



PENERAPAN KEADILAN RESTORATIF DALAM PENANGANAN TINDAK PIDANA GUNA MEWUJUDKAN PENEGAKAN HUKUM YANG BERKEADILAN

Zulkarnein Koto^{1*}, zul_ptik@yahoo.co.id

Sutrisno², . trisnosuki@gmail.com

Yopik Gani³, yopikgadi@gmail.com

Arsal Sahban⁴, arsalsahban@gmail.com

^{1,2,3,4}Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta 12160, Indonesia

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis keadilan restoratif dalam perspektif hukum, sosiologis, implementasi kebijakan publik, dan eksternal Polri. Pendekatan penelitian adalah kualitatif. Wilayah penelitian meliputi Polda: Sumatera Selatan, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Jawa Tengah, dan Metro Jaya. Informan di Polda adalah pimpinan di Ditlantas, Ditreskrimum, Ditreskrimsus, Ditnarkoba, Ditbinmas, Ditsabhara, Ditintelkam, Biro SDM, beserta dua anggota pada masing-masing divisi, direktorat, dan biro. Sedangkan informan di Polres mencakup: Kapolres, Wakapolres, Kabag Ops, Kasat Reskrim, Kasat Intelkam, Kasat Binmas, Kasat Sabhara, Kabag SDM, beserta dua anggota pada masing-masing satuan, dan bagian. Pengumpulan data dengan wawancara, dan dianalisis menggunakan triangulasi sumber data. Pada perspektif hukum, terdapat kesulitan dalam memahami konsep hukum tentang *recidive* dan mengetahui seseorang residivis atau bukan, sehingga persyaratan materiil dalam Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 menimbulkan atau berakibat penafsiran yang subyektif terhadap seseorang yang dianggap residivis. Hal ini berpotensi merugikan karena dapat memunculkan perlakuan yang berbeda. Selain itu, sistem pencatatan administrasi penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif belum terdata dengan baik, sehingga berpotensi penyalahgunaan wewenang, dan tidak efektifnya pengawasan. Analisis tinjauan sosiologi, menyatakan bahwa diperlukan *skill* menyangkut mediasi, dan pembacaan sosiologis ikhwal sosio-kultural masyarakat. Pada aspek implementasi kebijakan publik, penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif belum efektif atau belum implementatif, ditinjau dari aspek: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Perbedaan pemahaman dan belum adanya aturan pelaksanaan keadilan restoratif yang dapat melingkupi semua aparat penegak hukum, sehingga menyebabkan permasalahan administratif pada masing-masing instansi aparat penegak hukum.

Kata kunci: *keadilan restoratif, tindak pidana, penegakan hukum yang berkeadilan.*

Abstract

This study aims to analyze restorative justice in the legal, sociological, implementation of public policy, and external police perspectives. The research approach is qualitative. The research areas include Polda: South Sumatra, South Kalimantan, South Sulawesi, Central Java, and Metro Jaya. Informants at Polda are leaders at Ditlantas, Ditreskrim, Ditreskrimsus, Ditnarkoba, Ditbinmas, Ditsabbara, Ditintelkam, HR Bureau, along with two members from each division, directorate and bureau. Meanwhile, informants at the Polres include: Kapolres, Wakapolres, Kabag Ops, Kasat Reskrim, Kasat Intelkam, Kasat Binmas, Kasat Sabhara, Kabag SDM, along with two members in each unit and section. Data collection by interview, and analyzed using data source triangulation. From a legal perspective, there are difficulties in understanding the legal concept of recidivism and knowing whether someone is a recidivist or not, so that the material requirements in Police Regulation Number 8 of 2021 lead to or result in a subjective interpretation of someone who is considered a recidivist. This has the potential to be detrimental because it can lead to different treatments. In addition, the administrative recording system for the handling of criminal acts based on restorative justice has not been properly recorded, resulting in the potential for abuse of authority and ineffective supervision. Analysis of the sociological review, states that skills are needed regarding mediation, and sociological reading of socio-cultural society. In the aspect of public policy implementation, the handling of criminal acts based on restorative justice has not been effective or has not been implemented, in terms of: communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. Differences in understanding and the absence of rules for the implementation of restorative justice that can cover all law enforcement officials, causing administrative problems in each law enforcement agency.

Keywords: *restorative justice, crime, fair law enforcement*

Pendahuluan

Kebijakan keadilan restoratif yang fragmatik dan simplistik, terlihat dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*) keadilan restoratif yang dirumuskan dalam Perkap Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana dan Perpol Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif, maupun dalam Perpol Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pemolisian Masyarakat. Demikian juga kebijakan formulatif hukum keadilan restoratif yang dirumuskan dalam Peraturan Kejaksaan (Perja) Nomor 15 Tahun 2021 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Dalam berbagai kebijakan formulatif hukum pidana tersebut, keadilan restoratif dikonsepsikan, dirumuskan dan ditempatkan atau diposisikan sebagai bentuk penanganan tindak pidana di luar pengadilan, sebagai mekanisme penghentian perkara, sebagai model *Alternative Disputes Resolution* (ADR), atau sebagai suatu bentuk mediasi saja.

Kebijakan keadilan restoratif yang fragmatik, dan simplistik juga terjadi, berlangsung dan mengemuka pada praktik penegakan hukum (kebijakan implementatif hukum pidana). Dalam penegakan hukum, penerapan keadilan restoratif lebih dipahami atau dikonsepsikan, dan ditempatkan, dipraktikkan atau diimplementasikan sebagai bentuk atau cara penanganan tindak pidana di luar pengadilan, sebagai mekanisme penghentian perkara, sebagai wujud model *Alternative Disputes Resolution* (ADR), atau sebagai suatu bentuk mediasi saja.

Dalam konteks keadilan restoratif sebagai paradigma, sebagaimana dikemukakan oleh Howard Zehr sebagai *the grandfather of restorative justice*, kebijakan formulatif, dan implementatif keadilan restoratif yang fragmatik, dan simplistik di atas telah menimbulkan penanganan tindak pidana yang tidak restoratif dalam program, proses, cara, nilai/ prinsip, hasil

dicapai dan tujuan diwujudkan yang bermuara pada tidak efektifnya upaya mewujudkan penegakan hukum yang berkeadilan.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, terdapat argumentasi atau pertimbangan teoretikal dan praktikal yang kuat dalam rangka optimalisasi penerapan keadilan restoratif dalam penanganan tindak pidana guna mewujudkan penegakan hukum yang berkeadilan, khususnya penegakan hukum di lingkungan Polri. Oleh karena itu dilakukan penelitian dengan judul: “Penerapan Keadilan Restoratif dalam Penanganan Tindak Pidana Guna Mewujudkan Penegakan Hukum Yang Berkeadilan”. Adapun fokus permasalahan pada penelitian ini adalah: keadilan restoratif dalam perspektif hukum, perspektif sosiologis, perspektif implementasi kebijakan publik, dan perspektif eksternal Polri.

Tinjauan Literatur

Dalam konsep hukum modern, penegakan hukum bukan berarti hanya menjalankan isi ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah (hukum dalam arti formil), tetapi dalam pengertian lebih luas merupakan pelaksanaan hukum secara serasi dan selaras dengan nilai-nilai (*value*) dan cita-cita hukum (*rechts idee*) masyarakat, demi terwujudnya keadilan, kepastian hukum dan kedamaian hidup bersama. Satjipto Rahardjo (1983:23-24) mengemukakan berbagai unsur yang berpengaruh dalam penegakan hukum menurut derajat kedekatannya pada proses, yakni yang agak jauh dan yang agak dekat. Berdasarkan kriteria kedekatan maka Satjipto Rahardjo membedakan tiga unsur utama yang terlibat dalam proses penegakan hukum. *Pertama*, unsur pembuatan UU yakni lembaga legislatif. *Kedua*, unsur penegakan hukum yakni polisi, jaksa dan hakim, dan *ketiga* adalah unsur lingkungan yang meliputi pribadi, warga negara dan sosial.

Dalam kerangka penegakan hukum, wewenang lembaga penegak hukum diperoleh secara atributif, yakni diatur dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, tindakan dalam penegakan hukum melekat tanggung jawab dan konsekuensi hukum, artinya setiap tindakan yang dilakukan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Dalam teori penegakan hukum sebagaimana dikemukakan Joseph Goldstein, penegakan hukum, diartikan dalam kerangka tiga konsep yang berhubungan:

1. Konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*) yang menuntut agar semua nilai yang berada di belakang norma hukum tersebut ditegakkan tanpa kecuali;
2. Bersifat penuh (*full enforcement concept*), yang menyadari bahwa konsep total harus dibatasi dengan hukum acara, dan sebagainya demi perlindungan kepentingan individual; dan
3. Konsep penegakan hukum aktual (*actual enforcement concept*) yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana-prasarana, kualitas sumber daya manusia, kualitas perundang-undangan dan miskinnya partisipasi masyarakat.

Dilihat dari tiga konsep penegakan hukum di atas, konsep penegakan hukum aktual merupakan salah satu konsep yang mencakup pelbagai bidang yang masing-masing memiliki batasan-batasan dan problematika yang berbeda-beda, antara lain sarana-prasarana, kualitas sumber daya manusia, kualitas peraturan perundang-undangan dan partisipasi masyarakat, sehingga dari heterogenitas problematika penegakan hukum tersebut, terdapat kecenderungan melemahkan/ mengorbankan hukum.

Sebagaimana dikemukakan Darji Darmodiharjo dan Shidarta (2002), keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Tujuan hukum memang tidak hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan. Idealnya, hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Meskipun demikian, tetap ada yang berpendapat bahwa diantara ketiga tujuan hukum itu,

keadilan merupakan tujuan yang paling penting, bahkan ada yang berpendapat merupakan tujuan hukum satu-satunya. Bismar Siregar (1989) bahkan lebih tegas mengatakan, "Bila untuk menegakkan keadilan saya korbankan kepastian hukum, akan saya korbankan hukum itu. Hukum hanya sarana, sedangkan tujuannya adalah keadilan. Mengapa tujuan dikorbankan karena sarana?".

John Rawls (1999:3) menyebutkan, konsepsi keadilan sebagai *justice as fairness* (keadilan sebagai kejujuran), dengan mengemukakan bahwa: "...the main idea of justice as fairness, a theory of justice that generalizes and carries to a higher level of abstraction the traditional conception of the social contract" (gagasan utama dari keadilan sebagai kejujuran, suatu teori keadilan yang menggeneralisasikan dan mengangkat konsepsi tradisional tentang kontrak sosial ke level abstraksi yang lebih tinggi). John Rawls (1999:11) juga mengatakan bahwa: "*This way of regarding the principles of justice I shall call justice as fairness*" (Cara pandang terhadap prinsip-prinsip keadilan ini akan saya sebut keadilan sebagai kejujuran). Berdasarkan pendapat John Rawls, maka penerapan prinsip-prinsip keadilan merupakan suatu tindakan kejujuran (*fairness*). Penanganan perkara pidana yang berdimensi publik tersebut juga harus menerapkan *fairness*. Kejujuran sangat penting terutama dalam pemberian keadilan terhadap korban, dan pelaku, serta masyarakat.

Keadilan restoratif merupakan kelanjutan atau pengembangan konsep *reintegrative shaming*. Gagasan keadilan restoratif yang memberi perhatian kepada kepentingan korban kejahatan, pelaku kejahatan, dan masyarakat, oleh John Braithwaite (1996) disebutnya sebagai "timbulnya kembali gerakan sosial untuk reformasi hukum pidana pada tahun 1990-an". Berdasarkan keadilan restoratif, memungkinkan korban, pelaku dan komunitas masyarakat untuk terlibat langsung dalam merespon kejahatan. Mereka menjadi sentral dalam proses peradilan pidana, sementara itu negara dan kalangan profesional menjadi fasilitator dari sistem yang mengarah pada pertanggungjawaban pelaku kejahatan, ganti rugi kepada korban dan partisipasi penuh dari korban, pelaku dan masyarakat. Proses pemulihan melibatkan semua pihak yang merupakan dasar untuk mencapai hasil yang restoratif dari perbaikan dan perdamaian.

Metode Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara. Wilayah penelitian adalah 5 (lima) Polda, beserta Polres jajarannya. Polda yang menjadi daerah penelitian adalah: Polda Sumatera Selatan, Polda Kalimantan Selatan, Polda Sulawesi Selatan, Polda Jawa Tengah, dan Polda Metro Jaya. Informan penelitian diklasifikasikan informan tingkat Polda, dan informan tingkat Polres. Informan tingkat Polda adalah pimpinan di Ditlantas, Ditreskrimum, Ditreskrimsus, Ditnarkoba, Ditbinmas, Ditsabbara, Ditintelkam, Biro SDM, beserta 2 (dua) anggota pada masing-masing divisi, direktorat, dan biro. Sedangkan informan di Polres mencakup: Kapolres, Wakapolres, Kabag Ops, Kasat Reskrim, Kasat Intelkam, Kasat Binmas, Kasat Sabhara, Kabag SDM, beserta 2 (dua) anggota pada masing-masing satuan, dan bagian.

Hasil dan Diskusi

Keadilan Restoratif Dalam Perspektif Hukum

Penerapan keadilan restoratif pada penanganan tindak pidana guna mewujudkan penegakan hukum yang berkeadilan, seyogyanya disertai dengan pemahaman setiap anggota Polri (penyelidik, penyidik, dan pengemban fungsi pembinaan masyarakat serta Samapta) tentang keadilan restoratif itu sendiri. Beberapa konsep dasar penting terkait keadilan restoratif yang perlu dipahami, dan dianut secara utuh oleh anggota Polri tersebut adalah: pengertian, program, proses, pilar, nilai atau prinsip, cara atau upaya yang ditempuh, hasil dan tujuan dari keadilan restoratif itu sendiri. Pemahaman keadilan restoratif yang dimiliki oleh anggota Polri

secara benar dan tepat, akan mempengaruhi pencapaian keadilan yang memulihkan sebagai tujuan utama dari keadilan restoratif, dan esensi penegakan hukum yang berkeadilan. Tujuan tersebut akan tercapai jika program, proses, nilai atau prinsip maupun upaya atau cara yang ditempuh, hasil dan tujuan yang ingin diwujudkan dari penerapan keadilan restoratif dalam penanganan tindak pidana tersebut berdasarkan/ bersifat restoratif.

Keadilan restoratif sebagai suatu paradigma dalam penegakan hukum, baik secara konseptual atau teoritikal maupun praktikal tidak mudah untuk dipahami dan diterapkan. Secara konseptual, keadilan restoratif tidak mudah untuk dipahami di tengah-tengah faktor penghambat lain yang mempengaruhi efektivitas penerapannya untuk mewujudkan penegakan hukum yang berkeadilan. Dalam konteks yang demikian, berbagai variabel yang mempengaruhi pemahaman dan pertimbangan anggota Polri dalam penerapan keadilan restoratif pada penanganan tindak pidana sangat berpengaruh terhadap penerapan keadilan restoratif dalam penanganan tindak pidana.

Pemahaman anggota Polri yang menjadi responden atau narasumber dalam penelitian ini masih sangat kurang terkait dengan keadilan restoratif. Berbagai konsep-konsep dasar dalam keadilan restoratif masih belum dipahami secara utuh. Demikian juga dalam hal pemenuhan rasa keadilan yang ditunjukkan dengan indikasi kondusifnya situasi kemandirian dan ketertiban masyarakat sebagai penentu dalam pengambilan langkah yang dilakukan oleh anggota Polri, terutama penyidik, penyidik dan pengembalian fungsi pembinaan masyarakat serta Samapta. Masih ada temuan kekeliruan pemahaman dari responden atau narasumber mengenai konsep-konsep dasar keadilan restoratif maupun aturan hukum materiil dan formil penerapan keadilan restoratif sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif. Beberapa keterbatasan/ kekeliruan pemahaman tersebut mencakup:

1. Pemahaman responden atau narasumber terhadap berbagai konsep dasar keadilan restoratif masih sangat minim, dan beragam, bahkan menafsirkan sendiri berdasarkan pengetahuan, dan pengalaman sendiri yang terbatas, dan beragam, sehingga mengakibatkan penerapannya yang beraneka ragam dan tidak ada standar atau model yang baku.
 - a. Hasil wawancara pada kegiatan FGD dengan narasumber penelitian, diperoleh berbagai pendapat tentang pengertian atau definisi dan pemaknaan keadilan restoratif yang belum utuh dan lengkap atau bulat sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif maupun menurut keadilan restoratif menurut para ahli atau pakar keadilan restoratif, antara lain, narasumber penelitian menyebutkan:
 - 1) keadilan restoratif sebagai penyelesaian perkara pidana di luar proses hukum atau di luar proses pengadilan;
 - 2) keadilan restoratif sebagai penyelesaian perkara pidana berdasarkan perdamaian, atau kesepakatan;
 - 3) keadilan restoratif sebagai penyelesaian perkara melalui mediasi;
 - 4) keadilan restoratif sebagai penyelesaian perkara pidana dengan melibatkan masyarakat, dan perangkat desa;
 - 5) keadilan restoratif sebagai penyelesaian perkara di luar pengadilan, dengan melibatkan pelaku dan korban serta keluarga masing-masing, tokoh masyarakat dengan tujuan untuk memulihkan hubungan yang rusak akibat suatu tindak pidana.
 - b. Hasil wawancara dengan narasumber penelitian, juga diperoleh kondisi pengetahuan dan pemahaman serta pemaknaan, atau penafsiran yang masih lemah terkait:
 - 1) syarat materiil umum dan khusus penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif;
 - 2) syarat formil penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif; dan
 - 3) administrasi pencatatan penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif.

2. Penerapan Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif tanpa didukung oleh pemahaman konsep-konsep dasar keadilan restoratif secara utuh, dan bulat, akan mempersempit nilai, dan konsep yang terkandung dalam keadilan restoratif, atau bahkan mengkerdilkannya. Terlebih lagi makna mendasar yang terkandung dalam keadilan restoratif lebih luas dari apa yang dimaknakan dalam Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021. Berdasarkan informasi atau data yang diperoleh dari responden atau narasumber penelitian, keadilan restoratif dengan *alternative disputes resolution* (ADR) adalah sama saja karena sama-sama merupakan upaya penyelesaian tindak pidana atau permasalahan di luar pengadilan.
3. Pemahaman tentang keadilan restoratif dalam penanganan tindak pidana yang belum sepenuhnya secara utuh, dan bulat dikuasai, dan dipahami oleh anggota Polri, terlihat dari narasumber anggota Polri pada fungsi penyidikan dan Bhabinkamtibmas yang belum memahami konsep-konsep dasar keadilan restoratif, demikian juga ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021. Temuan penelitian yang mendasar dalam menyelesaikan permasalahan melalui keadilan restoratif adalah terkait dengan kesepakatan perdamaian semua pihak, dan jaminan kepastian, baik para pihak maupun kepastian bagi penyidik, sehingga semua pihak yang bersengketa merasa terakomodir kepentingan dan rasa keadilannya. Berdasarkan temuan penelitian yang diperoleh melalui wawancara mendalam dalam FGD, dapat diambil kesimpulan bahwa masih terdapat kekeliruan dalam pemahaman mengenai konsep-konsep dasar keadilan restoratif yang harus diketahui, dan dipahami serta dimaknai/ ditafsirkan secara tepat, sehingga berpotensi terjadi pembiasan dari nilai atau prinsip serta hasil, dan tujuan penerapan keadilan restoratif dalam penanganan tindak pidana guna mewujudkan penegakan hukum yang berkeadilan.

Selain perlunya pemahaman yang utuh dan bulat mengenai keadilan restoratif oleh anggota Polri, tentunya membutuhkan pemahaman yang sama mengenai keadilan restoratif dari semua elemen masyarakat. Pemberian pemahaman kepada setiap anggota masyarakat dapat dilaksanakan melalui penyuluhan ataupun sosialisasi dengan cara lain yang lebih mudah untuk dipahami. Perlunya pemberian pemahaman ini dilaksanakan, karena paradigma keadilan restoratif dalam penanganan atau penyelesaian tindak pidana merupakan konsep atau pendekatan hukum yang baru dalam sistem penegakan hukum pidana Indonesia, walaupun metode musyawarah-mufakat yang merupakan bagian paradigma keadilan restoratif telah lama dikenal dan dipraktikkan oleh kepolisian maupun masyarakat.

Sebagaimana dikemukakan narasumber dari penyelidik, dan penyidik maupun pengemban fungsi pembinaan masyarakat, bahwa: “Dibutuhkan pemahaman masyarakat tentang keadilan restoratif dan penerapannya dalam penyelesaian tindak pidana, sehingga perlu dilaksanakan penyuluhan atau sosialisasi dalam bentuk lain yang efektif untuk implementasinya”. Sosialisasi konsep keadilan restoratif dalam penyelesaian tindak pidana memang diperlukan, maka pada saat penyelesaian perkaranya di kantor polisi, dapat saja diberikan pemahaman kepada pelaku dan korban atau keluarga korban tentang pentingnya menyelesaikan tindak pidana yang dialami secara damai. Penyelesaian secara damai akan lebih memenuhi rasa keadilan jika dibandingkan harus melalui proses hukum yang formal.

Narasumber dari fungsi pembinaan masyarakat juga mengatakan bahwa: “Perlunya sosialisasi konsep keadilan restoratif, adalah karena adanya berbagai aturan atau ketentuan hukum yang menjadi pedoman dalam penyelesaian pidana dengan penerapan keadilan restoratif, baik ketentuan hukum materiil maupun ketentuan hukum formilnya”. Demikian pula pemahaman terhadap Bhabinkamtibmas bahwa: “Sampai saat ini juga belum pernah dilaksanakan pelatihan secara khusus yang terkait dengan penyelesaian perkara pidana berdasarkan keadilan restoratif, seperti pelatihan mediasi yang sangat dibutuhkan dalam penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif”.

Berdasarkan informasi dari narasumber penelitian, sosialisasi yang efektif mengenai Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif, juga sangat dibutuhkan dilakukan terhadap masyarakat, dengan alasan atau pertimbangan:

1. Muncul pandangan atau opini yang berkembang di masyarakat bahwa polisi telah bersikap atau melakukan penyalahgunaan kewenangan, dan diskriminatif karena tidak melanjutkan proses hukum dari penanganan suatu perkara pidana sampai ke pengadilan.
2. Muncul berbagai kecurigaan lain terhadap polisi, karena pelaku tidak ditahan atau telah mengganti pertanggungjawaban hukum pidana dengan kewajiban pelaku/ keluarganya untuk membayar kerugian kepada korban/ keluarganya.

Penerapan keadilan restoratif dalam penanganan tindak pidana guna mewujudkan penegakan hukum yang berkeadilan yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 sangat tergantung pada para pihak yang bersengketa, dan yang harus diutamakan adalah adanya penyelesaian semua pihak yang bermasalah dengan mengutamakan kesepakatan para pihak (pelaku, dan korban serta keluarga masing-masing) dengan melibatkan pihak ketiga. Kesuksesan penerapan Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 sangat tergantung pada penguasaan, pemahaman, dan pemaknaan atau penafsiran yang tepat dari anggota Polri terhadap konsep-konsep dasar keadilan restoratif.

Kekurangpahaman anggota Polri, terutama yang bertugas pada fungsi penyidikan maupun pengembian fungsi pembinaan masyarakat dalam menerapkan keadilan restoratif berdasarkan konsep-konsep dasar keadilan restoratif yang sebenarnya, dan atau membedakan keadilan restoratif dengan berbagai bentuk penyelesaian sengketa atau perkara lainnya maupun dengan paradigma keadilan retributif, akan berpengaruh besar terhadap pelaksanaan penerapan Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif. Sehubungan dengan hal tersebut, maka diperlukan penyamaan persepsi, pemahaman, dan pemaknaan tentang keadilan restoratif itu sendiri dari semua elemen penegak hukum, dan pengawas dari penegak hukum sehingga tidak menyimpang dari tujuan awal keadilan restoratif, dan untuk mengeliminasi subyektivitas aparat penegak hukum agar tidak menambah besar subyektifitas maupun keberpihakan penegak hukum khususnya penyidik sebagai pelaksana pada tataran prosedural yang pada akhirnya akan menimbulkan keresahan atau gejolak di masyarakat dan memunculkan masalah baru.

Penerapan keadilan restoratif dalam penanganan tindak pidana perlu dilakukan, karena keberadaan hukum dalam masyarakat, tidak hanya diartikan sebagai sarana untuk menertibkan masyarakat, melainkan juga sebagai sarana yang mampu mengubah pola pikir dan perilaku warga masyarakatnya. Selain itu, hukum juga harus berfungsi untuk melindungi kepentingan hukum setiap anggota masyarakat. Dilihat dari perspektif keadilan restoratif, tindak pidana bukanlah hanya sebagai suatu pelanggaran terhadap aturan hukum, melainkan juga sebagai suatu pelanggaran terhadap hak-hak manusia dan masyarakat serta hubungan antar manusia. Tindak pidana yang terjadi menciptakan kewajiban untuk membuat segala sesuatunya menjadi lebih baik dengan melibatkan korban, pelaku dan masyarakat guna mencari solusi untuk memperbaiki, rekonsiliasi dan menenteramkan hati.

Menurut para narasumber penelitian, baik di Polda Metro Jaya maupun polres-polres yang diteliti, penerapan keadilan restoratif termasuk melalui lembaga masyarakat/adat perlu dilakukan dalam penyelesaian tindak pidana, karena selain memberikan manfaat kepada pelaku, korban dan masyarakat, ternyata dapat pula memberikan manfaat cukup signifikan bagi kepolisian. Dengan pendekatan ini, maka pelaku tindak pidana tidak perlu harus ditahan di kantor polisi. Dalam penerapan keadilan retributif, berarti pelakunya harus ditahan di kantor polisi sehingga mengakibatkan semakin besarnya biaya/ anggaran Polri yang harus dikeluarkan

untuk keperluan para tahanan. Terlebih lagi di masa pandemi covid-19 sekarang, ruang tahanan sangat rentan untuk penyebarannya.

Melalui penerapan keadilan restoratif, banyak pihak yang akan memperoleh manfaatnya, adapun manfaat langsung yang dapat diperoleh pelaku tindak pidana adalah terkait dengan pemenuhan dan perlindungan atas hak-haknya dan mendidiknya untuk menjadi orang yang bertanggung jawab atas kerusakan yang telah dibuatnya. Lebih lanjut menurut narasumber penelitian, “Korban juga memperoleh manfaat secara langsung berupa ganti kerugian untuk memperbaiki semua kerusakan atau kerugian yang timbul atau yang diderita”. Selain itu, diperoleh juga informasi bahwa “Pendekatan keadilan restoratif dalam penyelesaian masalah tindak pidana juga bertujuan untuk menghindarkan pelakunya dari proses pemidanaan yang terkadang dirasakan belum mencerminkan nilai-nilai keadilan”. Selanjutnya disebutkan bahwa: “Manfaat penerapan keadilan restoratif dalam penyelesaian masalah tindak pidana juga dapat dirasakan anggota Polri, karena pendekatan ini sangat membantu meringankan tugas anggota Polri di bidang penyidikan”.

Dalam penegakan hukum yang berkeadilan, “Hendaknya pendekatan yang humanis atau yang berorientasi nilai-nilai kemanusiaan lebih didahulukan dalam menyelesaikan perkara pidana, karena cara ini akan menghindarkan kami dari cap atau label sebagai penjahat apabila harus dipenjarakan”. Selanjutnya dijelaskan bahwa: “Penyelesaian perkara pidana secara damai sangat memberi manfaat, karena hak-hak untuk mendapat ganti kerugian dapat dipenuhi, karena jika terjadi tindak pidana, maka yang sebenarnya dirugikan terutama adalah korban, jadi bukan masyarakat umum atau negara”.

Berdasarkan data atau informasi yang diperoleh dari kegiatan FGD dengan narasumber penelitian, terdapat keinginan dan menaruh harapan yang besar terhadap penerapan keadilan restoratif dalam penanganan tindak pidana dengan lingkup tindak pidana yang lebih luas lagi dari ketentuan atau syarat materiil yang diatur dalam Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif. Beberapa potensi pengembangan penerapan keadilan restoratif dalam penanganan tindak pidana guna mewujudkan penegakan hukum yang berkeadilan dalam jangkauan yang lebih luas lagi adalah:

1. Semakin menguat kebutuhan hukum masyarakat terhadap penyelesaian perkara pidana dengan musyawarah. Sebagian besar masyarakat berurusan dengan polisi dalam proses penyelesaian perkara pidana adalah untuk tujuan bahwa permasalahannya selesai tanpa harus melalui proses penegakan hukum positif yang berorientasi pemidanaan saja.
2. Terdapat kebutuhan hukum masyarakat terhadap penerapan keadilan restoratif dalam penanganan tindak pidana selain dari persyaratan materiil yang diatur dalam Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif. Keberadaan keadilan restoratif sangat membantu untuk penyelesaian perkara sehingga dapat menjadikan bahan peningkatan penanganan tindak pidana, namun harus diperhatikan syarat umum dan khusus atau persyaratan materiil dan formil sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 dengan persyaratan:
 - a. sepanjang telah terjadi atau terlaksana musyawarah dan perdamaian yang berlangsung melalui proses yang restoratif, cara/upaya yang restoratif, dan hasil yang restoratif; dan
 - b. tidak dilakukan secara diskriminatif, sembarangan atau sembrono, akibat pengaruh intervensi yang kuat, dan lebih ditentukan oleh subyektivitas anggota Polri karena adanya kepentingan anggota Polri atau kedekatan dengan salah satu pihak.
3. Penerapan keadilan restoratif dalam penanganan tindak pidana guna mewujudkan penegakan hukum yang berkeadilan, ditempuh dengan memperhatikan kondisi pelaku tindak pidana baik sebagai residivis maupun RO (*repeat offender*), serta sebaiknya penyidik bersifat pasif, bahwa penyidik tidak boleh menjadi inisiator atau mediator aktif dalam menangani atau menyelesaikan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif.

Beberapa hambatan yang dihadapi oleh anggota Polri khususnya pengemban fungsi penyidikan dan pembinaan masyarakat dalam menerapkan paradigma keadilan restoratif melalui penegakan hukum berdasarkan Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021, antara lain, adalah:

1. Sosialisasi yang dilakukan masih terbatas dalam peserta, bersifat normatif, belum optimal menyentuh semangat atau ruh (*legal spirit*) dari keadilan restoratif, dan belum menginternalisasi berbagai nilai-nilai atau konsep-konsep dasar dari paradigma keadilan restoratif terhadap peserta sosialisasi.
2. Belum dipahami sepenuhnya secara benar dan tepat tentang berbagai konsep-konsep dasar keadilan restoratif.
3. Terdapat kesulitan dalam memahami konsep hukum tentang *recidive*, dan mengetahui seseorang residivis atau bukan, sehingga persyaratan materil dalam Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif menimbulkan atau berakibat penafsiran yang subyektif terhadap seseorang yang dianggap residivis, dan berpotensi merugikan karena dapat memunculkan perlakuan yang berbeda.
4. Adanya pembatasan jenis tindak pidana sebagai persyaratan materiil penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif yang dapat dilakukan oleh pengemban fungsi pembinaan masyarakat (Bhabinkamtibmas) yang dalam praktik telah berlangsung tidak hanya dilakukan atau diselenggarakan terhadap penanganan atau penyelesaian tindak pidana ringan.
5. Sistem pencatatan administrasi penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif yang belum terdata dengan baik yang berpotensi terjadinya penyalahgunaan wewenang, dan tidak efektifnya pengawasan.
6. Penyelidik, dan penyidik yang tidak memahami sepenuhnya peranannya dalam prosedur /mekanisme dan proses penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif. Muncul pertanyaan, apakah penyelidik atau penyidik bersikap/ bertindak pasif atau aktif, dan apa batas-batas atau parameter pasif atau aktif tersebut.
7. Tidak jarang penyelidik dan penyidik menghadapi kondisi dimana salah satu pihak biasanya pelaku/ keluarganya atau kedua belah pihak datang dengan menyatakan telah terjadi perdamaian dengan menunjukkan surat kesepakatan perdamaian, tanpa mengetahui apakah kesepakatan damai tersebut merupakan hasil yang restoratif yang diperoleh dari proses yang restoratif pula.
8. Keseriusan atau respek terhadap penerapan keadilan restoratif dalam penanganan tindak pidana kadang/ berpotensi dipengaruhi: a. Kedekatan para pihak terutama pelaku/ keluarganya dengan anggota atau pimpinan kepolisian atau terdapat relasi atau hubungan baik antara pelaku/ keluarganya dengan polisi; b. Potensi keuntungan finansial yang akan diperoleh oleh petugas polisi.
9. Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif belum diketahui dan tersosialisasi dengan baik kepada masyarakat maupun advokat yang memunculkan kecurigaan terhadap kepolisian terkait pelaksanaan penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif.

Keadilan Restoratif Dalam Perspektif Sosiologi

Pada sisi teknis penerapan keadilan restoratif membutuhkan derajat keseragaman dalam memahami persoalan karena dalam perspektif interaksionisme simbolik, legitimasi hukum pada akhirnya terletak pada dialektika antara pembacaan teks normatif dengan proses interaksi. Hal ini sepenuhnya menyangkut *issue* sosialisasi. Artinya, dalam kerangka semacam inilah sosialisasi menjadi sangat vital. Istilah sosialisasi bukan sekedar lembaga memberikan informasi perihal regulasi Peraturan Kepolisian nomor 8 Tahun 2021 ini. Pada derajat paling standar memang secara kelembagaan menyampaikan informasi. Dalam kesempatan diskusi

terbatas dengan kalangan internal kepolisian pada level Polres sejak dari Kanit, Kasat dan Kabag, dikemukakan bahwa aspek sosialisasi ini relatif belum cukup kuat. Paling tidak, dimensi metodik dalam aspek sosialisasi belum menjadi perhatian kelembagaan.

Keterangan yang disampaikan oleh jajaran Bareskrim Mabes Polri, sosialisasi telah dilakukan di tiga puluh dua Polda, selain melalui tatap muka langsung oleh kalangan pejabat Bareskrim, juga melalui jarak jauh. Namun demikian nampaknya agak lain pandangan dikalangan Kasat di level Polres tentang (intesitas) sosialisasi Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 ini. Kalangan Kasat dan Kanit Serse maupun kalangan Binmas, dalam diskusi terbatas, memandang bahwa sosialisasi itu masih sangat kurang, apalagi dengan menghadirkan kalangan masyarakat.

Ada kesan pengenalan anggota terhadap Peraturan Kepolisian nomor 8 Tahun 2021, sebagaimana diutarakan sejumlah peserta diskusi terbatas, sangat bersifat ‘personal’. Istilah ini (“personal”) untuk menunjukkan bahwa sosialisasi ini memang ada, tetapi tidak dipandang sebagai suatu yang *urgent* secara sistemik. Dalam perspektif sosiologi, pembangunan konsep penerapan keadilan restoratif yang formulasinya dituangkan pada dasarnya adalah sebuah teknologi *know how*, yaitu: formulasi penerapan keadilan restoratif Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia nomor 8 tahun 2021 untuk tujuan tujuan memodernisasi tata kelola keamanan publik. yang bersifat kolektif, penerapannya membutuhkan skill tertentu selain mempunyai implikasi derivasi sebagai sebuah bidang keahlian di tubuh kepolisian.

Dalam kerangka filsafat humanisme, kehadirannya merupakan bagian dari instrumen perlindungan hak asasi manusia. Dengan demikian sama halnya dengan demokrasi, sebagai teknologi *know how*, keadilan restoratif/ *restorative justice* (RJ) harus menghadapi sejumlah persoalan. Aspek sosialisasi dalam temuan penelitian pendek ini diletakkan dalam konteks semacam itu, artinya, sosialisasi harus dimaknai bersifat gradatif, mulai dari memberikan informasi hingga aspek internalisasi. Maka, dalam konteks semacam ini keadilan restoratif akan sulit jika diletakkan sekedar sebuah regulasi atau ‘menormakan nilai etik’ yang menjadi tujuan hidup bersama: ia harus diletakkan sebagai paradigma. Pengertiannya, penormaan keadilan restoratif, hemat peneliti, tidak akan mampu mewadahi dinamika sosial yang hidup di masyarakat yang terus berkembang.

Secara definitif, Peraturan Kepolisian nomor 8 Tahun 2021 menyebut keadilan restoratif merujuk pada penyelesaian kasus pidana yang melibatkan pelaku, korban dan/ atau keluarganya serta pihak terkait, dengan tujuan agar tercapai keadilan bagi seluruh pihak. Keadilan pada regulasi ini merupakan produk dari proses interaksi sejumlah aktor. Keadilan sebagai proses diskusi, ia produk kesepakatan. Dalam kerangka yang pragmatis, oleh anggota atau petugas di lapangan (dalam diskusi terbatas dengan kalangan reserse, Kapolsek dan Binmas), keadilan dipandang telah terwujud sejauh proses interaksi antar pihak sesuai ‘manual’ di dalam Perkap Nomor 8 tahun 2021.

Implikasi dari keadilan yang dipahami sebagai sebuah produk kesepakatan, maka orientasi dasarnya terletak pada perdamaian atau ketertiban. Disinilah perbedaan mendasar dengan perkara-perkara yang lanjut pada mesin *criminal justice system*, dimana keadilan ‘didefinisikan’ oleh negara via hakim. Jarak sosial peran hakim dengan sosio kultural yang sedang hidup dalam masyarakat menyebabkan putusannya (melulu) bersifat legal formal: keadilan adalah produk definisi hakim melalui teks dengan konteks.

Dalam perspektif hubungan *state-civil society*, kehadiran Perkap Nomor 8 Tahun 2021 ini berarti negara memberi ruang kepada masyarakat (*civil society*) dalam mengkonstruksi makna keadilannya sendiri. Dalam proses *restorative justice*, seseorang yang dirugikan 100 juta belum tentu didefinisikan adil mendapatkan kembali sejumlah yang sama, ikhwil semacam ini sulit dipahami dalam perspektif hakim. Proses sosial begitu kompleks, terdapat aspek kultur dan aspek kedalaman moral yang sedang hidup di masyarakat acapkali tak lengkap di-reifikasi

melalui konstruksi tata pikir rasionalitas instrumental ala Weberian (*positivistic legal*). Sehingga dapat dipahami merelatifkan angka rupiah.

Secara *simplistic* sejauh tercapai suasana yang mengindikasikan ketertiban, maka disitulah ada keadilan. Meskipun acap diutarakan para petugas di lapangan bahwa proses interaksi antara pihak terlapor dengan pelapor pada dasarnya mengandung ‘tawar-menawar’. Hal semacam ini oleh petugas dipandang sebagai proses normal. Proses ‘tawar-menawar’ ini menjadi tidak normal ketika petugas turut terlibat dalam proses dengan mengedepankan peran kuasanya.

Jadi, konsep keadilan pada cara kerja semacam ini bukan ditelusuri pada teori-teori keadilan yang keheren dan rumit. Disini, keadilan bukan *issue* diskusi di ruang filsafat; tetapi ruang sosiologis. Seorang petugas Binmas atau reserse tidak perlu membaca John Rawls, Robert Nozick, atau Karl Marx untuk mengerti keadilan dalam menyelesaikan perkara versi *restorative justice*. Tetapi cukup saja membaca Perkap Nomor 8 tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif dan memahami aspek sosio kultural yang hidup. Meskipun, khususnya John Rawls, misalnya, agaknya memberikan ruang adopsi pada jenis keadilan yang diproduksi melalui interaksi sosial itu. Rawls mengembangkan teori “keadilan sebagai kesalingan setimpal” (*justice as fairness*), bahwa keadilan tidak bisa ditetapkan oleh siapapun diluar yang menghidupi tatanan (masyarakat) itu.

Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021, Pasal 1 huruf 3 mendefinisikan Keadilan Restoratif sebagai: Penyelesaian tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku, keluarga korban, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat, atau pemangku kepentingan untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil melalui perdamaian dengan menekankan pemilihan kembali pada keadaan semula. Norma regulatif ini pada dasarnya semacam rambu atau *guide* untuk mengukur kekuatan legitimasi sebuah produk hukum praktik keadilan restoratif. Artinya, dalam proses damai, petugas didalamnya harus melibatkan sejumlah aktor yang dipandang otoritatif. Bagian ini menjadi poin yang secara konsisten sebagai topik yang selalu hadir dalam diskusi panjang dalam FGD dengan kalangan internal kepolisian, khususnya reserse. Ketika pelibatan tokoh otoritatif ini menjadi tolok ukur legitimasi, pertanyaan yang diusung adalah bagaimana mendefinisikan ketokohan dalam masyarakat. Wilayah Jakarta dan sekitarnya, meminjam istilah Emile Durkheim disebut sebagai solidaritas organik. Dalam masyarakat solidaritas organik ketokohan “mencair” (*melting*), jauh berbeda dengan wilayah-wilayah yang pada umumnya di Indonesia masih memegang adat. Pada sisi ini mudah ditengarai, semakin norma adat masih bisa digunakan, semakin tidak kesulitan melacak ketokohan. Ketokohan dalam masyarakat organik telah bergeser dari aktor yang dipercayai penjaga norma adat menjadi ketokohan yang bersifat administratif. Pada kasus-kasus ringan pelibatan tokoh yang dimaksud adalah RT/RW.

Alih-alih, istilah kasus ringan ini acapkali tidak sederhana, karena tidak melulu dapat diidentifikasi pada soal kerugian, karena harus penimbang aspek ‘publisitas’ atau derajat yang mengundang perhatian publik (viral). Pada sisi ini, sebagaimana disampaikan sejumlah Kapolsek di kisaran wilayah Jakarta Pusat yang wilayahnya disibukan dengan fenomena tawuran, aspek derajat publisitas rasanya tidak cukup percaya diri jika hanya melibatkan RT.

Poin penting yang ditimbang oleh anggota pada ikhwal issue viral dan hubungan teknis penyelesaian melibatkan tokoh dengan sangkut pautnya pada syarat materiil untuk dilakukannya penyelesaian melalui keadilan restoratif. Yaitu, “tidak menimbulkan keresahan masyarakat dan tidak ada penolakan masyarakat”. Oleh kalangan anggota, syarat materi ini diidentikan dengan viral. Setiap yang viral cukuplah sebagai indikasi ‘keresahan masyarakat’. Tentu, proposisi kesimpulan semacam ini secara koheren metodologik bermasalah, namun demikian dapat dipahami pada sisi psikologik anggota sebagai bentuk kehati-hatian.

Keadilan Restoratif Dalam Perspektif Implementasi Kebijakan Publik

Pendekatan paradigma keadilan restoratif (*restorative justice*) dalam penanganan atau penyelesaian tindak pidana yang muncul belakangan ini, adalah implikasi dari rasa ketidakpuasan, dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap *criminal justice system* (sistem peradilan pidana) selama ini. Hal itu diakibatkan karena sistem peradilan pidana yang terlampau padat (*overloaded*), lamban dan buang waktu (*waste of time*), biaya mahal (*very expensive*), kurang tanggap (*unresponsive*) formalistik (*formalistic*), prosedural dan birokratis serta terlampau teknis (*technically*).

Pada konteks paradigma keadilan retributif (*retributive justice*), penanganan tindak pidana bersifat represif, dan memiliki tujuan pembalasan melalui pemidanaan dalam penanganan tindak pidana yang tujuannya untuk memberikan efek jera, dan derita (nestapa). Tujuan penanganan tindak pidana yang bersifat represif sebagai upaya penanggulangan kejahatan, kemudian memunculkan banyak gugatan dalam kerangka kebijakan kriminal (*criminal policy*). Hal ini kemudian mendorong munculnya paradigma alternatif dalam penanganan tindak pidana yang lebih lebih fleksibel, partisipatif, dan pemecahan masalah terhadap perilaku kriminal yang dapat memberikan alternatif menuju keadilan. Paradigma alternatif tersebut dalam praktik penegakan hukum yang sedang berlangsung sekarang adalah penegakan hukum pidana berdasarkan paradigma keadilan restoratif (*restorative justice*).

Penegakan hukum pidana berdasarkan paradigma keadilan restoratif telah menjadi kebijakan dan strategi alternatif utama di tengah-tengah keterbatasan dan kelemahan peradilan pidana berdasarkan paradigma keadilan *retributive*, termasuk di Indonesia. Pada konteks studi implementasi kebijakan sudah menjadi isu umum, bahwa hampir selalu terjadi distorsi antara hal-hal yang ingin dicapai dengan hal-hal yang tercapai atau terealisasi dari hasil implementasi sebuah kebijakan. Kondisi ini nampaknya juga terjadi pada implementasi Peraturan Kepolisian nomor 8 tahun 2021, tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif. Banyak faktor yang dapat menimbulkan distorsi tersebut. Misalnya, tidak adanya komitmen dan konsistensi implementator kebijakan dalam mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat, lemahnya dukungan instansi samping, rendahnya pengetahuan implementator terdepan terhadap isi kebijakan, dan sebagainya.

Implementasi kebijakan keadilan restoratif (*restorative justice*) melalui Peraturan Kepolisian (Perpol) Nomor 8 Tahun 2021, tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif, dan pada fungsi Pembinaan Masyarakat (Binmas) Polri terdapat Perpol Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pemolisian Masyarakat, nampaknya belum efektif. Indikasi belum efektifnya implementasi kebijakan keadilan restoratif (*restorative justice*) melalui Peraturan Kepolisian (Perpol) Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif dapat diuraikan secara sistematis berdasarkan empat variabel yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edwards III (1980), yaitu:

- a. Variabel komunikasi atau sosialisasi. Komunikasi atau sosialisasi kebijakan keadilan restoratif melalui Peraturan Kepolisian (Perpol) Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif Polda Sulawesi Selatan, Sumatera Selatan, Kalimantan Selatan, Jawa Tengah, dan Polda Metro Jaya belum terlaksana dengan baik kepada para implementator lapangan. Gejala ini dapat dilihat dari sosialisasi Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021, tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif yang belum maksimal, baru dilakukan secara terbatas oleh Bidang Hukum Polda yang diikuti oleh anggota Polri pengembalian fungsi penyidikan, masih bersifat normatif, dan belum optimal menyentuh semangat atau ruh (*legal spirit*) dari keadilan restoratif, serta belum menginternalisasi berbagai nilai-nilai konsep-konsep dasar dari paradigma keadilan restoratif terhadap implementator. Selain itu, implementator belum memahami sepenuhnya dan secara benar serta tepat tentang berbagai konsep-konsep dasar keadilan restoratif. Salah

satu gejala spesifik sebagai gambaran dari indikasi tersebut, yaitu adanya temuan dimana penyelidik dan penyidik dan atau Bhabinkamtibmas yang tidak sepenuhnya memahami tentang perannya dalam prosedur/ mekanisme dan proses penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif.

- b. Variabel sumber daya. Indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu staf, fasilitas, anggaran, wewenang dan informasi yang berkait dengan petunjuk teknis pelaksanaan kebijakan. Hasil FGD di lima (5) Polda wilayah penelitian, menunjukkan bahwa dukungan staf (implementator) yang berkualitas, anggaran, dan kelengkapan sarana/ prasarana dalam pelaksanaan keadilan restoratif yang dilakukan oleh anggota di kewilayahan belum didukung secara memadai.
- c. Variabel disposisi. Disposisi berkenaan dengan kesediaan dari para implementator kebijakan untuk *carry out* kebijakan publik yang sedang diimplementasikan. Variabel disposisi, dalam hal ini komitmen dan konsistensi implementator dalam mengimplemetasikan Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 f juga belum dilakukan. Pimpinan cenderung belum memberikan perhatian terkait komitmen dan konsistensi implementator dalam mengimplemetasikan Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021. Hal ini dapat dilihat dari tidak ditemukannya klausul di dalam Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 untuk merawat disposisi tersebut pada anggota. Misalnya, adanya insentif berupa rasa aman bagi implementator untuk memperkuat komitmen dan konsistensi anggota dalam implementasi Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif. Adanya insentif berupa rasa aman dari pimpinan akan menghilangkan munculnya anggapan atau kecurigaan, bahwa petugas polisi yang menyelesaikan perkara secara keadilan restoratif tidak melakukan maladministrasi.
- d. Variabel struktur birokrasi. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Implementasi Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif menjadi kurang efektif karena terjadinya *bureaucratic fragmentation*. Hal ini dapat dilihat dari kurang terkoordinasinya pelaksanaan tugas masing-masing unit tersebut dalam implementasi peraturan kepolisian tersebut. Gejala ini bisa dilihat dari kegiatan sosialisasi Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif di tingkat kewilayahan masih bersifat parsial atau tidak dilakukan secara sistematis dan terstruktur, mulai dari tingkat Mabes, Polda, dan Polres, serta tidak melibatkan unit organisasi lain (Binmas) yang juga terlibat dalam implementasi Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif.

Keadilan Restoratif Dalam Perspektif Eksternal Polri

Pemahaman *restorative justice* dari pihak eksternal Polri sangat beragam. Pihak eksternal Polri sendiri terdiri dari Instansi samping yang berkaitan dalam *criminal justice system* yaitu Kejaksaan pengadilan dan advokat. Selain itu pihak eksternal lainnya yaitu: akademis, tokoh agama, tokoh pemuda, tokoh adat, dan tokoh masyarakat. Mekanisme penyelesaian perkara melalui *restorative* di pengadilan dalam beberapa perkara, sebagai berikut:

1. Perkara Tindak Tindak Pidana Ringan

Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda dalam KUHP, Nota Kesepakatan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI, Menteri Hukum dan HAM, Kapolri, Jaksa Agung RI Nomor 134/KMA/SKB/X/2012 M.HH-07, HM.03.02 Tahun, Nomor KEP-06/E/EJP/10/2012, Nomor B/39/x-2012 tanggal 17 Oktober 2012 tentang Pelaksanaan Penerapan Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda, Acara Pemeriksaan Cepat Serta Penerapan Keadilan Restoratif (Restorative Justive), Surat Dirjen

Badilum Nomor 301/DJU/HK01/3/2015 tentang Penyelesaian Tindak Pidana Ringan, penerapannya adalah setelah Ketua Pengadilan menetapkan hakim tunggal, Hakim membuka persidangan lalu membacakan catatan dakwaan serta menanyakan pendapat terdakwa dan korban, selanjutnya hakim melakukan upaya perdamaian antara pelaku, korban, keluarga pelaku/ korban, dan tokoh masyarakat terkait yang berperkara dengan atau tanpa ganti kerugian. Apabila tercapai kesepakatan perdamaian, para pihak membuat kesepakatan perdamaian selanjutnya menandatangani kesepakatan tersebut dan dimasukkan kedalam putusan hakim. Namun apabila tidak berhasil, maka hakim melanjutkan pemeriksaan dengan tetap mengupayakan perdamaian, dan mengedepankan keadilan restoratif dalam putusnya, yang dalam putusan hakim dapat dijatuhi pidana penjara dengan vonis ringan ataupun dapat dijatuhi pidana bersyarat atau dengan pidana percobaan.

2. Perkara Anak

Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, Undang-undang RI Nomor 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2015 tentang Pedoman Pelaksanaan Diversi dan Penanganan Anak yang Belum Berumur 12 (dua belas tahun), Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 4 tahun 2014 tentang Pedoman Pelaksanaan Diversi Dalam Sistem Peradilan Pidana, Hakim wajib mengutamakan pendekatan keadilan restorative (*restorative justice*) dalam setiap penetapan diversi merupakan wujud kejadian *restorative justice*. Namun apabila diversi tidak berhasil atau tidak memenuhi syarat diversi, hakim mengupayakan putusan dengan pendekatan keadilan *restorative*. Bila anak belum berusia 14 tahun, dan menghadapi permasalahan hukum putusan berupa tindakan yang tidak bersifat pemidanaan, yang meliputi pengembalian kepada orang tua, penyerahan kepada seseorang, perawatan di rumah sakit jiwa, perawatan di LPKS, kewajiban mengikuti pendidikan formal dan atau pelatihan yang diadakan oleh pemerintah atau badan swasta, dan perbaikan akibat tindak pidananya.

3.. Perkara Pengguna Narkoba

Penjatuhan pidana untuk menjalani perawatan bagi pecandu narkoba untuk menjalani rehabilitasi telah diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penempatan Penyalahgunaan, Korban Penyalahgunaan dan Pecandu Narkoba ke Dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial, SEMA Nomor 3 Tahun 2011 tentang Penempatan Korban Penyalahgunaan Narkoba di Dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial. Selain SEMA tersebut terdapat pula kesepakatan bersama antar 5 lembaga yang tertuang di dalam Peraturan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI, Menteri Hukum dan HAM, Menteri Kesehatan RI, Menteri Sosial RI, Jaksa Agung RI, Kapolri, Kepala BNN RI Nomor 01/PB/MA/III/2014, Nomor 03 Tahun 2014, Nomor 11 Tahun 2014, Nomor 03 Tahun 2014 Nomor 005/A/JA/03/2014 Nomor 1 Tahun 2014, Nomor Perber/01/III/2014/BNN tentang Penanganan Pecandu Narkoba dan Korban Penyalahgunaan Narkoba ke Dalam Lembaga Rehabilitasi.

4. Perkara Berat (contoh : menghilangkan nyawa orang lain).

Untuk kasus Tindak Pidana pembunuhan, dapat dilakukan *restorative justice* ditingkat pengadilan. Untuk tindak pidana pembunuhan jika keluarga korban, dan pelaku sudah saling memaafkan, maka antara keluarga korban, dan pelaku sudah terjadi *restorative justice*, dan hal tersebut dapat dipertimbangkan hakim sebagai keadaan yang meringankan bagi pelakunya ketika penjatuhan putusan

Aturan di Kejaksaan tentang pelaksanaan *restorative justice* di tingkat Penuntutan, Peraturan Kejaksaan No. 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Pada Peraturan kejaksaan ini, terdapat limitasi/ pembatasan tindak pidana yang bisa diterapkan *restorative justice*. Sesuai Pasal 5 Perjak No. 15 Tahun 2020 diatur syarat

perkara pidana yang dapat ditutup demi hukum dan dihentikan penuntutannya berdasarkan keadilan restoratif, yaitu:

- a. Tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana;
- b. Ancaman pidana denda atau penjara tidak lebih dari 5 (lima) tahun;
- c. Barang bukti atau nilai kerugian perkara tidak lebih dari Rp. 2.500.000

Masyarakat Indonesia memiliki banyak kearifan lokal yang berupa prinsip-prinsip dalam bentuk keyakinan yang berfungsi untuk menjaga ketentraman dan perdamaian. Kearifan-kearifan lokal ini masih banyak yang selaras dengan keyakinan atau prinsip-prinsip dalam agama dan hal ini perlu dipelajari dan dihayati kembali oleh para generasi selanjutnya.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan penelitian terkait keadilan restoratif dalam perspektif hukum, sosiologi, implementasi kebijakan publik, dan eksternal Polri adalah:

- Beberapa konsep dasar penting terkait keadilan restoratif yang cenderung belum dipahami dan dianut secara utuh oleh anggota Polri adalah: a. pengertian keadilan restoratif; b. program restoratif; c. proses yang restoratif; d. nilai atau prinsip keadilan restoratif; e. cara atau upaya ditempuh yang restoratif; f. hasil yang restoratif; g. tujuan dari keadilan restoratif itu sendiri. Potensi terjadinya penyalahgunaan wewenang, dan tidak optimalnya penerapan keadilan restoratif, adalah:
 - a. Sistem pencatatan administrasi penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif yang belum terdata dengan baik.
 - b. Penyelidik, dan penyidik tidak dapat menjamin bahwa surat kesepakatan perdamaian merupakan hasil yang restoratif, dan diperoleh dari proses yang restoratif pula.
 - c. Potensi kedekatan para pihak, terutama pelaku/ keluarganya dengan anggota atau pimpinan kepolisian atau terdapat relasi atau hubungan baik antara pelaku/ keluarganya dengan polis.
 - d. Potensi keuntungan finansial yang akan diperoleh oleh petugas polisi.
 - e. Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif belum diketahui dan tersosialisasi dengan baik kepada masyarakat maupun advokat yang memunculkan kecurigaan terhadap kepolisian terkait pelaksanaan penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif.
- Penyadaran bahwa skill di kalangan anggota sebagai penyidik perlu mengalami perluasan. Utamanya menyangkut mediasi dan pembacaan sosiologis ikhwil sosio kultural masyarakatnya, menyangkut pembacaannya terhadap aktor otoritatif di dalam masyarakat yang akan memberikan legitimasi atas pilihan tindakan hukum yang dilakukan. Selain itu, pembacaan atas fenomena yang hidup dalam masyarakat yang pada derajat tertentu akan melahirkan dimensi kerusuhan publik. Keadilan adalah hasil diskusi kalangan (otoritas) masyarakat, bukan didefinisikan oleh instrumen negara. Pada konteks ini dapat dipahami: “keadilan” merupakan linieritas dengan ketertiban masyarakat itu sendiri. Sesuatu dikatakan adil sejauh memberikan suasana yang tertib dan aman dalam masyarakat.
- Penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif pada dasarnya belum efektif atau belum implementatif. Hal ini dapat dilihat dari 4 (empat) variabel yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edwards III (1980), yaitu (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi.
- Pemahaman *restorative justice* dari pihak eksternal Polri sangat beragam. Pihak eksternal Polri sendiri terdiri dari instansi samping yang berkaitan dalam *criminal justice system*, yaitu kejaksaan dan pengadilan. Pemahaman yang beragam disebabkan belum adanya rumusan aturan pelaksanaan *restorative justice* di dalam KUHP. Masing-masing instansi

menterjemahkan mekanisme peraturannya didalam peraturan yang dibuat secara internal. Polri mengatur tentang *restorative justice* pada Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif, Kejaksaan mengaturnya berdasarkan Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia No. 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Sedangkan lembaga pengadilan belum mengatur secara khusus peraturan terkait dengan pelaksanaan *restorative justice*. Perbedaan pemahaman dan belum adanya aturan pelaksanaan keadilan restoratif yang dapat melingkupi semua aparat penegak hukum, menyebabkan munculnya permasalahan-permasalahan administratif di masing-masing instansi aparat penegak hukum.

Ucapan Terima Kasih

Terima kasih kepada Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian yang telah membiayai penelitian ini. Terima kasih juga disampaikan kepada Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) Polda Sumatera Selatan, Polda Kalimantan Selatan, Polda Sulawesi Selatan, Polda Jawa Tengah, dan Polda Metro Jaya beserta Kepala Kepolisian Resort (Kapolres) jajaran yang telah memfasilitasi terselenggaranya *Focus Group Discussion*. Tak lupa ucapan terima kasih disampaikan kepada seluruh informan, dan responden penelitian.

Daftar Pustaka

- Beccaria, Cesare & Voltaire, 2015. *Tentang Kejahatan dan Hukuman*, terj. M Nur Prabowo S, Lintas Nalar, Yogyakarta.
- Braithwaite, 1989. John. *Crime, Shame and Reintegration*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Braithwaite, John, 1996. *Reintegrative Shaming of Criminal Offenders, Paper to National Conference on Crime, Shame and Reintegration in Indonesia*, Auguts, 1996.
- Bruggink, J.J. H., 1999. *Refleksi tentang Hukum*, terjemahan B. Arief Sidharta, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Chandhoke, Neera, 1995. *State and Civil Society*, Sage Publication, India: New Delhi.
- Dahrendorf, Ralf, 1985. *Law and Order*, Westview Press, Colorado.
- Darmodiharjo, Darji, dan Shidarta, 2002. *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Duran, Patrice. *Legitimacy, Law, and Public Action*, In L'Année sociologique Volume 59, Translated from the French by Cadenza Academic Translations <https://www.cairn-int.info/journal-l-annee-sociologique-2009-2-page-303.htm>
- Eva Achjani Zulfa, 2016. *Restorative Justice dan Perkembangan Makna Nulla Poena Sine Lege dalam Restorative Justice (Paradigma baru Hukum Pidana)*, INCA Publishing, Jakarta, 2016.
- Friedman, Lawrence M., 2009. *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, terj. M. Khozim, Bandung: Nusa Media.
- Friedman, Lawrence M., 2016. *Impact How Law Affects Behavior*, United States of America: Harvard University Press,
- Goldstein, Joseph. *Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process: Low-Visibility Decisions in the Administration of Justice*, Yale Law School, Faculty Scholarship Series, Paper 2426, 1960.
- Harkristuti Harkrisnowo, 2011. *Perlindungan Saksi dan Korban: Pendekatan Restorative Justice dalam Sistem Peradilan Pidana, Seminar dan Seri Diskusi Terfokus Membangun Perspektif Keadilan Bagi Korban Kejahatan Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia*, Jakarta, 5 Desember 2011.

- Held, David, 1995. *Demokrasi & Tatanan Global; Dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, terj. Terj. Damanhuri, Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Indriyanto Seno Adji, 2016. *Sistem Hukum Pidana dan Keadilan Restoratif, Focus Group Discussion (FGD) dengan Tema “Pembangunan Hukum Nasional Yang Mengarah Pada Pendekatan Restorative Justice Dengan Indikator Yang Dapat Terukur Manfaatnya Bagi Masyarakat”*, BPHN, Kamis, 01 Desember 2016.
- Lloyd, Christopher, 1986. *Explanation In Social History*, Basil Blackwell, New York, USA.
- Marlina, *Pengantar Konsep Diversi dan Restoratif Justice dalam Hukum Pidana*, Medan: USU Press., 2009.
- Marlina, 2009. *Peradilan Pidana Anak di Indonesia: Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*, Bandung: PT Refika Aditama.
- Mudzakir, 2005, “*Viktimologi Studi Kasus di Indonesia*”, Makalah, disampaikan pada Penataran Hukum Pidana dan Kriminologi Ke-XI, Surabaya.
- Muhammad Mustofa, 2010. *Restorative Justice Pendekatan Baru Dalam Penyelesaian Kasus Pidana dan Pelanggaran HAM*, Makalah, Jakarta: Dit. PPITK-PTIK.
- Muladi, 2012. *Restorative Justice Dalam Sistem Peradilan Pidana*, disampaikan dalam seminar IKAHI, 25 April 2012.
- Mushafi dan Ismail Marzuki, 2018. *Persinggungan Hukum dengan Masyarakat dalam Kajian Sosiologi Hukum*, Jurnal Cakrawala Hukum I Volume 9 No. 1 Juni 2018.
- Rawls, John, 2006. *A Theory of Justice, Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Penerjemah Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Satjipto Rahardjo, 1983. *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru.
- Satjipto Rahardjo, 1993. *Studi Kepolisian Indonesia: Metodologi dan Substansi*, Artikel disampaikan pada *Simposium Nasional Polisi Indonesia*, Semarang: Fakultas Hukum UNDIP, 19-20 Juli 1993.
- Satjipto Rahardjo, 2010. *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Short, Jr., James F., 2002. *Criminology: Modern Controversies*, Joshua Dressler, *Encyclopaedia of Crime and Justice, Second Ed.*, Vol. 1.
- Sudikno Mertokusumo, 2007. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S., 2003. *Implementasi Kebijakan Publik, Transformasi Pikiran George Edwards*, Yogyakarta: Lukman Offset.
- Yunisar, 2011. *Implementasi Pendekatan Keadilan Restoratif (Restorative Justice) dalam Penanganan Tindak Pidana*, Makalah, Jakarta: Dit. PPITK-PTIK.