

**INKONSISTENSI PENGATURAN KEADILAN RESTORATIF
DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA DI INDONESIA**
*INCONSISTENCY OF RESTORATIVE JUSTICE REGULATIONS IN THE
CRIMINAL JUSTICE SYSTEM IN INDONESIA*

Wido Bhernard Gabriel Sihombing

Universitas Sumatera Utara

How to cite:

Sihombing, Wido Bhernard Gabriel. *Inkonsistensi Pengaturan Keadilan Restoratif dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*. Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.7 (2025).

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengetahui pengaturan keadilan restoratif dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif bersifat deskriptif analitis dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif dan penarikan kesimpulan secara deduktif. Berdasarkan hasil penelitian, pengaturan keadilan restoratif dalam sistem peradilan pidana Indonesia telah diatur dalam berbagai instrumen hukum seperti UU SPPA, KUHP 2023, serta peraturan dari Kepolisian, Kejaksaan, dan Mahkamah Agung. Namun, secara normatif, pengaturan tersebut masih bersifat sektoral dan belum terintegrasi, sehingga menimbulkan inkonsistensi norma dan prosedur antar lembaga penegak hukum serta berpotensi melanggar prinsip kepastian hukum.

Kata Kunci: **Inkonsistensi Regulasi, Keadilan Restoratif, Sinkronisasi Hukum, Sistem Peradilan Pidana**

ABSTRACT

Restorative justice in Indonesia is regulated differently by the Police, the Prosecutor's Office, and the Supreme Court without synchronization, resulting in inconsistent norms. This has an impact on implementation that is not in line with the criminal justice system, because case resolution is still carried out partially according to the rules of each institution. This study aims to analyze and determine the regulation of restorative justice in the current Indonesian criminal justice system; analyze inconsistencies in the regulation of restorative justice in Indonesia; and analyze steps that can be taken to overcome the inconsistency of restorative justice regulations in the criminal justice system in Indonesia. This study uses a normative legal research method that is descriptive analytical with a statutory approach and a conceptual approach. The data used are secondary data including primary, secondary, and tertiary legal materials obtained using literature study and document study techniques. The data collected are analyzed qualitatively and conclusions are drawn deductively. Based on the results of the study, the regulation of restorative justice in the Indonesian criminal justice system has been regulated in various legal instruments such as the SPPA Law, the 2023 Criminal Code, as well as regulations from the Police, Prosecutor's Office,

and the Supreme Court. However, normatively, the regulation is still sectoral and not yet integrated, thus causing inconsistencies in norms and procedures between law enforcement agencies and potentially violating the principle of legal certainty. To overcome this, an integrated legal umbrella is needed that binds across sectors, synchronization of regulations, changes in the implementation mechanism that are integrated and oriented towards victim recovery, as well as strengthening coordination, supervision, apparatus capacity, and ongoing public socialization.

Keywords: *Regulatory Inconsistency, Restorative Justice, Legal Synchronization, Criminal Justice System.*

A. PENDAHULUAN

Pendekatan pemidanaan retributif sering dikritik karena terlalu berfokus pada pembalasan tanpa memberikan manfaat konstruktif bagi pelaku dan masyarakat. Teori ini cenderung belum mencerminkan keadilan secara utuh, karena lebih menitikberatkan pada penghukuman berat sebagai balasan setimpal atas tindakan pelaku, dengan harapan memberikan efek jera. Dalam sistem ini, kejahatan dipandang sebagai pelanggaran terhadap negara, sehingga negara dianggap sebagai korban utama, sementara korban sebenarnya sering kali kurang dilibatkan dalam proses peradilan.¹

Berdasarkan kritik tersebut, pendekatan terhadap hukuman bagi pelanggar hukum mulai beralih, pemidanaan terhadap pelanggar atau penjahat tidak lagi hanya difokuskan untuk mencapai manfaat tertentu atau sebagai upaya pencegahan terhadap tindak pidana di masa mendatang. Pemidanaan juga diarahkan pada pemulihan keadaan yang rusak akibat kejahatan. Saat ini, terdapat beberapa regulasi terkait keadilan restoratif, seperti Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif, Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, Pedoman Jaksa Agung No.18 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Penanganan perkara Tindak Pidana Narkotika Melalui Rehabilitasi dengan Pendekatan Keadilan Restoratif Sebagai Pelaksanaan Asas *Dominus Litis* Jaksa, dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pedoman Mengadili Perkara Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif. Namun, regulasi ini masih bersifat sektoral dan diatur secara parsial oleh masing-masing institusi dalam tahapan pemeriksaan perkara.

¹ Simanjuntak, Jean Calvin, *Restorative Justice: Metamorfosa Kearifan Lokal Indonesia*, Rajawali Press, Depok, 2023, p.14.

Penelitian terdahulu Maria Sri Iswari (2020) tentang Keadilan Restorative Justice; Penanganan Anak yang Berhadapan dengan Hukum (ABH) dalam Perspektif Kesejahteraan Sosial (Penelitian ini untuk mengetahui mengenai penerapan restorative justice dalam UU No 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, mengenai perspektif restorative justice menurut kesejahteraan sosial dan peranan Kementerian Sosial dalam penanganannya) menunjukkan bahwa Penerapan restorative justice secara konsisten oleh aparat penegak hukum dalam penyelesaian masalah perkara anak yang berhadapan dengan hukum diyakini akan memberikan perlindungan terhadap ABH. Kendala dalam penerapan restorative justice dipengaruhi oleh faktor struktur hukum, yaitu kurangnya sumber daya manusia dan belum maksimalnya koordinasi yang dilakukan oleh instansi terkait dan lembaga penegak hukum.

Selanjutnya penelitian oleh Muhammad Ansori Lubis dan Syawal Army Siregar (2020) tentang Restorative Justice Sebagai Model Perlindungan Terhadap Anak yang Berhadapan dengan Hukum menunjukkan bahwa peradilan model restorative berangkat dari asumsi bahwa anggapan atau reaksi terhadap perilaku delikueni anak tidak efektif tanpa adanya kerja sama dengan keterlibatan korban, pelaku dan masyarakat. Prinsip yang menjadi dasar adalah bahwa keadilan paling baik terlayani apabila setiap pihak menerima perhatian secara adil dan seimbang. Model keadilan restoratif ialah upaya pemulihan hubungan pelaku dan korban, restorative justice hakikatnya sangat sesuai dengan nilai-nilai dasar Pancasila.

Penelitian oleh Muhammad Aenur Roshid dan Dwi (2022) Implementasi Restorative Justice Melalui Upaya Rehabilitasi dan Reintegrasi Sosial Bagi Anak yang Berkonflik dengan Hukum (Penelitian ini untuk mengetahui implementasi keadilan restoratif (restorative justice) bagi ABH yang diatur dalam UU No 11 Tahun 2012 tentang system peradilan anak dan Permensos No 26 Tahun 2018 tentang Rehabilitasi dan Reintegrasi sosial bagi ABH yang dilaksanakan di Yayasan Bengkel Jiwa). Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa ABH yang diterima berbasis pada titipam kepolisian atau kejaksaan sekaligus juga sebagai tempat menjalin putusan pengadilan yang ditetapkan hakim. Rehabilitasi dan reintegrasi sosial merupakan perwujudan model keadilan restoratif yang dijalankan melalui mekanisme diversi.

Berdasarkan konsep sistem peradilan pidana terpadu, di mana masing-masing subsistem (kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan) saling bergantung, keberhasilan di satu tahapan akan memengaruhi tahapan lainnya. Oleh karena itu, penyelesaian perkara pidana dengan prinsip keadilan restoratif perlu dilakukan secara terpadu. Keberhasilan dalam tahapan seperti perdamaian saat penyidikan, penghentian penuntutan, atau penghentian pemeriksaan di pengadilan, harus dilihat sebagai pencapaian bersama seluruh komponen sistem peradilan pidana.² Namun, apabila tidak demikian, maka akan berpotensi berdampak pada terhambatnya implementasi keadilan restoratif secara efektif, yang dapat menyebabkan ketidaksesuaian antara kebijakan dan praktik penegakan hukum, serta mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap sistem peradilan pidana.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, penelitian ini menarik untuk dilakukan untuk mengevaluasi masih terdapat inkonsistensi pengaturan dan penerapan keadilan restoratif dalam sistem peradilan pidana Indonesia, yang dapat menghambat fokus utama dari prinsip keadilan restoratif itu sendiri. Fragmentasi dalam regulasi dan perbedaan persepsi antar institusi penegak hukum berpotensi menimbulkan inkonsistensi dalam penerapan prinsip-prinsip keadilan restoratif, dan akan berdampak pada kurangnya keberhasilan dalam pemulihan korban, serta hilangnya kepercayaan publik terhadap efektivitas sistem peradilan pidana Indonesia. Oleh karena itu penelitian ini diharapkan dapat mendiskusikan hal tersebut dalam bentuk tesis yang berjudul “Inkonsistensi Pengaturan Keadilan Restoratif dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia”. Dengan focus pembahasan terkait Bagaimana pengaturan keadilan restoratif dalam sistem peradilan pidana Indonesia saat ini? Apa saja inkonsistensi dalam pengaturan keadilan restoratif di Indonesia? dan Bagaimana langkah-langkah yang dapat dilakukan untuk mengatasi inkonsistensi pengaturan keadilan restoratif dalam sistem peradilan pidana di Indonesia?

² Achmad Budi Waskito, *Implementasi Sistem Peradilan Pidana dalam Perspektif Integrasi*, Jurnal Daulat Hukum, Vol.1, No.1 (2018), p.288.

B. PEMBAHASAN

1. Pengaturan Keadilan Restoratif dalam Sistem Peradilan Pidana Nasional

Pengaturan keadilan restoratif dalam sistem peradilan pidana Indonesia saat ini tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan penegak hukum. Berikut ini akan dipaparkan pengaturan keadilan restoratif dalam berbagai instrumen hukum tersebut, mulai dari bagaimana peraturan-peraturan tersebut mengatur mekanisme penerapan keadilan restoratif, mencerminkan prinsip-prinsip keadilan restoratif melalui prosedur, aktor yang terlibat, serta batasan penerapannya, hingga dianalisis lebih lanjut kesesuaiannya dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut teori perundang-undangan.

a. Keadilan Restoratif dalam UU Sistem Peradilan Pidana Anak (UU SPPA) 2012 UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak merupakan undang-undang pertama di Indonesia yang secara eksplisit mengadopsi konsep keadilan restoratif³ UU SPPA memperkenalkan istilah anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) dan mekanisme diversifikasi, yakni pengalihan penyelesaian perkara anak dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan pidana. Diversifikasi diwajibkan diupayakan pada semua tahap – penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan, untuk anak yang diduga melakukan tindak pidana, dengan syarat, dimana ancaman hukuman bagi tindak pidana tersebut di bawah 7 tahun penjara dan bukan pengulangan tindak pidana. Ketentuan ini bertujuan menghindarkan dan menjauhkan anak dari proses peradilan formal serta sanksi pidana yang merampas kemerdekaannya, sejalan dengan tujuan RJ untuk memulihkan pelaku dan korban daripada semata-mata menghukum. Ketentuan UU SPPA ini menegaskan komitmen hukum nasional untuk mengedepankan *restorative justice* pada kasus anak, dengan prosedur dan aktor yang mencerminkan nilai RJ (musyawarah, pemulihan korban, pertanggungjawaban pelaku anak secara informal).

³ Novianti, dkk., *Sistem Peradilan Pidana Anak: Peradilan untuk Keadilan Restoratif*, P3DI, Jakarta, 2015, p.1.

- b. Keadilan Restoratif dalam KUHP Nasional (UU No. 1 Tahun 2023)
KUHP baru (UU No. 1 Tahun 2023) merupakan kodifikasi hukum pidana nasional yang diharapkan membawa paradigma baru, termasuk memasukkan nilai-nilai keadilan korektif dan keadilan restoratif. Secara eksplisit, KUHP 2023 tidak mencantumkan istilah “keadilan restoratif” di dalam batang tubuh pasal-pasal⁴. Namun, secara substantif terdapat sejumlah pengaturan baru yang berorientasi pada tujuan restoratif atau hasil pemulihan bagi korban.
- c. Pertama, KUHP 2023 mengatur pidana tambahan berupa kewajiban pembayaran ganti rugi (restitusi) kepada korban atau ahli waris korban oleh terpidana. Ketentuan ini memungkinkan hakim, selain menjatuhkan pidana pokok, untuk mewajibkan pelaku memulihkan kerugian korban secara finansial. Pidana tambahan restitusi ini sejalan dengan *restorative outcome* yang menitikberatkan pemulihan kerugian nyata korban sebagai bagian dari keadilan restoratif. Bahkan, KUHP 2023 mengatur teknis pelaksanaan pidana ganti rugi ini (misalnya boleh diangsur; harta terpidana bisa disita/lelang jika tidak membayar dalam waktu yang ditentukan)⁵. Hal ini menunjukkan legislator berusaha memastikan pelaku benar-benar bertanggung jawab memulihkan keadaan korban.
- d. Pengaturan *Restorative Justice* oleh Kepolisian – Perpol No. 8 Tahun 2021 Pada level penegak hukum, Kepolisian RI menerbitkan Peraturan Kepolisian No. 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif. Perpol 8/2021 inilah landasan bagi Polri untuk menerapkan RJ dalam tahap penyelidikan/penyidikan. Di dalam Perpol ini, RJ ditegaskan sebagai alternatif penyelesaian perkara pidana di luar persidangan yang menekankan musyawarah antara pelaku dan korban. Pasal 1 ayat (3) Perpol 8/2021 mendefinisikan keadilan restoratif mirip dengan UU SPPA, yakni “penyelesaian tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku dan korban,

⁴ Aisyah Assyifa, dkk. *Asesmen Peraturan Internal Lembaga Penegak Hukum tentang Keadilan Restoratif terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Indonesia Judicial Research Society, Jakarta, 2024, p.19.

⁵ *Ibid.*.

tokoh masyarakat/adat/agama, dan pihak berkepentingan lainnya untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil melalui perdamaian dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula”. Definisi ini jelas mencerminkan prinsip-prinsip RJ: partisipasi sukarela semua pihak terdampak, dialog untuk mencapai kesepakatan perdamaian, dan prioritas pada pemulihan daripada pembalasan.

2. Pengaturan *Restorative Justice* oleh Kejaksaan – Perja No. 15 Tahun 2020 dan Pedoman Jaksa Agung No. 18 Tahun 2021

a. Peraturan Jaksa Agung (Perja) No. 15 Tahun 2020

Kejaksaan RI mengeluarkan Perja 15/2020 sebagai pedoman penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif. Aturan ini memberikan landasan bagi jaksa penuntut umum (JPU) untuk tidak melanjutkan perkara ke penuntutan/pengadilan jika tercapai kesepakatan damai antara pelaku dan korban, dengan sejumlah kriteria tertentu. Syarat-syarat penerapan RJ versi Kejaksaan mirip dengan kepolisian, antara lain: tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana (bukan residivis), ancaman pidana terhadap pasal yang dilanggar maksimal 5 tahun penjara, nilai kerugian materiil yang ditimbulkan relatif kecil (dalam praktik disebutkan tidak lebih dari Rp2,5 juta), tidak ada korban luka berat atau hal yang menimbulkan keresahan publik serius, serta tentu adanya kesepakatan perdamaian yang tulus antara pelaku dan korban. Seluruh persyaratan tersebut harus dipenuhi dan didokumentasikan, misalnya dengan berita acara kesepakatan perdamaian yang ditandatangani para pihak sebagai dasar untuk menerbitkan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKP2) oleh Kejaksaan.⁶

Dalam praktik, Kejaksaan telah menerapkan RJ pada berbagai kasus ringan seperti penganiayaan ringan, pencurian sederhana, dsb., dengan mengacu Perja 15/2020. Contohnya, Kejari Tangerang menghentikan penuntutan kasus penganiayaan ringan setelah korban dan pelaku berdamai, pelaku mengganti kerugian Rp2,4 juta, korban hanya luka ringan, dan pelaku bukan residivis. Prinsip RJ sangat tampak, yaitu:

⁶ Aisyah Assyifa, *Op.Cit.*, p.14.

jaksa mengedepankan musyawarah dan mufakat (mediasi penal di *Rumah RJ* Kejaksaan), agar tidak semua perkara berakhir di meja hijau.⁷ Ketika syarat terpenuhi, jaksa menilai penghentian penuntutan demi RJ lebih berkeadilan dan bermanfaat (pelaku tidak dipenjara, korban mendapat pemulihan, hubungan sosial pulih). Namun, sama halnya dengan kepolisian, penerapan RJ di kejaksaan dibatasi untuk kasus-kasus tertentu (delik ringan, kerugian kecil, tanpa korban jiwa, bukan kejahatan serius). Kejaksaan tidak akan menerapkan RJ untuk perkara yang oleh undang-undang dilarang penyelesaiannya di luar pengadilan, misalnya korupsi, terorisme, atau kekerasan seksual berat. Perja 15/2020 menekankan bahwa keadilan restoratif tidak menghapus pertanggungjawaban pidana pelaku, melainkan bentuk penghentian kasus dengan pertanggungjawaban yang diwujudkan secara sukarela kepada korban (pertanggungjawaban moral dan material).⁸

b. Pedoman Jaksa Agung No. 18 Tahun 2021

Selain Perja 15/2020 yang bersifat umum, Kejaksaan RI juga menerbitkan Pedoman 18/2021 yang secara khusus mengatur penyelesaian perkara penyalahgunaan narkoba melalui rehabilitasi dengan pendekatan RJ. Pedoman ini lahir dengan semangat bahwa bagi pengguna narkoba (bukan pengedar/bandar), pendekatan yang lebih tepat adalah rehabilitasi medis/sosial daripada pemidanaan penjara. Kebijakan ini merupakan implementasi asas *dominus litis* Jaksa (pengendalian perkara) untuk menghindari pemenjaraan yang tidak perlu dan mengutamakan upaya pemulihan bagi pelaku yang sebenarnya korban penyalahgunaan zat.⁹ Dalam Pedoman 18/2021, jaksa dapat menempuh langkah rehabilitasi pada tahap penuntutan apabila tersangka pengguna narkoba memenuhi syarat (misalnya barang bukti jumlah kecil,

⁷ Pramita Tristiawati, *Kejari Tangerang Terapkan Restoratif Justice ke Kasus Penganiayaan Akibat Utang Piutang*, diakses dari <https://www.liputan6.com/news/read/4998056/kejari-tangerang-terapkan-restoratif-justice-ke-kasus-penganiayaan-akibat-utang-piutang>, diakses pada 07 Februari 2025.

⁸ Aisyah Assyifa. *Op.Cit.*, p.15.

⁹ Dedy Chandra Sihombing, dkk., *Penguatan Kewenangan Jaksa Selaku Dominus Litis sebagai Upaya Optimalisasi Penegakan Hukum Pidana Berorientasi Keadilan Restoratif*, *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*, Vol.3, No.2 (2023), p.64-67.

hanya pengguna, ada assessment terpadu), dan adanya pendekatan RJ di mana prosesnya melibatkan tersangka, keluarga, dan institusi terkait untuk menyepakati bentuk rehabilitasi sebagai ganti penuntutan pidana. Prinsip RJ pada kebijakan ini sedikit berbeda karena tidak selalu ada “korban” individual yang dirugikan selain pelaku sendiri. Kendati demikian, pendekatan restoratif di sini tampak melalui orientasi pemulihan pelaku agar sembuh dari ketergantungan dan tidak mengulangi perbuatannya, yang secara luas juga memulihkan masyarakat dari dampak penyalahgunaan narkoba. Pedoman ini diapresiasi karena mereorientasi kebijakan penegakan hukum narkoba dari retributif ke reformatif. Meski begitu, ICJR mencatat beberapa kekurangan, misalnya ketidakjelasan bentuk keputusan jaksa saat mengalihkan ke rehabilitasi (apakah berbentuk penghentian penuntutan, penetapan khusus, atau sepenuhnya diskresi *seponering*). Hal-hal tersebut masih memerlukan penjabaran lebih lanjut agar tidak menimbulkan problem hukum acara¹⁰

Adanya Perja 15/2020 dan Pedoman 18/2021, Kejaksaan RI pada dasarnya telah memiliki kerangka RJ internal yang berorientasi pada musyawarah pelaku-korban (atau pelaku-program rehab). Prosedurnya melibatkan jaksa sebagai fasilitator perdamaian/rehabilitasi, dengan korban (jika ada) dan pelaku serta pihak terkait, lalu dituangkan dalam Berita Acara Perdamaian atau surat keputusan rehabilitasi. Batas penerapannya cukup tegas, dimana hanya kasus tertentu (ringan, tanpa unsur kejahatan berat, atau kasus penyalahgunaan narkoba untuk rehabilitasi) yang dapat dialihkan. Hal ini mencegah penyalahgunaan RJ untuk kejahatan berat yang seharusnya tetap diadili. Kendala yang muncul adalah potensi disharmoni dengan peraturan lain (misal, batasan RJ kasus narkoba dalam Pedoman jaksa vs ketentuan UU Narkotika, atau batasan kerugian Rp2,5 juta di Perja vs belum ada dasar pada UU untuk angka tersebut).

¹⁰ ICJR, *ICJR Soroti Kasus Pemerksaan oleh Oknum PPDS FK UNPAD: Polisi Harus Tolak Klaim Perdamaian dan Hapus Perpol 8 tahun 2021*, diakses dari <https://icjr.or.id/polisi-harus-tolak-klaim-perdamaian-dan-hapus-perpol-8-tahun-2021/>, diakses pada 07 Februari 2025.

- c. Pedoman *Restorative Justice* di Pengadilan (PERMA No. 1 Tahun 2024)
- Mahkamah Agung RI melengkapi pengaturan RJ dengan menerbitkan Peraturan MA No. 1 Tahun 2024 tentang Pedoman Mengadili Perkara Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif. PERMA 1/2024 disusun untuk mengakomodir kebutuhan praktik peradilan pidana khususnya bagi pelaku dewasa, agar terdapat pedoman yang seragam mengenai jenis perkara yang dapat dikenai RJ, syarat-syarat penerapannya, serta tata cara di persidangan. Sebelum PERMA ini, praktik RJ di pengadilan dewasa berjalan tanpa pedoman baku sehingga timbul disparitas: ada hakim yang menghentikan perkara karena perdamaian, ada yang tetap menjatuhkan pidana meski sudah ada perdamaian, dsb. PERMA 1/2024 bertujuan mengatasi disparitas tersebut demi unifikasi hukum.¹¹

Berdasarkan uraian di atas, dapat disarikan bagaimana prinsip-prinsip keadilan restoratif (RJ) terefleksi dalam berbagai pengaturan hukum nasional, yaitu :

1. Pelibatan semua pihak dan musyawarah, dimana seluruh instrumen (UU SPPA, Perpol 8/2021, Perja 15/2020, PERMA 1/2024) menempatkan pelaku dan korban sebagai aktor utama yang dilibatkan dalam proses penyelesaian perkara. Keduanya, bersama keluarga atau tokoh masyarakat, didorong untuk berdialog mencari solusi. Ini sesuai dengan prinsip RJ yang menekankan *participation and deliberation*. Misalnya, UU SPPA mewajibkan diversi dengan mempertemukan anak, orang tua, korban, BAPAS, dan tokoh masyarakat; Perpol dan Perja mensyaratkan adanya pertemuan perdamaian; PERMA 1/2024 menormakan musyawarah pelaku-korban di Rumah RJ atau mediasi penal.
2. Pemulihan kerugian dan kondisi korban, dimana prinsip RJ bahwa kejahatan menimbulkan kerugian yang harus dipulihkan tercermin dari adanya syarat pemenuhan hak korban. Aturan baik oleh Polri dan Kejaksaan menuntut pelaku mengembalikan kerugian material korban,

¹¹ Dwiarso Budi Santiarto, *Mengenal Pembaruan Keadilan Restoratif di Pengadilan*, diakses dari <https://www.mahkamahagung.go.id/id/artikel/6494/mengenal-pembaruan-keadilan-restoratif-di-pengadilan/>, diakses pada 07 Februari 2025.

membayar biaya pengobatan, memperbaiki kerusakan, dsb., sebelum kasus dapat dihentikan.⁴⁸ KUHP baru bahkan menginstitutionalisasi hal ini melalui pidana tambahan restitusi.⁴⁹ Di pengadilan (PERMA 1/2024), perdamaian harus diiringi pemulihan korban (kalau kerugian belum dipulihkan, hakim tak boleh memakai RJ). Fokus pada korban ini menegaskan nilai RJ: korban tidak lagi dipinggirkan, tetapi menjadi pusat penyelesaian dengan mendapatkan ganti rugi, pemulihan psikologis (setidaknya melalui dukungan moral dan penyesalan pelaku), dan jaminan ketidakberulangan oleh pelaku.

3. Pertanggungjawaban pelaku dan tidak semata impunitas, karena meski RJ menghindari penghukuman konvensional, pelaku tetap diminta mempertanggungjawabkan perbuatannya secara moral dan material. Misalnya, pelaku harus meminta maaf dan menyesali perbuatannya di hadapan korban, mengganti kerugian, menjalani rehabilitasi (untuk kasus narkoba), atau berjanji tidak mengulangi lagi. Hal ini menegaskan prinsip RJ bahwa *accountability* pelaku tetap ada, hanya bentuknya yang berbeda (bukan pidana penjara, melainkan pemenuhan kewajiban kepada korban/masyarakat). Dengan demikian RJ bukan “lepas tanpa konsekuensi”, melainkan konsekuensinya berupa kesepakatan yang harus dijalankan pelaku demi memperbaiki situasi akibat kejahatan.

Sukarela dan konsensus, dimana pengaturan RJ nasional menekankan bahwa perdamaian harus merupakan kehendak bebas para pihak. PERMA 1/2024 secara tegas melarang hakim memaksakan RJ jika korban atau terdakwa menolak. Demikian pula praktik diversifikasi dan perdamaian di Polri/Kejaksaan mensyaratkan adanya surat pernyataan damai secara sukarela. Ini mencerminkan asas sukarela (*voluntariness*) dalam RJ: tanpa konsensus sejati, RJ tidak absah. Selain itu, kesepakatan yang dicapai harus disetujui bersama, mencerminkan *win-win solution* bukan tekanan sepihak.

4. Pembatasan penerapan demi keadilan substantif: Semua aturan memberikan batasan batasan, dimana hanya jenis perkara tertentu yang boleh RJ, serta kondisi tertentu di mana RJ dilarang. Ini penting agar prinsip keadilan tetap terjaga. Misal, tidak boleh RJ jika ada relasi kuasa (karena rentan korban terpaksa damai), tidak untuk residivis (karena faktor deterensi), tidak untuk kejahatan serius atau yang berdampak luas (demi melindungi kepentingan publik). Batasan ini memastikan RJ diterapkan proporsional, selaras dengan prinsip bahwa *restorative justice is not suitable for all cases*. Dengan memilih kasus ringan, non-kekerasan berat, dan syarat lain, hukum nasional mencoba menjaga keseimbangan antara belas kasih/rehabilitasi dan efek jera/pencegahan.¹²

Secara keseluruhan, prosedur RJ yang diatur (diversi, mediasi penal, penghentian perkara) kental dengan nilai musyawarah mufakat (*deliberative justice*) khas sistem peradilan Indonesia berlandaskan Pancasila. Pelaku, korban, aparat, dan masyarakat dilibatkan mencari penyelesaian terbaik. Aktor hukum yang berperan juga mengalami redefinisi peran, dimana polisi & jaksa tak lagi semata penegak hukum “membawa perkara ke hakim” tapi juga berfungsi sebagai mediator/fasilitator keadilan restoratif di tingkatnya. Hakim tidak hanya sebagai pengadil, tapi juga pengendali proses yang bisa mengarahkan perkara ke perdamaian sedapatnya. Adapun batas penerapan RJ dijaga dengan kriteria objektif (ancaman pidana, nilai kerugian, sifat pelaku) serta larangan bila kondisi tak mendukung (penolakan pihak, relasi kuasa, dsb.), demi memastikan RJ berjalan sesuai tujuan aslinya, memulihkan keadilan untuk semua pihak secara proporsional.

Dari uraian sebelumnya, ditinjau dari perspektif teori perundang-undangan yang menawarkan kriteria menilai kualitas suatu pengaturan hukum, maka dapat dianalisis bahwa regulasi terkait keadilan restoratif di Indonesia saat ini telah menunjukkan sejumlah perkembangan penting, namun masih menghadirkan berbagai tantangan normatif. Maria Farida Soeprapto membagi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ke dalam dua kategori, yaitu asas formal dan asas material.

¹² Dwiwarso Budi Santiarto, *Loc. Cit.*

Dalam praktiknya, keadilan restoratif saat ini banyak diatur oleh Perpol 8 Tahun 2021, Perja 15 Tahun 2020, dan PERMA 1 Tahun 2024. Regulasi-regulasi ini mengatur hal-hal penting seperti penghentian penyidikan dan penuntutan, yang secara formal seharusnya masuk dalam domain pengaturan undang-undang. Dari sudut pandang Bagir Manan, kondisi ini menimbulkan kekhawatiran akan pelanggaran prinsip hierarki hukum. Apalagi beberapa ketentuan, seperti penghentian penyidikan atau penuntutan karena tercapainya kesepakatan damai, tidak memiliki dasar eksplisit dalam KUHAP. Meskipun argumentasi *rehtvacuum* atau kekosongan hukum bisa diajukan, tetap saja secara formal terdapat perdebatan mengenai apakah lembaga-lembaga tersebut memiliki kewenangan legislasi atas hukum acara. Sehingga, dalam jangka panjang, muatan substansi keadilan restoratif ini perlu diintegrasikan ke dalam undang-undang, baik melalui revisi KUHAP maupun penyusunan undang-undang tersendiri.

2. Inkonsistensi Pengaturan Keadilan Restoratif di Indonesia

Sub-bab ini akan menganalisis permasalahan inkonsistensi dalam pengaturan keadilan restoratif di Indonesia, sesuai dengan rumusan masalah kedua penelitian ini. Meskipun berbagai institusi penegak hukum telah memiliki aturan internal mengenai keadilan restoratif, ternyata pengaturannya belum sepenuhnya selaras satu sama lain maupun dengan kerangka hukum pidana nasional secara holistik. Berikut akan diuraikan berbagai inkonsistensi dalam regulasi keadilan restoratif di Indonesia yang menunjukkan belum terpenuhinya kelima prasyarat di atas, sebagai berikut:

a. Aspek Kepastian Aturan

Prasyarat pertama kepastian hukum adalah kejelasan dan konsistensi aturan. Dalam konteks keadilan restoratif, secara formal memang telah ada sejumlah aturan (Perpol 8/2021, Perja 15/2020, Pedoman 18/2021, dan Perma 1/2024). Namun, dari segi kejelasan (*clarity*), aturan-aturan itu masih menyisakan area abu-abu dan potensi tafsir yang berbeda-beda. Sebagai contoh, definisi dan ruang lingkup keadilan restoratif tidak sepenuhnya seragam di dalam setiap aturan.

Polri dan Kejaksaan pada mulanya mendefinisikan sendiri lingkup perkara yang dapat dialihkan ke RJ melalui kriteria internal, sebelum akhirnya MA mengeluarkan Perma 1/2024 yang mencoba menyeragamkan sebagian kriteria tersebut.¹³ Akan tetapi, perlu dicatat bahwa hirarki peraturan ini berbeda-beda, dimana Perpol dan Perja adalah peraturan internal lembaga yang kedudukannya di luar hierarki perundang-undangan (meski diakui keabsahannya sepanjang dikeluarkan berdasarkan kewenangan delegasi), sedangkan PERMA juga merupakan *regelingen* internal yudikatif.

Ketidakberadaan satu landasan hukum setingkat undang-undang yang khusus mengatur keadilan restoratif bagi orang dewasa menimbulkan kekurangjelasan dalam hal *legal basis*. Polri dan Kejaksaan menerbitkan aturan ini atas dasar kebutuhan praksis, sebelum RUU KUHP atau RUU KUHAP mengesahkan konsep RJ. Hasilnya, payung hukum RJ untuk dewasa tersebar dalam berbagai peraturan berbeda, bukan dalam satu undang-undang terpadu.”¹⁴ Hal ini bisa membingungkan pelaksana dan masyarakat mengenai standar baku RJ, misalnya, semula Perpol 8/2021 mengajukan syarat “tidak menimbulkan keresahan masyarakat” yang bersifat luas, sedangkan Perja 15/2020 lebih rinci mensyaratkan batas kerugian Rp2,5 juta dan ancaman 5 tahun.

b. Aspek Konsistensi Implementasi

Prasyarat kedua Otto, menekankan instansi pemerintah menerapkan aturan secara konsisten dan juga tunduk padanya. Inkonsistensi pengaturan RJ tercermin pada implementasinya di lapangan yang belum seragam antar aparat penegak hukum. Adanya perbedaan aturan internal Polri, Kejaksaan, dan (dahulu) ketiadaan pedoman di pengadilan menyebabkan tiap institusi menerapkan konsep RJ dengan standar berbeda-beda. Sebelum tahun 2024, misalnya, Polri mungkin gencar menerapkan RJ untuk kasus penganiayaan ringan atau pencurian kecil,

¹³ Fahmi Arif dan Nur Hamida Kholif As Syafii, *Disharmoni Peraturan Kepolisian dengan Peraturan Kejaksaan dalam Pelaksanaan Keadilan Restoratif*, Legacy, Vol.3, No.2 (2023), p.176.

¹⁴ Muhammad Fatahillah Akbar, *Pembaharuan Keadilan Restoratif dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Masalah-Masalah Hukum, Vol.51, No.2 (2022), p.204.

tetapi ketika dilimpahkan, jaksa penuntut umum sebelum Perja 15/2020 kadang tidak berani menghentikan perkara karena belum ada aturan yang mengizinkan (sebelum 2020 RJ jaksa hanya pilot project). Setelah ada Perja 15/2020, jaksa mulai banyak menghentikan penuntutan perkara kecil (tercatat ratusan perkara diselesaikan dengan RJ pada tahun 2021-2022 di Kejaksaan), namun hakim pada masa itu masih ada yang memberikan putusan pidana penjara pada kasus serupa karena belum ada Perma. Hal ini berarti tidak konsisten antar tahap, dimana Aparat kepolisian dan kejaksaan mulai berorientasi RJ, tapi aparaturnya pengadilan belum seluruhnya. Baru pada 2024, MA menyusul. Ketidakerempakan ini tentu mewarnai inkonsistensi implementasi.

c. Aspek Sosiologis

Elemen ketiga kepastian hukum menurut Otto adalah masyarakat secara prinsip menyesuaikan perilaku terhadap aturan tersebut, yang bisa dimaknai sebagai adanya legitimasi dan penerimaan sosial terhadap aturan hukum. Dalam konteks RJ di Indonesia, pertanyaan kuncinya, apakah masyarakat mendukung dan menerima konsep penyelesaian perkara pidana melalui keadilan restoratif, untuk mencapai kepastian hukum, aturan yang dibuat harus selaras dengan rasa keadilan masyarakat (*social desirability*) sehingga masyarakat mau mematuhi. Saat ini, penerimaan masyarakat terhadap keadilan restoratif di Indonesia dapat dikatakan masih belum bulat dan cenderung inkonsisten. Satu sisi, banyak komunitas lokal dan korban tindak pidana ringan yang menyambut baik pendekatan perdamaian ini karena dirasa lebih cepat memulihkan keadaan tanpa prosedur berbelit. Kearifan lokal di Indonesia sejak lama mengenal musyawarah dan adat perdamaian (misal jalan damai dalam perkara adat tertentu). Hal itu sejalan dengan semangat RJ. Bahkan dalam hal tindak pidana ringan atau pertengkaran kecil, masyarakat cenderung lebih suka diselesaikan secara kekeluargaan ketimbang menyeret pelaku ke penjara. Ini terbukti dengan cukup banyaknya kasus yang berhasil di-RJ oleh Polri dan Kejaksaan, yang tentunya melibatkan persetujuan korban/pelaku selaku anggota masyarakat.¹⁵

¹⁵ Dwiwarso Budi Santiarto, *Loc.Cit.*

Ada anggapan bahwa RJ “hanya menguntungkan pelaku, terutama kalau pelaku kaya bisa ‘membeli’ perdamaian” sehingga ia lolos dari hukuman. Kekhawatiran ini muncul misalnya pada kasus-kasus penganiayaan oleh orang berpangkat terhadap bawahan, dimana jangan sampai perdamaian terjadi karena korban takut atau karena diberi uang, sedangkan pelaku yang sebenarnya patut dihukum jadi bebas.¹⁶ Apabila masyarakat luas memandang RJ seperti ini (negatif), maka legitimasi aturan RJ akan lemah. Akan muncul desakan publik agar pelaku tetap dihukum penjara demi efek jera, sekalipun korban sudah memaafkan. Sikap demikian terlihat pada kasus-kasus kekerasan yang viral: meski korban cabut laporan, masyarakat masih menuntut keadilan formal.

Inkonsistensi penerimaan publik juga dipengaruhi oleh jenis kasus. Untuk perkara-perkara tertentu (misal pencurian ringan oleh orang miskin karena terdesak ekonomi, atau anak mencuri helm, dsb), simpati publik cenderung mendukung RJ, masyarakat pun cenderung mendorong damai daripada dipenjara. Tetapi untuk perkara lain (misal pencabulan meski ringan, atau KDRT ringan), mungkin ada penolakan RJ karena dianggap beberapa kejahatan tidak pantas didamaikan. Aturan RJ yang ada memang sudah mengecualikan kasus-kasus tertentu, namun batasannya bisa dianggap kontroversial. Contoh, perkara penganiayaan ringan Pasal 351 ayat (1) KUHP (ancaman 2 tahun 8 bulan) termasuk yang bisa RJ. Namun apabila kasusnya melibatkan relasi kuasa publik mungkin beranggapan pelaku harus dihukum supaya ada efek jera, bukan cukup minta maaf. Meskipun Perma 1/2024 melarang RJ dalam relasi kuasa tak seimbang, pada tahap Polri atau Kejaksaan larangan itu tak tertulis jelas.¹⁷

Dalam konteks memenuhi prasyarat Otto, aturan RJ harus didukung oleh konsensus sosial. Artinya mayoritas masyarakat memahami manfaat RJ dan setuju bahwa itu adalah bagian dari sistem hukum yang adil,

¹⁶ *Ibid.*, p.15.

¹⁷ *Ibid.*, p.15.

sebab hal-hal ini mengindikasikan bahwa RJ belum sepenuhnya tertanam sebagai *mindset* masyarakat. Dari sudut pandang teori kepastian hukum, ketidakselarasan antara aturan dan penerimaan masyarakat ini adalah masalah serius. Otto menyebut perlu ada *congruence* antara hukum di atas kertas dengan perilaku masyarakat.

d. Aspek Peradilan yang Independen

Prasyarat keempat menurut Otto ialah hakim-hakim yang mandiri menerapkan aturan secara konsisten dalam memutus sengketa hukum. Parameter ini dilihat dari peran lembaga peradilan dalam menjaga kepastian hukum. Terkait keadilan restoratif, kita perlu menilai apakah para hakim Indonesia sudah memiliki pedoman jelas dan menerapkannya seragam (tidak tergantung subjektivitas) serta independensi hakim terjamin dalam kerangka RJ.

Sebelum Perma 1/2024 diterbitkan, terdapat ketidakseragaman putusan hakim terhadap kasus-kasus yang sebenarnya serupa situasinya terkait perdamaian. Sebagian hakim menggunakan dasar asas oportunitas terbatas atau peringanan hukuman maksimal untuk tidak menjatuhkan pidana berat bila ada perdamaian, sementara hakim lain bersikap legalistik dengan tetap menghukum sesuai ketentuan undang-undang. Masalah tersebut disadari oleh MA dan dijawab melalui Perma 1/2024. Kini, di atas kertas, para hakim memiliki pedoman tunggal bagaimana mengakomodasi RJ dalam putusan. Artinya, dari segi aturan internal peradilan, konsistensi vertikal sudah dibangun, dimana hakim tingkat pertama hingga MA wajib merujuk Perma 1/2024 dalam perkara yang memenuhi syarat.

e. Aspek Pelaksanaan Hukum

Prasyarat kelima menurut Otto adalah putusan pengadilan dilaksanakan secara nyata (*concretely implemented*). Dalam konteks keadilan restoratif, aspek ini dapat diperluas menjadi apakah hasil-hasil dari proses RJ benar-benar dilaksanakan dan ditindaklanjuti dengan semestinya. Inkonsistensi pengaturan RJ saat ini berpotensi menghambat pelaksanaan konkret dari penyelesaian yang telah disepakati.

Pada kasus RJ di tahap pra-sidang (Polri/Kejaksaan), “putusan” yang dimaksud bukan putusan hakim, melainkan kesepakatan perdamaian yang disahkan oleh surat keputusan penghentian perkara. Tantangan di sini adalah memastikan bahwa isi kesepakatan benar-benar dilaksanakan oleh pelaku, dan hak-hak korban benar-benar terpenuhi. Karena setelah perkara dihentikan, kontrol aparat terhadap pelaku berkurang (pelaku sudah bebas dari proses pidana). Sebagai contoh, jika dalam kesepakatan RJ pelaku berjanji akan membayar ganti rugi Rp5 juta kepada korban dalam tempo sebulan, lalu jaksa menghentikan penuntutan, bagaimana jika kemudian pelaku ingkar janji? Secara hukum, kasusnya sudah di-SP3 atau di-SKP2, tidak bisa langsung dibuka kembali karena asas *ne bis in idem* (seseorang tidak dapat dituntut dua kali untuk perkara sama). Korban mungkin hanya bisa menempuh gugatan perdata untuk menagih ganti rugi, yang jelas merepotkan dan tidak diinginkan. Ini menunjukkan celah dalam pelaksanaan konkret: aturan RJ belum mengatur sanksi atau konsekuensi bila pelaku tidak melaksanakan kesepakatan setelah perkara dihentikan.

Berdasarkan uraian diatas pengaturan keadilan restoratif di Indonesia saat ini belum memenuhi lima syarat kepastian hukum menurut teori Jan Michiel Otto. Pertama, aturan-aturannya belum jelas dan sinkron sepenuhnya, baik secara horizontal antar lembaga maupun vertikal dengan hukum nasional, menimbulkan ketidakpastian normatif. Kedua, penerapan oleh aparat masih inkonsisten – program ini belum berjalan seragam di setiap lini penegakan hukum. Ketiga, penerimaan masyarakat masih terbelah; belum ada kepastian dukungan publik terhadap langkah-langkah RJ sehingga legitimasi sosialnya rapuh. Keempat, peran dan konsistensi hakim baru belakangan diperkuat tetapi masih perlu waktu untuk benar-benar memastikan semua hakim menerapkan RJ secara independen dan konsisten tanpa intervensi. Kelima, pelaksanaan konkret hasil-hasil RJ belum dijamin utuh oleh sistem (ada kekosongan monitoring pelaksanaan kesepakatan damai, dll). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa terdapat inkonsistensi dan celah dalam pengaturan RJ di Indonesia yang mengakibatkan belum tercapainya kepastian hukum yang ideal.

Diagnosis ini bukan untuk mengecilkan nilai keadilan restoratif, melainkan untuk mendorong perbaikan regulasi ke depan. Langkah maju sudah tampak dengan terbitnya pedoman di tiap institusi dan sinergi dengan KUHP baru. Ke depan, harmonisasi regulasi RJ perlu ditingkatkan, dengan memasukkan skema RJ secara eksplisit dalam revisi KUHP atau undang-undang tersendiri, sehingga kelima syarat kepastian hukum tersebut dapat terpenuhi. Dengan payung hukum tunggal dan jelas, implementasi konsisten oleh aparat, dukungan masyarakat yang terinformasi, peradilan yang mengawasi adil, serta mekanisme pelaksanaan yang konkrit, keadilan restoratif dapat benar-benar menjadi bagian integral sistem hukum pidana Indonesia tanpa mengorbankan kepastian hukum. Semuanya bertujuan akhir pada sistem peradilan pidana yang lebih adil, humanis, namun tetap pasti dan dapat diprediksi sesuai *rule of law*.

Berdasarkan uraian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa inkonsistensi dalam pengaturan keadilan restoratif di Indonesia terletak pada tidak sinkronnya norma dan prosedur yang diatur oleh masing-masing institusi penegak hukum, seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan Mahkamah Agung. Masing-masing lembaga mengatur keadilan restoratif melalui peraturan internal yang berbeda-beda, baik dari segi definisi, kriteria perkara, prosedur, hingga aktor yang terlibat, sehingga menimbulkan keragaman praktik yang tidak seragam. Inkonsistensi ini juga tampak dalam ketidakhadiran satu kerangka hukum nasional yang mengikat secara lintas sektor, sehingga pendekatan keadilan restoratif menjadi bersifat sektoral, fragmentaris, dan berpotensi melanggar prinsip kepastian hukum, yang mencerminkan belum terpenuhinya syarat hukum yang jelas, konsisten, dapat diakses, dan diterapkan secara seragam, sehingga menciptakan ruang ketidakpastian dalam penegakan keadilan restoratif di Indonesia.

3. Langkah-Langkah Mengatasi Inkonsistensi Pengaturan Keadilan Restoratif

Berdasarkan kerangka peluang regulasi dan arah perubahan di atas, dapat dirumuskan langkah-langkah konkrit untuk mengatasi inkonsistensi pengaturan RJ dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Langkah-langkah ini berfokus pada aksi hukum dan kebijakan yang perlu dilakukan para pemangku kepentingan agar tercipta regulasi RJ yang pasti dan konsisten, sesuai dengan indikator kepastian hukum Jan Michiel Otto sebagaimana disebutkan di muka. Setiap langkah di bawah ini diarahkan untuk memenuhi elemen-elemen tersebut, sehingga inkonsistensi diharapkan dapat diatasi secara menyeluruh.

a. Pembentukan Payung Hukum Terpadu mengenai Keadilan Restoratif.

Langkah pertama dan paling mendesak adalah merumuskan payung hukum yang terpadu bagi keadilan restoratif. Ini bisa berupa undang-undang tersendiri tentang keadilan restoratif atau memasukkan ketentuan RJ secara eksplisit dalam revisi Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang saat ini sedang disusun. Seperti diutarakan Jaksa Agung ST Burhanuddin, belum adanya keseragaman pengaturan RJ perlu diatasi dengan pembentukan payung hukum dalam regulasi hukum positif Indonesia.¹⁸ Payung hukum ini akan menyatukan definisi, asas, dan prosedur RJ yang berlaku bagi semua institusi penegak hukum. Dengan hadirnya regulasi terpadu setingkat undang-undang, inkonsistensi normatif antar peraturan sektoral otomatis teratasi karena aturan baru tersebut menjadi rujukan tunggal. Langkah legislasi ini harus didahului dengan penyusunan Naskah Akademik yang komprehensif, mengkaji pengalaman selama ini serta praktik terbaik (*best practices*) RJ di berbagai negara.¹⁹

¹⁸ Tri Subarkah, *Jaksa Agung Dorong Pembentukan Payung Hukum Restorative Justice*, diakses dari <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/507971/jaksa-agung-dorong-pembentukan-payung-hukum-restorative-justice>, diakses pada 07 Februari 2025.

¹⁹ Rahma, Nabila Aulia dan Pascal Toloh, *Urgensi Integrasi Pengaturan Mekanisme Keadilan Restoratif dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol.52, No.4 (2022), p.9.

b. Harmonisasi dan Sinkronisasi Regulasi Turunan

Sejalan dengan pembentukan payung hukum, sinkronisasi regulasi turunan dan terkait juga harus dilakukan sebagai langkah lanjutan. Ini mencakup revisi terhadap aturan-aturan yang bersinggungan dengan RJ, agar tidak ada konflik norma. Misalnya, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang baru telah mengandung semangat RJ, maka prosedur dalam KUHAP atau peraturan pelaksana harus disesuaikan supaya implementasi tujuan pemidanaan yang restoratif bisa berjalan.²⁰ Undang-undang sektoral seperti UU Perlindungan Anak, UU Penghapusan KDRT, UU Tindak Pidana Kekerasan Seksual (TPKS), dan lainnya perlu diperiksa konsistensinya.

c. Peningkatan Kapasitas Aparat dan Sosialisasi Publik.

Inkonsistensi penerapan RJ tidak hanya disebabkan aturan, tetapi juga pemahaman aparat dan penerimaan masyarakat. Maka langkah berikutnya adalah peningkatan kapasitas (*capacity building*) bagi para penegak hukum serta sosialisasi luas kepada publik. Seperti pelatihan intensif kepada aparat di semua level perlu dilakukan segera setelah regulasi RJ terpadu ditetapkan. Aparat kepolisian, kejaksaan, hakim, pembimbing kemasyarakatan, hingga aparat desa yang mungkin terlibat, harus memahami filosofi RJ yang benar dan prosedur yang baku. Sosialisasi kepada masyarakat tak kalah penting..

d. Pembentukan Forum Koordinasi dan Unit Khusus *Restoratif Justice*.

Demi menjaga agar langkah-langkah di atas berjalan sinergis, perlu dibentuk forum koordinasi antar lembaga serta unit-unit khusus yang bertanggung jawab atas implementasi RJ. Pemerintah dapat membentuk Satgas Nasional Keadilan Restoratif di bawah koordinasi misalnya Kemenko Polhukam, yang mengawasi transisi menuju sistem RJ terintegrasi.

²⁰ Henny Saida Flora. *Restorative Justice in the New Criminal Code in Indonesia: A Prophetic Legal Study*, Rechtsidee, Vol.10, No.2 (2022), p.12.

Selain forum koordinasi nasional, di tiap instansi inti sebaiknya dibentuk unit atau divisi khusus RJ. Misalnya, di Kepolisian ada unit mediasi atau *Diversion and Restorative Justice Unit* yang mengelola setiap perkara RJ sejak tahap penyidikan. Di kejaksaan dapat dibentuk Bidang Keadilan Restoratif yang menangani administrasi penghentian penuntutan RJ dan koordinasi dengan korban. Demikian pula di pengadilan, dapat ditunjuk hakim-hakim khusus (semacam *problem-solving judges*) yang terlatih dalam RJ untuk mengawal proses RJ jika masuk pengadilan. Unit khusus ini akan menjadi *centers of excellence* yang mengembangkan kompetensi dan menjadi rujukan rekan sejawatnya, sehingga standardisasi internal lebih cepat tercapai.²¹

e. Monitoring dan Evaluasi Berkelanjutan, Serta Penegakan Sanksi jika Melanggar

Terakhir, perlu diterapkan sistem monitoring dan evaluasi (Monev) secara berkala terhadap pelaksanaan RJ oleh tim independen yang melibatkan akademisi atau NGO. Monev dilakukan minimal setiap enam bulan hingga satu tahun untuk mengevaluasi konsistensi penerapan RJ. Indikator evaluasi meliputi jumlah kasus RJ yang berhasil, kepuasan korban, tingkat residivisme, dan kepatuhan aparat terhadap prosedur. Temuan pelanggaran diikuti tindakan korektif seperti pelatihan ulang, supervisi khusus, atau sanksi disiplin jika terjadi penyalahgunaan wewenang. Evaluasi rutin ini juga penting untuk mengidentifikasi kebutuhan perbaikan regulasi agar aturan tetap relevan, efektif, dan memenuhi kepastian hukum.²²

Dalam perspektif lebih luas, penerapan langkah-langkah di atas akan membawa dua dampak penting. Pertama, dari sisi kepastian hukum (*legal certainty*), publik dan para pihak berkepentingan memperoleh kejelasan tentang jalan keadilan restoratif. Tidak ada lagi “inkonsistensi norma” yang membingungkan, karena payung hukum yang tunggal menjadi referensi.

²¹ Marzuki Ismail, *Digital Policing; Studi Pemanfaatan Teknologi dalam Pelaksanaan Tugas Intelijen Kepolisian untuk Mencegah Kejahatan Siber (Cybercrime)*, Jurnal Ilmu Kepolisian, Vol.17, No.3 (2023), p.15.

²² Adriaan Bedner dan Barbara Oomen. *Loc.Cit.*

Aparat penegak hukum pun akan merasa lebih percaya diri dalam menerapkan RJ, tanpa khawatir dipersoalkan melanggar prosedur, sebab prosedurnya sudah seragam.

Kedua, dari sisi keadilan itu sendiri, RJ yang teratur akan memulihkan kepercayaan masyarakat pada hukum pidana. Selama ini hukum pidana sering dianggap tajam ke bawah tumpul ke atas; dengan RJ yang accessible dan konsisten, kasus-kasus kecil yang melibatkan rakyat kecil dapat diselesaikan dengan adil tanpa harus melalui proses penjara yang berkepanjangan. Hal ini menghidupkan tujuan hukum progresif sesuai nilai Pancasila, dimana kemanfaatan dan keadilan sosial tercapai tanpa meninggalkan kepastian. Tentu, tantangan akan tetap ada, terutama dalam mengubah budaya legal yang sudah lama retributif, serta resistensi dari sebagian pihak yang skeptis. Namun, dengan komitmen semua pemangku kepentingan, langkah-langkah di atas realistis untuk dijalankan.

Patut ditekankan bahwa inkonsistensi pengaturan keadilan restoratif dapat diatasi hanya jika ada kesatuan visi yaitu visi bahwa keadilan yang restoratif adalah pelengkap sekaligus koreksi bagi sistem peradilan pidana konvensional. Jan Michiel Otto mengingatkan bahwa "kepastian hukum bukan sekadar teks aturan, melainkan tercermin pada kenyataan bahwa aturan itu dipahami dan dijalankan dengan konsisten. Oleh karenanya, pembenahan regulasi RJ harus disertai pembenahan implementasi."

Langkah-langkah yang telah diuraikan – mulai dari payung hukum terpadu hingga monitoring berkelanjutan – merupakan satu kesatuan strategi yang tak boleh parsial. Implementasi yang setengah-setengah justru bisa melahirkan inkonsistensi baru. Maka, diperlukan keseriusan pemerintah dan lembaga terkait untuk melangkah secara terpadu, sistematis, dan berkelanjutan. Jika ini tercapai, Indonesia dapat menjadi contoh bagaimana sebuah negara dengan sistem hukum majemuk mampu mengintegrasikan keadilan restoratif secara harmonis. Kepastian hukum tercipta, korban terpulihkan, pelaku bertanggungjawab, dan masyarakat diuntungkan, dimana hal itulah tujuan akhir yang ingin dicapai melalui langkah-langkah pembaruan pengaturan keadilan restoratif ini.

Berdasarkan hal tersebut maka, langkah-langkah yang dapat dilakukan untuk mengatasi inkonsistensi pengaturan keadilan restoratif dalam sistem peradilan pidana di Indonesia adalah dengan menyusun payung hukum yang terpadu dan mengikat semua lembaga penegak hukum, melakukan sinkronisasi regulasi sektoral, serta mengarahkan perubahan mekanisme pelaksanaan keadilan restoratif yang terintegrasi, seragam, dan berorientasi pada pemulihan korban. Di samping itu, perlu didorong pembentukan forum koordinasi antar lembaga, unit pelaksana khusus, dan sistem pengawasan terpadu, serta disertai peningkatan kapasitas aparat dan sosialisasi publik yang masif. Sehingga seluruh langkah ini harus dirancang berdasarkan prinsip-prinsip kepastian hukum yakni hukum yang jelas, konsisten, dapat diakses, diterapkan seragam, didukung oleh aparat yang taat hukum, serta dilaksanakan secara efektif dalam praktik.

C. PENUTUP

Berdasarkan analisis dan penelitian yang telah dilakukan, hasil yang diperoleh dapat disimpulkan bahwa Pengaturan keadilan restoratif dalam sistem peradilan pidana Indonesia saat ini secara normatif telah diatur dalam beberapa instrumen hukum, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (UU SPPA), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021, Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020, Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021, dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2024. Namun demikian, secara yuridis normatif, pengaturan tersebut masih bersifat sektoral, tersebar di berbagai peraturan, dan belum terintegrasi dalam sistem hukum acara pidana secara utuh, sehingga berimplikasi pada belum optimalnya asas kepastian hukum, kesesuaian hierarki, dan konsistensi norma sebagaimana prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Langkah-langkah yang dapat dilakukan untuk mengatasi inkonsistensi pengaturan keadilan restoratif dalam sistem peradilan pidana di Indonesia adalah dengan menyusun payung hukum yang terpadu dan mengikat semua lembaga penegak hukum, melakukan sinkronisasi regulasi sektoral, serta mengarahkan perubahan mekanisme pelaksanaan keadilan restoratif yang terintegrasi, seragam, dan berorientasi pada pemulihan korban.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ali, Zainuddin. 2021. *Metode Penelitian Hukum*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Assyifa, Aisyah, dkk. 2024. *Asesmen Peraturan Internal Lembaga Penegak Hukum tentang Keadilan Restoratif terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. (Jakarta: Indonesia Judicial Research Society).
- Hafrida dan Usman. 2024. *Keadilan Restoratif (Restorative Justice) dalam Sistem Peradilan Pidana*. (Sleman: Deepublish).
- Marlina. 2010. *Pengantar Konsep Diversi dan Restorative Justice dalam Hukum Pidana*. (Medan: USU Press).
- Marzuki, Peter Mahmud. 2017. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. (Jakarta: Prenada Media).
- Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. (Mataram: Mataram University Press).
- Novianti, et al. 2015. *Sistem Peradilan Pidana Anak: Peradilan untuk Keadilan Restoratif*. (Jakarta: P3DI).
- Shidarta. 2006. *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, (Bandung: PT Revika Aditama).
- Simanjuntak, Jean Calvin. 2023. *Restorative Justice: Metamorfosa Kearifan Lokal Indonesia*. (Depok: Rajawali Press).
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2009. *Penelitian Normatif*. Cet. Ke-11. (Jakarta: UI Press).

Publikasi

- Akbar, Muhammad Fatahillah. *Pembaharuan Keadilan Restoratif dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*. Masalah-Masalah Hukum. Vol.51. No.2 (2022).
- Anugrah, Nurul dan Akhdiari Harpa. *Penerapan Restoratif Justice dalam Tindak Pidana Penganiayaan yang Dilakukan Petugas Karcis Parkiran Dinas Perhubungan*. Jurnal Hukum Unsulbar. Vol.4. No.1 (2021).
- Arif, Fahmi dan Nur Hamida Kholif As Syafii. *Disharmoni Peraturan Kepolisian dengan Peraturan Kejaksaan dalam Pelaksanaan Keadilan Restoratif*. Legacy. Vol.3. No.2 (2023).
- Badaru, Baharuddin. *Kepentingan Umum dalam Asas Oportunitas pada Sistem Peradilan Pidana*. Al Manhaj Jurnal Hukum dan Pranata Sosial. Vol.5. No.2 (2023).
- Febriani, Hanifah, Carissa Maharani dan Sadida Amalia Izzatul Haq. *Pengaturan Mediasi Penal Pasca Regulasi Keadilan Restoratif di Kepolisian, Kejaksaan, dan Mahkamah Agung*. Media Keadilan: Jurnal Ilmu Hukum. Vol.14. No.1 (2023).
- Flora, Henny Saida. *Restorative Justice in the New Criminal Code in Indonesia: A Prophetic Legal Study*. Rechtsidee. Vol.10. No.2 (2022).
- Hidayat, Arif. *Penemuan Hukum Melalui Penafsiran Hakim dalam Putusan Pengadilan*. Pandecta Research Law Journal. Vol.8. No.2 (2013).
- Ismail, Marzuki. *Digital Policing; Studi Pemanfaatan Teknologi dalam Pelaksanaan Tugas Intelijen Kepolisian untuk Mencegah Kejahatan Siber (Cybercrime)*. Jurnal Ilmu Kepolisian. Vol.17. No.3 (2023).

Wido Bhemard Gabriel Sihombing

Inkonsistensi Pengaturan Keadilan Restoratif dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

- Nursyamsudin dan Samud Samud. *Sistem Peradilan Pidana Terpadu (Integrated Criminal Justice System) Menurut KUHAP*. Mahkamah: Jurnal Kajian Hukum Islam. Vol.7. No.1 (2022).
- Pohan, H., Ablisar, M., Marlina, M., dan Ekaputra, M.. *Penyelesaian Tindak Pidana dengan Pendekatan Restorative Justice yang Dilakukan oleh Kejaksaan: Studi Kasus di Kejaksaan Negeri Medan*. Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum. Vol.3. No.1 (2023).
- Rahma, Nabila Aulia dan Pascal Toloh. *Urgensi Integrasi Pengaturan Mekanisme Keadilan Restoratif dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*. Jurnal Hukum & Pembangunan. Vol.52. No.4 (2022).
- Sihombing, Dedy Chandra, dkk. *Penguatan Kewenangan Jaksa Selaku Dominus Litis sebagai Upaya Optimalisasi Penegakan Hukum Pidana Berorientasi Keadilan Restoratif*. Locus. Vol.3. No.2 (2023).
- Waskito, Achmad Budi. *Implementasi Sistem Peradilan Pidana dalam Perspektif Integrasi*. Jurnal Daulat Hukum. Vol.1. No.1 (2018).

Website

- Hukum Online. *Jelang Berlaku KUHP Nasional, Aturan Restorative Justice Perlu Sinkronisasi*. diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/jelang-berlaku-kuhp-nasional-aturan-restorative-justice-perlu-sinkronisasi-lt6602a44314216/?page=2>. diakses pada 07 Februari 2025.
- ICJR. *ICJR Soroti Kasus Pemerksaan oleh Oknum PPDS FK UNPAD: Polisi Harus Tolak Klaim Perdamaian dan Hapus Perpol 8 tahun 2021*. diakses dari <https://icjr.or.id/polisi-harus-tolak-klaim-perdamaian-dan-hapus-perpol-8-tahun-2021/>. diakses pada 07 Februari 2025.
- Kabar Berita Radio. *Kompensasi Bagi Korban Terorisme*. diakses dari http://kbr.id/09-2017/kompensasi_bagi_korban_terorisme/92617.html. diakses pada 27 Mei 2020.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). *Inkonsistensi*. diakses dari <https://kbbi.web.id/inkonsistensi>. diakses pada 2 November 2024.
- Meliala, Nefa Claudia. *Kasus Perundungan dan Keadilan Restoratif untuk Anak*. diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/kasus-perundungan-dan-keadilan-restoratif-untuk-anak-lt66033cf876d0c/>. diakses pada 31 Januari 2025.
- Santiarto, Dwiwarso Budi. *Mengenal Pembaruan Keadilan Restoratif di Pengadilan*. diakses dari <https://www.mahkamahagung.go.id/id/artikel/6494/mengenal-pembaruan-keadilan-restoratif-di-pengadilan/>. diakses pada 07 Februari 2025.
- Subarkah, Tri. *Jaksa Agung Dorong Pembentukan Payung Hukum Restorative Justice*. diakses dari <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/507971/jaksa-agung-dorong-pembentukan-payung-hukum-restorative-justice>. diakses pada 07 Februari 2025/
- Tristiawati, Pramita. *Kejari Tangerang Terapkan Restoratif Justice ke Kasus Penganiayaan Akibat Utang Piutang*. diakses dari <https://www.liputan6.com/news/read/4998056/kejari-tangerang-terapkan-restoratif-justice-ke-kasus-penganiayaan-akibat-utang-piutang>. diakses pada 07 Februari 2025.

Sumber Hukum

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif.

Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Penanganan perkara Tindak Pidana Narkotika Melalui Rehabilitasi dengan Pendekatan Keadilan Restoratif sebagai Pelaksanaan Asas *Dominus Litis* Jaksa.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pedoman Mengadili Perkara Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif.

