

“is a process whereby all the parties with a stake in a particular offence come together to resolve collectively how to deal with the aftermath of the offence and its implications for the future”.⁵³

Terjemahannya:

Keadilan restoratif adalah sebuah proses dimana semua pihak yang berkepentingan dalam pelanggaran tertentu bertemu bersama untuk menyelesaikan secara bersama-sama bagaimana menyelesaikan akibat dari pelanggaran tersebut demi kepentingan masa depan.

Kemudian Mark Umbreit mendefinisikan keadilan restoratif sebagai berikut:⁵⁴

“Restorative justice provides a very different framework for understanding and responding to crime. Crime is understood as harm to individuals and communities, rather than simply a violation of abstract laws against the state. Those most directly affected by crime victims, community members and offenders are therefore encouraged to play an active role in the justice process. Rather than the current focus on offender punishment, restoration of the emotional and material losses resulting from crime is far more important.”

Terjemahannya:

Keadilan restoratif memberikan kerangka kerja yang sangat berbeda untuk memahami dan merespons kejahatan. Kejahatan dipahami sebagai kerugian terhadap individu dan komunitas, bukan sekadar pelanggaran terhadap hukum abstrak terhadap negara. Oleh karena itu, mereka yang paling terkena dampak langsung dari korban kejahatan, anggota masyarakat, dan pelaku kejahatan didorong untuk berperan aktif dalam proses peradilan. Daripada fokus pada hukuman bagi pelanggar, pemulihan kerugian emosional dan materi akibat kejahatan jauh lebih penting.

⁵² Susan C. Hall, “*Restorative Justice in the Islamic Penal Law. A Contribution to the Global System*”, *Duquesne University School of Law Research Paper* (No. 2012-11), hlm. 4.

⁵³ Marian Liebmann, *Restorative Justice, How it Work*, (London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers, 2007), hlm. 26. Dalam Eva Achjani Zulfa, *Pergeseran Pradigma Pemidanaan*, (Bandung: CV Lubuk Agung, 2011), hlm. 64.

⁵⁴ Mark Umbreit, *Avoiding the Marginalization and McDonaldization of Victim-Offender Mediation: A Case Study in Moving Toward the Mainstream in Restorative Juvenile Justice Repairing the Harm of Youth Crime*, edited by Gordon Bazemore and Lode Walgrave Monsey, (NY: Criminal Justice Press, 1999), hlm. 213.

Dari pengertian menurut ahli tersebut dapat dikatakan, pendekatan keadilan restoratif adalah penegakan hukum yang mengedepankan unsur pelaku, korban dan masyarakat dalam penyelesaian suatu perkara yang dilakukan oleh penegak hukum sebagai upaya untuk menyelesaikan suatu perkara. Selain itu pendekatan restoratif memberikan manfaat bagi korban dalam bentuk pemberdayaan dengan pemenuhan kebutuhan dan hak korban dengan melibatkan peran serta aktif korban dalam proses penyelesaian perkara yang dialaminya.⁵⁵

2. Kerangka Konseptual

Dalam penelitian ini perlu dirumuskan batasan-batasan pengertian yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli, kamus hukum, dan sumber lainnya, sebagai berikut:

a. Tindak Pidana

Tindak pidana adalah suatu perbuatan yang dapat dijatuhi hukuman sebagai kejahatan atau pelanggaran baik yang disebut dalam KUHP maupun peraturan perundang-undangan lainnya.⁵⁶

b. Tindak Pidana Bernilai Kerugian Ekonomis Rendah

Tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah adalah tindak pidana yang termasuk dalam tindak pidana bersifat merugikan hak orang lain (*krenkings delicten*)⁵⁷ salah satunya terhadap harta benda dengan indikator rendah dapat merujuk pada nilai tidak lebih dari Rp2.500.000,00

⁵⁵ Cahya Wulandari, "Dinamika Restorative Justice Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia", *Jurnal Jurisprudence* (Vol. 10, No. 2, 2020), hlm. 235.

⁵⁶ M. Marwan dan Jimmy, *Kamus Hukum (Dictionary of Law Complete Edition)*, (Surabaya: Reality Publisher, 2009), hlm. 608.

⁵⁷ Eddy O.S. Hiarij, *Loc. Cit.*

(dua juta lima ratus ribu rupiah) sebagaimana nominal yang diatur dalam Perma tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda Dalam KUHP serta peraturan perundang-undangan lainnya. Menurut S.R. Sianturi, tindak pidana terhadap harta benda mencakup tindak pidana terhadap suatu benda yang dimiliki seseorang, yang berkaitan dengan suatu hukum perjanjian dan terhadap suatu benda yang hubungan pemilikan itu lebih bersifat umum.⁵⁸

c. Kejaksaan

Kejaksaan adalah salah satu lembaga yang menjalankan sistem peradilan pidana. Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.⁵⁹

d. Jaksa

Menurut Pasal 1 angka 2 UU Kejaksaan, Jaksa adalah pegawai negeri sipil dengan jabatan fungsional yang memiliki kekhususan dan melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya berdasarkan undang-undang.⁶⁰ Sementara menurut Pasal 1 angka 6 huruf a KUHP, jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.⁶¹

⁵⁸ S.R. Sianturi, *Tindak Pidana di KUHP Berikut Uraiannya*, (Jakarta: Alumni AHM PTHM, 2019), hlm. 589-590.

⁵⁹ UU Nomor 11 Tahun 2021, *Op.Cit.*, Pasal 1 angka 1.

⁶⁰ *Ibid.*, Pasal 1 angka 2.

⁶¹ Indonesia, *Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, UU Nomor 8 Tahun 1981, LN Nomor 76 Tahun 1981, TLN Nomor 3209, Pasal 1 angka 6 huruf a.

e. Penuntut Umum

Menurut Pasal 1 angka 3 UU Kejaksaan, penuntut umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.⁶² Sementara menurut Pasal 1 angka 6 huruf b KUHAP, penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.⁶³

f. Penuntutan

Menurut Pasal 1 angka 7 KUHAP, penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.

g. Diskresi

Menurut Prayudi Atmosudirdjo, diskresi (*discretie, freies ermessen*) artinya pejabat pemerintah tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturannya, dan karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridiktas dan legalitas.⁶⁴

Sementara menurut Pasal 1 angka 9 UU Administrasi Pemerintahan, diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang

⁶² UU Nomor 11 Tahun 2021, *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 3.

⁶³ UU Nomor 8 Tahun 1981, *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 6 huruf b.

⁶⁴ Prayudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 89.

ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

h. Diskresi Penuntutan

Diskresi penuntutan *prosecutorial discretionary* dapat diartikan sebagai “*can be defined as the power held by an agency of official charged with enforcement of the law to exercise selectivity in the choice of occasions for the law’s enforcement*”.⁶⁵ Sejalan dengan pengertian tersebut, menurut Farid Mohammed Rashid, diskresi penuntutan yang dilakukan jaksa merupakan pemberian kekuasaan kepada jaksa untuk melaksanakan kebijaksanaannya.⁶⁶ Pada hakikatnya diskresi yang dilakukan jaksa adalah kekuasaan jaksa untuk mengambil sikap dalam menerapkan hukum di pelaksanaan tugasnya yang tidak bertentangan dengan hukum dan peraturan perundang-undangan.⁶⁷

i. Keadilan Restoratif

Menurut Pasal 1 angka 1 Perja Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, penyelesaian perkara berdasarkan keadilan restoratif adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan

⁶⁵ Rudi Pradisetia Sudirdja, *Op. Cit.*, hlm. 48.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula, dan bukan pembalasan.⁶⁸

Sementara menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif (selanjutnya disebut “Perpol Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif”), keadilan restoratif adalah penyelesaian tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku, keluarga korban, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat atau pemangku kepentingan untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil melalui perdamaian dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula.

Kemudian menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pedoman Mengadili Perkara Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif (selanjutnya disebut “Perma Pedoman Mengadili Perkara Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif”), keadilan restoratif adalah pendekatan dalam penanganan perkara tindak pidana yang dilakukan dengan melibatkan para pihak baik korban, keluarga korban, terdakwa/anak, keluarga terdakwa/anak, dan/atau pihak lain yang terkait, dengan proses dan tujuan yang mengupayakan pemulihan, dan bukan hanya pembalasan.

⁶⁸ Kejaksaan RI, *Peraturan Kejaksaan tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif*, Perja Nomor 15 Tahun 2020, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 811, Pasal 1 angka 1.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis-normatif. Penelitian ini melihat hukum sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum yang dikonsepskan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.⁶⁹ Penelitian yuridis normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau sekunder yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.⁷⁰

Penelitian hukum normatif ini juga dapat dikatakan penelitian doktriner yang mana penelitian ini ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis, sehingga berkaitan erat dengan studi kepustakaan (*library research*). Terry Hutchinson mengatakan penelitian doktrinal merupakan penelitian norma, kecuali yang berkaitan dengan *case law* dalam tradisi *common law system*.⁷¹

Jenis penelitian yuridis normatif ini digunakan agar dapat permasalahan diskresi penuntutan yang dilakukan penuntut umum dalam menangani tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah dapat dihentikan penuntutannya demi kepentingan hukum berdasarkan nilai keadilan restoratif yang dikaji dari berbagai aspek mulai dari aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur atau

⁶⁹ Amirrudin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penulisan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 118.

⁷⁰ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Ed. 1, Cet. 21, (Depok: Rajawali Pers, 2022), hlm. 13.

⁷¹ Irwansyah, *Penelitian Hukum, Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Cet.4, Ed. Revisi, (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2021), hlm. 98.

komposisi, konsistensi, penjelasan umum serta penjelasan pada tiap pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang.

2. Pendekatan Penelitian

Secara umum pendekatan dalam penelitian yuridis normatif terdiri dari pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).⁷²

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan sebagai berikut:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan untuk menganalisis permasalahan diskresi penuntutan dalam penanganan tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah yang berfokus terhadap kekosongan norma, kesamaran norma, dan pertentangan norma.

b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Penulis menggunakan pendekatan kasus yang mana penulis menganalisis kasus yang dihentikan penuntutannya demi kepentingan hukum terhadap perkara tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah berdasarkan keadilan restoratif. Adapun kasus yang diambil oleh penulis berdasarkan *proportional sampling* yang bersumber dari perkara yang ditangani Kejaksaan di wilayah

⁷² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit.*, hlm. 14.

hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat yang tersebar di beberapa Kejaksaan Negeri dan Cabang Kejaksaan Negeri dalam rentang waktu tahun 2022 sampai dengan 2024.

c. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Penulis menggunakan pendekatan perbandingan mikro komparatif untuk menganalisis perbandingan diskresi penuntutan di pelbagai negara, sehingga dapat diketahui sejauh mana perbandingan dan perkembangan diskresi penuntutan di Indonesia. Adapun negara yang dipilih penulis sebagai perbandingan diskresi penuntutan di Indonesia yaitu Amerika Serikat dan Inggris sebagai representasi dari negara yang menganut *Common Law System* serta Belanda dan Prancis sebagai representasi dari negara yang menganut *Civil Law System*.

3. Tipologi Penelitian

Jika dilihat dari sifatnya, maka penelitian ini bersifat deskriptif yang bertujuan menggambarkan secara tepat sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi suatu gejala.⁷³ Permasalahan dalam penelitian ini menjelaskan secara tepat sifat dari tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah yang penghentian perkaranya dapat dihentikan demi kepentingan hukum berdasarkan diskresi penuntutan.

Kemudian jika dilihat dari bentuknya, maka penelitian ini bersifat preskriptif yang tujuannya memberikan jalan keluar atau saran untuk mengatasi

⁷³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet.3, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), 1986), hlm. 10.

permasalahan.⁷⁴ Terakhir jika dilihat dari tujuannya, penelitian ini merupakan penelitian *problem solution* yang bertujuan memberikan jalan keluar atau saran pemecahan permasalahan.⁷⁵

4. Jenis Data

Dengan penelitian yuridis normatif, maka dalam penelitian ini menggunakan data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari kepustakaan.⁷⁶ Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.⁷⁷ Data sekunder ini diperoleh dari beberapa perpustakaan. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari data Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat mengenai perkara tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah.

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat yang harus ditaati yang terdiri atas peraturan perundang-undangan.⁷⁸ Berikut peraturan perundangan-undangan yang menjadi bahan hukum primer dalam penelitian ini:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana;
4. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;

⁷⁴ Sri Mamudji, *et. al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 1.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 2.

⁷⁶ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Op.Cit.*, hlm. 118.

⁷⁷ Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hlm. 12.

⁷⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, hlm. 14.

5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
6. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Hukum Undang-Undang Pidana;
7. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2012 tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda dalam KUHP;
8. Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif;
9. Peraturan Kepolisian Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif;
10. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pedoman Mengadili Perkara Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif.

5. Jenis dan Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan dalam penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan data-data yang berhubungan dengan objek penelitian penulis yang meliputi bahan-bahan hukum yang terdiri

dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

b. Wawancara

Wawancara adalah salah satu dari alat pengumpulan data yang menggali dengan pertanyaan baik dengan menggunakan panduan wawancara maupun kuesioner.⁷⁹ Dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara sebagai komparasi data penunjang dengan wawancara semi terstruktur untuk dijawab kepada narasumber dari unsur kejaksaan dan akademisi.

6. Jenis dan Teknik Pengolahan Data

Teknik pengolahan data pada hakikatnya berarti kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis.⁸⁰ Dalam penelitian ini, teknik pengolahan data yang digunakan adalah secara kualitatif yang menghasilkan data deskriptif analitis yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata.⁸¹

H. Sistematika Penulisan

Berikut diuraikan sistematika penulisan penelitian ini sehingga mudah dipahami secara sistematis:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini, penulis menjelaskan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penelitian

⁷⁹ *Ibid.*, hlm.50.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm.68.

⁸¹ *Ibid.*, hlm.67.

terdahulu, kerangka teoritis dan konseptual, metode penelitian dan sistematikan penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini, penulis menjelaskan secara umum mengenai diskresi, penuntutan, keadilan restoratif dan tindak pidana bernilai kerugian ekonomis.

BAB III PERBANDINGAN DISKRESI PENUNTUTAN INDONESIA DENGAN NEGARA LAIN

Pada bab ini, penulis menjelaskan analisis perbandingan diskresi penuntutan di Indonesia dengan negara lain yang meliputi Amerika Serikat, Inggris, Belanda dan Prancis.

BAB IV INDIKATOR PENENTUAN TINDAK PIDANA BERNILAI KERUGIAN EKONOMIS RENDAH

Pada bab ini, penulis menjelaskan indikator tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah berdasarkan KUHP, Perma tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda dalam KUHP, indikator tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah berdasarkan keadilan restoratif dan analisis indikator tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah berdasarkan keadilan restoratif.

BAB V PENERAPAN DISKRESI PENUNTUTAN TERHADAP TINDAK PIDANA BERNILAI KERUGIAN EKONOMIS RENDAH DALAM KASUS

Pada bab ini, penulis menganalisis penerapan diskresi penuntutan terhadap tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah dan kasus tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah berdasarkan keadilan restoratif yang dihentikan perkaranya demi kepentingan hukum berdasarkan keadilan restoratif mencakup kasus pencurian, penadahan, penggelapan, penggelapan dan/atau penipuan di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat.

BAB VI

PENUTUP

Pada bab ini, penulis memberikan kesimpulan dan saran terhadap permasalahan diskresi penuntutan untuk menghentikan penuntutan terhadap tindak pidana bernilai kerugian ekonomis rendah berdasarkan keadilan restoratif.

