

# BAB I

## LATAR BELAKANG

### A. Latar Belakang Pemilihan Tema

Teori Keadilan Restoratif atau “*Restorative Justice*” telah berkembang sejak empat dekade yang lalu dan terus berkembang hingga kini. *Restorative Justice* secara historis diciptakan oleh seorang psikolog Albert Eglash pada tahun 1977, namun sebagai suatu konsep dan pendekatan dalam sistem peradilan, istilah itu baru mengalami intensitas pembahasan sejak dua dekade yang lalu seiring dengan berkembangnya kajian terhadap korban yang dikenal dengan ilmu viktimologi. Pendekatan keadilan restoratif dapat dikatakan relatif baru dalam sistem peradilan pidana modern, namun secara substansial filosofi dan karakteristiknya telah lama hadir dalam penyelenggaraan sistem peradilan tradisional atau adat di Indonesia. Keadilan Restoratif menurut Pasal 1 Angka 1 Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif didefinisikan sebagai penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku dan/atau korban, serta pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula, bukan pembalasan. Tujuan utama dari Keadilan Restoratif adalah pemulihan sedangkan tujuan keduanya adalah ganti rugi. Konsep keadilan restoratif tersebut dapat diartikan bahwa proses penegakan hukum atau penanggulangan tindakan pidana melalui pendekatan restoratif adalah suatu proses penyelesaian tindak pidana yang bertujuan untuk

memulihkan keadaan yang di dalamnya termasuk ganti rugi terhadap korban melalui cara-cara tertentu yang disepakati oleh para pihak yang terlibat (Kejaksaan Negeri Batam, 2024).

*Restorative Justice* (Keadilan Restoratif) telah menjadi paradigma baru dalam penyelesaian perkara pidana di Indonesia, khususnya untuk tindak pidana ringan seperti pencurian. Konsep *Restorative Justice* (Keadilan Restoratif) menekankan pemulihan kerugian korban, rekonsiliasi antara pelaku dan korban, serta keterlibatan masyarakat, sebagai alternatif dari sistem peradilan retributif yang berfokus pada penghukuman (Auliya et al., 2024). Penerapan *Restorative Justice* di lingkungan kejaksaan diatur secara khusus melalui Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, yang memberikan kewenangan kepada jaksa untuk menghentikan penuntutan dengan syarat-syarat tertentu sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif yang menjelaskan bahwa :

“Perkara tindak pidana dapat ditutup demi hukum dan dihentikan penuntutannya berdasarkan Keadilan Restoratif dalam hal terpenuhi syarat sebagai berikut:

- a. tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana;
- b. tindak pidana hanya diancam dengan pidana denda atau diancam dengan pidana penjara tidak lebih dari 5 (lima) tahun; dan
- c. tindak pidana dilakukan dengan nilai barang bukti atau nilai kerugian yang ditimbulkan akibat dari tindak pidana tidak lebih dari Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah).”

Praktik penerapan *Restorative Justice* terhadap pelaku pencurian yang merupakan residivis non-institusional menimbulkan dilema hukum dan etika.

Frasa residivis secara terminologi berasal dari bahasa Prancis yang diambil dari dua kata dalam bahasa Latin, yaitu *re* dan *cado*. Kata *re* berarti lagi dan *cado* berarti jatuh, sehingga secara harfiah bermakna jatuh kembali. Residivis sendiri berarti suatu tendensi berulang kali melakukan tindakan yang melanggar hukum, atau kecenderungan seseorang untuk berulang kali melakukan kejahatan. Residive dapat disimpulkan sebagai perilaku melanggar hukum yang dilakukan secara berulang sebagai akibat dari perbuatan yang sama atau serupa sebelumnya (Pambudi, 2025). Residivis secara umum merupakan seseorang yang setelah menjalani hukuman atas suatu tindak pidana, kembali melakukan tindak pidana baru (Molina-Coloma et al., 2022). Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) bahwa kata “non” diartikan sebagai tidak ataupun bukan. Istilah “institusional” secara terminologis berasal dari kata dasar “institusi” atau “institusi sosial”. Kajian ilmu sosial dan ekonomi mendefinisikan institusi sebagai sistem aturan, norma, dan kebiasaan yang telah mapan dan berlaku luas, yang membentuk serta mengatur perilaku dan interaksi sosial. Institusi dapat berupa aturan formal, seperti hukum, peraturan, dan kebijakan, maupun aturan informal, seperti adat, tradisi, dan norma sosial. Institusional sendiri dapat disimpulkan sebagai sifat atau hal-hal yang berkaitan dengan institusi tersebut misalnya, proses, struktur, atau mekanisme yang bersifat institusi, atau yang diatur oleh institusi (Siddiki et al., 2022). Istilah "non-institusional" menekankan bahwa pelaku tidak berada di bawah pengawasan institusi formal seperti penjara, melainkan berada di masyarakat atau menjalani hukuman alternatif di luar lembaga pemasyarakatan

(Rasakumar, 2022). Residivis non-institusional pada konteks Indonesia biasanya merujuk pada pelaku yang melakukan kejahatan berulang secara individual, bukan sebagai bagian dari jaringan atau institusi kejahatan tertentu, serta tidak sedang menjalani hukuman di dalam penjara dan bahkan belum pernah dijatuhi hukuman sebelumnya.

Salah satu contoh konkret dapat dilihat pada praktik Kejaksaan Negeri Cimahi yang menerapkan *restorative justice* terhadap tersangka pencurian dengan status residivis non-institusional. Tersangka dalam kasus ini memiliki rekam jejak melakukan pencurian berulang kali, namun belum pernah menjalani pemidanaan berupa hukuman penjara. Kondisi ini menempatkan pelaku pada zona abu-abu dalam kategori hukum, karena secara faktual merupakan pengulang kejahatan namun secara yuridis belum memenuhi kriteria residivis sebagaimana diatur dalam Pasal 486 KUHP yang mensyaratkan adanya putusan pidana berkekuatan hukum tetap.

Kondisi tersebut menimbulkan problematika dalam penerapan hukum, khususnya terkait konsistensi pelaksanaan keadilan restoratif oleh Kejaksaan. Problematika secara terminologis adalah kumpulan masalah atau persoalan yang kompleks dan saling berkaitan yang memerlukan pemecahan. Etimologi kata ini berasal dari bahasa Latin "*problematica*" dan bahasa Yunani "*problematikos*", yang berarti hal-hal yang bersifat problematis atau penuh persoalan (Mulyono, 2013). Problematika dalam konteks ilmiah merujuk pada keseluruhan isu atau tantangan utama yang menjadi fokus analisis dalam suatu bidang kajian. Penerapan *restorative justice* terhadap pelaku residivis non-

institusional, dengan demikian, menghadirkan problematika berupa benturan antara prinsip keadilan substantif yang berorientasi pada pemulihan dan prinsip kepastian hukum yang berlandaskan aturan normatif yang tegas.

Keputusan Kejaksaan Negeri Cimahi untuk menerapkan pendekatan restoratif terhadap pelaku semacam ini mencerminkan kompleksitas interpretasi terhadap Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 yang mensyaratkan pelaku “pertama kali berhadapan dengan hukum” tanpa memberikan penjelasan rinci mengenai status pelaku yang pernah melakukan tindak pidana namun belum pernah dipidana. Perbandingan antara Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Nasional yang diundangkan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 mengungkap adanya kesamaan prinsipil sekaligus perbedaan substansial dalam pengintegrasian pendekatan keadilan restoratif ke dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Kedua regulasi tersebut bertumpu pada landasan filosofis yang serupa, yakni penekanan terhadap pemulihan keseimbangan sosial, rekonsiliasi antara pelaku dan korban, serta pengurangan orientasi retributif murni. Landasan tersebut tercermin pada ketentuan Pasal 51 KUHP Nasional yang menetapkan tujuan pemidanaan meliputi penyelesaian konflik akibat tindak pidana, pemulihan keseimbangan, serta penciptaan rasa aman dan damai dalam masyarakat. Ketentuan serupa juga terdapat dalam definisi keadilan restoratif pada Pasal 1 angka 1 Peraturan Kejaksaan yang

menitikberatkan pada pemulihan keadaan semula melalui partisipasi aktif pelaku, korban, keluarga, dan pihak terkait lainnya.

Peraturan Kejaksaan bersifat lebih operasional dan restriktif. Regulasi ini dirancang khusus untuk tahap prapenuntutan, sehingga memberikan kewenangan kepada penuntut umum untuk menghentikan penuntutan secara diskresioner dengan memenuhi persyaratan ketat. Persyaratan tersebut mencakup status tersangka sebagai pelaku pertama kali (Pasal 5 ayat (1) huruf a), ancaman pidana penjara tidak lebih dari lima tahun atau hanya pidana denda, serta nilai kerugian atau barang bukti tidak melebihi Rp2.500.000,00, dengan pengecualian kasuistik tertentu terkait kelalaian atau tindak pidana terhadap orang. KUHP Nasional mengadopsi pendekatan restoratif secara lebih filosofis dan fleksibel pada tahap pemidanaan di pengadilan. Hakim diwajibkan mempertimbangkan sejumlah faktor humanis sebagaimana diatur dalam Pasal 54, termasuk pemaafan korban, penggantian kerugian, serta riwayat pelaku sebagai salah satu elemen pertimbangan untuk menghindari atau meringankan pidana penjara sebagaimana diatur dalam Pasal 70 dan Pasal 71. Pendekatan ini tidak menetapkan batasan nilai kerugian secara rigid serta menegaskan prinsip penghindaran pidana penjara sedapat mungkin demi pertimbangan keadilan dan kemanusiaan.

Perbedaan tersebut menghasilkan ketegangan normatif yang relevan dengan problematika penerapan keadilan restoratif terhadap pelaku residivis non-institusional, khususnya pada kasus tindak pidana pencurian ringan. Peraturan Kejaksaan secara eksplisit mensyaratkan status “pertama kali

melakukan tindak pidana”. Persyaratan ini menciptakan ambiguitas bagi pelaku yang secara faktual telah melakukan pengulangan, namun secara yuridis belum pernah dijatuhi pidana tetap (belum terdapat putusan berkekuatan hukum tetap). Kondisi tersebut mendorong praktik lapangan sebagaimana terlihat pada kasus yang ditangani Kejaksaan Negeri Cimahi untuk menerapkan diskresi luas guna tetap mengimplementasikan pendekatan restoratif, dengan argumentasi berbasis potensi rehabilitasi dan reintegrasi sosial. Berbeda halnya dengan KUHP Nasional yang memberikan ruang lebih luas bagi hakim untuk menilai riwayat pelaku sebagai salah satu faktor di antara sekian banyak pertimbangan, tanpa menjadikannya syarat mutlak. Ruang tersebut berpotensi mengurangi disparitas antarwilayah penegakan hukum, sekaligus memunculkan kekhawatiran terkait konsistensi penerapan dan efektivitas pencegahan residivisme. Ketegangan normatif ini mempertegas kebutuhan akan sinkronisasi serta rekonstruksi kebijakan keadilan restoratif di Indonesia, sebagaimana direkomendasikan dalam sejumlah kajian kontemporer. Sinkronisasi dimaksud bertujuan mencapai keseimbangan antara kepastian hukum normatif dan keadilan substantif yang adaptif terhadap konteks kasuistik, khususnya dalam upaya pencegahan pengulangan tindak pidana sekaligus perlindungan kepentingan korban serta masyarakat secara keseluruhan.

Ambiguitas normatif ini memberikan ruang diskresi luas bagi jaksa untuk mempertimbangkan aspek kemanfaatan dan keadilan substantif, dengan argumen bahwa pelaku yang belum mengalami proses pemidanaan formal

masih memiliki peluang rehabilitasi dan reintegrasi sosial tanpa stigma sistem peradilan pidana. Praktik semacam ini juga menimbulkan kekhawatiran mengenai konsistensi penerapan hukum dan potensi disparitas perlakuan antar wilayah hukum, yang mencerminkan dilema antara fleksibilitas keadilan restoratif dengan kebutuhan kepastian hukum.

Penerapan *Restorative Justice*, di satu sisi, diharapkan dapat mengurangi overkapasitas lembaga pemasyarakatan, memberikan solusi yang lebih humanis, serta mengedepankan pemulihan dan perdamaian. Regulasi yang berlaku, di sisi lain, secara tegas membatasi penerapan *Restorative Justice* hanya untuk pelaku yang baru pertama kali melakukan tindak pidana, sehingga residivis dikecualikan dari skema ini. Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai keadilan substantif, efektivitas pencegahan residivisme, serta potensi resistensi masyarakat apabila residivis tetap diberikan kesempatan *Restorative Justice* (Gunarto et al., 2022).

Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 didukung oleh dasar hukum lain yang relevan, yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, serta Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan (Purba, 2023). Regulasi-regulasi ini menegaskan bahwa *Restorative Justice* merupakan upaya progresif dalam sistem hukum pidana, namun tetap harus memperhatikan prinsip kehati-hatian, kepentingan korban, dan perlindungan masyarakat dari potensi kejahatan

berulang. Penting untuk dikaji bahwa *Restorative Justice* merupakan upaya progresif dalam sistem hukum pidana, namun tetap harus memperhatikan prinsip kehati-hatian, kepentingan korban, dan perlindungan masyarakat dari potensi kejahatan berulang, karena menyoroti ketegangan antara tujuan pemulihan sosial dan kebutuhan penegakan hukum yang tegas terhadap residivis, serta menuntut evaluasi dan rekonstruksi kebijakan agar penerapan *Restorative Justice* dapat lebih adaptif dan berkeadilan. Regulasi tentang *Restorative Justice* menunjukkan kemajuan dalam sistem hukum pidana Indonesia, namun penerapannya memerlukan keseimbangan antara pemulihan sosial dan penegakan hukum yang tegas, terutama untuk pelaku residivis. Ketegangan ini menjadi fokus penelitian karena kebijakan yang ada perlu dievaluasi agar penerapan *Restorative Justice* lebih adil dan sesuai kebutuhan. Penerapan pendekatan ini harus memperhatikan prinsip kehati-hatian, kepentingan korban, dan perlindungan masyarakat dari risiko kejahatan berulang, sehingga diperlukan rekonstruksi kebijakan untuk menciptakan sistem yang adaptif dan berkeadilan.

Kompleksitas penerapan *Restorative Justice* terhadap pelaku pencurian residivis non-institusional menimbulkan tantangan serius dalam menjaga keseimbangan antara prinsip pemulihan, perlindungan masyarakat, dan kepastian hukum. Kajian mendalam menjadi penting untuk menelaah bagaimana penegakkan hukum mengenai kategori residivis non-institusional diatur dalam Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020, serta bagaimana pertimbangan hukum yang seharusnya digunakan oleh Kejaksaan dalam

menerapkan *Restorative Justice* terhadap pelaku pencurian dengan riwayat kriminal. Penelaahan atas dua aspek tersebut memiliki urgensi tinggi karena penerapan keadilan restoratif terhadap residivis non-institusional tidak hanya menyentuh dimensi normatif hukum pidana, tetapi juga memerlukan pemahaman kontekstual terhadap nilai kemanusiaan dan keadilan sosial. Analisis yang komprehensif digunakan dalam penelitian ini untuk merumuskan parameter yang mampu mengintegrasikan kepentingan rehabilitasi bagi pelaku dengan kebutuhan masyarakat akan rasa aman, sehingga *Restorative Justice* dapat diterapkan secara lebih proporsional, konsisten, dan berkeadilan.

Kejaksaan sebagai salah satu pilar utama dalam sistem peradilan pidana memiliki peran strategis dalam menyeimbangkan antara penegakan hukum yang tegas dan penerapan keadilan yang berorientasi pada pemulihan, sebagaimana diamanatkan melalui kebijakan *Restorative Justice*. Hingga saat ini belum terdapat pengaturan yang secara tegas dan komprehensif mengatur model penerapan *Restorative Justice* terhadap pelaku tindak pidana yang tergolong residivis, khususnya residivis non-institusional. Berbagai kajian sebelumnya umumnya berfokus pada penerapan *Restorative Justice* bagi pelaku tindak pidana ringan, anak, atau pelaku yang baru pertama kali melakukan kejahatan dan beriku beberapa contoh artikel yang serupa mengenai *Restorative Justice* yaitu penelitian yang di tulis oleh Lasulika et al. (2024) dengan judul “Kendala Dalam Penyelesaian Kasus Penganiayaan Melalui Penerapan *Restorative Justice*” dengan membahas kendala *restorative justice* dalam sistem peradilan pidana di Indonesia pada perkara penganiayaan berat,

penelitian yang di tulis oleh Tasane et al. (2023) dengan judul "Penerapan Keadilan Restoratif Dalam Penyelesaian Kasus Kecelakaan Lalu Lintas Yang Mengakibatkan Matinya Orang" dengan membahas mengenai kendala penerapan *restorative justice* pada kecelakaan lalu lintas berat dan yang terakhir penelitian yang di tulis oleh Caturiwani (2023) dengan judul "Penerapan Restorative Justice Dalam Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Pencurian Di Kejaksaan Negeri Muara Enim" dengan membahas menganalisis kriteria penerapan asas *Restorative Justice* dalam tindak pidana pencurian, menelaah pengaturannya dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, serta merumuskan arah kebijakan hukum pidana pencurian yang ideal berdasarkan prinsip *Restorative Justice*, sementara isu mengenai residivis masih minim dibahas. Berbeda dengan penelitian terdahulu, penelitian ini berfokus pada penegakkan hukum terkait batasan penerapan *Restorative Justice* bagi residivis non-institusional sebagaimana diatur dalam Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020, pertimbangan hukum yang seharusnya digunakan oleh Kejaksaan, serta kebutuhan akan reformasi hukum acara pidana yang menjamin konsistensi dan kepastian hukum dalam pelaksanaannya.

Hasil penelitian diharapkan kajian di atas memiliki urgensi karena isu mengenai penerapan *Restorative Justice* terhadap pelaku residivis non-institusional masih menimbulkan kekosongan norma dan ketidakseragaman dalam praktik penegakan hukum, sehingga diperlukan analisis mendalam untuk memperjelas batasan dan kriteria penerapannya secara yuridis maupun filosofis. Kajian ini dapat memberikan dapat memberikan kontribusi teoritis

dalam pengembangan konsep *restorative justice* yang memperhatikan kekhususan kasus residivis, sekaligus menjadi masukan praktis bagi Kejaksaan dalam menyusun pedoman teknis yang lebih komprehensif dan kontekstual. Sistem peradilan pidana oleh karena itu harus mengembangkan mekanisme yang lebih proporsional dalam menangani kasus-kasus pencurian yang dilakukan oleh pelaku residivis, dengan tetap memperhatikan aspek keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum bagi semua pihak. Berdasarkan uraian diatas maka penulis atau peneliti bermaksud melakukan penelitian dalam bentuk tugas akhir berupa artikel ilmiah dengan judul **“Problematika Penerapan *Restorative Justice* Oleh Kejaksaan Terhadap Pelaku Pencurian Residivis Non-Institusional”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan fakta penjelasan di atas yang telah disampaikan, maka rumusan identifikasi yang dapat dibuat adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penegakkan hukum mengenai kategori residivis non-institusional dalam konteks penerapan *Restorative Justice* berdasarkan Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 ?
2. Bagaimana pertimbangan hukum yang seharusnya digunakan oleh Kejaksaan dalam menerapkan *Restorative Justice* terhadap pelaku pencurian residivis non-institusional