

## ***Plea Bargaining System, Deffered Prosecution Agreement, dan Judicial Scrutiny sebagai Upaya Mengatasi Overkapasitas Lembaga Pemasyarakatan***

*Mardian Putra Frans<sup>1\*</sup>, Agustina Indah Intan Sari<sup>2</sup>, Darisa Winda<sup>3</sup>, Alfret<sup>4</sup>, Nicholas Gerard Felix Simeone<sup>5</sup>*

<sup>1</sup> Universitas Kristen Satya Wacana, Indonesia, Email: [mardian.frans@uksw.edu](mailto:mardian.frans@uksw.edu)

<sup>2</sup> Universitas Kristen Satya Wacana, Indonesia, Email: [312021094@student.uksw.edu](mailto:312021094@student.uksw.edu)

<sup>3</sup> Universitas Kristen Satya Wacana, Indonesia, Email: [312020262@student.uksw.edu](mailto:312020262@student.uksw.edu)

<sup>4</sup> Universitas Kristen Satya Wacana, Indonesia, Email: [alfretsandaloboambasalu@gmail.com](mailto:alfretsandaloboambasalu@gmail.com)

<sup>5</sup> Universitas Kristen Satya Wacana, Indonesia, Email: [312020236@student.uksw.edu](mailto:312020236@student.uksw.edu)

### **Article Information**

#### **Article History:**

**Received** : 06-03-2024

**Revised** : 26-05-2024

**Accepted** : 28-05-2024

**Published** : 09-10-2024

#### **Keyword:**

*Overcapacity;*

*Criminal Justice System;*

*Reforms;*

### **Abstract**

*This paper aims to criticize the criminal justice system that is currently unable to overcome the capacity conditions in correctional institutions. This condition is inseparable from the role and contribution of the criminal justice system itself. The justice system in Indonesia is still oriented towards retaliation against perpetrators so that the imposition of punishment by judges results in prison overcapacity. The results of the study found that Legal Concepts such as Deferred Prosecution Agreements as an alternative out-of-court dispute resolution as a form of contante justitie principle because it only involves prosecutors and defendants where judges act as supervisors. In addition, there is the concept of Plea Bargaining System which is a negotiation between the Public Prosecutor and the Defendant who admits his guilt to alleviate the charges and the judicial process can run more efficiently. Judicial Scrutiny plays a role in overseeing the legal process in coercive measures. These three systems should be implemented in the Indonesian legal system to improve and solve the overcrowding of correctional institutions.*

### **Abstrak**

*Tulisan ini bertujuan untuk mengkritisi sistem peradilan pidana yang saat ini tidak mampu mengatasi kondisi kapasitas di lembaga pemasyarakatan atau yang lebih dikenal dengan istilah lapas. Kondisi tersebut tidak terlepas dari peran dan kontribusi sistem peradilan pidana itu sendiri. Sistem peradilan saat ini masih berorientasi pada pembalasan terhadap pelaku sehingga penjatuhannya oleh hakim berakibat pada lapas yang over kapasitas. Hasil penelitian menemukan bahwa Konsep Hukum seperti Perjanjian Penuntutan yang Ditangguhkan sebagai alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagai bentuk asas contante justitie karena hanya melibatkan jaksa dan terdakwa dimana hakim bertindak sebagai pengawas. Selain itu, terdapat Konsep Plea Bargaining System merupakan negosiasi antara Jaksa Penuntut Umum dengan Terdakwa yang mengakui kesalahannya sehingga dapat meringankan dakwaan dan proses peradilan dapat berjalan lebih efisien. Judicial Scrutiny berperan untuk mengawasi proses hukum dalam upaya paksa. Sistem tersebut seharusnya diterapkan dalam sistem hukum Indonesia agar menjadi perbaikan dan solusi dalam menangani overkapasitas Lembaga Pemasyarakatan.*

## **PENDAHULUAN**

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia menyampaikan bahwa kondisi lembaga pemasyarakatan saat ini mengalami overkapasitas, dimana jumlah penghuni lapas saat ini berjumlah 265.707 sedangkan jumlah kapasitas hanya berjumlah 137.031.<sup>1</sup> Data tersebut menunjukkan bahwa Lembaga pemasyarakatan (selanjutnya disebut Lapas) tidak layak huni atau ideal untuk dihuni. Namun, perlu dilihat lebih jauh bahwa over kapasitas atau *overcrowded* ini tidak terlepas dari sistem peradilan pidana yang masih berorientasi pada pelaku dan pemidanaan pembalasan. Sistem peradilan pidana sendiri terdiri dari proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan maupun pelaksanaan hukuman. Rangkaian proses ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan satu sama lain, mulai dari penyidikan hingga putusan pengadilan ikut menyumbang terjadinya *overcrowded* dalam pelaksanaan hukuman. Atas kondisi tersebut maka diperlukan suatu terobosan konsep hukum untuk menyelesaikan Lapas saat ini.

Lapas memiliki peranan penting dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Lapas berperan dalam pemasyarakatan terhadap tahanan, anak, dan warga binaan (selanjutnya disebut penghuni Lapas) melalui sistem pemasyarakatan yang berbasis pendidikan dan program rehabilitasi untuk mempersiapkan dilakukannya reintegrasi ke dalam masyarakat. Pemasyarakatan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem peradilan pidana terpadu yang diselenggarakan pemerintah sebagaimana dinyatakan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan. Disisi lain, Dirjen Pemasyarakatan Kemenkumham Reynard Silitonga mengungkapkan bahwa tingkat kelebihan populasi di lembaga pemasyarakatan (lapas) mencapai 92%, yang dimana lapas di Indonesia dengan kapasitas hunian 140.424 orang, akan tetapi penghuni lapas per-Juni tahun 2023

---

<sup>1</sup> Naufal Lanten, "Menkumham Yasonna: Lapas Kapasitas Rata-rata 94 Persen", Tribun News, 13 April 2023, <https://www.tribunnews.com/nasional/2023/04/13/menkumham-yasonna-lapas-kita-over-kapasitas-rata-rata-94-persen> diakses pada 23 Mei 2024.

mencapai 269.263 orang.<sup>2</sup> Berdasarkan fakta tersebut dapat diketahui bahwa terdapat fenomena over kriminalisasi dan over kapasitas di dalam Lapas.

Jika melihat pada Pasal 10 KUHP, pidana penjara merupakan salah satu jenis dari pidana pokok yang kerap kali digunakan oleh hakim dalam proses pengadilan. Akan tetapi, penggunaan pidana penjara dalam upaya pengendalian tindak pidana tidak selalu memberikan hasil yang efektif dan efisien yang dimana penggunaan kebijakan ini justru menimbulkan kriminalisasi pada perbuatan umum yang cenderung menciptakan over kriminalisasi. Dimana overkriminalisasi merupakan kondisi banyak tindakan yang dinilai melanggar hukum diberikan sanksi pidana, padahal semestinya dapat diselesaikan dengan hukum administratif atau hukum perdata.<sup>3</sup> Sebagai upaya dalam mengendalikan over kriminalisasi, pembedaan seharusnya dijadikan sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) bukan sebagai *primum remedium*. Dengan demikian, prinsip *ultimum remedium* merupakan asas hukum pidana yang menyatakan bahwa hukum pidana diharapkan menjadi upaya hukum terakhir dalam penegakan hukum. Asas ini bermakna jika suatu perkara seperti dalam permasalahan hak kekayaan intelektual, pelanggaran lalu lintas, konflik properti dan sebagainya seharusnya dapat diselesaikan terlebih dahulu dengan upaya hukum lain seperti mediasi, negosiasi, perdata atau hukum administrasi.<sup>4</sup>

Menurut Mexsasai Indra, over kapasitas Lapas berakibat pada lemahnya pemenuhan hak-hak narapidana dan keamanan. Permasalahan over kapasitas penghuni Lapas ini tentu saja berpengaruh pada beban negara dan masyarakat dalam pelaksanaan pidana penjara dan penahanan.<sup>5</sup> Over kapasitas Lapas juga berimplikasi pada pemenuhan hak-hak narapidana yang tidak optimal seperti fasilitas hunian, sanitasi, dan kesehatan serta kurangnya pengawasan terhadap

---

<sup>2</sup> Mariyana Ricky, "Napi di Indonesia Berdesakan, Lapas & Rutan Over Kapasitas hingga 92 Persen", Solopos News, 14 Juni 2023, <https://news.solopos.com/napi-di-indonesia-berdesakan-lapas-rutan-over-kapasitas-hingga-92-persen-1657898> diakses 29 Oktober 2023.

<sup>3</sup> Damil Nugrawan Suci, Siswantari Pratiwi, dan Mardani, "Analisis Yuridis Dampak Overkriminalisasi Dalam Penegakan Hukum Keimigrasian" *Yustisi Jurnal Hukum & Hukum Islam*, Vol. 10, No. 3, Oktober 2023, hal. 333.

<sup>4</sup> Tri Jata Ayu Pramesti, "Arti Ultimum Remedium sebagai Sanksi Pamungkas", <https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-ultimum-remedium-sebagai-sanksi-pamungkas-lt53b7be52bcf59/>, diakses 24 Mei 2024.

<sup>5</sup> Mexsasai Indra, at all, "Dampak Kelebihan Kapasitas Warga Binaan Di Lembaga Pemasyarakatan Kelas II A Pekanbaru Dikaitkan Pemenuhan Hak-Hak Warga Binaan" *JOM Fakultas Hukum Universitas Riau*, Vol. III, No. 2, Oktober 2016, hal. 14-15.

kekerasan atau penyiksaan yang terjadi pada penghuni lapas.<sup>6</sup> Selain itu, over kapasitas lapas juga berpengaruh pada beban biaya tinggi untuk pemenuhan makanan dan kesehatan penghuni lapas, yang dimana pada tahun 2023 anggaran makan penghuni lapas mencapai Rp2 triliun.<sup>7</sup>

Menurut penulis, upaya dan strategi yang tepat dalam mengatasi fenomena tersebut serta dalam rangka menegajawantahkan prinsip *contante justitie* adalah dengan melakukan reformasi KUHAP yang disertai dengan mengatur proses penegakan hukum seperti *plea bargaining system*, *deferred prosecution agreement* (DPA), dan *judicial scrutiny* dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Ketiga upaya tersebut memiliki kelebihan masing-masing, dimana *Plea bargaining system* dapat mengurangi beban persidangan yang cenderung panjang dan relatif mahal serta menghindari risiko hukuman yang berat dan memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang terlibat.<sup>8</sup> Sedangkan penerapan *Deffered prosecution agreement* dapat menghemat waktu tenaga dan biaya namun tetap tidak menghapuskan pemidanaan dan dapat digunakan sebagai instrumen inovatif dalam menopang tata kelola dan kepatuhan hukum perseroan serta memenuhi kebutuhan pihak-pihak.<sup>9</sup> Dalam penegakan hukum, salah satu hal yang perlu diperhatikan dan dijamin adalah hak-hak sipil setiap orang yang berhadapan dengan hukum tidak terkecuali tersangka kejahatan. Dalam kajian yang dilakukan oleh *Intitute for Criminal Justice Reform* (ICJR) diungkapkan bahwa dalam hal memastikan praktik upaya paksa yang tidak melanggar hak dan kebebasan sipil individu serta mencegah penyalahgunaan kekuasaan, sudah sepantasnya upaya paksa diawasi pengadilan

---

<sup>6</sup> Rafi Rizaldi, "Over Kapasitas Di Lembaga Pemasyarakatan Kelas II A Cikarang, Faktor Penyebab dan Upaya Penanggulangan Dampak", *Justitia Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora*, Vol. 07, No. 03, 2020, hal. 631.

<sup>7</sup> Singgih Wiryo dan Bagus Santosa, "Ditjen PAS: Negara Keluarkan Rp 2 Triliun Setahun untuk Makanan Napi", *Kompas.com*, 21 September 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/09/21/15184701/ditjen-pas-negara-keluarkan-rp-2-triliun-setahun-untuk-makanan-napi#:~:text=Anggaran%20tersebut%20sudah%20dihitung%20dan,kita%20itu%20hampir%20%20triliun>. Diakses pada 10 Oktober 2023.

<sup>8</sup> Anugrah Dwi, "Plea Bargaining Beserta Jenisnya", <https://pascasarjana.umsu.ac.id/plea-bargaining-beserta-jenisnya/#:~:text=Plea%20bargaining%20memiliki%20beberapa%20keuntungan,kepada%20para%20pihak%20yang%20terlibat>., diakses pada 24 Mei 2024.

<sup>9</sup> Muhammad Yasin, "Dua Syarat yang Harus Dipenuhi Perseroan untuk Penerapan Kondep DPA", <https://www.hukumonline.com/berita/a/dua-syarat-yang-harus-dipenuhi-perseroan-untuk-penerapan-konsep-dpa-lt5e4e775b7dd29/>, diakses pada 24 Mei 2024.

(*judicial scrutiny*).<sup>10</sup> *Judicial scrutiny* dalam hal pengawasan pengadilan memungkinkan pengawasan yang efektif terhadap upaya paksa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum serta melindungi hak-hak sipil setiap orang khususnya orang yang berhadapan dengan hukum dan mengurangi jumlah tahanan yang tidak perlu.

Berdasarkan penjelasan yang telah dipaparkan, tulisan ini akan menganalisis bagaimana cara menyelesaikan permasalahan overkapasitas Lembaga Pemasyarakatan melalui sistem peradilan pidana?

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang berfokus pada lingkup konsepsi hukum, asas hukum, dan kaidah hukum. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang berangkat dari berbagai pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Penelitian ini mengkaji berbagai data sekunder seperti perundang-undangan, putusan pengadilan, teori hukum atau pendapat para ahli, yang berkaitan dengan penelitian. Data yang ada dianalisis secara Preskriptif maka dapat diperoleh kesimpulan yang menjawab rumusan masalah penelitian.

## **PEMBAHASAN**

### **A. Reformasi Sistem Peradilan Pidana sebagai Solusi Over Kapasitas Lapas**

Berdasarkan fakta yang dipaparkan sebelumnya maka dapat diketahui bahwa sistem peradilan pidana saat ini memberikan permasalahan over kapasitas di Lapas. Orientasi sistem peradilan pidana di Indonesia masih menekankan pada pembalasan terhadap pelaku kejahatan. Penyelesaian perkara tindak pidana yang hanya menitikberatkan kepada pembalasan dengan terlaksananya hukuman berupa pidana penjara sebagai tujuan akhir akan menyebabkan over kapasitas. Dampak negatif yang diakibatkan atas kondisi over kapasitas Lapas ini harus diatasi karena berimplikasi terhadap tidak maksimalnya fungsi Lapas. Menurut Prof. Mahfud MD menangani over kapasitas lapas tidak dapat hanya dengan menambah infrastruktur,

---

<sup>10</sup> Institute for Criminal Justice Reform, “Judicial Scrutiny melalui Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam RKUHAP”, <https://icjr.or.id/judicial-scrutiny-melalui-hakim-pemeriksa-pendahuluan-dalam-rkuhap/>, diakses pada 24 Mei 2024.

akan tetapi butuh pula perubahan politik hukum acara pidana.<sup>11</sup> Maka diperlukan suatu reformasi sistem peradilan pidana yang dapat mengatasi permasalahan tersebut.

Sebagai solusi atas lapas yang over kapasitas, penelitian ini menawarkan beberapa solusi dalam rangka revitalisasi sistem peradilan pidana melalui 3 (tiga) konsep, yakni:

### **1. Konsep *Plea Bargaining System***

Konsep ini merupakan konsep yang dikenal lebih dahulu di dalam sistem peradilan pidana di Amerika Serikat dan menjadi pembaharuan bagi peradilan pidana di dunia sehingga menjadi hal yang wajar jika konsep ini mulai di adopsi di beberapa negara di dunia. Walaupun amerika serikat merupakan negara penganut *common law*, namun beberapa negara penganut *civil law* seperti Jerman, Prancis, Belanda dan beberapa negara lainnya tetap mengadopsi konsep *Plea Bargaining System*. Oleh karena itu tidak menjadi hal baru jika Indonesia yang menganut *civil law* mencoba untuk mengadopsi konsep tersebut.

Sebagai negara pertama yang menggunakan konsep ini amerika serikat mulai mengembangkan konsep tersebut sejak abad ke-19.<sup>12</sup> Secara definisi *Plea Bargaining* dapat diartikan sebagai berikut:

*The Process whereby the accused and prosecutor in a criminal case work out a mutually satisfactory disposition of the case subject to court approval. It usually involves the defendant's pleading guilty to a lesser offence or only one or more of the counts of multi-count indictment in return for a lighter sentence than that possible for the graver charge.*<sup>13</sup> Selain itu Pengertian *Plea Bargaining system* dalam *Black's Law Dictionary* adalah:

“Suatu kesepakatan perundingan antara penuntut umum dan terdakwa dimana terdakwa mengaku bersalah atas tindak pidana tertentu atau atas lebih dari satu

---

<sup>11</sup> Ady Thea, “*Restorative Justice* Sebagai Solusi *Over Capacity* Lapas”, <https://www.hukumonline.com/berita/a/restorative-justice-sebagai-solusi-over-capacity-lapas-lt6360d1027704b/>, diakses pada 24 Mei 2024.

<sup>12</sup> Ziyad, “Konsep *Plea Bargaining* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi yang Merugikan Keuangan Negara”, *Badamai Law Journal*, Vol. 3, No. 1, 2018, hal. 84

<sup>13</sup> Tristanto, Y. Wahyu, “Tinjauan Yuridis Penerapan *Plea Bargaining* Untuk Meningkatkan Efisiensi Peradilan Di Indonesia” *Jurnal Hukum Islam*, Vol 6, No. 2, November 2018, hal. 416



tuntutan dengan imbalan dari penuntut umum untuk menuntut hukuman ringan atau membebaskan dari tuntutan atas tindak pidana lainnya”<sup>14</sup>

Berdasarkan definisi diatas menggambarkan bahwa para pihak yang terlibat dalam pelaksanaan konsep *Plea Bargaining system* adalah penuntut umum, penasehat hukum dan/atau terdakwa. Dengan tujuan saling menguntungkan mendapatkan pengakuan terdakwa dengan melakukan penawaran untuk imbalan hukuman yang lebih ringan. Kemudian menurut Carolyn E. Demarest, terdapat hal yang menguntungkan bagi Penuntut Umum maupun Terdakwa dalam mekanisme *Plea Bargaining*:

“Mekanisme *Plea Bargaining* diyakini membawa keuntungan, baik untuk terdakwa maupun untuk masyarakat. Keuntungan bagi terdakwa adalah dirinya bersama penuntut umum bisa menegosiasikan hukuman yang pantas baginya. Masyarakat diuntungkan karena mekanisme ini akan menghemat biaya pemeriksaan di pengadilan, yang dimana terdakwa mengakui perbuatannya dan tetap akan mendapatkan hukuman. Meskipun hukuman yang diberikan rata-rata lebih sedikit dari apa yang akan diputus hakim jika melalui proses pengadilan konvensional, namun disisi lain mekanisme ini dapat memberikan efek terhadap proses peradilan pidana karena penuntut umum mempunyai waktu lebih banyak dan bisa menangani lebih banyak perkara.”<sup>15</sup>

Faktanya, jaksa dan terdakwa melakukan negosiasi atau tawar-menawar setidaknya dalam tiga bentuk, diantaranya:<sup>16</sup>

- 1) *Charge Bargaining* (negosiasi pasal yang didakwakan), yaitu jaksa menawarkan untuk menurunkan jenis tindak pidana yang didakwakan.
- 2) *Fact Bargaining* (negosiasi fakta hukum), yaitu jaksa hanya akan menyampaikan fakta-fakta yang meringankan terdakwa.
- 3) *Sentencing Bargaining* (negosiasi hukuman), yaitu negosiasi antara jaksa dengan terdakwa mengenai hukuman yang akan diterima terdakwa. Hukuman tersebut umumnya lebih ringan.

---

<sup>14</sup> Nella Octaviany Siregar, “*Plea Bargaining* dalam Sistem Peradilan Pidana di Beberapa Negara”, *Jurnal Wajah Hukum* Vol. 3, No. 1, 2019, hal. 2

<sup>15</sup> *Ibid.* hal 3

<sup>16</sup> Choky R. Ramadhan, “Peningkatan Efisiensi Peradilan Melalui Mekanisme Jalur Khusus dalam RUU KUHP”, *Teropong Journal*, Vol. 1, No. 2, Agustus 2014, hal 141.

Apabila mendefinisikan *Plea Bargaining* maka tidak ada definisi *Plea Bargaining* secara pasti, namun beberapa ahli membuat definisi *Plea Bargaining* sebagai berikut:

Prosedur yang hanya terdapat dalam perkara pidana dimana terdakwa dan penuntut umum melakukan negosiasi yang menguntungkan kedua belah pihak untuk kemudian dimintakan persetujuan pengadilan. Biasanya di dalamnya termasuk pengakuan bersalah terdakwa untuk mendapatkan keringanan tuntutan atau untuk mendapatkan beberapa keuntungan lain yang memungkinkan untuk memperoleh keringanan hukuman;<sup>17</sup>

- (a) Proses tawar menawar oleh penuntut umum agar terdakwa mengaku bersalah dengan imbalan bahwa terdakwa mendapat pengurangan hukuman;<sup>18</sup>
- (b) Dalam *plea bargaining* terdapat perjanjian antara dua belah pihak yakni penuntut umum dengan terdakwa atau penasihat hukum yang bertujuan pengakuan bersalah oleh terdakwa, dan penuntut umum bersepakat untuk mengurangi tuntutan dibanding dengan menempuh jalur litigasi dimana kemungkinan akan merugikan terdakwa karena hukuman yang diberikan kepada terdakwa bisa lebih berat<sup>19</sup>

Terdapat 4 (empat) bentuk *plea* (pengakuan) yang dapat diajukan oleh terdakwa setelah dilakukan *arraignment* (pembacaan dakwaan), yaitu:<sup>20</sup>

- (a) *Plea of not guilt*, terdakwa tidak mengakui atau menolak semua dakwaan yang diajukan terhadap dirinya. Disini hakim melanjutkan ke tahap selanjutnya yaitu trial (persidangan/pembuktian);
- (b) *Guilty plea*, (Berman, n.d.) terdakwa mengakui kesalahannya secara knowing (tahu tentang) dan intelligent (sadar), yang mana terdakwa mengakui bahwa perbuatannya melanggar hukum, menerima dan

---

<sup>17</sup> Ichsan Zikry. "Gagasan *Plea Bargaining System* dalam RKUHAP dan Penerapan di Berbagai Negara". <https://bantuanhukum.or.id/gagasan-plea-bargaining-system-dalam-rkuhap/>, diakses pada 19 Oktober 2023.

<sup>18</sup> Ichsan Zikry. "Gagasan *Plea Bargaining System* dalam RKUHAP dan Penerapan di Berbagai Negara". <https://bantuanhukum.or.id/gagasan-plea-bargaining-system-dalam-rkuhap/>, diakses pada 19 Oktober 2023.

<sup>19</sup> Ichsan Zikry, *Op.Cit.* hal 2

<sup>20</sup> Berman, S. J. (n.d.), "What Happens in Criminal Court When You Plead Guilty?", <https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/pleading-guilty-what-happens-court.html>, diakses pada 20 Oktober 2023.



mengerti ancaman hukuman atas perbuatannya, mengetahui konsekuensi atas plea (mengetahui perbandingan konsekuensi hukum yang akan ia terima apabila ia melakukan *guilty plea* atau meminta *trial*). Selain itu, terdakwa juga diharuskan bersedia untuk melepaskan semua hak-hak konstitusionalnya, seperti hak untuk dikonfrontasi dengan saksi-saksi, hak untuk disidangkan di depan para juri, dll;

- (c) *Nolo contendere*, merupakan pernyataan untuk tidak menentang (*no contest plea*) surat dakwaan. *Nolo contendere* berbeda dengan *guilty plea*, apabila terdakwa yang melakukan *nolo contendere*, digugat melalui pengadilan perdata oleh korban, maka *nolo contendere* tidak dapat diberlakukan sebagai alat bukti untuk membuktikan kesalahan terdakwa dalam pengadilan perdata tersebut. Hal ini berbeda dengan *guilty plea*, apabila terdakwa kemudian digugat oleh korban melalui pengadilan perdata, *guilty plea* dapat dijadikan alat bukti untuk membuktikan kesalahan terdakwa di dalam pengadilan perdata;
- (d) *Standing mute*, sebuah sikap diam yang diambil oleh terdakwa pada saat pembacaan dakwaan. Pengadilan biasanya akan mengambil prosedur acara yang sama dengan *plea of not guilty*, apabila terdakwa melakukan *standing mute*. Jika terdakwa setuju untuk melakukan *plea bargaining*, maka biasanya penuntut umum akan meminta terdakwa memilih salah satu dari *guilty plea* atau *nolo contendere*, untuk mendapat imbalan yang menguntungkan dirinya

Beberapa batasan mengenai *plea bargaining* yaitu:<sup>21</sup>

- (a) Bahwa “*plea bargaining*” ini pada hakikatnya merupakan suatu negosiasi antara pihak penuntut umum dengan tertuduh atau pembelanya;
- (b) Motivasi negosiasi tersebut yang paling utama ialah untuk mempercepat proses penanganan perkara pidana;
- (c) Sifat negosiasi harus dilandaskan pada “kesukarelaan” tertuduh untuk mengakui kesalahannya dan kesediaan penuntut umum memberikan ancaman hukuman yang dikehendaki tertuduh atau pembelanya;

---

<sup>21</sup> *Ibid*

- (d) Keikutsertaan hakim sebagai wasit yang tidak memihak dalam negosiasi dimaksud tidak diperkenankan.

Pada dasarnya, penerapan konsep *Plea Bargaining System* harus memperhatikan fakta-fakta hukum dan tanpa adanya paksaan terhadap terdakwa demi menjamin hak dari terdakwa untuk menciptakan jalannya peradilan terhadap kasus tersebut secara adil, selain itu negosiasi yang dilakukan pun harus atas pengetahuan dari hakim dan izin dari pengadilan untuk mencegah kemungkinan negosiasi yang menyimpang.

Menurut pendapat Fisher di dalam Jennifer L sebagaimana dikutip oleh yang memberikan empat argumen utama terkait *plea bargaining system*:<sup>22</sup>

- (a) Penelitian sejarah dapat diketahui bahwa jaksa cenderung melakukan bargaining kapan saja mereka berwenang untuk itu. *Plea bargaining* merupakan "*an almost primordial instinct of the prosecutorial soul*" (suatu naluri yang hampir menjadi suatu naluri primordial bagi jiwa jaksa);
- (b) Bahwa untuk menciptakan pengakuan bersalah yang mendapat insentif dari jaksa, maka jaksa harus ada kewenangan untuk menawarkan "*a carrot*" (imbalan), "*a stick*" (ancaman), atau keduanya. Mereka perlu untuk dapat menghadirkan harapan bahwa dengan pengakuan bersalah maka hasilnya akan lebih baik bagi terdakwa, dibanding apa yang dia harapkan apabila melalui persidangan;
- (c) Sekali *bargaining* dipertahankan di dalam sistem peradilan pidana, maka hanya lembaga yang cocok dengan *plea bargaining* saja yang dapat bertahan dan berkembang; dan
- (d) Meskipun *plea bargaining* itu sudah cukup diterima dimana dia menjadi praktik yang tidak lagi dapat dihentikan, akan tetapi tidak berarti bahwa semua pendekatan dalam *plea bargaining* diciptakan sama. Putusan pertama yang mengakui *plea bargaining* di Amerika Serikat adalah pada kasus *Swang vs State* di Tennessee tahun 1865, dimana terdapat 8 (delapan) dakwaan yang digugurkan oleh penuntut

---

<sup>22</sup> Kuku Dwi Kurniawan dkk, "Pemberlakuan *Plea Bargaining System* Sebagai Alternatif Penyelesaian Perkara Pidana Untuk Tujuan Menyelesaikan Konflik", *Jurnal Jurisprudence* Vol. 10, No. 2, 2020 hal 190

umum setelah mencapai kesepakatan (*plea agreement*) dengan terdakwa. Setelah itu, ada banyak kasus lain dimana terdapat *guilty plea* serta menunjukkan semakin diakuinya *plea bargaining* di Amerika Serikat, seperti *Wids vs Insurance. Co vs Morse* pada tahun 1874.

Dari penjabaran pasal mengenai jalur khusus pada RKUHAP diatas, terdapat perbedaan antara jalur khusus yang diatur dalam RKUHAP dengan Konsep *Plea Bargaining* di Amerika Serikat yang telah dijelaskan sebelumnya. Salah satu perbedaan mendasarnya adalah, *Plea Bargaining System* di Amerika Serikat dapat diaplikasikan dalam seluruh tindak pidana, mulai dari pelanggaran ringan hingga tindak pidana berat, sedangkan dalam RKUHAP dibatasi jalur khusus hanya dapat dilakukan pada tindak pidana yang ancaman pidananya dalam dakwaan tidak lebih dari 7 tahun penjara. Jika dikaitkan dengan kondisi lapas yang mengalami over kapasitas, maka konsep *Plea Bargaining System* menjadi jawaban atas permasalahan dikarenakan mekanisme penanganan perkara yang awalnya berorientasi pada penuntutan pidana pada pelaku, berubah membuka ruang bagi jaksa penuntut umum untuk membicarakan atau membahas bersama pelaku untuk mencari jawaban yang mempermudah jaksa agar melakukan penuntutan yang berorientasi pada pembuatan surat dakwaan yang isi ancaman pidana jauh lebih rendah bahwa melakukan tuntutan bebas oleh jaksa sebagaimana dimaksudkan dalam pedoman jaksa agung Nomor 3 tahun 2019 tentang Tuntutan Pidana Perkara tindak umum dan administrasi tahap prapenututan.

## **2. Konsep *Deffered Prosecution Agreement***

*Deferred Prosecution Agreement* (selanjutnya disebut DPA) berarti kesepakatan penuntutan yang ditangguhkan antara jaksa penuntut umum dan korporasi. Konsep ini telah digunakan oleh Kejaksaan Amerika Serikat selama puluhan tahun dalam penegakan hukum di Amerika Serikat. Meskipun pada awalnya DPA dilakukan oleh jaksa secara individual terhadap kasus anak dan pelaku kejahatan jalanan, namun DPA bertujuan agar pelaku dapat merehabilitasi dirinya sendiri tanpa harus terstigma sebagai mantan narapidana.<sup>23</sup> Dalam perkembangannya DPA mulai digunakan oleh banyak negara di dunia. Inggris

---

<sup>23</sup> Asep N. Mulyana, 2019, *Deferred Prosecution Agreement in Business Crime*, Jakarta: PT. Grasindo, hal. .236.

mulai menerapkan konsep DPA dengan *Crime and Courts Act 2013*, Brazil dengan *Clean Company Act 2013*, Perancis dengan *Loi Sapin II 2016*, Australia dengan *Crimes Legislation Amendment Bill 2017* dan Singapura dengan *Criminal Justice Reform Act 2018*.

Pada dasarnya konsep DPA diterapkan untuk meminimalisir terjadinya kepailitan dan kebangkrutan korporasi akibat pemidanaan. DPA dapat menjadi salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang mewujudkan asas *contante justitie* atau peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan. Pelaku diberi kesempatan untuk bertanggung jawab atas kejahatan yang dilakukan tanpa melalui pengadilan secara formal.

Secara konsep DPA merupakan perjanjian informal antara terdakwa dan jaksa penuntut umum untuk menanggukuhkan penuntutan dengan syarat terdakwa wajib memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh jaksa penuntut umum. Persyaratan yang dimaksud dapat berupa prosedur pemulihan administratif atau perdata seperti pembayaran restitusi dan/atau denda dan syarat lainnya yang ditentukan. Selama persyaratan tersebut dipenuhi pelaku, penuntut umum akan menunda proses penuntutan terhadapnya. Mengenai hapusnya penuntutan baru akan dilakukan secara resmi apabila pelaku memenuhi semua persyaratan yang telah diperjanjikan. Namun jika pelaku gagal atau tidak dapat memenuhi persyaratan, penuntut umum bisa melanjutkan penuntutan secara formal.<sup>24</sup>

Bentuk penyelesaian alternatif DPA merupakan konsep yang berasal dari sistem hukum *common law*. Namun tidak menutup kemungkinan untuk Indonesia dalam menerapkan konsep DPA dalam sistem peradilan pidana. Studi perbandingan pada sistem hukum telah memungkinkan konvergensi kedua sistem tersebut.<sup>25</sup> Telah terjadi perpaduan, dimana kedua belah pihak saling meminjam dan menggunakan konsep hukum masing-masing, meskipun DPA pada dasarnya merupakan bentuk penghindaran pidana, namun jaksa penuntut umum dapat

---

<sup>24</sup> Sharon Oded, "Deferred Prosecution Agreements: Prosecutorial Balance in Times of Economic Meltdown", *The Journal for Social Justice*, Vol 2, No. 1, Oktober 2011, hal. 5-6.

<sup>25</sup> Ardi Ferdian, "Konsep Deferred Prosecution Agreement (DPA) Dalam Pertanggung-Jawaban Pidana Korporasi Sebagai Bentuk Alternatif Penyelesaian Sengketa", *Arena Hukum*, Vol. 14, No. 3, Desember 2021, hal 528.

mempertimbangkan hukuman pidana bagi korporasi, sehingga filosofi pemidanaan juga berlaku bagi korporasi.<sup>26</sup>

Penerapan konsep DPA di Indonesia tentunya perlu melihat penerapan konsep DPA secara khusus di Amerika Serikat yang diatur dalam *Bribery Act 2010, United States* dan Inggris yang diatur dalam *Crime and Courts Act 2013, United Kingdom*. Sangat penting untuk memahami bagaimana konsep DPA yang digunakan di Amerika Serikat dan Inggris. Terdapat perbedaan yang signifikan antara konsep DPA pada kedua negara tersebut.

Amerika Serikat menerapkan DPA terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi (*Recht Persoon*) dan manusia (*natuurlijk persoon*). Sedangkan, Inggris mengkhususkan DPA untuk tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi saja. Selain itu, DPA di Amerika Serikat dilakukan oleh jaksa dengan tidak melibatkan pengadilan secara langsung dimana keterlibatan pengadilan hanya sebagai pengawas memantau perkembangan perkara. Berbeda dengan Amerika Serikat, Inggris dalam menerapkan DPA sangat melibatkan Juri di pengadilan. Juri pengadilan berperan memberikan persetujuan mengenai apakah sebuah kasus dapat diselesaikan melalui DPA atau tidak. Bahkan yang menentukan syarat-syarat yang harus dipenuhi terdakwa merupakan atas permintaan Juri Pengadilan. Dalam sistem peradilan pidana di Inggris seorang juri pengadilan (*jury trial* atau pengadilan oleh juri) berperan dalam proses hukum di mana juri berperan membuat keputusan atau membuat temuan fakta yang kemudian diterapkan oleh hakim.

Dalam proses penyidikan Amerika Serikat memperbolehkan penyidik untuk meminta bantuan pihak luar. Sedangkan di Inggris aturan penyidikan dilakukan lebih tertutup, dimana penyidik tidak diperbolehkan melibatkan pihak luar untuk mencegah terjadinya intervensi dari pihak luar. Terdapat persamaan proses penyidikan pada kedua negara tersebut dimana penyidikan yang dilakukan harus berkoordinasi dengan Jaksa penuntut.

Jaksa penuntut umum di Amerika mengikuti *locus delicti* nya apakah mengikuti aturan Federal (penuntutan dilakukan jaksa Federal) atau mengikuti aturan Negara (penuntutan dilakukan oleh jaksa negara). Sedangkan di Inggris

---

<sup>26</sup> Ilham Nur Pratama, "Legal Comparison of Deferred Prosecution Agreement (DPA) Methods in the USA, UK and Indonesia for Recovering State Financial Losses Due to Corruption Crimes, Corruption Crimes", *Jurnal Corruptio*, Vol.4, No. 2, 2023, hal 77.

mempunyai komisi anti suap (*Serious Fraud Office*) dan kantor penuntutan publik (*Director of Public Prosecutions*) sehingga penuntutan khusus dilakukan oleh dua lembaga tersebut.<sup>27</sup>

Perbedaan penerapan konsep DPA terdapat pada jenis perkara yang dapat diselesaikan melalui DPA. Di Amerika Serikat, DPA dapat menyelesaikan tindak pidana terhadap subyek hukum korporasi dan manusia dan semua tindak pidana kecuali tindak pidana yang melibatkan keamanan nasional, melibatkan kejahatan Internasional dan melibatkan pejabat Negara. Sedangkan di Inggris, penyelesaian melalui DPA hanya dapat digunakan untuk menyelesaikan kasus Suap dan Kejahatan yang melibatkan Korporasi.

Amerika Serikat sebagai negara pertama yang menggunakan konsep DPA dalam sistem peradilan pidananya, memiliki alasan filosofis mengapa menerapkan konsep DPA. Program penangguhan pada awalnya muncul dari keinginan untuk melindungi anggota masyarakat yang rentan dari stigma penuntutan pidana.<sup>28</sup>

*Deferred Procetion Agrement* adalah bentuk dari diskresi jaksa, hal di ini dikarenakan:

1. Penyidikan dan Persidangan yang akan memakan waktu yang lama, biaya besar dan sulit;
2. Penegak hukum Inggris mengalami kesulitan dalam menentukan sanksi yang cocok kepada pelaku, disisi lain kebutuhan untuk memperbaiki korban meningkat;
3. Kesulitannya melakukan penyidikan terhadap tindak pidana yang dilakukan korporasi yang menyangkut lintas batas yurisdiksi negara;
4. Penyidikan membutuhkan kerjasama antar penegak hukum yang kompleks dan berbeda.

Konsep DPA sejatinya cukup pada ada tidaknya kesepakatan jaksa dengan terdakwa (korporasi) berdasarkan *self reporting* dari pelaku atau hasil pemeriksaan

---

<sup>27</sup> Serious Fraud Office, “Deferred Prosecution Agreements”, <https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-andprotocols/deferred-prosecution-agreements/>, diakses pada 25 Maret 2022.

<sup>28</sup> E.g., Peter R. Reilly, “Justice Deferred Is Justice Denied: We Must End Our Failed Experiment in Deferring Corporate Criminal Prosecutions”, B.Y.U. Law Review, Vol. 2015, No. 2, Maret 2025, hal. 307, 314.

jaksa atas kejahatan yang kemudian pada tahap selanjutnya meminta persetujuan hakim. Dalam hal ini hakim bertugas sebagai pengawas kesepakatan antara jaksa dan korporasi supaya ada pihak ketiga yang menjaga rangkaian proses DPA.<sup>29</sup>

Konsep DPA dapat pula dianjurkan oleh jaksa penuntut umum atau regulator pada saat terdakwa (korporasi) menunjukkan sikap kooperatif selama proses penyidikan, pengakuan fakta-fakta dan menerima ketentuan seperti hukuman reparasi dan denda. Ketetapan tersebut dapat berupa kewajiban hukum seperti:<sup>30</sup>

1. Pengakuan atas pelanggaran yang dilakukan;
2. Pemenuhan denda dan kompensasi;
3. Penunjukan auditor independen untuk mengawasi kegiatan perusahaan dalam jangka waktu tertentu;
4. Pemberhentian (pemecatan) pegawai tertentu;
5. Pelaksanaan program pemenuhan.

Maka, dengan adanya konsep DPA secara langsung maupun tidak langsung menerapkan konsep yang telah dianut oleh hukum acara di Indonesia, yaitu asas sederhana, cepat dan biaya ringan.

Pembacaan surat tuntutan pidana merupakan bagian dari proses dari rangkaian penuntutan perkara yang dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum, semakin banyak tuntutan pidana maka secara tidak langsung hakim diperhadapkan pilihan penjatuhan pidana yang semakin banyak juga, jumlah penjatuhan pidana yang semakin banyak berakibat pada over kapasitas pada lembaga pemasyarakatan sebagai lembaga akhir yang menerima dari seluruh rangkaian proses pidana.

### **3. Konsep *Judicial Scrutiny***

Agar memastikan pelaksanaan upaya paksa dalam praktik peradilan pidana di Indonesia tidak melanggar hak dan kebebasan individu serta mencegah penyalahgunaan kekuasaan maka seharusnya upaya paksa diawasi oleh pengawasan pengadilan (*judicial scrutiny*).

Jika diterjemahkan dalam bahasa Indonesia, *Judicial Scrutiny* berarti pengawasan pengadilan. Konsep *judicial scrutiny* merupakan pengawasan yang

---

<sup>29</sup> I Made Santiawan, "Konsep Deffered Prosecution Agreement (DPA) Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia", *Jurnal Kertha Semaya*, Vol.9 No. 6, April 2021, hal. 1047.

<sup>30</sup> Polly Sprenger, "Deffered Prosecution Agreement: The Law and Practice of Negotiate Corporate Criminal Penalties", UK: Sweet & Maxwell, 8-11.



dilakukan oleh kekuasaan kehakiman yang bertujuan untuk memastikan kesesuaian antara hukum dan prinsip konstitusional. Konsep *judicial scrutiny* muncul pertama kali dalam Piagam Magna Charta Inggris pada tahun 1215. Pada saat itu, Piagam Magna Charta memberikan batasan terhadap kekuasaan absolut monarki Inggris yang dimana seorang raja dapat dibatasi oleh hukum.<sup>31</sup> Beberapa aturan dalam Magna Charta mengatur mengenai pengawasan peradilan yakni jaminan agar seseorang tidak dapat dituntut tanpa bukti dan saksi yang sah.<sup>32</sup>

Pasca *Habeas Corpus Act* pada tahun 1679 berkembanglah konsep *judicial scrutiny*, yang mengharuskan penegak hukum di Inggris untuk memiliki bukti yang sah menurut hukum dalam melakukan penahanan terhadap seseorang.<sup>33</sup> Konsep *Habeas Corpus Act* juga merupakan latar belakang pembentukan lembaga praperadilan di Indonesia dalam rangka menguji keabsahan dari upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik dan penuntut umum terhadap seseorang yang diduga melakukan tindak pidana.<sup>34</sup>

Konsep tentang pengawasan pengadilan pada dasarnya pernah diatur di dalam ketentuan peradilan pidana di Indonesia yang dimuat di dalam *strafvordering* (Rv) yang berlaku bagi golongan Eropa, yang dimana terdapat Hakim Komisaris (*Rechter Commissaris*) berfungsi sebagai lembaga pengawas terhadap upaya paksa yang terdiri atas penangkapan, penggeledahan, penyitaan, dan pemeriksaan surat-surat apakah telah dilaksanakan secara sah atau tidak. Akan tetapi setelah Rv diganti menjadi HIR ketentuan tentang Hakim Komisaris tidak digunakan lagi karena tidak diatur di dalam HIR.<sup>35</sup>

Hadirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP memberikan pembaharuan dalam hukum acara pidana akan tetapi, agar

---

<sup>31</sup> Supriyadi Widodo Eddyono, dkk. 2014, *Pra Peradilan di Indonesia: Teori, Sejarah, dan Praktiknya*, Jakarta: *Institute Criminal Justice Reform*, hal. 11

<sup>32</sup> Nurhadi, "Magna Charta Sebagai Langkah Awal Terciptanya Hak Asasi Manusia", <https://tekno.tempo.co/read/1472931/magna-carta-sebagai-langkah-awal-terciptanya-hak-asasi-manusia>, diakses pada 5 November 2023.

<sup>33</sup> Ririn Setiawati, "Analisis Teoritik Pencerminan Konsep Habeas Corpus Act dalam Regulasi Ketentuan-Ketentuan KUHAP sebagai Implementasi dari Prinsip Negara Hukum (*state law*) yang Bersifat Universal dan Kaitannya Dengan Upaya Mewujudkan Penegakan Hukum Yang Berkeadilan dan Bermartabat (*due process of law*)", (2010) skripsi, Surakarta Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, 34.

<sup>34</sup> Lovina dan Sustira Dirga, *Judicial Scrutiny Melalui Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dalam RKUHP*, Jakarta Selatan, *Institute Criminal Justice Reform*, 2022, hal 13.

<sup>35</sup> *Ibid.*

menyesuaikan dengan perkembangan zaman dan dalam upaya menemukan solusi atas proses peradilan pidana maka dibuatlah Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya RKUHAP). Dalam RKUHAP kembali dibahas ketentuan terkait Hakim Komisaris yang kemudian mengalami beberapa kali penyempurnaan untuk memperbaiki permasalahan terkait upaya paksa serta untuk melindungi hak asasi terdakwa dan/atau tersangka dalam proses peradilan pidana.<sup>36</sup> Akan tetapi, dalam prosesnya ketentuan mengenai Hakim Komisaris pernah ditolak oleh berbagai pihak karena dinilai memiliki kewenangan yang terlalu luas.<sup>37</sup> Meskipun demikian, istilah hakim komisaris kembali muncul pada RKUHAP yang diubah menjadi Hakim Pemeriksa Pendahuluan yang berwenang menilai jalannya penyidikan dan penuntutan, dan wewenang lain yang telah ditentukan dalam RKUHAP.<sup>38</sup>

Dalam melaksanakan upaya paksa, penegak hukum harus tunduk pada prinsip *the right of due process* yang dimana setiap orang berhak disidik dan diselidiki berdasarkan hukum acara pidana dan menghindari penyimpangan yang dilakukan oleh penegak hukum dalam melaksanakan upaya paksa.<sup>39</sup> Upaya paksa merupakan suatu persoalan yang tidak asing dalam proses peradilan pidana. Pada dasarnya upaya paksa terdiri atas tindakan menangkap, menahan, menggeledah, menyita, menyadap, dan menahan seseorang yang diduga melakukan kejahatan, akan tetapi tidak boleh bertentangan dengan sistem peradilan pidana yang mementingkan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) dengan memperhatikan prinsip hukum dalam menjamin penegakan hukum dan HAM.<sup>40</sup> Pengimplementasian upaya paksa perlu dilengkapi dengan pengawasan pengadilan atau *judicial scrutiny* sebagai bentuk kontrol atas kewenangan penyidik dan penuntut umum agar pelaksanaan upaya paksa dilaksanakan dengan batasan-batasan sah yang tidak melanggar hak dan kebebasan terdakwa dan tersangka.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> Supriyadi Widodo Eddyono, dkk, *Op.Cit.* hal. 31.

<sup>37</sup> Lovina dan Sustira Dirga, *Op.Cit.* hal. 16.

<sup>38</sup> Pasal 1 angka 7 RKUHAP.

<sup>39</sup> Phileo Hazelya Motulo, dkk. "Upaya Paksa Dalam Proses Peradilan Pidana", *Lex Administratum*, Vol. 8, No. 4, Oktober 2020, hal 149.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Lovina dan Sustira Dirga, *Op.Cit.* hal. 17-18.

Dalam RKUHAP, *judicial scrutiny* dilakukan oleh Hakim Pemeriksa Pendahuluan yang bersifat aktif dan berfungsi sebagai *examining judge* sekaligus *investigating judge*.<sup>42</sup> Hakim Pemeriksa Pendahuluan merupakan pejabat yang kewenangannya adalah menilai proses jalannya penyidikan dan penuntutan serta wewenang lain yang diberikan oleh KUHAP. Apabila seseorang ditangkap karena diduga melakukan tindak pidana setelah ditahan selama lima hari oleh penyidik yang dapat diperpanjang oleh penuntut umum harus segera dibawa ke Hakim Pemeriksa Pendahuluan agar ditahan.<sup>43</sup>

Selain itu, Hakim Pemeriksa Pendahuluan juga memiliki wewenang yang lebih luas apabila dibandingkan dengan lembaga pra peradilan, hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 111 ayat (1) RKUHAP yang dimana Hakim Pemeriksa Pendahuluan berwenang menetapkan dan memutuskan:<sup>44</sup>

- a. Sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, atau penyadapan;
- b. pembatalan atau penangguhan penahanan;
- c. bahwa keterangan yang dibuat oleh tersangka atau terdakwa dengan melanggar hak untuk tidak memberatkan diri sendiri;
- d. alat bukti atau pernyataan yang diperoleh secara tidak sah tidak dapat dijadikan alat bukti;
- e. ganti kerugian dan/atau rehabilitasi untuk seseorang yang ditangkap atau ditahan secara tidak sah atau ganti kerugian untuk setiap hak milik yang disita secara tidak sah;
- f. tersangka atau terdakwa berhak untuk atau diharuskan untuk didampingi oleh pengacara;
- g. bahwa penyidikan atau penuntutan telah dilakukan untuk tujuan yang tidak sah;
- h. penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan yang tidak berdasarkan asas oportunitas;

---

<sup>42</sup> Rifaldi Jesaya Maringka, "Pembentukan Lembaga Hakim Komisaris Dalam Upaya Mereformasi Hukum Acara Pidana Indonesia Menurut Undang-Undang No 8 Tahun 1981", *Jurnal Hukum UNSRAT*, Vol. 23, No. 10, Januari 2018, hal. 44.

<sup>43</sup> Chk Agustinus P.H, "Hakim Pemeriksa Pendahuluan Telaah Konsep RUU Hukum Acara Pidana", *Jurnal Hukum Militer*, Vol. 1, No. 1, Mei 2013, hal. 30.

<sup>44</sup> Pasal 111 RKUHAP

- i. layak atau tidaknya suatu perkara untuk dilakukan penuntutan ke pengadilan; dan
- j. pelanggaran terhadap hak tersangka apapun yang lain yang terjadi selama tahap penyidikan.

Hakim Pemeriksa Pengadilan secara aktif dapat memutuskan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 111 ayat (1) RKUHAP atas kehendaknya sendiri kecuali ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf I RKUHAP.<sup>45</sup> Hal ini menunjukkan bahwa Hakim Pemeriksa Pendahuluan bertanggungjawab pada tahap pendahuluan pemeriksaan perkara pidana.

Mekanisme beracara Hakim Pemeriksa Pendahuluan juga telah diatur secara rinci dapat dilihat melalui Pasal 112 RKUHAP yang menyatakan bahwa:<sup>46</sup>

1. Hakim Pemeriksa Pendahuluan memberikan keputusan dalam waktu paling lambat 2 (dua) hari terhitung sejak menerima permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 111 ayat (2);
2. Hakim Pemeriksa Pendahuluan memberikan keputusan atas permohonan berdasarkan hasil penelitian salinan dari surat perintah penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, penyadapan, atau catatan lainnya yang relevan;
3. Hakim Pemeriksa Pendahuluan dapat mendengar keterangan dari tersangka atau penasihat hukumnya, penyidik, atau penuntut umum;
4. Apabila diperlukan, Hakim Pemeriksa Pendahuluan dapat meminta keterangan dibawah sumpah dari saksi yang relevan dan alat bukti surat yang relevan;
5. Permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 111 ayat (2) tidak menunda proses penyidikan.

Jika dilihat dari kewenangannya, maka dapat diketahui bahwa Hakim Pemeriksa Pendahuluan memiliki peran yang berbeda dengan lembaga pra peradilan. Hakim Pemeriksa Pendahuluan bersifat aktif dan memiliki wewenang yang cukup luas yang dapat melindungi hak terdakwa dan tersangka sedangkan lembaga pra peradilan bersifat pasif dan hanya menangani bagian administratif.

---

<sup>45</sup> Pasal 111 ayat (3) RKUHAP.

<sup>46</sup> Pasal 112 RKUHAP

## **B. Konsep Ideal Penanganan Overkapasitas Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia**

Di Indonesia konsep *Plea Bargaining System* mulai dikenal dalam RKUHP dengan istilah Jalur Khusus. Ketentuan mengenai jalur khusus ini diatur dalam Pasal 199 RUU KUHAP yaitu sebagai berikut:

- 1) Pada saat penuntut umum membacakan surat dakwaan, terdakwa mengakui semua perbuatan yang didakwakan dan mengaku bersalah melakukan tindak pidana yang ancaman pidana yang didakwakan tidak lebih dari 7 (tujuh) tahun, penuntut umum dapat melimpahkan perkara ke sidang acara pemeriksaan singkat;
- 2) Pengakuan terdakwa dituangkan dalam berita acara yang ditandatangani oleh terdakwa dan penuntut umum;
- 3) Hakim wajib:
  - a) Memberitahukan kepada terdakwa mengenai hak-hak yang dilepaskannya dengan memberikan pengakuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2);
  - b) Memberitahukan kepada terdakwa mengenai lamanya pidana yang kemungkinan dikenakan; dan;
  - c) Menanyakan apakah pengakuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan secara sukarela.
- 4) Hakim dapat menolak pengakuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) jika hakim ragu terhadap kebenaran pengakuan terdakwa.
- 5) Dikecualikan dari Pasal 198 ayat (5), penjatuhan pidana terhadap terdakwa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) “tidak boleh melebihi 2/3 dari maksimum pidana tindak pidana yang didakwakan.”

*Plea Bargaining System* ini sebagai “ruang” bagi terdakwa untuk diapriasi atas pengakuan yang diberikan guna mempermudah dan mempercepat proses hukum terhadap kasusnya. Pada Pasal 199 ayat (1) RUU KUHAP memberikan penegasan bahwa apabila pengakuan tersebut maka jaksa dapat melimpahkan ke siding acara pemeriksaan cepat yang Dimana ini berimplikasi pada proses pidana

yang lebih efisien, selain itu, bentuk apresiasi lainnya jaksa dapat bernegosiasi sejak awal untuk memberikan pengurangan lamanya pidana dalam tuntutan, walaupun hakim dapat menolak pengakuan tersebut. Dengan adanya apresiasi oleh jaksa serta kemungkinan hak lain yang dilepaskan maka hal ini akan berdampak pada kurangnya masa pidana bagi terpidana juga akan menjalani pidana. Durasi waktu yang tidak lama berimplikasi jumlah narapidana yang semakin berkurang dari jumlah yang sebelum konsep ini nanti diterapkan.

Selain Konsep *Plea Bargaining System*, untuk menyelesaikan permasalahan *over kapasitas* sudah seharusnya perlu diselesaikan dengan konsep baru seperti *Deferred Prosecution Agreement* atau DPA, DPA sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya memberikan Solusi berupa mengurangi durasi pidana sekaligus dapat memperbaiki setiap penuntutan pidana yang awalnya akan dituntut pidana dengan jumlah lamanya pidana akan dirubah agar dipidana dengan jumlah yang relatif lebih ringan sebagaimana awal tuntutan pidana yang dibacakan oleh jaksa penuntut umum setelah pembuktian.

Mengurangi durasi pidana yang dimaksudkan yaitu hakim dalam prosesnya tidak sampai pada penjatuhan pidana bagi terdakwa dengan durasi pidana yang sebelum adanya kesepakatan, sehingga, terdakwa yang telah memenuhi persyaratan yang disepakati dalam proses DPA akan berimplikasi pada Lapas tidak menerima terdakwa sebagai Warga Binaan Pemasyarakatan. Selanjutnya, memperbaiki penuntutan pidana yang dimaksudkan adalah terbukanya ruang bagi terdakwa dan jaksa untuk bernegosiasi mencari titik terang pemulihan bagi korban yang diakibatkan oleh tindak pidana yang terjadi. Ruang negosiasi tersebut melalui mekanisme DPA.

Dalam proses DPA tersebut, yang mensyaratkan adanya syarat tertentu yang harus dipenuhi oleh terdakwa untuk perkara yang sedang ditangguhkan. sementara waktu ditangguhkan, selama masa penangguhan diberikan kesempatan bagi terdakwa untuk melaksanakan atau memenuhi persyaratan sesuai kesepakatan negosiasi. Apabila dalam batas waktu yang ditentukan tersebut, terdakwa mampu memenuhi persyaratan tersebut maka tuntutan pidana yang akan dibacakan atau diberikan oleh jaksa kepada terdakwa sebagaimana dalam ancaman pidana pada pasal yang didakwakan tersebut akan di hapus oleh jaksa atau dapat dikatakan

bahwa pemenuhan syarat tersebut merupakan dasar dihapusnya penuntutan pidana oleh jaksa. Dari penjelasan diatas apabila konsep DPA tersebut dilaksanakan dapat berkontribusi pada tuntutan pidana tidak akan sampai pada pilihan bagi hakim untuk memutus pidana sehingga lapas tidak akan menerima status pidana dari terdakwa tersebut dan over kapasitas yang menjadi masalah tersebut dapat teratasi.

Lebih lanjut, jika 2 konsep diatas telah memberikan argumentasi yang jelas terhadap manfaat penanganan *overkapasitas*, jika kedua konsep tersebut berfokus pada peran jaksa dalam meminalisir penuntutan pidana karena adanya pengakuan dan kesapakan dengan terdakwa, maka konsep ketiga yaitu *judicial scrutiny* yang terlebih “menyeleksi” proses hukum yang cacat agar proses pidana yang dilaksanakan untuk mengungkap kebenaran materiil ini bisa sesuai dengan yang seharusnya. Pada konsep *judicial scrutiny* Hakim pemeriksa dengan kewenangan yang dimiliki memberikan kontribusi pada perbaikan prosedur pidana yang cacat. Prosedur pidana yang cacat antara lain adanya upaya paksa yang tidak berdasarkan hukum, sehingga hasilnya terkesan adanya pemaksaan kehendak oleh penegak hukum untuk mentersangkakan dengan minimnya bukti atau kasus yang dilakukan penyelidikan bukan merupakan tindak pidana. Apabila hakim pengawas dengan durasi waktu 2 hari sudah harus memberikan keputusan terhadap permohonan yang masuk. Maka tindakan hakim pengawas tersebut akan memberikan kepastian terhadap tindakan keliru yang dilakukan oleh penegak hukum.

Dalam kewenangannya, hakim pengawas juga dapat memberhentikan proses penuntutan yang dinilai jaksa telah keliru karena tidak memperhatikan asas oportunitas yang dimiliki oleh jaksa, artinya hakim pengawas dapat memangkas proses pidana yang tidak harus diajukan dalam proses pemeriksaan di peradilan pidana. Selain itu, keberadaan hakim pengawas sangat membantu dan memfilter setiap tindakan penetapan tersangka yang tidak berdasarkan hukum, yang dimana kesalahan dalam penetapan tersangka secara tidak langsung jaksa tidak perlu melakukan penuntutan pidana dan juga hakim tidak akan memeriksa perkara pidana sehingga *over kapasitas* dari penjatuhan pidana tidak akan terjadi karena tersangkanya tidak dilanjutkan proses pidananya.

Dalam pembuktian pidana dikenal adanya kewajiban hukum bagi penuntut umum membuktikan dakwaannya dengan minimal 2 alat bukti lalu dengan itu



kemudian terbangun keyakinan hakim tersebut, bagi penyidik dalam melakukan proses penyidikan perlu mempersiapkan alat bukti yang tepat agar mempermudah jaksa dalam melakukan pembuktian, bahkan sebelum dinaikkan ke tahap penuntutan, jaksa dapat menggunakan kewenangannya untuk melakukan prapenuntutan agar penyidik melengkapi bukti-bukti sehingga dalam proses pembuktinnya jaksa mampu menyakinkan hakim. Dari kondisi yang demikian, penyidik akan berusaha keras untuk menyiapkan alat bukti, dalam upaya mengumpulkan bukti, penyidik dapat melakukan tindakan penyitaan alat bukti, Namun dalam pelaksanaannya berpotensi dilakukan dengan cara yang tidak berdasarkan hukum, sehingga tindakan penyitaan yang demikian tersebut perlu dilakukan pengawasan secara terukur dan tepat agar semangat penegakan hukum tidak berfokus pada hasil bukti yang diperoleh melainkan tetap memperhatikan mekanisme dan prosedur memperoleh alat bukti.

Hal ini menjadi dasar bahwa proses pengumpulan bukti yang salah akan menghasilkan tersangka yang salah juga, bahkan proses penuntutan hingga pemeriksaan di pengadilan yang salah sehingga lapas yang menerima terpidana menerima akibat dari proses pidana yang salah. Permasalahan yang diperoleh dari lapas akibat dari proses yang salah tersebut terjadinya *over kapasitas*. Sebaliknya apabila dalam proses pembuktian telah terdapat kekeliruan atau tidak berdasarkan hukum, maka jaksa maupun hakim tidak melakukan penutupan dan pemeriksaan sehingga lapas menerima manfaat tidak terjadinya *over kapasitas* yang dimulai dengan tindakan hakim pengawas yang memperbaiki kondisi pengumpulan bukti yang keliru.

## **PENUTUP**

## **KESIMPULAN**

Sistem peradilan saat ini masih berorientasi pada pembalasan terhadap pelaku sehingga penjatuhan pidana oleh hakim berakibat pada lapas yang *over kapasitas*. Dengan adanya Konsep Hukum seperti *Deferred Prosecution Agreement* yang sebagai alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagai bentuk asas *contante justitie* karena hanya melibatkan jaksa dan terdakwa dimana hakim bertindak sebagai pengawas. Selain itu, terdapat Konsep *Plea Bargaining System*

yang merupakan ruang negosiasi antara Jaksa Penuntut Umum dengan Terdakwa yang mengakui kesalahannya sehingga dapat meringankan terdakwa dan proses peradilan dapat berjalan lebih efisien dimana negosiasi dilakukan setelah Jaksa Penuntut Umum membuat dan membacakan surat dakwaan. Selanjutnya, *Judicial Scrutiny* berperan untuk mengawasi proses hukum dalam penggunaan upaya paksa agar lebih berhati-hati. Dengan adanya ketiga konsep, menurut penulis dapat memangkas proses hukum dan penyelesaian hukum dengan mengutamakan pendekatan restoratif dan pengawasan terhadap proses hukum yang berorientasi pada pemidanaan bagi tersangka sehingga tawaran tugas konsep dinilai mampu mengurangi lapas yang sedang mengalami *overcrowded*.

## **SARAN**

Kondisi Lembaga Pemasyarakatan yang overkapasitas perlu dilakukan perbaikan melalui reformasi system peradilan pidana dengan menerapkan Ketiga konsep sebagaimana yang penulis telah uraikan diatas dalam sistem hukum di Indonesia agar beban perkara pidana di pengadilan menjadi lebih ringan dan dakwaan yang diajukan oleh Jaksa Penuntut Umum tidak harus berupa tuntutan pidana atau minimnya ancaman pidana bagi Terdakwa.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku:**

Eddyono, Supriyadi Widodo, dkk. 2014, *Pra Peradilan di Indonesia: Teori, Sejarah, dan Praktiknya*, Jakarta: Institute Criminal Justice Reform.

Lovina dan Sustira Dirga, *Judicial Scrutiny Melalui Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dalam RKUHP*, Jakarta Selatan, Institute Criminal Justice Reform, 2022.

Mulyana, Asep N, 2019, *Deferred Prosecution Agreement in Business Crime*, Jakarta: PT. Grasindo.

Sprenger, Polly, "Deffered Prosecution Agreement: The Law and Practice of Negotiate Corporate Criminal Penalties", UK: Sweet & Maxwell.

### **Jurnal:**

Ferdian, Ardi, "Konsep Deferred Prosecution Agreement (DPA) Dalam Pertanggung-Jawaban Pidana Korporasi Sebagai Bentuk Alternatif Penyelesaian Sengketa", *Arena Hukum*, Vol. 14, No. 3, Desember 2021.

Indra, Mexasai, at all, "Dampak Kelebihan Kapasitas Warga Binaan Di Lembaga

- Pemasyarakatan Kelas II A Pekanbaru Dikaitkan Pemenuhan Hak-Hak Warga Binaan” *JOM Fakultas Hukum Universitas Riau*, Vol. III, No. 2, Oktober 2016.
- Kurniawan, Kukuh Dwi dkk, “Pemberlakuan Plea Bargaining System Sebagai Alternatif Penyelesaian Perkara Pidana Untuk Tujuan Menyelesaikan Konflik”, *Jurnal Jurisprudence* Vol. 10, No. 2, 2020.
- Maringka, Rifaldi Jesaya, “Pembentukan Lembaga Hakim Komisaris Dalam Upaya Mereformasi Hukum Acara Pidana Indonesia Menurut Undang-Undang No 8 Tahun 1981”, *Jurnal Hukum UNSRAT*, Vol. 23, No. 10, Januari 2018.
- Motulo, Phileo Hazelya, dkk. “Upaya Paksa Dalam Proses Peradilan Pidana”, *Lex Administratum*, Vol. 8, No. 4, Oktober 2020.
- Oded, Sharon, “Deferred Prosecution Agreements: Prosecutorial Balance in Times of Economic Meltdown”, *The Journal for Social Justice*, Vol 2, No. 1, Oktober 2011.
- P.H, Chk Agustinus, “Hakim Pemeriksa Pendahuluan Telaah Konsep RUU Hukum Acara Pidana”, *Jurnal Hukum Militer*, Vol. 1, No. 1, Mei 2013.
- Pratama, Ilham Nur, “Legal Comparison of Deferred Prosecution Agreement (DPA) Methods in the USA, UK and Indonesia for Recovering State Financial Losses Due to Corruption Crimes, Corruption Crimes”, *Jurnal Corruptio*, Vol.4, No. 2, 2023.
- Ramadhan, Choky R., “Peningkatan Efisiensi Peradilan Melalui Mekanisme Jalur Khusus dalam RUU KUHP”, *Teropong Journal*, Vol. 1, No. 2, Agustus 2014.
- Reilly, E.g., Peter R., “Justice Deferred Is Justice Denied: We Must End Our Failed Experiment in Deferring Corporate Criminal Prosecutions”, *B.Y.U. Law Review*, Vol. 2015, No. 2, Maret 2025, hal. 307.
- Rizaldi, Rafi, “Over kapasitas Di Lembaga Pemasyarakatan Kelas II A Cikarang, Faktor Penyebab dan Upaya Penanggulangan Dampak”, *Justitia Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora*, Vol. 07, No. 03, 2020.
- Santiawan, I Made, “Konsep Deffered Prosecution Agreement (DPA) Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia”, *Jurnal Kertha Semaya*, Vol.9 No. 6, April 2021.
- Siregar, Nella Octaviany, “Plea Bargaining dalam Sistem Peradilan Pidana di Beberapa Negara”, *Jurnal Wajah Hukum* Vol. 3, No. 1, 2019.
- Suci, Damil Nugrawan, Siswantari Pratiwi, dan Mardani, “Analisis Yuridis Dampak Overkriminalisasi Dalam Penegakan Hukum Keimigrasian” *Yustisi*

*Jurnal Hukum & Hukum Islam*, Vol. 10, No. 3, Oktober 2023.

Wahyu, Tristanto, Y, “Tinjauan Yuridis Penerapan *Plea Bargaining* Untuk Meningkatkan Efisiensi Peradilan Di Indonesia” *Jurnal Hukum Islam*, Vol 6, No. 2, November 2018.

Ziyad, “Konsep *Plea Bargaining* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi yang Merugikan Keuangan Negara”, *Badamai Law Journal*, Vol. 3, No. 1, 2018.

**Skripsi:**

Setiawati, Ririn, “Analisis Teoritik Pencerminkan Konsep Habeas Corpus Act dalam Regulasi Ketentuan-Ketentuan KUHAP sebagai Implementasi dari Prinsip Negara Hukum (*state law*) yang Bersifat Universal dan Kaitannya Dengan Upaya Mewujudkan Penegakan Hukum Yang Berkeadilan dan Bermartabat (*due process of law*)”, (2010) skripsi, Surakarta Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.

**Website:**

Dwi, Anugrah, “*Plea Bargaining* Beserta Jenisnya”, <https://pascasarjana.umsu.ac.id/plea-bargaining-beserta-jenisnya/#:~:text=Plea%20bargaining%20memiliki%20beberapa%20keuntungan,kepada%20para%20pihak%20yang%20terlibat.>, diakses pada 24 Mei 2024.

Institute for Criminal Justice Reform, “Judicial Scrutiny melalui Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam RKUHAP”, <https://icjr.or.id/judicial-scrutiny-melalui-hakim-pemeriksa-pendahuluan-dalam-rkuhap/>, diakses pada 24 Mei 2024.

Lanten, Naufal, “Menkumham Yasonna: Lapas Kapasitas Rata-rata 94 Persen”, *Tribun News*, 13 April 2023, <https://www.tribunnews.com/nasional/2023/04/13/menkumham-yasonna-lapas-kita-over-kapasitas-rata-rata-94-persen> diakses pada 23 Mei 2024.

Nurhadi, “Magna Charta Sebagai Langkah Awal Terciptanya Hak Asasi Manusia”, <https://tekno.tempo.co/read/1472931/magna-carta-sebagai-langkah-awal-terciptanya-hak-asasi-manusia> ,diakses pada 5 November 2023.

Pramesti, Tri Jata Ayu, “Arti Ultimatum Remedium sebagai Sanksi Pamungkas”, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-ultimatum-remedium-sebagai-sanksi-pamungkas-lt53b7be52bcf59/>, diakses 24 Mei 2024.

Ricky, Mariyana, “Napi di Indonesia Berdesakan, Lapas & Rutan Over kapasitas hingga 92 Persen”, *Solopos News*, 14 Juni 2023, <https://news.solopos.com/napi-di-indonesia-berdesakan-lapas-rutan-over-kapasitas-hingga-92-persen-1657898> diakses 29 Oktober 2023.

S. J, Berman,. (n.d.), “What Happens in Criminal Court When You Plead Guilty?”,

<https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/pleading-guilty-what-happens-court.html>, diakses pada 20 Oktober 2023.

Serious Fraud Office, “Deferred Prosecution Agreements”, <https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-andprotocols/deferred-prosecution-agreements/>, diakses pada 25 Maret 2022.

Thea, Ady, “*Restorative Justice* Sebagai Solusi *Over Capacity* Lapas”, <https://www.hukumonline.com/berita/a/restorative-justice-sebagai-solusi-over-capacity-lapas-lt6360d1027704b/>, diakses pada 24 Mei 2024.

Wiryo, Singih dan Bagus Santosa, “Ditjen PAS: Negara Keluarkan Rp 2 Triliun Setahun untuk Makanan Napi”, Kompas.com, 21 September 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/09/21/15184701/ditjen-pas-negara-keluarkan-rp-2-triliun-setahun-untuk-makanan-napi#:~:text=Anggaran%20tersebut%20sudah%20dihitung%20dan,kita%20itu%20hampir%20%20triliun>, diakses pada 10 Oktober 2023.

Yasin, Muhammad, “Dua Syarat yang Harus Dipenuhi Perseroan untuk Penerapan Kondep DPA”, <https://www.hukumonline.com/berita/a/dua-syarat-yang-harus-dipenuhi-perseroan-untuk-penerapan-konsep-dpa-lt5e4e775b7dd29/>, diakses pada 24 Mei 2024.

Zikry, Ichsan. “Gagasan *Plea Bargaining System* dalam RKUHAP dan Penerapan di Berbagai Negara”. <https://bantuanhukum.or.id/gagasan-plea-bargaining-system-dalam-rkuhap/>, diakses pada 19 Oktober 2023.