



SEKOLAH TINGGI HUKUM  
INDONESIA JENTERA

**Tinjauan Keabsahan dan Kompatibilitas Penerapan Konsep Keadilan Restoratif Sebagai  
Mekanisme Penyelesaian Perkara yang Diatur dalam Peraturan Internal Lembaga  
Penegak Hukum**

**TUGAS AKHIR**

**DISUSUN OLEH:  
AISYAH ASSYIFA  
101180003**

**SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA  
JAKARTA**

**2022**

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Pernyataan Penyusunan Tugas Akhir

Saya Aisyah Assyifa

Dengan ini menyatakan bahwa tugas akhir yang berjudul:

Bahasa Indonesia :

**Tinjauan Keabsahan Dan Kompatibilitas Penerapan Konsep Keadilan Restoratif Sebagai Mekanisme Penyelesaian Perkara yang Diatur Dalam Aturan Internal Lembaga Penegak Hukum**

Bahasa Inggris :

*Analysis of the Legality and Compatibility on the Application of Restorative Justice Concept as a Case Settlement Mechanism Regulated in the Internal Rules of Law Enforcement Agencies.*

Adalah benar hasil karya saya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Jakarta, 16 Agustus 2022



Aisyah Assyifa

101180003

**HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING**

**TINJAUAN KEABSAHAN DAN KOMPATIBILITAS PENERAPAN KONSEP  
Keadilan Restoratif sebagai mekanisme penyelesaian perkara  
yang diatur dalam aturan internal lembaga penegak hukum**

**AISYAH ASSYIFA**

**101180003**

Jakarta, 16 Agustus 2022

Mengetahui.

Pembimbing,



**Anugerah Rizki Akbari, S.H., M.Sc.**

**HALAMAN PERSETUJUAN PANITIA SIDANG TUGAS AKHIR**

**TINJAUAN KEABSAHAN DAN KOMPATIBILITAS PENERAPAN KONSEP  
KEADILAN RESTORATIF SEBAGAI MEKANISME PENYELESAIAN PERKARA  
YANG DIATUR DALAM ATURAN INTERNAL LEMBAGA PENEGAK HUKUM**

**AISYAH ASSYIFA**

**101180003**

**Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang Ujian Tugas Akhir**

Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum  
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera

Wakil Ketua Bidang Akademik dan Penelitian  
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera



**Giri Ahmad Taufik, Ph.D**

## PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Aisyah Assyifa  
Nomor Induk Mahasiswa : 101180003  
Bidang Studi : Hukum Pidana  
Nomor Telepon : 081514192490  
Email : [aisyah.assyifa@jentera.ac.id](mailto:aisyah.assyifa@jentera.ac.id)

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, saya menyerahkan karya ilmiah berupa Tugas Akhir , dengan judul: “Tinjauan Keabsahan dan Kompatibilitas Penerapan Konsep Keadilan Restoratif Sebagai Mekanisme Penyelesaian Perkara yang Diatur dalam Peraturan Internal Lembaga Penegak Hukum”, dan menyetujui memberikan kepada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas seluruh isi/sebagian karya ilmiah saya tersebut di atas.

Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini, Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data, dan menampilkan/ mempublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta, dengan menerapkan prinsip-prinsip, etika, dan aturan hukum yang berlaku tentang penggunaan informasi.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera atas segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta/ Plagiarisme dalam karya ilmiah saya ini.

Jakarta, 23 Agustus 2022

Yang Menyatakan,

Menyetujui,



Aisyah Assyifa

Anugerah Rizki Akbari, S.H., M.Sc.

Ketua Bidang Studi  
Asfinawati

## **ABSTRAK**

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN 2020-2024) memuat isu strategis penegakan hukum nasional yang berupaya untuk memperkuat dan memperbaiki dimensi pembangunan sistem peradilan, dengan menggunakan pendekatan konsep keadilan restoratif. Saat ini, konsep keadilan restoratif belum diatur dalam norma umum di Indonesia. Telah dibentuk sejumlah peraturan internal lembaga penegak hukum yang menerapkan keadilan restoratif dalam pembentukan mekanisme penghentian perkara, namun masih mengalami hambatan dalam praktiknya karena perbedaan dasar hukum yang digunakan. Ketiadaan dasar hukum berpengaruh pada proses sinkronisasi proses penegakan hukum dan koordinasi antar aparat penegak hukum dalam suatu rangkaian sistem peradilan pidana. Dengan demikian, perlu untuk mendorong revisi KUHAP untuk memberikan dasar hukum bagi penerapan keadilan restoratif, atau menyusun norma umum yang dapat digunakan sebagai dasar penerapan keadilan restoratif.

**Kata Kunci: Keadilan Restoratif, Penghentian Perkara, Lembaga Penegak Hukum**

### **ABSTRACT**

*The National Medium-Term Development Plan (RPJMN 2020-2024) contains the issue of enforcing a national legal strategy that aims to strengthen and improve the dimensions of justice system development, using a restorative justice concept approach. Currently, the concept of restorative justice has not been regulated in general norms in Indonesia. A number of internal regulations of law enforcement agencies that apply restorative in the form of case dismissal process, however, are still experiencing obstacles in practice due to differences in the legal basis used. The absence of a legal basis affects the process of standardizing the law enforcement process and coordination between law enforcement officers in a series of criminal justice systems. Thus, it is necessary to encourage the revision of the Criminal Procedure Code (KUHAP) to provide a legal basis for the application of restorative justice, or to develop general norms that can be used as the basis for the application of restorative justice.*

**Keywords: Restorative Justice, Case Dismissal, Law Enforcement Agencies**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT atas kehendak-Nya maka penelitian dan penulisan skripsi penulis dengan judul “Tinjauan Keabsahan Dan Kompatibilitas Penerapan Konsep Keadilan Restoratif Sebagai Mekanisme Penyelesaian Perkara yang Diatur Dalam Aturan Internal Lembaga Penegak Hukum” dapat diselesaikan dengan baik.

Proses penyusunan skripsi ini merupakan suatu proses singkat dari keseluruhan perjalanan perkuliahan penulis. Tak terasa, empat tahun menjadi mahasiswa di Jentera telah berlalu. Bangga untuk bisa mengatakan bahwa, memutuskan untuk berkuliah di Jentera merupakan salah satu keputusan terbaik yang pernah penulis buat. Perjalanan empat tahun ini tidak terlepas dari dukungan banyak pihak, yang meyakinkan penulis bahwa penulis dapat menyelesaikan perkuliahan ini dengan baik. Dengan ketulusan hati, penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Ayah, Bunda, dan Adik serta keluarga besar penulis. Terima kasih dukungan yang tidak henti-hentinya diberikan, kepercayaan, serta doa-doa baiknya di setiap langkah penulis.
2. Teman-teman Angkatan IV STHI Jentera, terima kasih telah berproses bersama selama empat tahun ini. Terutama untuk Kevin, Mentari, Abbas, Kak Gitta, dan Kristi, yang telah berbagi keceriaan selama proses perkuliahan ini. Teruntuk Ismaya, terima kasih atas kebersamaan dan dukungan selama berada di peminatan hukum pidana.
3. Pengajar Jentera, terima kasih telah memberikan ilmu dan kesempatan untuk berkembang di Jentera dan membuat proses perkuliahan terasa menyenangkan. Kepada tim pengajar hukum pidana, khususnya Bang Eki, selaku dosen pembimbing akademik hingga pembimbing skripsi, terima kasih telah berbagi ilmu dan pengalamannya yang selalu menginspirasi penulis untuk terus belajar.
4. Kemendikbud Ristek, Lembaga Pengelola Dana Pendidikan, dan Michigan State University, terima kasih telah melengkapi perjalanan perkuliahan penulis dengan kesempatan untuk mendapatkan pengalaman dan ilmu yang berharga.
5. Seluruh staff Jentera, terima kasih atas bantuannya selama ini yang mempermudah perjalanan kuliah penulis.



6. Utari, Almira, Sasha, Maulia, Septia, Shinta, dan Julie terima kasih berbagi cerita dengan penulis selama ini. Terima kasih atas dukungannya yang tidak henti-hentinya diberikan setiap saat.
7. Arvhia, Alifa, dan Divani, terima kasih telah selalu berbagi cerita dan saling memberi dukungan.
8. Nina dan Icha, terima kasih sudah menjadi teman baik penulis sejak masa sekolah hingga semua berada di titik kehidupan saat ini.
9. Nanda, Paula, Aviva, Felisha, Dion, dan Wyka, terima kasih telah berbagi keceriaan dan momen berharga selama satu semester, yang juga merupakan bagian besar dari perjalanan perkuliahan penulis.

Penulis menyadari, bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Semoga penelitian ini tetap bisa membawa manfaat bagi pembaca, dan bagi peningkatan ilmu pengetahuan. Sebagai penutup, penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada diri sendiri, untuk selalu percaya dapat menyelesaikan perjalanan perkuliahan ini. Semoga hal ini menjadi awal dari hal-hal baik di masa yang akan datang.

**DAFTAR ISI**

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....2

HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING.....3

HALAMAN PERSETUJUAN PANITIA SIDANG TUGAS AKHIR .....4

PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR.....5

ABSTRAK.....6

KATA PENGANTAR .....8

DAFTAR ISI.....10

DAFTAR SINGKATAN.....12

DAFTAR TABEL.....13

BAB I: PENDAHULUAN.....14

    1.1 Latar Belakang .....14

    1.2 Rumusan Masalah .....16

    1.3 Tujuan Penelitian.....16

    1.4 Kerangka Konseptual .....17

    1.5 Metode Penelitian.....29

    1.6 Sistematika Penulisan.....31

BAB II: KEABSAHAN DAN KOMPATIBILITAS KEBIJAKAN PENYELESAIAN PERKARA  
PIDANA BERBASIS KEADILAN RESTORATIF TERHADAP KEBERLANGSUNGAN SISTEM  
PERADILAN PIDANA.....32

    2.1 Keabsahan Mekanisme Penyelesaian Perkara Berbasis Keadilan Restoratif Melalui Peraturan  
    Internal Lembaga Penegak Hukum  
    .....36

|   |     |
|---|-----|
| 2.2 Kompatibilitas Peraturan Internal Lembaga Penegak Hukum Terhadap Sub Sistem Peradilan Pidana Indonesia  | 50  |
| .....   |     |
| BAB III: PERSPEKTIF NEGARA HUKUM TERHADAP FENOMENA PEMBENTUKAN MEKANISME PENYELESAIAN PERKARA PIDANA MELALUI PERATURAN INTERNAL LEMBAGA PENEGAK HUKUM | 86  |
| .....   |     |
| 3.1 Fenomena Penyusunan Kebijakan Internal Lembaga Penegak Hukum Berdasarkan Perspektif Negara Hukum ( <i>rule of law</i> )                           | 86  |
| .....   |     |
| BAB IV: PENUTUP   | 98  |
| .....   |     |
| 2.1 Kesimpulan  | 98  |
| .....   |     |
| 2.2 Saran   | 99  |
| .....   |     |
| DAFTAR PUSTAKA  | 101 |
| .....   |     |
| LAMPIRAN  | 106 |
| .....   |     |

## DAFTAR SINGKATAN

|                |  |
|----------------|--|
| Bareskrim      | : Badan Reserse Kriminal   |
| Binmas         | : Pembinaan Masyarakat   |
| Dirjen Badilum | : Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum                                   |
| KUHP           | : Kitab Undang-Undang Hukum Pidana   |
| KUHAP          | : Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana                                     |
| Lapas          | : Lembaga Pemasyarakatan   |
| Polri          | : Kepolisian Negara Republik Indonesia                                       |
| Pusiknas       | : Pusat Informasi Kriminal Nasional  |
| RISE           | : <i>Re-Integrative Shaming Experiments</i>                                  |
| RO             | : <i>Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie</i> |
| RPJMN          | : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional                               |
| SE             | : Surat Edaran   |
| SK             | : Surat Keputusan  |
| SKPP           | : Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan                                     |
| SPDP           | : Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan                                  |
| SP3            | : Surat Perintah Penghentian Penyidikan                                      |
| UNODC          | : United Nations Office on Drugs and Crime                                   |
| VIP            | : <i>Victim Impact Panel</i>   |

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbedaan Penghentian Penuntutan dengan Penyampingan Perkara.....19

Tabel 2. Daftar Peraturan yang Mengatur Penerapan Keadilan Restoratif.....32

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 memiliki tujuh agenda pembangunan. Salah satunya adalah agenda memperkuat stabilitas Polhukhankam dan transformasi pelayanan publik. Sebagai upaya mewujudkan agenda tersebut, telah disusun beberapa isu strategis yang salah satunya adalah penegakan hukum nasional yang berupaya untuk memperkuat dan memperbaiki dimensi pembangunan sistem peradilan (perdata dan pidana), dengan menggunakan pendekatan konsep keadilan restoratif dalam memperbaiki sistem peradilan pidana<sup>1</sup>. Konsep keadilan restoratif diterapkan melalui optimalisasi penggunaan regulasi yang tersedia dalam peraturan perundang-undangan yang mendukung keadilan restoratif, dan optimalisasi peran lembaga adat dan lembaga terkait untuk melakukan dan mengedepankan alternatif penyelesaian sengketa<sup>2</sup>.

Konsep keadilan restoratif merupakan hal baru dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Sejak kehadiran konsep keadilan restoratif dalam RPJMN 2020-2024, mulai dibentuk sejumlah aturan internal lembaga penegakan hukum yang masing-masing mengatur mekanisme penyelesaian perkara berdasarkan keadilan restoratif. Seperti penghentian penyidikan berdasarkan keadilan restoratif dalam Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan

---

<sup>1</sup> Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.

<sup>2</sup> *Id.*

Restoratif. Di Kejaksaan, terdapat dengan Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif yang berlaku bagi beberapa jenis tindak pidana untuk dapat diselesaikan melalui penghentian penuntutan berbasis keadilan restoratif. Kebijakan serupa juga dibentuk Kejaksaan yaitu Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021 yang mengatur penghentian penuntutan melalui keadilan restoratif bagi perkara penyalahgunaan narkoba. Selain itu, Mahkamah Agung juga menerbitkan Surat Keputusan Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum (SK Badilum) Nomor 1691/DJU/SK/PS.00/12/2020 tentang Pedoman Penerapan Restorative Justice di Lingkungan Peradilan Umum.

Pembentukan masing-masing peraturan internal lembaga penegak hukum yang menerapkan keadilan restoratif juga dilatarbelakangi oleh permasalahan kelebihan kapasitas lembaga pemasyarakatan (lapas) di Indonesia. Selain itu, terdapat desakan masyarakat terhadap lembaga seperti Kepolisian dan Kejaksaan untuk menyelesaikan perkara-perkara ringan atau perkara dengan kerugian ringan melalui mekanisme alternatif penyelesaian perkara pidana. Sehingga, agenda perbaikan sistem peradilan pidana melalui penerapan keadilan restoratif dalam RPJMN 2020-2024, juga digunakan oleh lembaga penegak hukum untuk membentuk mekanisme penyelesaian perkara berdasarkan keadilan restoratif.

Sebagai suatu konsep baru dalam sistem hukum Indonesia, perlu penelitian lebih lanjut mengenai bagaimana konsep keadilan restoratif dipahami dan digunakan dalam perumusan kebijakan penegakan hukum berbasis keadilan restoratif oleh lembaga-lembaga penegak hukum. Terutama, mengingat bahwa Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) belum

mengakomodasi konsep keadilan restoratif, sehingga penerapannya dalam peraturan internal lembaga penegak hukum masih membutuhkan dasar hukum yang jelas dalam norma umum. Hal ini perlu dipastikan guna menjamin perlindungan hak-hak para pihak yang terlibat dalam proses, menjamin kepastian hukum, serta menghasilkan hasil yang optimal dalam upaya perbaikan kualitas penegakan hukum.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Sejak dikembangkannya konsep penegakan hukum berbasis keadilan restoratif dalam RPJMN 2020-2024, terbit beberapa kebijakan internal lembaga penegak hukum yang menggunakan konsep keadilan restoratif dalam kebijakannya. Diantaranya seperti kebijakan penghentian penyidikan dan penghentian penuntutan berbasis keadilan restoratif. Hal ini, di sisi lain, berpotensi menimbulkan konsekuensi dan kompleksitas terhadap sistem peradilan pidana Indonesia. Oleh sebab itu, telah dirumuskan dua pertanyaan penelitian untuk mengulas hal tersebut, yaitu:

- a. Bagaimana keabsahan dan kompatibilitas kebijakan keadilan restoratif yang dikembangkan oleh lembaga penegakan hukum di Indonesia terhadap keberlangsungan sistem peradilan pidana?
- b. Bagaimana fenomena penyusunan kebijakan penyelesaian perkara berbasis keadilan restoratif dalam berbagai peraturan internal yang dimiliki penegakan hukum dapat dijelaskan dengan menggunakan perspektif konsep negara hukum (*rule of law*)?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dasar hukum dan kompatibilitas mekanisme penyelesaian perkara berbasis keadilan restoratif yang dibentuk dalam



peraturan-peraturan internal lembaga penegak hukum. Peneliti ingin menganalisis dasar hukum dan kewenangan pembentukan peraturan berbasis keadilan restoratif melalui peraturan internal lembaga penegak hukum dan meninjau kompatibilitasnya dengan sub sistem peradilan pidana Indonesia. Hal ini dilakukan untuk melihat arah reorientasi kebijakan penegakan hukum pidana di Indonesia.

## 1.4. Kerangka Konseptual

### 1.4.1. Penghentian Penuntutan dalam Hukum Acara Pidana

Sistem hukum acara pidana Indonesia berkembang seiring dengan peralihan penggunaan prinsip-prinsip yang dianut di dalamnya. Seperti dalam hal penuntutan, dikenal asas oportunitas dan asas legalitas. Asas oportunitas atau asas kebijaksanaan menuntut (*discretionary prosecution*) memberikan jaksa kebebasan dalam memutuskan untuk menuntut atau tidak menuntut suatu perkara pidana, sekalipun seorang tersangka menurut pemeriksaan penyidikan cukup bersalah, dan dapat dijatuhi hukuman, apabila menurut jaksa akan lebih bermanfaat bagi kepentingan umum jika perkara tersebut tidak diperiksa di persidangan, maka perkara tersebut dapat dikesampingkan<sup>3</sup>. Di Indonesia, asas ini diberlakukan melalui kewenangan Jaksa Agung untuk melakukan penyampingan perkara demi kepentingan umum, atau dikenal dengan istilah *seponering* yang pertama kali diberlakukan berdasarkan pasal 179 RO (*Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie*)<sup>4</sup>. Saat ini, kewenangan untuk melakukan *seponering*

---

<sup>3</sup> M. Yahya Harahap, Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm. 36-37.

<sup>4</sup> Pasal 179 RO (*Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie*) mengatur mengenai pemberian kewenangan bagi *Hooggerichtshof* untuk memberikan perintah kepada Pokrol Jenderal dalam melakukan penuntutan

diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Negara Republik Indonesia.

Sebaliknya, terdapat asas kewajiban menuntut (*mandatory prosecution*) atau asas legalitas. Dalam penerapan asas ini, jaksa hampir selalu akan menuntut perkara ke pengadilan untuk diadili oleh hakim, atau untuk meminta hakim untuk mengesampingkannya<sup>5</sup>. Konsep negara hukum dan supremasi hukum merupakan landasan asas legalitas yang meletakkan setiap tindakan penegakan hukum berjalan di bawah ketentuan konstitusi, undang-undang, dan rasa keadilan yang hidup di tengah masyarakat, dimana hal ini bertolak belakang dengan asas oportunitas<sup>6</sup>.

Sejak terbitnya KUHAP asas yang digunakan dalam penuntutan di Indonesia bergeser kepada asas legalitas. Hal ini tercermin dari ketentuan Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP yang dihubungkan dengan Pasal 14 KUHAP, bahwa bagi semua perkara yang memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh hukum, penuntut umum harus menuntutnya di muka pengadilan. Kecuali terdapat cukup bukti bahwa peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkaranya ditutup demi hukum. Pasal 14 huruf h KUHAP hanya memberi wewenang kepada penuntut umum untuk menutup suatu perkara dengan alasan “demi kepentingan hukum” dan bukan “demi kepentingan umum”<sup>7</sup>.

---

dan/atau tidak melakukan penuntutan apabila terdapat alasan-alasan tentang itu sebagaimana diatur dalam ayat (1) Pasal 179 RO, kecuali jika penuntutan oleh Gubernur Jenderal dengan perintah tertulis akan dicegah.

<sup>5</sup> Andi Hamzah, *Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pelaksanaan Asas Oportunitas dalam Hukum Acara Pidana*, (Jakarta: BPHN, 2006), hlm. 45.

<sup>6</sup> Harahap, *supra note 3*, hlm. 36.

<sup>7</sup> *Id.*, hlm. 37.

Andi Hamzah melihat adanya dualisme dan pertentangan asas dalam KUHAP. Di satu sisi, KUHAP mengakui penggunaan asas legalitas secara tegas, namun di sisi lain, KUHAP juga tetap mengakui eksistensi asas oportunitas dengan memberikan jaksa kewenangan melakukan *seponeering* dalam Undang-Undang Kejaksaan melalui Buku Pedoman Pelaksanaan KUHAP<sup>8</sup>. Secara garis besar, penghentian penuntutan dalam KUHAP dengan *seponeering* adalah sebagai berikut<sup>9</sup>:

Tabel 1. Perbedaan Penghentian Penuntutan dengan Penyampingan Perkara

|        | <b>Penghentian Penuntutan</b><br>(Pasal 104 ayat (2) KUHAP)  | <b>Penyampingan Perkara Demi Kepentingan Umum (<i>Seponeering</i>)</b><br>(Pasal 35 huruf C Undang-undang Kejaksaan)  |
|--------|--|---|
| Alasan | Didasarkan pada kepentingan hukum, yaitu diantaranya: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Perkara tidak cukup bukti;</li> <li>b. Tindakan terdakwa bukan merupakan tindak pidana;</li> <li>c. Perkara ditutup demi hukum, yaitu antara lain</li> </ol> | Perkara alasan dan cukup bukti namun sengaja dikesampingkan demi kepentingan umum. Berdasarkan penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan, yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah “kepentingan bangsa dan negara |

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> Harahap, *supra note 3*.

|                                  |   |   |
|----------------------------------|---|---|
|                                  | karena<br>tersangka/terdakwa<br>meninggal dunia, alasan<br><i>nebis in idem</i> , perkara<br>daluwarsa. | dan/atau kepentingan masyarakat<br>luas.” |
| Kewenangan                       | Penuntut Umum   | Jaksa Agung                               |
| Produk<br>Hukum                  | Surat Ketetapan Penghentian<br>Penuntutan (SKPP)  | Surat Keputusan Jaksa Agung               |
| Upaya<br>hukum                   | Praperadilan  | Bukan objek praperadilan                  |
| Penuntutan<br>kembali<br>perkara | Perkara dapat dibuka kembali<br>jika ditemukan alasan baru.   | Perkara tidak dapat dibuka kembali.       |

Dualisme penggunaan asas dalam penuntutan melahirkan pemikiran bahwa sistem penyelesaian perkara pidana hanya dapat dilakukan melalui lembaga pengadilan yang mengakibatkan pada masalah penumpukan perkara dan beban kerja jaksa dan hakim<sup>10</sup>. Hal ini lebih lanjut mengakibatkan persepsi seolah-olah Kejaksaan Indonesia menganut asas kewajiban menuntut (*mandatory prosecution*). Di sisi lain, terkadang masyarakat menilai penuntutan yang dilakukan oleh jaksa

<sup>10</sup> Bambang Waluyo, *Desain Fungsi Kejaksaan Pada Restorative Justice*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 12

kurang tepat karena alasan kerugian korban yang terlalu kecil atau anggapan masyarakat bahwa tidak semua pelaku layak untuk diproses ke pengadilan<sup>11</sup>.

Gagasan penyelesaian perkara di luar pengadilan (*out of court settlement*) mulai muncul untuk menyelesaikan perkara-perkara yang dapat diselesaikan di luar pengadilan. Lilik Mulyadi berpendapat bahwa mediasi penal belum banyak dikenal dalam dimensi hukum negara (*ius constitutum*) dan dalam tataran undang-undang tidak dikenal dalam sistem peradilan pidana. Akan tetapi, mekanisme ini dikenal di tataran di bawah undang-undang melalui diskresi penuntut umum dan bersifat parsial<sup>12</sup>. Dengan demikian, hingga saat ini terbuka kesempatan untuk penyelesaian perkara di luar pengadilan, namun kewenangan untuk melakukan mekanisme tersebut serta dasar hukum yang tersedia masih terbatas.

#### 1.4.2. Keadilan Restoratif

Konsep keadilan restoratif telah berkembang sejak tahun 1970 sebagai suatu cara dalam merespons kejahatan. Perumusan definisi absolut tentang keadilan restoratif telah lama diperdebatkan sejalan dengan perkembangannya sebagai konsep dan dalam praktik<sup>13</sup>. Kritik Miller, Gibson, dan Byrd tentang keadilan restoratif berkaitan dengan kekurangan dari sistem peradilan pidana Amerika Serikat yang bersifat retributif dan seringkali tidak efektif<sup>14</sup>. Di antara berbagai definisi yang berkembang, terdapat dua definisi berbeda yang umum digunakan,

---

<sup>11</sup> *Id.*

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> Masahiro Suzuki dan Hennessey Hayes, *Current Debates over Restorative Justice: Concept, Definition and Practice*, Prison Service Journal, Issue 228, (Oktober 2016): 4-8.

<sup>14</sup> Jung Jin Choi, et.al., *Review of research on victims' experiences in restorative justice: Implications for youth justice*, Children and Youth Services Review, Vol. 34, Issue 1, (2021): 35-42, ISSN 0190-7409, <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2011.08.011>.

yaitu definisi murni (*purist*) yaitu proses kolektif antara pihak yang berkepentingan untuk menemukan cara penanganan akibat dan implikasinya di masa depan<sup>15</sup>, dan maksimalis (*maximalist*) yang berbicara tentang segala tindakan yang berorientasi pada keadilan dengan memperbaiki kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan<sup>16</sup>.

Keadilan restoratif didasarkan pada ide bahwa kejahatan dipandang sebagai pelanggaran terhadap individu dan hubungan interpersonal, dengan memandang bahwa suatu tindakan pelanggaran akan menciptakan kewajiban yang menjadi tanggung jawab utama pelaku untuk memulihkan kerugian yang timbul akibat kejahatan yang dilakukannya.<sup>17</sup> Masyarakat, di sisi lain, juga dimungkinkan untuk memiliki tanggung jawab atas situasi yang menyebabkan atau mendorong kejahatan, namun dalam proses pencarian keadilan tetap harus melibatkan korban<sup>18</sup>.

Daly mendefinisikan keadilan restoratif sebagai mekanisme peradilan kontemporer untuk menangani kejahatan, sengketa, dan konflik masyarakat yang terbatas dan mekanismenya adalah pertemuan individu yang terkena dampak, difasilitasi oleh satu orang atau lebih yang tidak memihak<sup>19</sup>.

Terdapat tiga pilar utama yang menjadi fokus pendekatan keadilan restoratif. Yaitu *pertama*, kerugian dan kebutuhan<sup>20</sup>. Kerugian dari kejahatan menurut pandangan keadilan restoratif merepresentasikan empat dimensi dasar

---

<sup>15</sup> Tony F. Marshall, *Restorative Justice: An Overview*, (London: The Home Office, 1999), hlm. 5

<sup>16</sup> Suzuki dan Hayes, *supra note 13*.

<sup>17</sup> Howard Zehr dan Ali Gohar, *The Little Book of Restorative Justice*, (Intercourse: Good Books, 2002), hlm. 17.

<sup>18</sup> *Id.*, hlm. 28

<sup>19</sup> Kathleen Daly, *What Is Restorative Justice? Fresh Answers to a Vexed Question*, Victims & Offenders, Vol. 11(1), (Desember 2015): 1-21.

<sup>20</sup> Zehr dan Gohar, *supra note 17*, hlm. 21.

bahaya, yaitu bahaya terhadap korban; hubungan interpersonal; pelaku; dan masyarakat<sup>21</sup>.

*Kedua*, kewajiban yang timbul dari adanya kejahatan atau tindakan yang menimbulkan kerugian<sup>22</sup>. Tanggung jawab untuk memenuhi kewajiban utama dibebankan kepada pelaku, namun untuk mendorong agar pelaku dapat berhasil menjalankan kewajibannya, maka perlu dukungan dari masyarakat luas yang juga memiliki bagian tanggung jawab terhadap situasi yang menyebabkan atau mendorong terjadinya kejahatan.<sup>23</sup>

*Ketiga*, keterlibatan dari pemangku kepentingan. Korban dan pelaku langsung memiliki posisi sebagai pemangku kepentingan utama. Di luar lingkaran pemangku kepentingan langsung, terdapat pihak lain yang juga memiliki berbagai tingkat kepentingan dalam situasi ini, yaitu termasuk anggota keluarga, “korban sekunder” lainnya, keluarga, atau teman pelaku, atau anggota masyarakat lainnya<sup>24</sup>.

United Nations Basic Principles on the Use of Restorative Justice in Criminal Matters mendefinisikan keadilan restoratif ke dalam tiga bagian, yaitu program restoratif, hasil restoratif, dan proses restoratif, yaitu sebagai berikut<sup>25</sup>:

1. *"Restorative justice programme" means any programme that uses restorative processes or aims to achieve restorative outcomes.*

---

<sup>21</sup> Howard Zehr, *Changing Lenses: A New Focus For Crime and Justice*, (Scottsdale: Herald Press, 1990), hlm. 184

<sup>22</sup> Zehr dan Gohar, *supra note 17*, hlm. 22

<sup>23</sup> *Id.*, hlm. 28.

<sup>24</sup> *Id.*, hlm. 24.

<sup>25</sup> United Nations Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters, ECOSOC Res. 2000/14, U.N.Doc. E/2000/INF/2/Add.2 at 35 (2000).

2. *"Restorative outcome" means an agreement reached as the result of a restorative process.*
3. *"Restorative process" means any process in which the victim, the offender and/or any other individuals or community members affected by a crime actively participate together in the resolution of matters arising from the crime, often with the help of a fair and impartial third party.*

Definisi-definisi tersebut secara umum menjelaskan proses melibatkan para pihak yang berkepentingan dalam suatu perkara untuk bersama-sama mencari kesepakatan untuk mencapai hasil restoratif sebagai upaya penyelesaian masalah yang timbul dari kejahatan.

Selama 50 tahun perkembangan keadilan restoratif, belum terdapat definisi absolut yang dapat mendefinisikan keadilan restoratif. Gavrielides kemudian berpendapat bahwa pembentukan definisi konsensual bukanlah jawaban atas ambiguitas konsep keadilan restoratif yang bersifat multidimensi<sup>26</sup>. Serta, inkonsistensi penggunaan dan pemahaman keadilan restoratif telah mengakibatkan kurangnya kampanye terorganisasi yang dapat menempatkan konsep ini ke dalam kebijakan peradilan pidana secara lebih cepat<sup>27</sup>. Pada akhirnya, hal ini mengarah kepada perlunya penelitian dan analisis lanjutan untuk menemukan keseimbangan dalam gerakan dan berbagai kepentingan profesional konsep keadilan restoratif. Sebagaimana pendapat Braithwaite dan Strang yang memandang keadilan restoratif

---

<sup>26</sup> Theo Gavrielides, *Restorative justice—the perplexing concept: Conceptual fault-lines and power battles within the restorative justice movement*, *Criminology & Criminal Justice*, Vol. 8(2): 165-183. DOI: 10.1177/1748895808088993.

<sup>27</sup> *Id.*



bukan sebagai dikotomi proses dan hasil, melainkan sebagai sebuah kontinum perkembangan penggunaan konsep restoratif<sup>28</sup>.

Pembahasan lainnya adalah tentang apakah konsep keadilan restoratif dapat diterapkan pada jenis kejahatan tanpa korban. Upaya dalam menemukan jawaban atas pertanyaan tersebut salah satunya dilakukan melalui penelitian the Canberra Re-integrative Shaming Experiments (RISE) yang menguji kasus berkendara dalam keadaan mabuk<sup>29</sup>. Penelitian ini menemukan bahwa *reintegrative shaming* pada kejahatan tanpa korban hanya dapat dijamin terwujud apabila proses keadilan restoratif dibentuk kembali untuk memberikan dukungan moral dan dukungan masyarakat terhadap sistem peradilan pidana yang sudah ada. Keadilan restoratif yang diterapkan sebagai bentuk alternatif persidangan dipandang sama dengan mencampuradukkan kesadaran moral masyarakat dengan penilaian polisi. Sehingga banyak pelanggar yang melihat hasil kesepakatan mereka tidak berbeda dari hukuman yang dijatuhkan pengadilan<sup>30</sup>.

Dengan demikian, pendekatan yang berhasil digunakan adalah penggunaan *Victim Impact Panel* (VIP) yang dibahas oleh Rojek, Coverdill, dan Fors untuk membawa pelaku, yang dalam hal ini dilakukan terhadap pelaku berkendara dalam keadaan mabuk, dengan korban pengganti secara tidak berhadapan untuk masing-masing menceritakan kisahnya<sup>31</sup>. Mekanisme ini masih dipertanyakan apakah

---

<sup>28</sup> Suzuki dan Hayes, *supra note 13*.

<sup>29</sup> Phil Edwards, *Restorative Justice Without a Victim: RISE and The Roads Not Taken*, *British Journal of Community Justice*, Vol. 17 (1): 23-41, ISSN 1475-0279

<sup>30</sup> *Id.*

<sup>31</sup> *Id.*

memenuhi syarat keadilan restoratif, akan tetapi setidaknya memiliki dampak sugestif terhadap residivisme<sup>32</sup>.

### 1.4.3. Konsep Negara Hukum

Sejak tahun 1990, konsep negara hukum telah menjadi pelopor dari suatu pemerintahan yang baik. Adriaan Bedner menyebutkan dua fungsi dari negara hukum<sup>33</sup>, yaitu *pertama*, untuk membatasi penggunaan kekuasaan negara yang sewenang-wenang dan tidak adil, atau dimaknai sebagai payung untuk melindungi warga negara dari kekuasaan negara; dan *kedua*, untuk melindungi harta benda dan kehidupan warga negara dari pelanggaran atau penyerangan oleh sesama warga negara. Terkait fungsi yang pertama, Stephen Holmes berpendapat bahwa pembatasan kekuasaan negara justru meningkatkan efektivitas dari kekuasaan itu sendiri<sup>34</sup>.

Kategori formal dan substantif merupakan bagian dari konsep negara hukum yang dapat digunakan untuk menilai pemenuhan syarat formal atau substantif dari penerapan konsep negara hukum. Kategori formal negara hukum secara umum membahas cara hukum diumumkan (apakah dilakukan oleh orang yang diberi wewenang), kejelasan norma yang diatur (apakah cukup jelas untuk memandu perilaku individu sehingga memungkinkan seseorang untuk merencanakan hidupnya), dan dimensi temporal norma yang berlaku (apakah itu prospektif). Untuk menilai pemenuhan kategori ini terdapat beberapa elemen

---

<sup>32</sup> *Id.*

<sup>33</sup> Adriaan Bedner, *An Elementary Approach to the Rule of Law*, Hague Journal on the Rule of Law, 2:48-74 (2010), hlm. 50-51, DOI:10.1017/S1876404510100037

<sup>34</sup> *Id.*, hlm. 51

diantaranya yaitu elemen *rule by law*, tindakan negara tunduk pada hukum, legalitas formal, dan demokrasi yang saling berkaitan<sup>35</sup> terutama dengan elemen legalitas formal<sup>36</sup>. Sehingga, bagaimanapun kategori formal tidak berusaha menilai isi aktual dari hukum itu sendiri, atau menilai baik buruknya hukum, selama ketentuan-ketentuan formal dari negara hukum itu sendiri terpenuhi<sup>37</sup>. Namun, di sisi lain keberadaan persyaratan prosedural juga memiliki fungsi moral dalam melindungi dari kesewenangan.

Kategori substantif negara hukum, di sisi lain, berusaha melampaui kategori formal namun juga menerima bahwa negara hukum memiliki atribut-atribut formal. Kategori substantif ingin membawa doktrin tersebut lebih jauh dimana negara hukum dijadikan landasan bagi pemenuhan hak substantif yang juga berfungsi untuk membedakan hukum yang “baik” yaitu yang memenuhi hak substantif, dan hukum yang “buruk” yaitu yang tidak memenuhi hak tersebut<sup>38</sup>. Sama halnya seperti kategori formal, hal ini dapat dinilai melalui pemenuhan elemen-elemen seperti diantaranya subordinasi hukum, perlindungan hak dan kebebasan individu, dan hak asasi manusia yang juga saling berkaitan<sup>39</sup>. Terlepas dari perbedaan antara

---

<sup>35</sup> Elemen *rule by law* perlu dipenuhi sebagai langkah pertama dalam menuju legitimasi pemerintahan yang rasional. Pemenuhan elemen tersebut berjalan bersamaan dengan elemen tindakan negara tunduk pada hukum, yang membicarakan tentang tindakan pemerintah harus dilakukan melalui undang-undang. Kedua elemen ini, di sisi lain, tidak memiliki arti tanpa adanya elemen legalitas formal yang merupakan intuisi dasar dimana hukum harus prospektif. Di samping ketiga elemen tersebut terdapat elemen demokrasi yang menambah elemen substantif dalam persyaratan formal. Tanpa legalitas formal, demokrasi dapat diabaikan, dan sebaliknya tanpa demokrasi, legalitas formal kehilangan legitimasinya. Sebab, isi hukum belum ditentukan dengan cara yang sah.

<sup>36</sup> Brian Tamanaha, *On the Rule of Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), hlm. 91-92.

<sup>37</sup> *Id.*

<sup>38</sup> *Id.*, hlm. 92.

<sup>39</sup> Dalam hal ini kategori substantif melihat sebaik apapun unsur prosedural, hal itu tidak dapat menjamin hasil yang substantif. Sehingga diperlukan elemen subordinasi hukum dan interpretasinya terhadap prinsip dasar keadilan. Unsur paling relatif dalam elemen ini ialah keadilan, moralitas, dan *due process*. Unsur-unsur ini dapat berbeda di berbagai negara dengan memerlukan interpretasi kontekstual. Hak asasi manusia merupakan elemen yang mendukung berjalannya negara hukum secara efektif melalui pemenuhan hak-hak sosial dan hak-hak individu untuk menjaga

kedua kategori tersebut, perbedaan itu tidak harus dianggap terlalu ketat. Sebab kategori formal memiliki implikasi substantif, dan kategori substantif memuat persyaratan formal.

Brian Tamanaha lebih lanjut membagi pembahasan konsep negara hukum ke dalam tiga tema untuk dapat menghasilkan sejumlah kesimpulan informatif. *Pertama*, pemerintah dibatasi oleh hukum<sup>40</sup>. Tema ini memiliki dua pengertian berbeda yaitu pejabat harus tunduk pada hukum positif yang berlaku saat ini, dan terdapat batasan ketika pejabat pemerintah ingin mengubah undang-undang. Sehingga mereka tidak bebas untuk mengubahnya dengan atau atas nama hukum.

*Kedua*, legalitas formal yang menurut Hayek berbicara tentang supremasi hukum yang memungkinkan prediktabilitas tindakan individu dan kepastian dari bagaimana otoritas akan menggunakan kekuatan koersifnya<sup>41</sup>. Batasan dari tema ini adalah selain mengharuskan seseorang untuk melupakan tujuan kesetaraan distributif, banyak keadaan dimana legalitas formal tidak sesuai atau tidak menguntungkan secara sosial.

*Ketiga*, aturan hukum yang objektif diaplikasikan kepada subjektifitas tindakan manusia<sup>42</sup>. Hal ini diwujudkan melalui lembaga peradilan sebagai pengawal khusus hukum dan gagasan pemisahan kekuasaan yang membentuk independensi hakim.

---

integritas demokrasi. Hal ini menunjukkan bahwa aturan hukum tidak terbatas pada legalitas formal yang berbicara tentang keteraturan dan tatanan, namun juga keadilan berdasarkan pengakuan dan penerimaan penuh nilai kepribadian manusia.

<sup>40</sup> Tamanaha, *supra note 36*, hlm. 114.

<sup>41</sup> *Id*, hlm. 119.

<sup>42</sup> *Id*, hlm. 122.

## 1.5. Metode Penelitian

Metode penelitian yang akan digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan penelitian hukum normatif. Metode penelitian kualitatif digunakan untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang—oleh sejumlah individu atau sekelompok orang—dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan<sup>43</sup>. Penelitian hukum normatif, menurut Soerjono Soekanto mencakup penelitian terhadap beberapa aspek seperti terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum<sup>44</sup>.

Dalam penelitian ini penulis menganalisis taraf sinkronisasi mekanisme penyelesaian perkara yang tersedia dalam peraturan perundang-undangan untuk melihat kesesuaian mekanisme penyelesaian perkara berdasarkan keadilan restoratif yang dibentuk dalam peraturan internal lembaga penegak hukum dengan peraturan lainnya yang mengatur tentang mekanisme penyelesaian perkara dan dengan konsep keadilan restoratif. Oleh sebab itu, penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang menggunakan berbagai aturan hukum sebagai fokus sekaligus tema sentral penelitian<sup>45</sup>, dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) yang akan menggunakan konsep-konsep dalam hukum pidana, hukum acara pidana, dan konsep dalam ppidanaan.

Metode pengumpulan data yang digunakan penulis terdiri dari studi dokumen, bahan pustaka, dan wawancara. Penulis menggunakan data primer yang diperoleh melalui wawancara dengan Jaksa Fungsional pada sekretariat Jaksa Agung Muda Tindak Pidana

---

<sup>43</sup> John W. Creswell, *Research Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 3

<sup>44</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1986), hlm. 51.

<sup>45</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 302

Umum, Erni Mustikasari, dan Kepala Pusat Informasi Kriminal Nasional Bareskrim Polri, Heru Dwi Pratondo, serta data sekunder yang diperoleh melalui studi dokumen, dan kajian pustaka, seperti buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, artikel, serta bahan literatur lainnya untuk kemudian dianalisis dengan teori dan asas-asas hukum yang berlaku.

## **1.6. Sistematika Penulisan**

### **Bab 1: Pendahuluan**

Bab ini berisi uraian tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, uraian kerangka konseptual, penjelasan metode penelitian yang akan digunakan, dan sistematika penulisan penelitian.

### **Bab 2: Keabsahan dan Kompatibilitas Kebijakan Berbasis Keadilan Restoratif Penyelesaian Perkara Pidana terhadap Keberlangsungan Sistem Peradilan Pidana.**

Bab ini mengidentifikasi dasar hukum dan kewenangan lembaga penegak hukum dalam membentuk kebijakan penyelesaian perkara pidana berdasarkan konsep keadilan restoratif melalui peraturan internal, yang dianalisis dengan konsep keadilan restoratif kompatibilitasnya dengan sub sistem peradilan pidana Indonesia.

### **Bab 3: Perspektif Negara Hukum Terhadap Fenomena Pembentukan Mekanisme Penyelesaian Perkara Pidana Melalui Peraturan Internal Lembaga Penegak Hukum.**

Bab ini menguraikan hasil temuan wawancara dengan narasumber dalam penelitian ini, dan dianalisis menggunakan konsep negara hukum untuk menemukan perspektif negara hukum terhadap fenomena pembentukan mekanisme penyelesaian perkara berdasarkan keadilan restoratif dalam peraturan internal lembaga penegak hukum.

### **Bab 4: Penutup.**

Bab ini terdiri dari pemaparan kesimpulan penelitian dan memberikan saran.