PUNGGAWA
GLOBAL RESEARCH:
JURNAL MULTIDISIPLIN

Punggawa Global Research: Jurnal Multidisiplin
Volume 1, Nomor 6, 2026
E-ISSN: 3164-0117
Open Access: punggawajournal.com/pgr

Dekonstruksi Kewenangan Diskresi Penegak Hukum dalam Penghentian Perkara: Menakar Batas Konstitusional *Restorative Justice* Pasca-UU Nomor 20 Tahun 2025

Wahyuddin Ramly[1] Nur Fadhilah Mappaselleng[2]
[1,2] Program Studi Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, Indonesia
Korespondensi: wahyuddinramly@hotmail.com

Informasi Artikel

Riwayat artikel:
Received Sept 30th, 2026
Revised Nov 4th, 2026
Accepted Nov 18th, 2026

Keyword:
Diskresi penegak hukum; Hukum acara pidana; Keadilan restoratif; Pengawasan yudisial; Sistem peradilan pidana.

ABSTRAK

Pembaruan sistem peradilan pidana di Indonesia telah mengalami masa transisi krusial yang ditandai oleh pergeseran paradigma dari keadilan retributif menuju keadilan restoratif. Pendekatan pemidanaan konvensional yang berfokus pada pembalasan dan pemenjaraan sebelumnya terbukti kurang efektif menekan angka residivisme serta sering mengabaikan pemulihan hak-hak korban. Pengesahan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Hukum Acara Pidana telah memberikan legitimasi legislatif bagi aparat penegak hukum untuk menghentikan perkara berdasarkan kesepakatan perdamaian. Namun, pendelegasian diskresi yang luas kepada penyidik dan penuntut umum tanpa mekanisme kontrol yudisial yang ketat berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang serta disparitas penegakan hukum. Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual guna menakar batas konstitusional diskresi penghentian perkara dalam kerangka negara hukum demokratis. Hasil penelitian membuktikan bahwa legitimasi legislatif tersebut tetap melahirkan risiko privatisasi hukum publik dan erosi kekuasaan kehakiman apabila tidak disertai pengujian materiil oleh hakim. Diperlukan rekonstruksi pengawasan yudisial melalui penetapan Hakim Pemeriksa Pendahuluan yang menguji kesukarelaan, proporsionalitas, pemulihan korban, dan akuntabilitas agar keadilan restoratif benar-benar mencerminkan keadilan substantif.

© 2026 The Authors. Published by Punggawa Legacy Center. This is an open access article under the CC BY license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

PENDAHULUAN

Sistem peradilan pidana Indonesia selama lebih dari satu abad sangat dipengaruhi oleh paradigma retributif yang menitikberatkan pada pembalasan atas tindak pidana. Dalam kerangka ini, kejahatan semata-mata dimaknai sebagai pelanggaran terhadap otoritas atau perintah negara, sehingga penyelesaiannya bertumpu pada penjatuhan nestapa berupa pidana perampasan kemerdekaan. Praktik tersebut telah melahirkan berbagai persoalan struktural dan sistemik, di antaranya memicu kondisi kelebihan kapasitas (*overcrowding*) di berbagai lembaga pemasyarakatan, tingginya angka pengulangan kejahatan, serta kegagalan dalam memberikan pemulihan kerugian secara materiil maupun psikologis kepada korban kejahatan (Putri & Mappaselleng, 2026). Realitas tersebut mendorong timbulnya gagasan reformatif yang fundamental untuk menyeimbangkan antara perlindungan kepentingan individu dan perlindungan masyarakat luas (Arief, 2021).

Seiring dengan disahkannya Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Nasional) melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023, terjadi pergeseran orientasi hukum pidana yang signifikan dari retributif menuju korektif, rehabilitatif, dan restoratif (Hiariej & Topo, 2023). Pergeseran orientasi pemidanaan ini menjadi sangat krusial mengingat sistem retributif gagal menekan angka kejahatan dan menempatkan korban sekadar sebagai pihak yang terpinggirkan di ruang peradilan (Muladi & Arief,

2023). Namun, pembaruan substansi hukum pidana materiil tersebut tidak dapat berjalan efektif tanpa diimbangi oleh pembaruan hukum acara pidana guna memberikan kepastian prosedural dalam setiap tahapan upaya paksa dan penegakan hukum (Effendy, 2022).

Kehadiran Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP Nasional) secara resmi mengodifikasi mekanisme *restorative justice* pada tahap pra-ajudikasi. Aparat penegak hukum kini memiliki landasan undang-undang untuk menggunakan kewenangan diskresinya dalam menghentikan penyidikan atau penuntutan apabila tercapai perdamaian antara pelaku dan korban (Fajri, 2024). Akan tetapi, penerapan diskresi ini melahirkan permasalahan hukum tata negara dan konstitusi yang tajam. Tanpa adanya kontrol peradilan (*judicial scrutiny*) yang memadai, kewenangan luas penyidik dan penuntut umum dalam menentukan kriteria kelayakan suatu perkara untuk dihentikan sangat rentan disalahgunakan (Gunawan, 2025). Privatisasi penyelesaian sengketa hukum publik ini berisiko melanggar asas kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) apabila tidak dikawal dengan batasan konstitusional yang tegas (Asshiddiqie, 2020). Berangkat dari tinjauan literatur terdahulu yang umumnya masih memfokuskan perhatian pada landasan filosofis pemidanaan restoratif dalam KUHP Nasional, orisinalitas penelitian ini terletak pada dekonstruksi kewenangan diskresi penegak hukum dalam penghentian perkara guna menakar batas konstitusional dan merumuskan model pengawasan yudisial pasca berlakunya kodifikasi KUHAP Nasional. Secara teoretis, kajian ini berkontribusi memperkaya khazanah ilmu hukum pidana dan hukum tata negara mengenai batas *ius puniendi*, sedangkan secara praktis memberikan rumusan parameter pengujian bagi pembentuk kebijakan dan lembaga peradilan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada penelaahan dogmatik norma, asas-asas hukum pidana, serta prinsip-prinsip konstitusionalisme dalam sistem peradilan pidana nasional (Marzuki, 2024). Pendekatan penelitian yang diterapkan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang turut diperkaya dengan perspektif perbandingan hukum terbatas (*comparative perspective*) guna memperoleh ukuran ideal pengawasan yudisial dalam tradisi sistem hukum *civil law*. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menganalisis secara hierarkis dan sistematis norma Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Hukum Acara Pidana, serta regulasi pelaksana yang berkaitan dengan keadilan restoratif.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan nasional dan putusan peradilan yang relevan, serta bahan hukum sekunder berupa buku referensi dogmatik hukum pidana, hukum tata negara, dan artikel jurnal ilmiah terbitan sepuluh tahun terakhir (Sonata & Pratama, 2024). Pengumpulan bahan hukum dilaksanakan melalui studi kepustakaan terhadap sumber-sumber primer dan sekunder yang terverifikasi, kemudian dianalisis secara deskriptif-kualitatif melalui metode penafsiran sistematis, gramatikal, dan teleologis untuk mendekonstruksi ruang diskresi aparat penegak hukum serta merumuskan model kontrol yudisial yang konstitusional.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Transformasi Legitimasi Diskresi Penghentian Perkara dari Peraturan Internal Menuju Kodifikasi KUHAP Nasional

Penghentian perkara pidana sejatinya merupakan pengecualian yang sangat ketat terhadap kemutlakan asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*) dalam rezim hukum acara pidana, di mana setiap dugaan tindak pidana yang telah memenuhi kecukupan alat bukti permulaan pada prinsipnya wajib diproses hingga tahap pemeriksaan di muka persidangan. Di dalam doktrin hukum acara pidana modern, pengecualian terhadap kewajiban penuntutan hanya dimungkinkan melalui asas oportunitas (*opportuniteitsbeginsel*) yang secara klasik berada di tangan otoritas penuntut tertinggi demi kepentingan umum. Namun, dalam perkembangan praktik penegakan hukum di Indonesia sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025, instrumen penerapan *restorative justice* justru berkembang secara sporadis dan murni bertumpu pada landasan peraturan internal kelembagaan. Kepolisian Negara Republik Indonesia mengoperasionalkan penghentian penyidikan melalui Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif, sementara Kejaksaan Agung menerbitkan Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang

Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, yang kemudian disusul oleh Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pedoman Mengadili Perkara Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif (Indonesia, 2020; Indonesia, 2021; Indonesia, 2024).

Terbitnya berbagai pedoman internal sektoral tersebut di satu sisi memang berfungsi mengisi kekosongan hukum acara pidana warisan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 yang belum mengenal terminologi perdamaian sebagai alasan penghentian penyidikan maupun penuntutan di luar alasan klasik Pasal 109 ayat (2) dan Pasal 140 ayat (2) KUHAP lama. Meskipun demikian, dari kacamata hukum tata negara dan teori perundang-undangan, konfigurasi regulasi pra-2025 tersebut secara persisten memicu gelombang kritik ketatanegaraan yang serius. Kritik utamanya bertumpu pada postulat bahwa pembatasan, pengesampingan, atau penghapusan hak penuntutan negara (*ius puniendi*) serta hak konstitusional warga negara untuk memperoleh proses peradilan yang adil seyogianya harus diatur secara tegas melalui norma tingkat undang-undang selaku produk bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, bukan direduksi menjadi sekadar produk peraturan kebijakan (*beleidsregel*) atau peraturan administratif kelembagaan yang bersifat sepihak (Tongat et al., 2023). Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, peraturan lembaga penegak hukum tidak memiliki legitimasi konstitusional untuk menyimpangi ketentuan undang-undang yang kedudukannya lebih tinggi (Indonesia, 2022). Konsekuensi atas diskursus panjang tersebut akhirnya terjawab dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Hukum Acara Pidana yang memberikan pengukuhan legitimasi legislatif terhadap mekanisme penghentian perkara berbasis keadilan restoratif (Indonesia, 2025a).

Akan tetapi, pengangkatan norma keadilan restoratif dari level peraturan internal ke dalam kodifikasi undang-undang formal tidak serta-merta menyelesaikan seluruh persoalan konstitusionalitasnya. Justru pada fase pasca-kodifikasi inilah muncul problem hukum yang jauh lebih kompleks dan subtil, yakni persoalan konstitusionalitas pendelegasian diskresi (*delegated discretion*) beserta pergesekan yurisdiksi antara aparatur pra-ajudikasi dan kekuasaan kehakiman (Gunawan, 2025). Dalam praktik legislasi hukum acara pidana, undang-undang kerapkali hanya mematok syarat-syarat umum—seperti ancaman pidana maksimal tertentu, pelaku baru pertama kali melakukan tindak pidana, adanya pemulihan kembali pada keadaan semula, serta adanya kesepakatan perdamaian—sementara penilaian mengenai apakah suatu perkara menimbulkan keresahan masyarakat atau layak dihentikan tetap diserahkan sepenuhnya pada pertimbangan subjektif (*freies ermessen*) aparat di lapangan. Apabila parameter normatif dalam undang-undang masih menyisakan ruang tafsir yang elastis dan terbuka lebar, diskresi yang didelegasikan kepada penyidik maupun penuntut umum dapat dengan cepat bertransformasi menjadi kekuasaan absolut yang tidak terkontrol. Situasi semacam ini menciptakan ancaman inkonsistensi dan disparitas penegakan hukum yang secara laten menegasikan jaminan pengakuan, perlindungan, serta kepastian hukum yang adil sebagaimana diproteksi secara imperatif oleh Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 (Indonesia, 1945).

Lebih jauh lagi, pelembagaan diskresi penghentian perkara dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 harus dibaca secara kritis melalui teori negara hukum demokratis (*democratische rechtsstaat*). Dalam tradisi hukum tata negara modern, setiap kewenangan diskresioner yang diberikan oleh undang-undang kepada organ negara tetap terikat pada asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), asas larangan bertindak sewenang-wenang (*willekeur*), serta prinsip proporsionalitas (Asshiddiqie, 2020). Artinya, keberadaan dasar hukum formal berupa undang-undang hanyalah prasyarat minimum dari legalitas formil (*formele wettelijkheid*), bukan jaminan otomatis atas keabsahan materiil dan konstitusionalitas pelaksanaannya. Pergeseran arsitektur pelembagaan kewenangan penghentian perkara pidana antara era sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 dapat dipetakan secara komparatif pada Tabel 1.

Tabel 1 Pergeseran Desain Pelembagaan Kewenangan Penghentian Perkara Pidana Berbasis Keadilan Restoratif

No.	Aspek Diskresi Kewenangan	Sebelum UU No. 20 Tahun 2025	Pasca-UU No. 20 Tahun 2025
1.	Dasar Hukum Pelembagaan	Peraturan internal kelembagaan (Perpol No. 8 Tahun 2021, Perja No. 15 Tahun 2020, Perma No. 1 Tahun 2024).	Kodifikasi tingkat Undang-Undang dalam Hukum Acara Pidana Nasional (legitimasi legislatif).

No.	Aspek Diskresi Kewenangan	Sebelum UU No. 20 Tahun 2025	Pasca-UU No. 20 Tahun 2025
2.	Kedudukan dalam Hierarki Norma	Berwatak peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang rawan bertentangan dengan asas legalitas KUHAP lama.	Setara undang-undang (*wet in formele zin*), namun membuka isu konstitusionalitas pendelegasian diskresi.
3.	Posisi Kesepakatan Damai	Diselesaikan secara tertutup di ruang institusi penyidikan atau penuntutan berdasarkan standar sektoral.	Menjadi syarat materiil penghentian perkara, tetapi tetap rentan terhadap ketimpangan relasi kuasa.
4.	Sifat Kontrol dan Pengawasan Yudisial	Tidak terjangkau pengujian praperadilan secara komprehensif; dominasi pengawasan internal atasan.	Menuntut validasi substantif Hakim Pemeriksa Pendahuluan guna mencegah *abuse of power*.
5.	Keterpaduan Sistem Peradilan	Fragmentasi standar dan syarat antar-subsistem kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.	Memerlukan harmonisasi ketat dengan *rechterlijk pardon* dan *living law* dalam KUHP Nasional.

Paradoks Privatisasi Hukum Publik dan Ancaman terhadap Asas *Equality Before the Law*

Dekonstruksi terhadap kewenangan diskresi penegak hukum dalam penghentian perkara berbasis *restorative justice* menuntut pembedahan mendalam atas watak dasar hukum pidana itu sendiri. Hukum pidana, pada esensi filosofis dan yuridisnya, senantiasa berlabuh di ranah hukum publik demi menjaga tata ketertiban umum, keamanan kolektif, serta keberlangsungan stabilitas sosial. Ketika suatu tindak pidana terjadi, kerugian yang timbul tidak pernah berhenti semata-mata pada diri korban individual, melainkan turut mencederai tatanan norma bersama yang dijaga oleh negara melalui hak memidana (*ius puniendi*). Oleh sebab itu, melegitimasi kewenangan aparat penegak hukum untuk menghentikan proses pidana secara final atas dasar konsensus perdamaian individual antara pelaku dan korban sesungguhnya mengandung paradoks hukum yang mendasar, yakni gejala privatisasi penyelesaian sengketa hukum publik (*privatization of public law*). Apabila mekanisme ini tidak dibatasi secara ketat oleh rambu-rambu konstitusi, otoritas negara sebagai pelindung kepentingan publik berisiko tergerus oleh logika transaksional yang lazim berlaku dalam hukum perdata.

Persoalan yang paling mengkhawatirkan dari gejala privatisasi tersebut dalam praktik peradilan pidana di Indonesia adalah munculnya fenomena komersialisasi perdamaian (*commercialization of peace*) yang secara langsung menghantam jantung Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 mengenai persamaan kedudukan warga negara di hadapan hukum (*equality before the law*). Di ruang praktik lapangan, syarat pemulihan kerugian atau pemberian ganti rugi kepada korban sebagai prasyarat utama kesepakatan restoratif menciptakan garis demarkasi kelas sosial yang sangat tajam. Pelaku tindak pidana yang memiliki kapasitas ekonomi kuat, jaringan kekuasaan, atau akses terhadap penasihat hukum papan atas dapat dengan relatif mudah memenuhi tuntutan kompensasi finansial korban sehingga perkaranya segera dihentikan di tahap penyidikan maupun penuntutan. Sebaliknya, pelaku dari kelompok masyarakat miskin dan rentan yang melakukan tindak pidana dengan kadar kesalahan serupa, namun tidak memiliki kemampuan ekonomi untuk membayar ganti rugi, akan tetap digiring memasuki proses penuntutan dan berujung pada pidana perampasan kemerdekaan. Dalam konteks ini, *restorative justice* yang kehilangan kendali konstitusional berpotensi bergeser dari instrumen keadilan pemulihan menjadi mekanisme pembelian impunitas (*bargained impunity*) yang dilegalkan oleh undang-undang.

Selain disparitas perlakuan antar-pelaku, dekonstruksi konstitusional juga wajib menyoroti kerentanan di sisi korban akibat adanya ketimpangan relasi kuasa (*power imbalance*) selama proses mediasi penal berlangsung. Literatur kriminologi dan viktimologi modern menegaskan bahwa mediasi antara pelaku dan korban dalam perkara pidana tidak pernah berdiri di ruang hampa yang setara sebagaimana negosiasi kontrak bisnis. Korban sering kali berada dalam posisi tertekan secara psikologis, mengalami trauma pasca-kejahatan, memiliki ketergantungan ekonomi terhadap pelaku atau lingkungannya, maupun menghadapi tekanan sosial dari tokoh setempat agar bersedia menandatangani akta perdamaian. Kerentanan tersebut semakin membesar apabila aparat penegak hukum yang bertindak sebagai fasilitator mediasi ternyata memiliki kepentingan birokratis terselubung—seperti dorongan mengejar target statistik penyelesaian perkara berbasis keadilan restoratif demi penilaian kinerja institusional—atau bahkan tergoda oleh praktik koruptif dan pemerasan terselubung terhadap para pihak yang berperkara (Wedhatama & Pohan, 2024). Tanpa verifikasi independen di luar institusi

penyidik dan penuntut umum, selembar surat pernyataan damai sama sekali tidak membuktikan bahwa kehendak korban diberikan secara bebas, sadar, dan terbebas dari paksaan struktural.

Temuan analitis ini sekaligus menghadirkan koreksi kritis dan pendalaman baru terhadap sejumlah kajian hukum pidana terdahulu. Penelitian Putri dan Mappaselleng (2026) serta Tongat et al. (2023) secara tepat mengelaborasi bahwa pergeseran paradigma dari retributif menuju restoratif merupakan lompatan filosofis yang progresif dalam KUHP Nasional guna mengatasi krisis *overcrowding* lembaga pemasyarakatan serta memulihkan kedudukan korban dari sekadar saksi pelapor menjadi subjek hukum yang bermartabat. Demikian pula, Muladi dan Arief (2023) menekankan misi keseimbangan monodualistik antara perlindungan masyarakat dan perlindungan individu sebagai roh pembaruan hukum pidana Indonesia. Namun, penelitian ini menunjukkan bahwa optimisme dogmatik terhadap paradigma restoratif dalam hukum pidana materiil tidak boleh ditelan mentah-mentah pada tataran hukum pidana formil. Ketika semangat pemulihan tersebut diterjemahkan ke dalam kewenangan diskresi penghentian perkara oleh aparat pra-ajudikasi dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tanpa benteng perlindungan konstitusional yang kokoh, tujuan mulia pemulihan korban justru dapat dibajak menjadi ruang abu-abu yang memperlebar ketimpangan akses keadilan. Dengan demikian, kajian ini melampaui pendekatan normatif-deskriptif studi sebelumnya dengan menegaskan bahwa keadilan restoratif hanya konstitusional apabila mampu menjamin kesetaraan substantif antara kelompok berpunya dan kelompok rentan serta melindungi korban dari pemaksaan perdamaian semu.

Pergeseran Kekuasaan Yudikatif dan Ketegangan *Dominus Litis* dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu

Dari perspektif hukum tata negara, tantangan paling kompleks dalam operasionalisasi keadilan restoratif pasca-kodifikasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 terletak pada problem pergeseran arsitektur pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) serta sinkronisasi wewenang lintas subsistem penegakan hukum. Konstitusi Indonesia melalui Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 secara tegas mengamanatkan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dalam desain ketatanegaraan tersebut, otoritas yang sah dan utuh untuk memeriksa fakta hukum secara berimbang, menakar derajat kesalahan (*culpability*), mempertimbangkan alasan pemaaf atau pembenar, serta menjatuhkan putusan final yang mengakhiri suatu sengketa pidana bertumpu pada domain independen kekuasaan kehakiman (Asshiddiqie, 2020). Sementara itu, lembaga kepolisian dan kejaksaan dalam struktur ketatanegaraan modern menjalankan fungsi eksekutif-administratif di bidang penegakan hukum dan penuntutan yang sifatnya mempersiapkan perkara untuk diuji secara terbuka di depan hakim.

Konsekuensi ketatanegaraan yang muncul ketika penyidik atau penuntut umum mengeksekusi penghentian perkara berbasis *restorative justice* jauh di luar ruang sidang pengadilan adalah terjadinya fenomena penarikan dan pergeseran fungsi ajudikasi (*erosion of judicial power*) ke tangan aparat pra-ajudikasi (Fajri, 2024). Secara substantif, keputusan menghentikan penyidikan atau penuntutan atas dasar perdamaian bukanlah sekadar tindakan administratif rutin. Di balik surat ketetapan penghentian tersebut terkandung penilaian yuridis yang bersifat *quasi-judicial*, yaitu pengakuan bahwa tindak pidana memang telah terjadi, pelaku telah mengakui perbuatannya dan bersedia memulihkan kerugian, serta aparat menilai bahwa kepentingan hukum masyarakat tidak lagi menuntut dilanjutkannya proses pemidanaan. Ketika fungsi penilaian substantif semacam ini dijalankan secara tertutup oleh pejabat eksekutif tanpa keterlibatan dan kontrol pengadilan, prinsip peradilan yang terbuka untuk umum (*openbaarheid van rechtspraak*) serta mekanisme pengawasan dan perimbangan kekuasaan (*checks and balances*) mengalami pelemahan yang sangat signifikan.

Permasalahan struktural tersebut semakin meruncing manakala dikaitkan dengan relasi kewenangan antar-lembaga dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu (*Integrated Criminal Justice System*), khususnya ketegangan sekitar penerapan asas *dominus litis*. Secara universal dalam sistem hukum acara pidana, jaksa penuntut umum memegang peran sentral sebagai pengendali perkara yang menentukan apakah suatu hasil penyidikan layak diteruskan ke pengadilan atau dihentikan demi hukum maupun demi kepentingan umum (Effendy, 2022). Namun, apabila Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tetap membuka ruang diskresi penghentian perkara berbasis keadilan restoratif secara paralel baik di tingkat penyidikan oleh kepolisian maupun di tingkat penuntutan oleh kejaksaan tanpa garis koordinasi dan standar evaluasi yang seragam, maka sistem peradilan pidana terancam mengalami fragmentasi institusional. Perkara dengan konstruksi fakta dan tingkat kerugian yang identik dapat

mengalami nasib hukum yang bertolak belakang bergantung pada di meja institusi mana perkara tersebut berhenti. Disparitas antar-subsistem inilah yang sejak awal diperingatkan oleh Sutrisno dan Prasetyo (2024) sebagai hambatan krusial bagi terwujudnya kepastian prosedural dalam mendukung pembaruan hukum pidana nasional.

Selain ketegangan horizontal antara penyidik dan penuntut umum, pelembagaan diskresi penghentian perkara pada tahap pra-ajudikasi juga berpotensi berbenturan secara sistemik dengan instrumen hukum pidana materiil baru dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP Nasional, khususnya konsep pemaafan hakim (*rechterlijk pardon*) sebagaimana diatur dalam Pasal 54 ayat (2) serta pengakuan terhadap hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) pada Pasal 2 yang pelaksanaannya diturunkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2025 (Indonesia, 2023; Indonesia, 2025b). Dalam konstruksi KUHP Nasional, pembuat undang-undang secara sadar merancang *rechterlijk pardon* sebagai katup pengaman keadilan substantif yang hanya boleh digunakan oleh hakim di persidangan setelah melalui pemeriksaan pembuktian yang sah, dengan menimbang ringannya perbuatan, keadaan pribadi pelaku, serta adanya pemaafan dari korban (Hiariej & Topo, 2023; Zainal & Arifin, 2024). Apabila penyidik dan penuntut umum memiliki ruang diskresi yang terlampau longgar untuk langsung mematikan perkara di hulu atas dasar pemaafan korban tanpa filter yudisial, maka secara praktis aparat pra-ajudikasi telah mengambil alih mandat kebijaksanaan yang sejatinya dirancang konstitusi dan KUHP Nasional bagi kekuasaan kehakiman. Tumpang tindih normatif antara penghentian perkara pra-ajudikasi dan pemaafan hakim di tahap ajudikasi tersebut meniscayakan penataan ulang batas kewenangan yang jernih agar kedua instrumen saling melengkapi, bukan saling meniadakan.

Rekonstruksi Model Pengawasan Yudisial dan Batas Konstitusional Diskresi *Restorative Justice*

Beranjak dari dekonstruksi atas risiko privatisasi hukum publik, disparitas perlakuan, serta pergeseran kekuasaan yudikatif di atas, keberhasilan implementasi penghentian perkara berbasis keadilan restoratif pasca-Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 mutlak menuntut pelembagaan mekanisme kontrol penyeimbang (*checks and balances*) yang kokoh dan operasional (Waluyo, 2024). Penyelesaian perkara pidana melalui diskresi *restorative justice* tidak sepantasnya dibiarkan mengkristal sekadar menjadi selembar akta kesepakatan tertutup di ruang penyidikan kepolisian atau ruang mediasi kejaksaan. Dalam kerangka negara hukum demokratis, setiap pengesampingan atas kewajiban penuntutan negara wajib tunduk pada pengujian kekuasaan kehakiman (*judicial scrutiny*) sebagai pemegang mandat konstitusional penegakan keadilan. Rekonstruksi kelembagaan yang paling tepat dalam sistem hukum acara pidana Indonesia adalah mewajibkan pengesahan substantif oleh Hakim Pemeriksa Pendahuluan (atau penguatan perluasan objek kewenangan lembaga Praperadilan) sebagai syarat konstitutif keabsahan penghentian perkara berbasis keadilan restoratif.

Dalam merancang model pengawasan yudisial tersebut, perlu ditarik garis pembeda yang tegas antara pengawasan administratif yang bersifat stempel belaka (*rubber-stamping*) dengan pengujian yudisial yang bersifat substantif (*substantive judicial review*). Apabila peran pengadilan dalam KUHAP Nasional hanya dibatasi pada pencatatan administratif atas berita acara perdamaian yang disodorkan penyidik atau penuntut umum tanpa kewenangan memeriksa para pihak dan meneliti isi kesepakatan, maka kehadiran hakim justru hanya akan melegitimasi cacat prosedural di tahap pra-ajudikasi. Sebaliknya, dalam model pengujian substantif, Hakim Pemeriksa Pendahuluan harus diberi wewenang aktif untuk menyelenggarakan sidang verifikasi singkat dan terbuka secara terbatas guna mendengar keterangan langsung dari korban, pelaku, pendamping hukum, serta aparat yang memfasilitasi mediasi. Apabila hakim menemukan adanya indikasi tekanan, ketidakseimbangan kompensasi, atau pelanggaran terhadap syarat undang-undang, hakim wajib berwenang menolak permohonan pengesahan penghentian perkara dan memerintahkan agar proses penuntutan tetap dilanjutkan sesuai hukum acara yang berlaku.

Sebagai pijakan komparatif dalam tradisi sistem hukum *civil law* yang serumpun dengan Indonesia, praktik pengawasan yudisial atas penyelesaian perkara di luar pengadilan di Belanda dapat dijadikan rujukan reflektif yang sangat berharga. Meskipun sistem hukum acara pidana Belanda (*Wetboek van Strafvordering*) mengenal kewenangan penuntut umum untuk menyelesaikan perkara secara mandiri melalui mekanisme *transactie* maupun *strafbeschikking* guna efisiensi peradilan, kewenangan diskresioner tersebut diimbangi secara ketat oleh hak konstitusional korban dan pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan langsung ke pengadilan tingkat banding (*Gerechtshof*)

berdasarkan mekanisme Pasal 12 *Wetboek van Strafvordering* apabila jaksa memutuskan tidak menuntut suatu perkara, termasuk ketika penghentian dinilai tidak adil atau mencederai kepentingan umum (Tak, 2018). Pengalaman yurisprudensi Eropa Kontinental tersebut mengajarkan satu prinsip mendasar bahwa efisiensi penegakan hukum melalui diskresi pra-ajudikasi hanya dapat bertahan secara demokratis apabila selalu tersedia pintu koreksi yudisial yang independen, cepat, dan mudah diakses oleh warga negara.

Agar pengujian substantif oleh Hakim Pemeriksa Pendahuluan di Indonesia tidak terjebak pula pada subjektivitas baru, diperlukan perumusan empat parameter konstitusional kumulatif yang wajib menjadi batu uji dalam setiap penetapan pengesahan penghentian perkara *restorative justice*. Parameter pertama adalah uji kesukarelaan dan kebebasan kehendak (*voluntariness test*), di mana hakim memastikan secara langsung bahwa persetujuan damai dari korban maupun pengakuan pelaku lahir dari kehendak bebas tanpa intimidasi fisik, tekanan psikologis, manipulasi informasi oleh aparat, maupun paksaan akibat ketimpangan ekonomi. Parameter kedua adalah uji proporsionalitas dan pelindungan kepentingan publik (*public interest proportionality test*), yang mengharuskan hakim menakar apakah penghentian perkara tetap selaras dengan rasa keadilan masyarakat, tidak menyangkut kejahatan serius yang mengancam sendi kehidupan berbangsa seperti korupsi, narkotika jaringan, atau kekerasan seksual, serta tidak dilakukan terhadap residivis yang berpotensi mengulangi perbuatannya. Parameter ketiga adalah uji pemulihan substantif korban (*substantive restoration test*), yang memastikan bahwa pemulihan kerugian materiil, rehabilitasi psikologis, atau pemulihan hubungan sosial telah dilaksanakan secara nyata dan terukur sebelum penetapan diterbitkan, bukan sekadar janji kosong di atas kertas atau penyelesaian simbolis yang merendahkan martabat korban. Parameter keempat adalah uji akuntabilitas dan kewajiban pertimbangan hukum (*motiveringsplicht*), yang mewajibkan penyidik, penuntut umum, dan hakim mencantumkan alasan yuridis serta fakta objektif secara tertulis dan dapat diakses untuk kepentingan audit kelembagaan maupun pengajuan keberatan oleh pihak ketiga yang dirugikan secara langsung.

Penerapan keempat parameter konstitusional tersebut sekaligus menjembatani keselarasan operasional antara hukum pidana materiil dalam KUHP Nasional dan hukum pidana formil dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025. Melalui penetapan Hakim Pemeriksa Pendahuluan yang didasarkan pada empat batu uji objektif, mekanisme penghentian perkara di tahap pra-ajudikasi akan bekerja secara harmonis dengan lembaga pemaafan hakim (*rechterlijk pardon*) pada tahap pemeriksaan pokok perkara serta pemenuhan kewajiban adat yang diakui dalam hukum yang hidup di masyarakat. Selain itu, kewajiban verifikasi yudisial juga secara tidak langsung memaksa kultur hukum (*legal culture*) aparat kepolisian dan kejaksaan untuk bertransformasi dari pola kerja tertutup menjadi transparan dan akuntabel, sebab setiap kesepakatan restoratif yang mereka fasilitasi pada akhirnya harus lulus uji integritas di hadapan kekuasaan kehakiman. Rekonstruksi menyeluruh atas matriks parameter konstitusional dan model pengawasan yudisial terhadap diskresi *restorative justice* pasca-Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 dirangkum secara sistematis pada Tabel 2.

Dengan menempatkan diskresi penegak hukum di bawah payung pengawasan yudisial yang substantif dan terukur, perdebatan klasik antara kepastian hukum formal dan keadilan restoratif tidak lagi bersifat dikotomis yang saling menegasikan. Negara hukum demokratis sebagaimana dicita-citakan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 pada hakikatnya tidak menolak keluwesan diskresi penegak hukum demi kemanusiaan dan pemulihan sosial, melainkan menolak kekuasaan diskresioner yang berjalan tanpa batas dan tanpa pertanggungjawaban. Rekonstruksi ini memastikan bahwa kodifikasi *restorative justice* dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 benar-benar berfungsi sebagai instrumen pembebasan dari kejumudan paradigma retributif, sekaligus tetap setia menjaga supremasi konstitusi, wibawa hukum publik, serta kesetaraan hak setiap warga negara di hadapan hukum.

Tabel 2 Matriks Parameter Konstitusional dan Model Pengawasan Yudisial atas Diskresi *Restorative Justice*

No.	Parameter Pengujian	Risiko Inkonstitusional Tanpa Kontrol	Standar Uji Materiil Hakim Pemeriksa Pendahuluan	Batu Uji Konstitusi dan Norma
1.	Uji Kesukarelaan (*Voluntariness Test*)	Pemaksaan perdamaian oleh oknum aparat, intimidasi pelaku, dan ketimpangan relasi kuasa terhadap korban rentan.	Pemeriksaan langsung terhadap korban dan pelaku secara terpisah untuk memastikan persetujuan bebas tanpa tekanan.	Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.
2.	Uji Proporsionalitas dan Kepentingan Publik	Komersialisasi pidana (*bargained impunity*) pada perkara serius atau pelaku berulang (*residivis*) yang meresahkan publik.	Verifikasi jenis tindak pidana, rekam jejak pelaku, serta penilaian dampak sosial terhadap ketertiban umum.	Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945; Asas *Ius Puniendi*.
3.	Uji Pemulihan Substantif Korban	Perdamaian semu di atas kertas tanpa realisasi ganti rugi nyata atau pemulihan psikologis dan sosial korban.	Verifikasi bukti pelaksanaan restitusi, pemulihan kerugian, atau pemenuhan kewajiban adat secara tuntas sebelum penetapan.	Pasal 51 dan Pasal 54 UU No. 1 Tahun 2023; PP No. 55 Tahun 2025.
4.	Uji Akuntabilitas (*Motiveringsplicht*)	Penghentian perkara tertutup tanpa alasan hukum objektif sehingga memicu disparitas dan praktik koruptif.	Kewajiban pertimbangan hukum tertulis yang terbuka untuk audit serta mekanisme keberatan pihak berkepentingan.	Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945; Asas *Checks and Balances*.

KESIMPULAN

Pembaruan norma hukum pidana Indonesia melalui harmonisasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP Nasional dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Hukum Acara Pidana telah membawa transformasi paradigmatik dari keadilan retributif menuju keadilan restoratif yang berorientasi pada pemulihan keseimbangan sosial. Pengodifikasian mekanisme *restorative justice* ke dalam undang-undang memang telah mengatasi problem legalitas formil yang sebelumnya bertumpu pada peraturan internal kelembagaan. Meskipun demikian, dekonstruksi dari perspektif hukum tata negara membuktikan bahwa pendelegasian kewenangan diskresi penghentian perkara kepada penyidik dan penuntut umum tetap menyisakan ancaman serius berupa privatisasi hukum publik, komersialisasi perdamaian yang melanggar asas *equality before the law*, ketimpangan relasi kuasa terhadap korban, fragmentasi asas *dominus litis*, serta erosi kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, rekonstruksi konstitusional yang mutlak diperlukan adalah melembagakan pengawasan yudisial yang bersifat substantif—bukan sekadar stempel administratif—melalui penetapan Hakim Pemeriksa Pendahuluan yang terikat pada empat batu uji kumulatif, yakni uji kesukarelaan, uji proporsionalitas kepentingan publik, uji pemulihan substantif korban, dan kewajiban pertimbangan hukum tertulis. Melalui mekanisme *checks and balances* yang terukur tersebut, penerapan *restorative justice* pasca-Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 dapat sungguh-sungguh memanusiakan korban dan pelaku tanpa mereduksi supremasi konstitusi maupun kepastian hukum dalam sistem peradilan pidana terpadu.

DAFTAR PUSTAKA

Arief, B. N. (2021). *Bunga rampai kebijakan hukum pidana*. Kencana.

Asshiddiqie, J. (2020). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika.

Effendy, M. (2022). *Sistem peradilan pidana: Tinjauan terhadap beberapa perkembangan hukum acara pidana*. Referensi.

Fajri, R. A. (2024). Analisis konstitusionalitas keadilan restoratif dalam KUHAP baru. *Jurnal Konstitusi*, 21(1), 115–132.

Gunawan, E. (2025). Menggugat kewenangan diskresi penyidik dalam perkara pidana. *Mimbar Hukum*, 37(2), 211–229.

Hiariej, E. O. S., & Topo, S. (2023). *Anotasi KUHP Nasional: Memahami paradigma baru hukum pidana Indonesia*. Rajawali Pers.

Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Indonesia. (2020). *Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 811.

Indonesia. (2021). *Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 947.

Indonesia. (2022). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143.

Indonesia. (2023). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6842.

Indonesia. (2024). *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pedoman Mengadili Perkara Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 245.

Indonesia. (2025a). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2025 tentang Hukum Acara Pidana*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 20.

Indonesia. (2025b). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2025 tentang Tata Cara dan Kriteria Penetapan Hukum yang Hidup dalam Masyarakat*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 210, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7154.

Marzuki, P. M. (2024). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana.

Muladi, & Arief, B. N. (2023). *Kebijakan hukum pidana dan pembaharuan sistem pemidanaan nasional*. Kencana.

Putri, M. S., & Mappaselleng, N. F. (2026). Pembaharuan hukum pidana Indonesia: Pergeseran paradigma pemidanaan dari retributif menuju restoratif. *Lexara: Journal of Law and Legal Studies*, 1(3), 230–235.

Sonata, D. L., & Pratama, R. A. (2024). *Metodologi penelitian hukum normatif dalam kajian pembaruan regulasi*. Pustaka Pelajar.

Sutrisno, B., & Prasetyo, T. (2024). Sinkronisasi hukum acara pidana dalam mendukung implementasi pidana alternatif pada KUHP Nasional. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 13(1), 45–62.

Tak, P. J. P. (2018). *The Dutch criminal justice system: Organization and operation* (3rd ed.). Wolf Legal Publishers.

Tongat, Prasetyo, S. N., & Aunuh, N. (2023). Pergeseran paradigma pemidanaan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 30(2), 235–256.

Waluyo, B. (2024). *Penegakan hukum di Indonesia: Menuju keadilan restoratif*. Sinar Grafika.

Wedhatama, A., & Pohan, R. (2024). *Dinamika keadilan restoratif dalam sistem peradilan pidana di Indonesia*. Rajawali Pers.

Zainal, A., & Arifin, R. (2024). Eksistensi hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) pasca pengesahan KUHP Nasional: Peluang dan tantangan harmonisasi regulasi. *Jurnal Media Hukum*, 31(1), 112–129.