

IMPLEMENTASI PENDEKATAN KEADILAN RESTORATIF DALAM PENYELESAIAN PERKARA PENYALAHGUNAAN NARKOTIKA DI KEJAKSAAN NEGERI TANJUNG PERAK SURABAYA

Agam Nandi Tio Prabowo¹

¹Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya,
Surabaya, Indonesia,
agamnandi.21128@mhs.unesa.ac.id

Abstrak

This study aims to analyze the implementation of the restorative justice approach and its requirements in resolving drug abuse cases at the Tanjung Perak District Prosecutor's Office, Surabaya, as well as to identify the factors that support and hinder its implementation. This study employs an empirical legal research method with a juridical-sociological specification. Data were obtained through interviews with officials of the East Java High Prosecutor's Office and the Tanjung Perak District Prosecutor's Office, as well as documentation of relevant regulations and case files, and were then analyzed descriptively and analytically. The findings show that the termination of prosecution through restorative justice-based rehabilitation is implemented on the basis of Attorney General's Guidelines Number 18 of 2021 and Attorney General's Circular Letter Number 1 of 2025, as a manifestation of the *dominus litis* principle, through stages of file review, integrated assessment, formal legal process, rehabilitation execution, and case evaluation, subject to cumulative substantive requirements (genuine drug-abuser status, evidentiary threshold, first-time offender status, voluntary willingness to undergo rehabilitation, and no involvement in trafficking networks) and procedural requirements (integrated assessment team recommendation, tiered approval, a prosecution-termination order, and a District Court Chief's determination), as reflected in the case of Muhammad Alfath Firdaus. Analyzed through Soerjono Soekanto's theory of legal effectiveness, the legal factor is found to be the strongest supporting factor, while the facilities factor and the societal factor are identified as the most dominant inhibiting factors. This study concludes that restorative justice through rehabilitation is an appropriate mechanism to position imprisonment as a last resort (*ultimum remedium*) for drug abusers, although its success requires simultaneous strengthening of all five law-enforcement factors, particularly rehabilitation facilities, standardized assessment, and public legal education.

Keywords: Dominus Litis, Keadilan Restoratif, Rehabilitasi, Penyalahgunaan Narkotika

A. PENDAHULUAN

Penyalahgunaan narkotika masih menjadi salah satu persoalan hukum dan sosial paling serius yang dihadapi Indonesia. Data Badan Narkotika Nasional (BNN) menunjukkan bahwa metamfetamina atau sabu-sabu merupakan jenis narkotika

golongan I yang paling banyak disalahgunakan, dengan potensi ketergantungan yang tinggi dan persebaran yang meluas ke berbagai kalangan masyarakat, termasuk di kota-kota besar seperti Surabaya. Selama bertahun-tahun, penanganan perkara narkoba di Indonesia didominasi oleh pendekatan punitif berupa pemidanaan penjara tanpa membedakan secara tegas antara pengedar, bandar, dan pengguna, sehingga menyebabkan lembaga pemasyarakatan mengalami kelebihan kapasitas yang sebagian besar dihuni oleh narapidana kasus narkoba. Pendekatan ini terbukti kurang efektif menyelesaikan akar persoalan, sebab penyalahguna yang dipidana tanpa rehabilitasi yang memadai berisiko tinggi untuk kembali menyalahgunakan narkoba setelah menjalani masa pemidanaan.

Kondisi tersebut mendorong penerapan paradigma keadilan restoratif (*restorative justice*), yaitu pendekatan penyelesaian perkara pidana yang menekankan pemulihan (*restoration*) ketimbang pembalasan (*retribution*), dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga, dan pihak terkait untuk mencari penyelesaian yang adil bagi semua pihak. Dalam konteks penyalahgunaan narkoba yang bersifat *victimless crime*, keadilan restoratif diwujudkan melalui mekanisme rehabilitasi sebagai alternatif penuntutan sebagaimana diamanatkan Pasal 54 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, yang mewajibkan pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba menjalani rehabilitasi medis dan sosial. Kebijakan ini kemudian diperkuat oleh Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020, Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021, serta Surat Edaran Jaksa Agung Nomor 1 Tahun 2025 tentang Optimalisasi Penanganan Perkara Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkoba Berdasarkan Pendekatan Keadilan Restoratif.

Praktik nyata penerapan kebijakan ini tercermin dalam perkara Muhammad Alfath Firdaus (MAF), seorang pemuda dari keluarga berekonomi lemah yang tertangkap tangan memiliki narkoba golongan I dalam jumlah untuk pemakaian pribadi. Berdasarkan hasil asesmen tim terpadu, MAF dinyatakan sebagai penyalahguna

murni yang mengalami ketergantungan fisik dan psikologis, bukan pengedar maupun bagian dari jaringan peredaran narkoba, sehingga perkaranya diselesaikan melalui rehabilitasi berdasarkan Surat Perintah Kepala Kejaksaan Negeri Tanjung Perak Nomor PRINT- 4073/M.5.43/Enz.2/09/2024 tanggal 30 Juni 2025. Kasus ini menegaskan bahwa keterbatasan ekonomi bukan penghalang bagi seseorang untuk memperoleh penanganan hukum yang lebih humanis, sekaligus menjadi salah satu latar belakang penting bagi penelitian ini untuk mengkaji lebih dalam penerapan keadilan restoratif beserta syarat-syaratnya di Kejaksaan Negeri Tanjung Perak.

Penelitian terdahulu mengenai keadilan restoratif dalam perkara narkoba umumnya membahas penerapannya secara normatif atau berfokus pada kedudukan asas dominus litis dalam sistem peradilan pidana secara umum, tanpa menganalisis secara khusus faktor pendukung dan penghambat penerapannya di suatu satuan kerja kejaksaan tertentu menggunakan kerangka teori efektivitas penegakan hukum. Berbeda dengan penelitian-penelitian tersebut, artikel ini secara khusus menganalisis penerapan keadilan restoratif beserta syarat-syaratnya di Kejaksaan Negeri Tanjung Perak Surabaya, dengan menggunakan teori efektivitas penegakan hukum Soerjono Soekanto sebagai pisau analisis untuk mengurai faktor pendukung dan penghambatnya.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimana penerapan pendekatan keadilan restoratif beserta syarat-syarat penerapannya dalam penyelesaian perkara penyalahgunaan narkoba di Kejaksaan Negeri Tanjung Perak? dan (2) Apa saja faktor pendukung dan penghambat dalam penerapan pendekatan keadilan restoratif tersebut ditinjau dari teori efektivitas penegakan hukum Soerjono Soekanto? Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan pendekatan keadilan restoratif beserta syarat-syaratnya, serta memahami faktor pendukung dan penghambat penerapannya melalui rehabilitasi pada perkara penyalahgunaan narkoba di Kejaksaan Negeri Tanjung

Perak.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris dengan spesifikasi yuridis-sosiologis untuk mengkaji kesesuaian antara ketentuan hukum yang berlaku dengan kenyataan pelaksanaannya di lapangan. Lokasi penelitian ditetapkan di Kejaksaan Tinggi Jawa Timur dan Kejaksaan Negeri Tanjung Perak dengan pertimbangan intensitas penanganan perkara penyalahgunaan narkoba di wilayah tersebut. Data dikumpulkan melalui dua teknik, yaitu wawancara dengan Kepala Seksi dan staf Narkoba Bidang Pidana Umum Kejaksaan Tinggi Jawa Timur, serta studi dokumentasi terhadap

peraturan perundang-undangan, pedoman kejaksaan, dan berkas perkara, termasuk Surat Perintah Kepala Kejaksaan Negeri Tanjung Perak Nomor PRINT-4073/M.5.43/Enz.2/09/2024. Bahan hukum primer yang digunakan meliputi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020, dan Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021, yang dilengkapi dengan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan hasil penelitian yang relevan. Validitas data diuji melalui triangulasi sumber dengan membandingkan hasil wawancara dan dokumentasi. Data yang telah dikumpulkan kemudian direduksi, disajikan, dan dianalisis secara kualitatif deskriptif-analitis untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Penerapan Pendekatan Keadilan Restoratif dan Syarat-Syaratnya dalam Penyelesaian Perkara Penyalahgunaan Narkoba di Kejaksaan Negeri Tanjung Perak

Implementasi keadilan restoratif di Kejaksaan Negeri Tanjung Perak bertumpu pada

hierarki regulasi yang saling melengkapi, mulai dari Pasal 54 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 yang mewajibkan pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba menjalani rehabilitasi medis dan sosial, Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021 sebagai acuan teknis paling komprehensif, hingga Surat Edaran Jaksa Agung Nomor 1 Tahun 2025 sebagai penguat kebijakan terbaru. Berdasarkan hasil penelitian, penerapannya mensyaratkan terpenuhinya dua kelompok syarat secara kumulatif. Syarat materiil mencakup status tersangka sebagai penyalahguna murni untuk kepentingan diri sendiri dan bukan pengedar, bandar, atau kurir; jumlah barang bukti yang tidak melebihi ambang batas yang ditentukan; status sebagai pelaku pertama kali; kesediaan menjalani rehabilitasi secara sukarela; serta tidak terlibat jaringan sindikat narkoba. Adapun syarat formil meliputi rekomendasi tertulis dari Tim Asesmen Terpadu yang beranggotakan unsur Kejaksaan, BNN, Kepolisian, Dinas Sosial, dan tenaga medis; persetujuan berjenjang dari pimpinan kejaksaan; surat kesepakatan kesediaan tersangka dan/atau keluarga; penerbitan surat perintah penghentian penuntutan; serta permohonan penetapan kepada Ketua Pengadilan Negeri dalam jangka waktu paling lama tiga hari sesuai Pasal 86 KUHAP.

Apabila kedua kelompok syarat tersebut terpenuhi, mekanisme penerapannya dilaksanakan secara sistematis melalui lima tahapan, yaitu penerimaan dan penelitian berkas perkara, identifikasi dan asesmen oleh Tim Asesmen Terpadu, penerbitan surat perintah penghentian penuntutan sebagai proses hukum formal, pelaksanaan rehabilitasi medis dan sosial di lembaga yang ditunjuk, hingga evaluasi dan penetapan penyelesaian perkara oleh Ketua Pengadilan Negeri. Seluruh tahapan tersebut dilaksanakan di bawah kendali jaksa selaku pemegang asas dominus litis, yaitu pihak yang memiliki kewenangan penuh untuk menentukan arah suatu perkara pidana setelah tahap penyidikan, termasuk kewenangan diskresi untuk

mengalihkan perkara dari jalur penuntutan konvensional ke jalur rehabilitasi yang lebih humanis.

Penerapan syarat dan mekanisme tersebut tercermin secara konkret dalam perkara Muhammad Alfath Firdaus. Berdasarkan hasil asesmen tim terpadu, MAF terbukti memenuhi seluruh syarat materiil sebagai penyalahguna murni tanpa riwayat keterlibatan tindak pidana narkoba sebelumnya dan bersedia menjalani rehabilitasi secara sukarela, sementara syarat formilnya dipenuhi melalui rekomendasi tim asesmen dan persetujuan berjenjang yang dituangkan dalam Surat Perintah Kepala Kejaksaan Negeri Tanjung Perak Nomor PRINT-4073/M.5.43/Enz.2/09/2024 tanggal 30 Juni 2025. MAF kemudian ditempatkan di Balai Rehabilitasi Adhyaksa Rumah Sakit Jiwa Menur Surabaya untuk menjalani rehabilitasi medis dan sosial. Data rekapitulasi keadilan restoratif narkoba Kejaksaan Tinggi Jawa Timur tahun 2025 turut menunjukkan konsistensi penerapan kedua kelompok syarat tersebut pada perkara-perkara sejenis di wilayah Jawa Timur, sekaligus membuktikan bahwa keterbatasan ekonomi keluarga tersangka bukan penghalang untuk memperoleh penanganan hukum yang berkeadilan.

2. Faktor Pendukung dan Penghambat Penerapan Keadilan Restoratif Perspektif

Teori Efektivitas Penegakan Hukum Soerjono Soekanto

Untuk menganalisis faktor pendukung dan penghambat penerapan keadilan restoratif, penelitian ini menggunakan teori efektivitas penegakan hukum Soerjono Soekanto yang menyatakan bahwa efektivitas penegakan hukum dipengaruhi oleh lima faktor yang saling berkaitan, yaitu faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan. Ditinjau dari faktor hukum, tersedianya regulasi yang tersusun hierarkis mulai dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 hingga Surat Edaran Jaksa Agung Nomor 1 Tahun 2025 menjadi faktor pendukung yang paling fundamental karena memberikan kepastian hukum bagi jaksa dalam mengambil diskresi. Namun demikian, faktor ini juga

menyisakan kelemahan berupa belum tegasnya batas normatif antara penyalahguna murni dengan pelaku yang berperan ganda sebagai pengedar skala kecil, sehingga ambiguitas ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam penerapan syarat materiil.

Faktor penegak hukum tercermin dari komitmen dan kapasitas profesional para jaksa Kejaksaan Negeri Tanjung Perak dalam melakukan identifikasi dan asesmen perkara, sebagaimana terbukti dalam penanganan perkara MAF. Meskipun demikian, faktor ini turut menjadi sumber hambatan karena masih terdapat keterbatasan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia serta perbedaan standar penilaian antar jaksa dalam menentukan kelayakan suatu perkara. Faktor sarana atau fasilitas didukung oleh keberadaan Balai Rehabilitasi Adhyaksa di RSJ Menur Surabaya sebagai mitra rehabilitasi strategis, tetapi sekaligus menjadi faktor penghambat paling dominan karena keterbatasan kapasitas fisik, tenaga medis dan psikolog, serta anggaran yang belum sebanding dengan meningkatnya volume perkara yang dirujuk.

Faktor masyarakat menunjukkan dua sisi yang berlawanan: di satu sisi, meningkatnya kesadaran hukum keluarga tersangka mengenai adanya jalur rehabilitasi menjadi faktor pendukung, namun di sisi lain stigma sosial yang memandang keadilan restoratif sebagai pendekatan yang "terlalu lunak" serta rendahnya dukungan keluarga menjadi faktor penghambat yang signifikan. Adapun faktor kebudayaan tercermin dari paradigma punitif yang masih kuat di kalangan masyarakat maupun sebagian aparat penegak hukum, yang meyakini bahwa setiap pelaku tindak pidana narkoba harus dipidana penjara agar menimbulkan efek jera. Berdasarkan analisis kelima faktor tersebut, dapat disimpulkan bahwa faktor hukum merupakan faktor pendukung yang paling kuat, sedangkan faktor sarana dan faktor masyarakat merupakan faktor penghambat yang paling dominan dalam penerapan keadilan restoratif di Kejaksaan Negeri Tanjung Perak.

Secara filosofis, temuan ini menegaskan bahwa implementasi keadilan restoratif melalui rehabilitasi merupakan manifestasi pergeseran tujuan hukum pidana dari yang semata-mata retributif menuju pemulihan (restoratif) dan pembinaan (rehabilitatif), sekaligus mencerminkan penghormatan terhadap asas ultimum remedium yang menempatkan pemidanaan sebagai upaya terakhir. Namun demikian, efektivitas kebijakan ini tidak dapat hanya bertumpu pada ketersediaan regulasi semata, melainkan memerlukan penguatan simultan pada faktor penegak hukum, sarana, masyarakat, dan kebudayaan sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto.

D. KESIMPULAN

Penerapan pendekatan keadilan restoratif dalam penyelesaian perkara penyalahgunaan narkoba di Kejaksaan Negeri Tanjung Perak Surabaya mensyaratkan terpenuhinya syarat materiil dan syarat formil

secara kumulatif sebagaimana diatur dalam Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021 dan Surat Edaran Jaksa Agung Nomor 1 Tahun 2025, yang dilaksanakan melalui mekanisme sistematis mulai dari penelitian berkas hingga evaluasi penyelesaian perkara, dengan jaksa bertindak sebagai pengendali perkara berdasarkan asas dominus litis. Hal ini terbukti secara konkret dalam perkara Muhammad Alfath Firdaus berdasarkan Surat Perintah Kepala Kejaksaan Negeri Tanjung Perak Nomor PRINT- 4073/M.5.43/Enz.2/09/2024. Dianalisis melalui teori efektivitas penegakan hukum Soerjono Soekanto, faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana, dan faktor masyarakat masing-masing berperan ganda sebagai pendukung sekaligus penghambat, dengan faktor hukum sebagai pendukung paling kuat serta faktor sarana dan faktor masyarakat sebagai penghambat paling dominan, sementara faktor kebudayaan berupa paradigma punitif yang masih kuat turut menghambat penerapan kebijakan ini secara optimal.

Saran

Berdasarkan simpulan tersebut, penelitian ini menyarankan agar Kejaksaan Negeri Tanjung Perak meningkatkan pelatihan teknis identifikasi dan asesmen bagi jaksa serta memperkuat sosialisasi kepada masyarakat mengenai mekanisme keadilan restoratif; lembaga rehabilitasi meningkatkan kapasitas fisik, sumber daya manusia, dan program aftercare pascarehabilitasi; pemerintah dan pembentuk regulasi menyempurnakan kriteria kelayakan serta mengalokasikan anggaran yang memadai bagi lembaga rehabilitasi; dan peneliti selanjutnya mengembangkan kajian mengenai tingkat keberhasilan rehabilitasi serta perbandingan penerapan keadilan restoratif antar satuan kerja kejaksaan di Indonesia.

REFERENSI

- Alvin Nashir, M., Zafira, A., & Maharani, N. (2024). Urgensi Pembentukan Undang-Undang Restorative Justice dalam Rangka Reformasi Keadilan dan Kepastian Hukum di Indonesia. 9(1). <https://doi.org/10.37477/sev.v8i1>
- Azisa, N., Adhyanti Mirzana, H., Rivanie, S. S., Aris Munandar, M., Nurul, R., & Ramli, H. (2024). Sistem Pemidanaan Tindak Pidana Narkotika dalam Perspektif Hukum Pidana Nasional. 6(3). <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3>
- Bacharuddin Jusuf, M. (2023). Tinjauan Pelaksanaan Restorative Justice Dalam Penuntutan Tindak Pidana Ringan. 1(2), 1–25.
- Eliezer Sianturi, B., Simanjuntak, I., Natanael Saragih, W., & Ricardo Aritonang, Z. (n.d.). Kajian Hukum Terhadap Pelaku Tindak Pidana Narkotika Dari Aspek Kriminologi. *The Juris*, VIII(2).
- Elisabet, A., Rosmaida, A., Pratama, A., Jonatan, J., Teresia, S., & Yunita, S. (2022). Penyalahgunaan Narkoba Dikalangan Remaja: Bahaya, Penyebab, Dan Pencegahannya. *Jurnal Multidisiplin Indonesia*, 1(3).
- Sonna Indraswara, F. (2024). Penyalahgunaan Narkoba Serta Upaya Pencegahan Dan Penanggulangannya Oleh Polri. 4(1).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika,

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 143.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 No. 298.

Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 No. 797.

5Pedoman Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Penanganan Perkara Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkotika Melalui Rehabilitasi dengan Pendekatan Keadilan Restoratif.

Surat Edaran Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2025 tentang Optimalisasi Penanganan Perkara Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkotika Berdasarkan Pendekatan Keadilan Restoratif.

Kejaksaan Negeri Tanjung Perak, Surat Perintah No. PRINT-4073/M.5.43/Enz.2/09/2024 tentang Penyelesaian Perkara Penyalahgunaan Narkotika atas nama Muhammad Alfath Firdaus, 30 Juni 2025.

Atmasasmita, R. (2010). Sistem Peradilan Pidana Kontemporer. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Manan, B. (2008). Sistem Peradilan Berwibawa: Suatu Pencarian. Yogyakarta: FH UII Press.

Moeljatno. (2008). Asas-Asas Hukum Pidana. Jakarta: Rineka Cipta.

Muladi, & Arief, B. N. (2005). Teori-Teori dan Kebijakan Pidana. Bandung: Alumni.

Prasetyo, T. (2013). Hukum Pidana. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Sambas, N. (2010). Pembaruan Sistem Pemidanaan Anak di Indonesia. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2003). Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Soekanto, S. (2012). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta: Raja Grafindo Persada.