



## ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum

Available online <http://jurnalmahasiswa.uma.ac.id/index.php/arbiter>

Diterima: 02 Juni 2025; Direview: 06 Juni 2025; Disetujui: 07 Desember 2025

### Pergeseran Fungsi Jaksa Sebagai Dominus Litis Ke Arah Restorative Justice: Analisis Normatif Dan Empiris

### *The Shift of The Prosecutor's Function as Dominus Litis Towards Restorative Justice: A Normative and Empirical Analysis*

Kurdi<sup>1)</sup>, Ibnu Mazjah<sup>1)</sup> & Teuku Ahmad Dadek<sup>2)</sup>

1) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Adhyaksa, Indonesia

2) Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Syiah Kuala, Indonesia

#### Abstrak

Sistem peradilan pidana Indonesia tengah mengalami transformasi fundamental dari pendekatan retributif menuju keadilan restoratif. Penelitian ini bertujuan menganalisis implikasi pergeseran paradigma tersebut terhadap asas dominus litis yang dipegang oleh Kejaksaan, serta mengevaluasi implementasinya dalam menjamin kepastian hukum dan keadilan bagi korban. Metode penelitian yang digunakan adalah socio-legal, menggabungkan analisis normatif terhadap peraturan perundang-undangan (KUHP, UU Kejaksaan, KUHP Baru, Perja 15/2020) dengan analisis empiris terkait realitas penegakan hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keadilan restoratif tidak melemahkan asas dominus litis, melainkan memfungsionalisikannya menjadi kewenangan diskresioner yang lebih humanis; mengubah peran jaksa dari sekadar penuntut menjadi fasilitator perdamaian. Namun, secara empiris ditemukan kelemahan pada produk hukum Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKPP) yang bersifat administratif semata, sehingga rentan dipraperadilan dan lemah dalam eksekusi ganti rugi bagi korban. Penelitian ini menyimpulkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum yang paripurna tanpa mengurangi hak korban, implementasi keadilan restoratif harus disinkronisasi dengan Pasal 132 UU No. 1 Tahun 2023 (KUHP Baru) dan mengadopsi mekanisme penetapan hakim (judicial scrutiny) agar kesepakatan damai memiliki kekuatan eksekutorial yang mengikat.

**Kata Kunci:** Restorative Justice; Dominus Litis, Kejaksaan; Kepastian Hukum; Pembaharuan Hukum Pidana.

#### Abstract

The Indonesian criminal justice system is undergoing a fundamental transformation from a retributive approach to restorative justice. This study aims to analyze the implications of this paradigm shift on the dominus litis principle upheld by the Prosecutor's Office, and evaluate its implementation in ensuring legal certainty and justice for victims. The research method used is socio-legal, combining normative analysis of laws and regulations (Criminal Procedure Code, Prosecutor's Office Law, New Criminal Code, Perja 15/2020) with empirical analysis related to the reality of law enforcement. The results of the study indicate that restorative justice does not weaken the dominus litis principle, but rather functionalizes it into a more humane discretionary authority, changing the role of prosecutors from mere prosecutors to peace facilitators. However, empirically, weaknesses were found in the legal product of the Decree on Termination of Prosecution (SKPP), which is purely administrative in nature, making it vulnerable to pretrial and weak in the execution of compensation for victims. This study concludes that to ensure complete legal certainty without compromising victims' rights, the implementation of restorative justice must be synchronized with Article 132 of Law No. 1 of 2023 (New Criminal Code) and adopt a judicial scrutiny mechanism to ensure that peace agreements have binding enforcement power.

**Keywords:** Restorative Justice; Dominus Litis, Prosecutor's Office; Legal Certainty; Criminal Law Reform.

**How to Cite:** Kurdi, Mazjah, I., & Dadek, T.A., (2025), Pergeseran Fungsi Jaksa Sebagai Dominus Litis Ke Arah Restorative Justice: Analisis Normatif Dan Empiris. *ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum*, 7(2): 90-99

\*E-mail: [kurdi@stih-adhyaksa.ac.id](mailto:kurdi@stih-adhyaksa.ac.id)

ISSN 2722-1865 (Online)



## PENDAHULUAN

Keberadaan sistem peradilan pidana baik dalam skala nasional maupun ditingkat internasional saat ini sedang mengalami perubahan paradigma. Perubahan paradigma disini sendiri keberadaannya berhubungan dengan keberadaan pendekatan keadilan retributif yang berakar kuat dari mazhab klasik pasca revolusi prancis yang dalam hal ini menekankan pada hukum pidana perbuatan yang fokusnya adalah pembalasan yang sesuai dengan tindak pidana yang dilakukan sedang diahadapkan dengan kritik fundamental (Hikmah & Agustian, 2023). Keberadaan pendekatan keadilan retributif disini sendiri beranggapan bahwa pemberian hukuman merupakan satu-satunya cara yang efektif dalam rangka mencegah serta mengantisipasi agar tidak terjadi pelanggaran di masyarakat.

Namun keberadaan paradigma tersebut berhadapan dengan kritik mengingat pelaksanaannya seringkali dilakukan secara berlebihan sehingga dampaknya adalah terjadinya perampasan kemerdekaan yang tentunya hal ini adalah permasalahan yang berbahasa pada sistem peradilan pidana mengingat dengan keberadaan pandangan ini sering kali mengakibatkan terjadinya *overcapacity* di lembaga permasyarakatan (Hamja, 2022). Selain hal tersebut, keberadaan paradigma ini juga menjadi masalah mengingat apabila ditinjau dari realitas di lapangan dapat dijelaskan bahwa pendekatan sebagaimana diatur yaitu penghukuman tidaklah serta merta berkorelasi positif dengan penurunan angka kejahatan atau timbulnya efek jera. Sebaliknya, pidana penjara seringkali terbukti destruktif bagi narapidana, mempersulit proses reintegrasi sosial, dan bahkan dalam hal ini dapat meningkatkan kerentanan untuk mengulangi tindak pidana (*residivisme*).

Sehubungan dengan keberadaan permasalahan sebagaimana dijelaskan tersebut maka dalam hal ini muncullah konsepsi yang berlawanan dengan paradigma retributif yang dalam hal ini adalah konsepsi keadilan restoratif (*restorative justice*) (Flora et al., 2024). Keberadaan pendekatan restoratif disini menjadi pilihan karena paradigma ini merupakan kebalikan atau antithesis dari pendekatan punitive dimana dalam hal ini menggeser fokus dari pembalasan (*retribution*) semata ke arah pemulihan (*restoration*) (Sihombing, 2024). Pendekatan ini secara fundamental didefinisikan sebagai proses penyelesaian perkara pidana yang melibatkan secara aktif pelaku, korban, dan pihak lain yang terkait (termasuk komunitas), untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil.

Tujuan utama pendekatan ini adalah memulihkan kerugian yang diderita korban, menumbuhkan tanggung jawab nyata pada pelaku, serta memperbaiki kembali hubungan sosial yang rusak akibat tindak pidana. Di Indonesia, gagasan tersebut pertama kali mendapat landasan kuat dan diinstitutionalisasi melalui sistem peradilan pidana anak, khususnya setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012. Regulasi ini menandai pergeseran penting dalam cara negara melihat pemidanaan, yakni tidak lagi semata-mata sebagai pembalasan, tetapi juga sebagai ruang penyembuhan bagi semua pihak (Nugraha, 2025).

Bilamana dikaji dalam struktur Sistem Peradilan Pidana di Indonesia, Kejaksaan memiliki posisi yang krusial dikarenakan kejaksaan berhubungan langsung dengan penegakan hukum. Posisi kejaksaan ini sendiri sangatlah berhubungan dengan proses penuntutan dan juga pengarahannya sejak awal yaitu sejak diserahkannya berkas oleh penyidik. Dengan peranan yang dimiliki tersebut maka dalam hal ini kejaksaan memiliki peranan yang penting dalam rangka menentukan apakah suatu perkara yang dihadapi dapat diteruskan ke persidangan atau dalam hal ini hanya berhenti di penuntutan saja.

Peran strategis tersebut diperkuat oleh doktrin *dominus litis*, yakni asas yang memposisikan jaksa sebagai pihak yang memegang kendali terhadap perkara pidana. Asas ini tercermin dalam berbagai ketentuan dalam Undang-Undang Kejaksaan, yang memberikan dasar

hukum bagi jaksa untuk menilai kelengkapan berkas, menentukan kelayakan penuntutan, serta mengambil keputusan strategis lainnya dalam proses penanganan perkara. Dengan demikian, *dominus litis* tidak hanya menggambarkan kewenangan formal, tetapi juga mencerminkan tanggung jawab institusional kejaksaan dalam memastikan proses penegakan hukum berjalan sesuai prinsip keadilan dan kepastian hukum.

Kewenangan *dominus litis* memberikan Jaksa Penuntut Umum hak eksklusif untuk menilai apakah suatu perkara memenuhi syarat untuk dilimpahkan ke persidangan. Dalam pengertian klasik, kewenangan ini dipahami sebagai otoritas utama untuk mengajukan tuntutan di hadapan hakim, sehingga jaksa berperan sebagai pengendali jalannya proses penuntutan. Posisi ini menjadikan jaksa sebagai aktor sentral dalam menentukan apakah proses peradilan pidana akan berlanjut atau berhenti pada tahap penuntutan.

Dalam perkembangan hukum modern, makna kewenangan tersebut tidak lagi terbatas pada tindakan membawa perkara ke pengadilan. Kewenangan *dominus litis* dipahami secara lebih luas sebagai tanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap perkara ditangani secara proporsional, akuntabel, dan sejalan dengan tujuan pemidanaan. Dengan demikian, jaksa tidak hanya berfokus pada aspek penuntutan, tetapi juga mempertimbangkan nilai kemanfaatan, efisiensi, dan keadilan substantif dalam keseluruhan proses penanganan perkara.

Penerapan keadilan restoratif dalam penegakan hukum memunculkan ketegangan baik secara yuridis maupun filosofis. Asas *dominus litis* selama ini dipahami sebagai dasar bagi jaksa untuk mengarahkan perkara menuju penuntutan dengan pendekatan yang bersifat retributif. Sementara itu, keadilan restoratif mendorong peran yang berbeda, yaitu menjadikan jaksa sebagai pihak yang memfasilitasi dialog dan perdamaian, termasuk kemungkinan penghentian penuntutan. Perbedaan orientasi ini menempatkan jaksa dalam posisi yang harus menyeimbangkan fungsi penuntutan dengan kebutuhan pemulihan hubungan sosial.

Untuk mengatasi persoalan tersebut, Kejaksaan Agung menerbitkan Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif (Nugraha, 2025). Aturan ini memberikan dasar hukum bagi jaksa untuk menggunakan diskresi dalam menghentikan perkara di luar mekanisme seponering maupun alasan teknis yuridis yang telah dikenal dalam KUHAP. Selain memperluas ruang kebijakan penanganan perkara, regulasi ini juga menegaskan bahwa pemulihan hubungan antara pelaku, korban, dan masyarakat dapat menjadi pertimbangan yang sah dalam proses penuntutan.

Kehadiran Perja 15/2020 menjadi langkah penting dalam memperkuat arah pembaruan hukum pidana di Indonesia, khususnya terkait penguatan pendekatan yang lebih humanis dan berorientasi pada pemulihan (Sariyono, 2025). Regulasi ini tidak hanya memperjelas prosedur dan batas kewenangan jaksa dalam menghentikan penuntutan, tetapi juga membuka ruang bagi penyelesaian perkara yang lebih proporsional dan responsif terhadap kebutuhan para pihak. Dengan demikian, penerapan keadilan restoratif memiliki landasan normatif yang lebih kokoh dalam praktik penegakan hukum.

Dalam implementasinya, kebijakan ini menunjukkan perkembangan yang cukup signifikan. Berdasarkan data Kejaksaan, sejak tahun 2020 hingga Oktober 2023 terdapat 4.006 perkara yang dihentikan melalui mekanisme keadilan restoratif. Jumlah tersebut menunjukkan bahwa pendekatan ini semakin diterima dan mulai berperan dalam memperkuat orientasi pemulihan dalam penyelesaian perkara pidana di Indonesia. Meskipun sebagaimana dijelaskan di atas berdasarkan data kuantitatif dapat dijelaskan bahwa telah menunjukkan keberhasilan implementasi namun Perja Nomor 15 Tahun 2020 justru memunculkan permasalahan lain yang mana permasalahan ini adalah berhubungan dengan bagaimana regulasi tersebut secara fundamental mengubah atau mentransformasi fungsi *dominus litis* yang selama ini dipegang

dipedomani oleh jaksa dan juga bagaimana implementasi di lapangan (*das sein*) telah berhasil menyeimbangkan antara tujuan efisiensi penyelesaian perkara dengan dua pilar utama keadilan, yakni prinsip kepastian hukum (*legal certainty*) dan pemulihan hak-hak korban (*victim's justice*) (Erdin et al., 2025).

Sehubungan dengan keberadaan permasalahan utama tersebut sejatinya dapat dijelaskan bahwa permasalahan disini hadir sehubungan dengan kekhawatiran bahwa keadilan restoratif, apabila tidak diatur dan diawasi secara ketat, berpotensi berubah menjadi sekadar mekanisme administratif untuk mengurangi beban perkara demi efisiensi, sehingga mengorbankan kepastian hukum dan substansi keadilan bagi korban; karena itu, penelitian ini bertujuan menganalisis dualitas tersebut melalui pendekatan normatif dan empiris untuk melihat bagaimana keadilan restoratif diimplementasikan secara ideal dalam praktik. Sehubungan dengan latar belakang masalah sebagaimana dijelaskan di atas dalam hal ini maka peneliti hendak mengangkatnya ke dalam judul "Pergeseran Fungsi Jaksa sebagai Dominus Litis ke Arah Restorative Justice: Analisis Normatif dan Empiris" dalam penelitian ini.

## **METODE PENELITIAN**

Pelaksanaan penelitian tentunya tidaklah bisa dilaksanakan secara langsung, artinya dalam hal ini dibutuhkan suatu metodologi penelitian sehingga nantinya penelitian dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Dalam pelaksanaan penelitian ini sendiri dalam hal ini menggunakan penelitian hukum *socio-legal*. (Tan, 2021) Artinya dalam hal ini nantinya metodologi penelitian dalam hal ini nantinya mengkombinasikan antara pendekatan yuridis-normatif dan juga yuridis empiris secara bersamaan. Penggunaan metode ini sendiri ditujukan dalam rangka memberikan gambaran fenomena hukum secara utuh baik dalam tataran yang seharusnya (*das sollen*) maupun dalam pelaksanaan yang sebenarnya (*das sein*).

Pendekatan yuridis-normatif digunakan untuk menganalisis *das sollen* atau hukum sebagaimana seharusnya tertulis, yang dilakukan melalui studi kepustakaan dengan cara menginventarisasi, menelaah, dan mensinkronisasi berbagai bahan hukum primer maupun sekunder (Benuf & Azhar, 2020). Bahan hukum primer yang dikaji mencakup peraturan perundang-undangan yang relevan, terutama Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, serta Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 sebagai fokus utama analisis. Sementara itu, bahan hukum sekunder meliputi literatur akademik, artikel jurnal hukum, dan disertasi yang membahas konsep *dominus litis* dan keadilan restoratif, sehingga keseluruhan proses kajian dapat memberikan gambaran yang menyeluruh mengenai konstruksi normatif yang melandasi penerapan kebijakan tersebut.

Pendekatan yuridis-empiris digunakan untuk menganalisis *das sein* atau hukum sebagaimana diterapkan dalam praktik, dengan bertumpu pada data empiris sekunder yang berasal dari penelitian terdahulu, studi kasus, serta laporan implementasi yang telah dipublikasikan (Ardan, 2025). Pendekatan ini tidak menggunakan data lapangan primer, namun tetap memberikan gambaran aktual mengenai bagaimana ketentuan dalam Perja 15/2020 dioperasionalkan oleh aparat penegak hukum. Melalui analisis tersebut, penelitian dapat mengidentifikasi bentuk penerjemahan norma ke dalam praktik, sekaligus memetakan berbagai tantangan, hambatan, dan kesenjangan antara idealisme regulasi dengan kondisi faktual di lapangan, sehingga hasilnya dapat memperlihatkan sejauh mana efektivitas kebijakan tersebut dalam konteks penegakan hukum.

Setelah penelitian dilaksanakan sebagaimana dijelaskan di atas dalam hal ini kemudian penelitian dilanjutkan dengan menggunakan rumusan masalah tersebut dengan pendekatan yang

dilakukan. Analisis normatif digunakan untuk menjawab rumusan masalah pertama dengan membedah transformasi konsep *dominus litis*. Analisis komparatif antara *das sollen* dan *das sein* digunakan untuk menjawab rumusan masalah kedua, dengan mengevaluasi secara kritis efektivitas implementasi Perja 15/2020 terhadap pilar kepastian hukum dan keadilan korban.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Perubahan Peran *Dominus Litis* Jaksa dalam Paradigma Keadilan Restoratif**

Secara etimologis, istilah *dominus litis* berasal dari bahasa Latin yang menggabungkan kata *dominus* yang bermakna pemilik atau penguasa, dan *litis* yang merujuk pada perkara atau gugatan (Setiawan, 2025). Dalam perkembangan konsepnya, istilah ini kemudian dipakai untuk menggambarkan pihak yang memegang kendali penuh terhadap jalannya sebuah perkara. Ketika konsep tersebut diadopsi dalam sistem hukum Indonesia, terutama dalam hukum acara pidana, maknanya berkembang menjadi asas yang menegaskan peran sentral kejaksaan dalam proses penuntutan.

Dalam praktik penegakan hukum, asas *dominus litis* menempatkan Kejaksaan sebagai institusi negara yang memiliki kewenangan eksklusif untuk menentukan apakah suatu perkara dapat dibawa ke pengadilan (Hermawan & Theja, 2022). Posisi ini membuat jaksa berperan sebagai pengendali utama perkara pidana, karena tanpa adanya tindakan penuntutan dari jaksa, sebuah perkara tidak dapat diperiksa oleh pengadilan. Dengan demikian, kewenangan yang melekat pada asas ini tidak hanya menggambarkan posisi strategis kejaksaan, tetapi juga menggambarkan struktur dasar proses penegakan hukum pidana di Indonesia.

Dalam konsepsi klasik yang berorientasi retributif, asas *dominus litis* dijalankan melalui dua bentuk utama kewenangan diskresioner yang melekat pada jaksa. Mekanisme ini menjadi fondasi bagi cara kerja penuntutan yang menekankan akurasi formil dan kontrol negara atas perkara pidana (Hermawan & Theja, 2022). Kedua bentuk kewenangan tersebut memperlihatkan bahwa sejak awal, peran jaksa memang tidak sepenuhnya bersifat mekanis, melainkan selalu melibatkan penilaian profesional dalam menentukan arah penanganan perkara.

Bentuk pertama dari kewenangan tersebut berkaitan dengan penerapan asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*). Secara normatif, asas ini dipahami sebagai kewajiban bagi jaksa untuk menuntut setiap perkara yang memenuhi syarat formil maupun materiil (Firmansyah, 2020). Namun, dalam praktiknya, jaksa tetap memiliki ruang untuk menggunakan diskresi, misalnya dalam menilai apakah berkas perkara sudah lengkap sehingga dapat dinyatakan P-21 atau justru harus dikembalikan kepada penyidik dengan catatan perbaikan melalui P-19. Dengan demikian, asas legalitas tidak serta-merta meniadakan ruang pertimbangan profesional dalam proses penuntutan.

Bentuk kedua berkaitan dengan asas oportunitas (*opportuneitsbeginsel*) yang memberikan kewenangan kepada Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, atau yang lazim dikenal sebagai seponering. Kewenangan ini menunjukkan bahwa dalam kondisi tertentu, penuntutan dapat dihentikan bukan karena alasan teknis yuridis, tetapi karena adanya pertimbangan kebijakan publik yang lebih luas. Penerapan asas oportunitas ini menegaskan bahwa kekuasaan penuntutan tidak hanya berfungsi untuk memproses perkara hingga persidangan, tetapi juga untuk memastikan bahwa langkah hukum yang diambil tetap sejalan dengan kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

Keberadaan kewenangan yang melekat pada jaksa sebagaimana dijelaskan di atas sendiri dalam hal ini diatur secara langsung dalam ketentuan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan. Keberadaan ketentuan dalam Pasal tersebut sendiri dalam hal ini dapat dijelaskan bahwa keberadaannya merupakan perwujudan atau manifestasi dari diskresi *dominus litis* yang

paling utama (Perbawa, 2014). Dengan keberadaan manifestasi sebagaimana dijelaskan tersebut dalam hal ini dapat dijelaskan mengenai negara (yang dalam hal ini peranannya dipegang oleh peran jaksa) dapat dijelaskan keberadaannya “mengorbankan” penegakan hukum demi kepentingan yang dianggap lebih penting atau lebih utama yang dalam hal ini adalah demi “kepentingan umum”.

Dalam kedua bentuk kewenangan tersebut, peran jaksa tampak jelas sebagai penuntut yang mengarahkan perkara menuju proses persidangan. Diskresi yang dimilikinya pada dasarnya bergerak antara dua pilihan: menuntut sesuai asas legalitas atau tidak menuntut demi kepentingan umum sebagaimana diatur dalam asas oportunitas. Dengan kerangka seperti itu, orientasi penuntutan menjadi pusat dari tugas jaksa. Ketika pendekatan keadilan restoratif hadir dengan menawarkan kemungkinan “tidak menuntut demi kepentingan pemulihan,” orientasi baru ini pada awalnya terasa kurang selaras dengan doktrin yang sudah lama dikenal. Bahkan, langkah tersebut dianggap memperluas ruang pertimbangan jaksa ke arah yang sebelumnya tidak menjadi bagian dari praktik penuntutan klasik, sehingga menimbulkan kebutuhan untuk menata ulang pemahaman mengenai peran jaksa dalam sistem peradilan pidana yang berkembang.

Keberadaan Perja Nomor 15 Tahun 2020 dalam hal ini sehubungan dengan hal tersebut haruslah dipahami sebagai bukan suatu antithesis atau kontradiksi terhadap keberadaan asas *dominus litis* melainkan dalam hal ini haruslah dipahami sebagai suatu fungsionalisasi baru atau perluasan makna dari asas tersebut. Bilamana dalam hal ini *dominus litis* adalah dapat diartikan sebagai suatu kekuasaan jaksa sebagai pengendali perkara maka dengan keberadaan aturan tersebut dalam hal ini dapat dijelaskan bahwa keberadaan keadilan restoratif adalah merupakan salah satu cara jaksa dalam rangka menggunakan kekuasaan yang dimilikinya. Keberadaan Perja ini sendiri dapat dijelaskan sebagai suatu fundamental yang keberadaannya dapat dijelaskan mengubah dan memperkaya tujuan dari keberadaan penggunaan diskresi jaksa.

Jika seponering tradisional dalam Pasal 35c UU Kejaksaan dipahami sebagai bentuk diskresi yang berlandaskan kepentingan umum (*public interest*), maka penghentian penuntutan melalui Perja 15/2020 dapat dilihat sebagai diskresi yang bertumpu pada kepentingan pemulihan (*restorative interest*). Dalam kerangka ini, asas *dominus litis* menegaskan bahwa jaksa memegang kendali penuh atas suatu perkara, sementara asas oportunitas memberi ruang bagi jaksa untuk mengambil keputusan secara mandiri. Kehadiran Perja 15/2020 kemudian menambah ragam pilihan tersebut dengan menawarkan alternatif yang lebih terarah dan berorientasi pada pemulihan, sehingga memperluas variasi pertimbangan yang dapat digunakan jaksa ketika menangani perkara pidana.

Sebelumnya, pilihan yang tersedia bagi jaksa cenderung bersifat biner: perkara dapat dilanjutkan ke pengadilan apabila bukti sudah memenuhi syarat dan tidak ada alasan untuk melakukan seponering, atau perkara dapat dihentikan karena alasan teknis yuridis sebagaimana Pasal 140 ayat (2) KUHAP maupun melalui mekanisme seponering (Tomuka, 2017). Dengan hadirnya Perja 15/2020, muncul opsi ketiga yang lebih substantif, yaitu penghentian penuntutan demi perdamaian dan pemulihan. Opsi ini bukan merupakan bentuk pelemahan terhadap asas *dominus litis*, tetapi justru menunjukkan adaptasi dan perkembangan dari asas tersebut untuk menjawab kebutuhan keadilan masyarakat yang semakin menginginkan penyelesaian perkara yang tidak hanya berorientasi pada pembalasan. Dalam kerangka baru ini, jaksa tetap berperan sebagai pengendali perkara, namun kini dengan perangkat diskresi yang lebih luas dan responsif terhadap dinamika sosial.

Transformasi makna *dominus litis* dalam konteks penerapan keadilan restoratif membawa dampak langsung terhadap cara jaksa menjalankan perannya. Perubahan ini tidak bersifat gradual, tetapi cukup terasa sebagai pergeseran yang signifikan dalam praktik keseharian

penuntutan. Sejak diberlakukannya Perja 15/2020, jaksa dituntut untuk tidak semata-mata berpijak pada kerangka yuridis-formil yang selama ini menjadi ruang kerja utamanya. Posisi jaksa yang sebelumnya dikenal sebagai pihak yang berhadapan dengan terdakwa di ruang sidang, sekaligus simbol ketegasan negara dalam menegakkan hukum, kini berada dalam arus perubahan yang menuntut pendekatan berbeda.

Dalam skema keadilan restoratif, jaksa tidak lagi hanya menjalankan fungsi adversarial, melainkan juga harus mengambil peran sebagai pihak netral yang memfasilitasi komunikasi antara pelaku dan korban. Fokus pekerjaannya bukan lagi sekadar membuktikan kesalahan terdakwa melalui argumentasi hukum, tetapi memastikan adanya proses dialog yang memungkinkan lahirnya kesepakatan damai dan bentuk pemulihan yang nyata bagi korban. Orientasi baru ini menuntut sensitivitas dan kemampuan interpersonal yang tidak banyak disentuh dalam pembelajaran hukum formal, sehingga menambah lapisan baru pada kompetensi yang harus dimiliki seorang jaksa.

Tugas jaksa dalam kerangka baru tersebut semakin kompleks karena ia harus mampu mengombinasikan pemahaman hukum dengan kemampuan mediasi dan komunikasi empatik. Keberhasilan proses pemulihan sering kali bergantung pada sejauh mana jaksa dapat memahami kondisi psikologis korban, menilai kesiapan pelaku untuk bertanggung jawab, serta membaca dinamika sosial di lingkungan tempat perkara terjadi. Keterampilan seperti ini tidak hanya memerlukan latihan, tetapi juga membutuhkan perubahan cara pandang terhadap peran penegak hukum yang lebih holistik dan tidak terbatas pada teks peraturan.

Menjawab rumusan masalah pertama, perubahan pendekatan menuju keadilan restoratif tidak mengurangi legitimasi asas *dominus litis*. Justru, asas ini menjadi lebih kaya karena tidak lagi dimaknai secara sempit sebagai kewenangan untuk menuntut, tetapi sebagai ruang diskresi yang memungkinkan jaksa memilih penyelesaian perkara yang paling memberi manfaat bagi para pihak. Dengan perluasan makna tersebut, jaksa tidak hanya berperan sebagai penuntut, tetapi juga sebagai pengelola perkara yang mempertimbangkan kepentingan pemulihan, sehingga fungsi *dominus litis* menjadi lebih relevan dengan kebutuhan masyarakat saat ini.

### **Implementasi Keadilan Restoratif: Menegosiasikan Kepastian Hukum dan Keadilan Korban**

Keberadaan tataran konsep dalam hal ini memfokuskan analisis terhadap Perja Nomor 15 Tahun 2020 yang mana dalam hal ini guna menjelaskan implementasi keadilan sebagaimana diatur dalam Perja tersebut dalam hal ini perlu dibandingkan antara aturan atau tujuan yang ideal (*das sollen*) dengan pelaksanaan nyata yang terjadi dalam tataran praktik (*das sein*), keberadaan dua aspek tersebut dalam hal inilah yang dapat dijadikan sebagai alat untuk mengukur kepastian hukum serta keadilan bagi korban sehingga nantinya dapat dinilai apakah keberadaan keadilan restoratif benar-benar dapat berfungsi sebagaimana yang telah diharapkan (Urrutab, 2021). Apabila ditinjau dari sisi kepastian hukum keberadaan Perja Nomor 15 Tahun 2020 ini sejatinya memberikan fondasi normative yang jelas.

Keberadaan aturan tersebut dapat dijelaskan memberikan dasar fondasi yang jelas dikarenakan keberadaan aturan tersebut menetapkan syarat materil mengenai jenis perkara yang boleh dihentikan, termasuk batas ancaman pidana dan nilai kerugian. Sehubungan dengan keberadaan dasar yang jelas tersebut maka dapat dijelaskan bahwa keberadaan batasan tersebut dimaksudkan agar mekanisme keadilan restoratif hanya diterapkan pada kategori tindak pidana ringan, sehingga tidak menimbulkan kekhawatiran penyalahgunaan diskresi (Ali & SH, 2022). Selain itu, Perja 15/2020 juga menetapkan bahwa penghentian penuntutan harus dituangkan dalam SKPP, sehingga tersangka memiliki kepastian mengenai status hukumnya setelah proses perdamaian tercapai (Solikhin, 2021).

Apabila ditinjau secara idealnya, keberadaan penghentian perkara dengan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKPP) disini keberadaannya memberikan kepastian dikarenakan SKPP disini berfungsi sebagai penegas bahwa proses hukum telah selesai atau berakhir di tingkat penuntutan. Dengan keberadaan SKPP tersebut sehubungan dengan keberadaan Perja Nomor 15 Tahun 2020 maka tersangka yang sebelumnya ditahan haruslah dibebaskan secara segera setelah dalam hal ini SKPP diterbitkan. Keberadaan mekanisme ini sendiri sejatinya dapat dijelaskan sebagai suatu usaha dari regulator dalam rangka memberi kepastian hukum yang tegas dan dapat diprediksi. Meskipun dalam tataran teoretis disini dapat dijelaskan SKPP memberikan batasan yang jelas dan juga memberikan kepastian hukum namun dalam pelaksanaannya posisi SKPP sebagai produk administratif membuatnya tidak sekuat putusan atau penetapan pengadilan. Karena sifatnya yang tidak *inkracht*, SKPP masih dapat digugat melalui praperadilan, terutama oleh korban atau pihak yang merasa dirugikan atas penghentian penuntutan.

Dengan keberadaan permasalahan terhadap SKPP sebagaimana dijelaskan di atas maka sejatinya dalam hal ini muncul yang disebut dengan celah hukum, karena hasil penyelesaian restoratif tidak sepenuhnya terlindungi dari potensi sengketa lanjutan dikarenakan tidak ada penetapan pengadilan. Tanpa keberadaan penetapan pengadilan maka dalam hal ini kesepakatan perdamaian belum mempunyai kekuatan hukum yang benar-benar final. Lebih jauh, pemenuhan kewajiban pelaku, seperti restitusi atau perbaikan kerugian, tidak selalu memiliki mekanisme pengawasan setelah SKPP diterbitkan. Dengan berangkat pada penjelasan tersebut maka dalam hal ini dapat dijelaskan bahwa implementasi keadilan restoratif masihlah memiliki kekurangan khususnya kekurangan dalam hal ini berupa kekurangan dari sisi kepastian hukum jangka Panjang.

Permasalahan lain juga muncul dapat dilihat bahwa banyak perkara yang berhasil dihentikan melalui Perja 15/2020 yang mana keberadaan hal tersebut apabila ditinjau dari aspek administratif sejatinya merupakan suatu capaian namun angka tersebut belum tentu menggambarkan keberhasilan substantif. Hal ini sendiri dapat terjadi mengingat banyak penyelesaian perkara sering kali berhenti pada penandatanganan perdamaian, sementara proses pemulihan yang seharusnya menjadi inti keadilan restoratif justru kurang mendapat perhatian. Perbedaan hasil ini memperlihatkan adanya *gap* antara efektivitas administratif dan efektivitas substantif. Aspek kedua yang tidak kalah penting adalah keadilan bagi korban. Dalam desain normatifnya, Perja 15/2020 memberikan posisi yang lebih kuat bagi korban dibandingkan ketentuan dalam KUHAP. Persetujuan korban menjadi syarat mutlak, dan bentuk pemulihan dijabarkan secara rinci agar tidak menimbulkan tafsir yang berlebihan. Regulasi ini juga menyediakan mekanisme pengaman, seperti kewajiban melanjutkan perkara ke pengadilan apabila kesepakatan tidak dipenuhi atau proses mediasi gagal. Secara konsep, hal ini merupakan kemajuan signifikan dalam perlindungan korban.

Implementasi di lapangan menunjukkan bahwa praktik keadilan restoratif tidak selalu berjalan sejalan dengan konstruksi normatif yang telah dirumuskan. Aparat penegak hukum dalam beberapa kasus lebih menitikberatkan pada pemenuhan persyaratan administratif sebagai syarat penghentian perkara, sehingga aspek pemulihan substantif bagi korban berpotensi terabaikan. Temuan penelitian mengindikasikan bahwa korban kerap terlibat hanya sebatas memberikan persetujuan formal tanpa memperoleh pemulihan yang memadai atas kerugian yang dialaminya. Kondisi ini diperparah oleh masih terbatasnya pemahaman aparat mengenai prinsip dasar keadilan restoratif, serta kesiapan sosial masyarakat yang belum sepenuhnya mendukung penyelesaian perkara berbasis dialog antara pelaku dan korban. Akibatnya, meskipun secara normatif korban ditempatkan sebagai pusat proses restoratif, posisi tersebut dalam praktik sering kali tereduksi oleh orientasi efisiensi administrasi dalam penanganan perkara.

Berdasarkan pemaparan sebagaimana dijelaskan di atas dalam hal ini dapat dilihat antara *das sollen* dan *das sein* dalam implementasi keadilan restoratif oleh Kejaksaan menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk pembaharuan hukum. Saat ini, praktik keadilan restoratif di Indonesia diatur secara fragmentatif dan parsial. Setiap lembaga penegak hukum Kepolisian (Perpol), Kejaksaan (Perja), dan Mahkamah Agung (Perma/SK Dirjen) memiliki peraturan internalnya masing-masing. Akibatnya, terjadi ketiadaan integrasi kebijakan antar lembaga penegak hukum dan belum ada regulasi yang cukup detail dan seragam untuk mengatur prosedur ini secara nasional. Peraturan internal seperti Perja 15/2020, meskipun progresif, secara yuridis memiliki kekuatan yang lebih lemah dibandingkan undang-undang dan hanya berlaku secara internal.

Sehubungan dengan keberadaan hal tersebut sejatinya terdapat momentum yang dapat dimanfaatkan yaitu pengesahan KUHP Baru. Pengesahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Baru) menandai fase penting dalam pembaruan sistem hukum pidana Indonesia. Ketentuan baru dalam KUHP tersebut mewajibkan penyesuaian seluruh regulasi internal, termasuk peraturan yang berlaku di lingkungan Kejaksaan, agar selaras dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

KUHP Baru secara tegas mengakui penyelesaian perkara di luar proses peradilan sebagai salah satu alasan hapusnya kewenangan penuntutan. Ketentuan ini memberikan dasar normatif yang lebih kuat bagi penerapan keadilan restoratif, namun sekaligus menuntut sinkronisasi segera terhadap mekanisme pelaksanaan yang diatur di bawahnya, termasuk Perja 15/2020. Sejumlah kajian menilai bahwa regulasi tersebut belum sepenuhnya mencerminkan orientasi pemulihan bagi korban, karena implementasinya cenderung dipahami sekadar sebagai alternatif penyelesaian perkara, bukan sebagai pendekatan yang berfokus pada pemulihan hak-hak korban.

Arah pembaruan ke depan perlu dirancang secara substansial. Pembaruan tersebut mencakup penyusunan landasan hukum yang lebih komprehensif melalui pembentukan undang-undang khusus mengenai keadilan restoratif agar tercipta keseragaman standar dan kepastian hukum yang mengikat secara nasional. Untuk mengatasi kelemahan dalam kepastian hukum, undang-undang tersebut perlu menetapkan bahwa hasil kesepakatan damai harus memperoleh penetapan dari pengadilan agar mempunyai kekuatan hukum yang final dan mengikat. Selain pembaruan normatif, peningkatan kapasitas sumber daya manusia juga menjadi prasyarat penting. Aparat penegak hukum, khususnya jaksa, memerlukan pelatihan yang berkelanjutan mengenai keterampilan mediasi, komunikasi empatik, serta pemahaman terhadap konteks sosial budaya tempat perkara terjadi. Langkah ini diperlukan agar peran jaksa dalam menerapkan keadilan restoratif dapat dijalankan secara profesional dan konsisten dengan tujuan pemulihan.

## **SIMPULAN**

Perubahan paradigma penuntutan ke arah keadilan restoratif melalui Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tidak mengurangi atau menegasikan asas dominus litis. Transformasi ini justru memperluas fungsi asas tersebut dari kewenangan yang semula berorientasi retributif menjadi diskresi yang lebih adaptif dan berorientasi pada pemulihan. Konsekuensinya, peran jaksa tidak lagi terbatas sebagai penuntut, tetapi berkembang menjadi mediator dan fasilitator proses pemulihan. Implementasi keadilan restoratif menunjukkan perbedaan yang cukup tajam antara konstruksi normatif dan praktik di lapangan. Secara normatif, Perja 15/2020 telah memberikan kerangka yang menjamin kepastian hukum serta menempatkan korban sebagai pusat proses melalui syarat pemulihan dan persetujuan korban. Namun secara empiris, pelaksanaan kebijakan tersebut masih menghadapi kekurangan, baik dari sisi kepastian hukum karena SKPP bersifat administratif dan tidak memiliki kekuatan yudisial final maupun dari sisi

perlindungan korban, yang dalam beberapa kasus hanya dilibatkan secara formal tanpa memperoleh pemulihan substantif sebagaimana tujuan utama keadilan restoratif.

## REFERENSI

- Ali, D. R. M. H., & SH, M. H. (2022). *Peradilan sederhana cepat & biaya ringan menuju keadilan restoratif*. Penerbit Alumni.
- Ardan, M. (2025). *Penegakan Hukum Tindak Pidana Politik Uang pada Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2024 (Studi di Badan Pengawas Pemilihan Umum Kota Surabaya)*. UPN Veteran Jawa Timur.
- Benuf, K., & Azhar, M. (2020). Metodologi penelitian hukum sebagai instrumen mengurai permasalahan hukum kontemporer. *Gema Keadilan*, 7(1), 20–33.
- Erdin, E., Shofiana, A., & Indar, I. J. (2025). The effectiveness of restorative justice in resolving juvenile criminal offenses in Indonesia. *HAKIM: Jurnal Ilmu Hukum Dan Sosial*, 3(1), 918–936.
- Firmansyah, A. (2020). Tinjauan hukum kewenangan jaksa dalam pemeriksaan tambahan menurut asas dominus litis berdasarkan KUHAP. *Jurnal Hukum Jurisdictie*, 2(1), 54–80.
- Flora, H. S., SH, M., Kn, M., Kes, M. H., Kasmanto Rinaldi, S. H., SI, M., Jusri Mudjrimin, S. H., Sitta Saraya, S. H., Yusrina Handayani, S. H., & Ratna Jaya, S. H. (2024). *Hukum Pidana Di Era Digital*. CV Rey Media Grafika.
- Hamja, H. (2022). Implikasi Overcrowding Terhadap Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia. *Mimbar Hukum*, 34(1), 296–324.
- Hermawan, H., & Theja, H. S. (2022). Analisis Asas Domitus Litis Dan Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif Dalam Perspektif Perjak No 15 Tahun 2020. *Al-Qanun: Jurnal Pemikiran Dan Pembaharuan Hukum Islam*, 25(1), 128–140.
- Hikmah, F., & Agustian, R. A. (2023). Konvergensi Konsep Retribusi dan Rehabilitasi dalam Filsafat Hukum Pidana Kontemporer Indonesia. *CREPIDO*, 5(2), 217–228.
- Nugraha, A. (2025). *Sanksi Kerja Sosial Sebagai Syarat Pengesahan Kawin bagi Pelaku Kawin Tidak Tercatat Perspektif Siyasa Syar'iyah*. Universitas Islam Indonesia.
- Perbawa, G. P. (2014). Kebijakan Hukum Pidana terhadap Eksistensi Asas Dominus Litis dalam Perspektif Profesionalisme dan Proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum. *Arena Hukum*, 7(3), 325–342.
- Sariyono, E. B. (2025). Polri untuk Masyarakat: Dalam Paradigma Pidanaan Modern Berdasarkan KUHP Nasional guna Mewujudkan Perlindungan Hukum Masyarakat. *Proceedings of Police Academy*, 1(1), 132–149.
- Setiawan, M. R. (2025). PENERAPAN ASAS DOMINUS LITIS DALAM HUKUM POSITIF DI INDONESIA: Application Of The Dominus Litis Principle In Indonesian Positive Law. *Ganec Swara*, 19(2), 617–626.
- Sihombing, L. A. (2024). Restorative Justice, Kejahatan, Hukuman, dan Peradilan Pidana: Sebuah Analisis Kesejarahan, Peluang dan Tantangan. *UNES Law Review*, 6(3), 8902–8911.
- Solikhin, N. (2021). *TINJAUAN HUKUM PIDANA ISLAM TERHADAP PENGHENTIAN PENUNTUTAN BERDASARKAN KEADILAN RESTORATIVE (Study Kasus Perkara Tindak Pidana Penganiayaan Di Kejaksaan Negeri Gunung Kidul Tahun 2020)*. Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia).
- Tan, D. (2021). Metode penelitian hukum: Mengupas dan mengulas metodologi dalam menyelenggarakan penelitian hukum. *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 8(8), 2463–2478.
- Tomuka, A. A. (2017). TUGAS DAN WEWENANG JAKSA AGUNG MENGESAMPINGKAN PERKARA DEMI KEPENTINGAN UMUM SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 40/PUU-XIV/2016, TANGGAL 11 JANUARI 2017. *LEX PRIVATUM*, 5(6).
- Urrutab, M. R. (2021). Konsep Keadilan Restoratif dalam Penegakan Hukum Pidana Di Masa Pandemi Covid 19. *Syntax Idea*, 3(7), 1690–1707.