

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Aristoteles (384 SM – 322 SM), seorang filsuf Yunani, pernah mengatakan bahwa manusia pada dasarnya merupakan makhluk sosial (*zoon politicon*), dikodratkan untuk hidup bermasyarakat dan berinteraksi satu sama lainnya. Sebagai makhluk sosial, manusia membutuhkan, bahkan bergantung pada manusia lain, sebab ia tidak dapat memenuhi semua kebutuhannya dengan hanya mengandalkan dirinya sendiri.¹

Interaksi sosial yang baik membutuhkan hubungan yang harmonis, saling menghargai dan menghormati, sehingga pada hakikatnya manusia cenderung menghindari timbulnya konflik. Meski demikian, manusia tidak akan mungkin terhindar dari konflik, sehingga dibutuhkan suatu aturan atau norma yang dapat ditaati bersama. Pelanggaran terhadap norma tersebut, dapat mendatangkan sanksi bagi pelanggarnya. Meski demikian, penanganan konflik yang paling tepat adalah yang mampu mengembalikan kehidupan harmonis yang sempat rusak, sehingga terciptanya kehidupan yang berkelanjutan.

Hubungan yang harmonis akan terwujud kalau ada hukum yang mengatur. Dalam hukum, terdapat sanksi bagi orang yang melanggar. Sanksi bagi pelanggar hukum terus berkembang. Pada zaman klasik, hukum sering menjatuhkan pidana

¹ Muhamad Amirulloh, “Zoon Politicon Menjadi Zoom Politicon?”, dalam Jurnal Rechtsvinding online, https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/ZOON%20POLITICON%20MENJADI%20ZOOM%20POLITICON.pdf, diakses tanggal 28 Desember 2022.

yang berat bagi pelanggarnya agar menimbulkan efek jera, bahkan pelanggar dapat dijatuhi hukuman mati. Sanksi berat dijatuhkan bukan karena ada tujuan kepentingan pelaku maupun korban, melainkan karena si pelaku telah melakukan kesalahan. Dalam konsep klasik, penghukuman hanya dipandang sebagai pembalasan atas kejahatan pelaku, “*eye for an eye*” (*lex talionis*).² Dalam teori pidana, pandangan ini sering disebut dengan pidana retributif.

Sistem pidana retributif mendapat kritik ahli hukum, yang pada intinya berpendapat, tujuan pidana bukan untuk balas dendam, tetapi seharusnya memberikan manfaat baik bagi si pelaku dan masyarakat. Berdasarkan kritikan tersebut, perkembangan hukuman bagi pelanggar beralih dari cara berpikir pembalasan menuju kemanfaatan (utilitarian). Dalam pandangan utilitarian, penegakan hukum dimaksudkan untuk mencapai “*the greatest happiness for the greatest number*”.³ Jeremy Bentham berpendapat, tujuan dari pidana adalah untuk mencegah semua pelanggaran, mencegah pelanggaran yang paling jahat, menekan kejahatan, dan menekan kerugian atau biaya sekecil-kecilnya.⁴ Pidana dalam konsep utilitarian, dijatuhkan dengan tujuan mencegah terjadinya tindak pidana di masa mendatang (*forward looking*).⁵

² T.J. Gunawan, *Konsep Pidana Berbasis Nilai Kerugian Ekonomi: Menuju Sistem Hukum Pidana yang Berkeadilan, Berkepastian, Memberi Daya Deteren dan Mengikuti Perkembangan Ekonomi*, Yogyakarta: Genta Press, 2015, hal. 71-72.

³ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, [s.l.: s.n., 1823], hal. 7.

⁴ Jeremy Bentham, *ibid*, hal. 93.

⁵ Eva Achjani Zulva dan Indriyanto Seno Adji, *Pergeseran Paradigma Pidana, dalam Andreas Marbun*, hal. 6.

Menurut Plato, keadilan merupakan emansipasi dan partisipasi warga negara dalam memberikan gagasan tentang kebaikan untuk negara.⁶ Konsep keadilan Plato tersebut kemudian dikembangkan oleh Aristoteles yang memaknai keadilan sebagai keseimbangan. Menurut Aristoteles, keseimbangan dapat diukur melalui kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Dalam kesamaan numerik, setiap manusia disamakan dalam satu unit, misalnya setiap orang sama di hadapan hukum. Kesamaan proporsional adalah memberikan setiap orang apa yang menjadi haknya, sesuai kemampuan dan prestasinya.⁷

Aristoteles membagi keadilan dalam dua bentuk : (1) keadilan distributif, yaitu keadilan yang berlaku dalam ranah hukum publik, berfokus pada distribusi kekayaan dan barang lain yang diperoleh masyarakat; (2) keadilan korektif, yaitu berhubungan dengan membetulkan atau membenarkan sesuatu yang salah, memberikan kompensasi bagi pihak yang dirugikan atau memberikan hukuman yang pantas bagi pelaku kejahatan.

Pemikiran kedua filsuf di atas, sejalan dengan konsep *restorative justice*, yaitu memulihkan keadaan seperti semula, serta memberi ganti kerugian kepada korban. Tujuan dari *restorative justice* adalah mengembalikan keharmonisan, memperbaiki hubungan, dan memulihkan hak korban serta memperbaiki pelaku. Konsep tersebut sangat sejalan dengan falsafah kehidupan bangsa Indonesia.

⁶ Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2011, hal. 240-241

⁷ Hyronimus Rhiti, *Ibid.*

Perkembangan selanjutnya, pemidanaan bagi pelanggar atau penjahat tidak hanya untuk mencapai kemanfaatan, atau sekedar pencegahan atas suatu tindak pidana di masa mendatang, tetapi juga harus ada pemulihan keadaan. Dalam pandangan ini, keadaan yang rusak akibat terjadinya kejahatan harus dipulihkan agar kembali seperti semula. Kerugian yang dialami korban harus diganti, sedangkan pelaku sendiri harus disadarkan bahwa perbuatannya merupakan kesalahan yang berdampak kerugian pada orang lain dan masyarakat. Konsep pemulihan keadaan ini, juga disebut dengan *restorative justice*.

Sejarah *restorative justice* di negara Norwegia telah dilaksanakan sejak abad ke-15, dengan penyelesaian tindak pidana dilakukan oleh penguasa/raja dan pihak gereja yang berdasarkan aturan parlemen, yaitu :

1. Pelanggaran harus diartikan sebagai pertentangan;
2. Mediator harus merupakan orang awam (*lay people*);
3. Pihak-pihak yang berunding harus bertemu secara pribadi;
4. Tidak melibatkan pengacara dalam pertemuan kecuali sangat memaksa.

Penuntut umum dan pihak yang terlibat dapat mengajukan permohonan diversi kepada *restorative justice* dan kesepakatannya dikirim kepada penuntut umum untuk dijadikan dasar pembatalan tuntutan jaksa di pengadilan. Semua tindak pidana dapat dilakukan mediasi kecuali tindak pidana yang sangat serius dan berat.⁸

⁸) Lode Walgrave, *Repositioning Restorative Justice, First Editions* (Devon UK : Willan Publishing, 2003), hal. 50.

Menurut sejarah perkembangan hukum, penerapan *restorative justice* diawali dari pelaksanaan program penyelesaian di luar peradilan tradisional oleh masyarakat yang disebut dengan *victim offender mediation* pada tahun 1970-an di Kanada.⁹ Program ini awalnya dilaksanakan sebagai tindakan alternatif dalam menghukum pelaku kriminal anak sebelum dilaksanakan hukuman. Pelaku dan korban diizinkan bertemu untuk menyusun usulan hukuman yang menjadi salah satu pertimbangan dari sekian banyak pertimbangan hakim. Pelaku diharapkan menyadari kesalahannya dan korban ikut dalam upaya penanggulangan tindak pidana di masa yang akan datang. Pelaksanaan program ini menghasilkan tingkat kepuasan yang lebih tinggi bagi korban dan pelaku daripada menjalani proses peradilan tradisional.¹⁰

Istilah *restorative justice* berasal dari Albert Eglash pada tahun 1977, yang mencoba membedakan 3 (tiga) bentuk peradilan pidana, yaitu *retributive justice*, *distributive justice* dan *restorative justice*. Fokus *retributive justice* adalah menghukum pelaku atas kejahatan yang telah dilakukannya, sedangkan *distributive justice* memiliki tujuan rehabilitasi pelaku. Kedua pendekatan tersebut berbeda dengan *restorative justice* yang pada dasarnya adalah prinsip *restitusi* dengan cara melibatkan korban dan pelaku dalam proses yang bertujuan untuk reparasi bagi korban dan rehabilitasi pelaku.¹¹

⁹ Allison Morris & Gabrielle Maxwell, *Restorative justice for Juvenile; Conferencing, Mediation and Circle*, (Oxford-Portland Oregon USA : Hart Publishing, 2001), hal. 4.

¹⁰ Howard Zehr, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*, (Pensylvania: Herald Press, 1990), 158-174.

¹¹ James Dignan, *Understanding Victims and Restorative Justice*, UK : Open University Press, 2005, hal. 94.

Draft Bill yang dipublikasikan di Afrika pada tahun 1998 menjelaskan penanganan hukum terhadap anak menggunakan prinsip *restorative justice*, yaitu menganjurkan rekonsiliasi, restitusi dan pertanggungjawaban dengan melibatkan pelaku, orang tua pelaku atau keluarga korban dan juga masyarakat.¹² Tindakan yang diperlukan dalam pelaksanaannya, yaitu :

1. Membantu perkembangan anak dalam kepekaan yang bermartabat dan bernilai;
2. Mendukung rencana rekonsiliasi dalam proses *restorative justice*;
3. Keterlibatan orang tua, keluarga, korban dan masyarakat dalam proses peradilan anak untuk mendukung reintegrasi anak dengan syarat yang ditentukan.¹³

Michael Tonry pada tahun 1999 memulai survei terhadap kebijakan pemidanaan warga Amerika, dengan hasil penelitiannya mendapatkan 4 (empat) konsep pemidanaan, yaitu:¹⁴ *structured sentencing* (pidanaan terstruktur), *risk-based sentencing* (pidanaan berdasarkan resiko), *indeterminate* (pidanaan yang tidak menentukan) dan *restorative/community justice* (pemulihan/keadilan masyarakat). Alasan yang dikemukakan Michael Tonry yang memasukkan *restorative justice* ke dalam 4 (empat) kelompok konsep pemidanaan ini, yaitu :¹⁵

“A fully elaborated system exist nowhere, but there is considerable activity in many States, and programes based on community/restorative principles

¹²⁾ Allison Morris and Gabrielle Maxwell, “*restorative justice means the promotion of reconciliation, restitution and responsibility through the involvement a a child, a child’s parent, family members, victims and communities*”. *Op.Cit*, hal. 114.

¹³⁾ *Ibid.*

¹⁴⁾ Michael Tonry, *The Fragmentation of Sentencing and Correction in America*, dalam Allison Morris & Gabrielle Maxwell. *Op.cit*, hal. 5.

¹⁵⁾ *Ibid.*

are beginning to deal with more serious crimes and criminals and to operate at every stage of the justice system, include within prisons. It is spreading rapidly and into applications that a decade ago would seemed visionary. These include various form of community involvement and emphasise offender accountability, victim participation, reconciliation, restoration and healing as goals." (suatu sistem yang dijalankan di berbagai negara hingga saat ini, didasarkan pada prinsip keadilan restoratif, digunakan untuk menangani tindak pidana yang lebih serius dan dijalankan pada semua tingkatan peradilan pidana hingga pemenjaraan. Pelaksanaannya berkembang pesat sejak 1 (satu) dekade yang lalu, dan telah menunjukkan visi yang jelas. Proses ini termasuk peran serta masyarakat, tanggung jawab pelaku, partisipasi korban, rekonsiliasi, hingga akhirnya perbaikan dan pengembalian pelaku ke masyarakat).¹⁶

Konsep *restorative justice* dalam 30 tahun terakhir ini mengalami perkembangan pesat di beberapa negara, seperti Australia, Kanada, Inggris, Wales, New Zealand dan beberapa negara lainnya di Eropa dan kawasan Pasifik. Praktik penerapan *restorative justice* di negara-negara tersebut telah memberikan dampak positif, yaitu :

1. Tingkat kepuasan korban dan pelanggar.

Korban cenderung merasa puas setelah berpartisipasi dalam program *restorative justice*. Di Kanada, data menunjukkan bahwa 79% korban yang dimediasi merasa puas dengan pemrosesan kasus mereka dibandingkan dengan 57% korban yang menyelesaikan melalui pengadilan.¹⁷ Demikian juga terhadap pelanggar, sebagian besar studi ini menunjukkan persentase yang tinggi tingkat kepuasan pelanggar terhadap *restorative justice*. Pelanggar sangat puas dengan program ini dan melihatnya lebih adil daripada sistem peradilan pidana tradisional.¹⁸

¹⁶⁾ Terjemahan bebas oleh Penulis.

¹⁷⁾ *Ibid.*

¹⁸⁾ *Ibid.*

2. Lebih efektif dan efisien.

Penyelesaian perkara tidak memakan waktu yang lama, dan pihak korban maupun pelaku sering tidak memakai jasa pengacara atau kuasa hukum.¹⁹ Dari segi ekonomi, biaya yang dikeluarkan untuk menyelesaikan perkara melalui *restorative justice* lebih kecil dibandingkan penyelesaian melalui sistem peradilan pidana konvensional.

3. Mampu menurunkan angka pengulangan tindak pidana (residivis).

Penelitian yang dilakukan Prenzler dan Wortley pada tahun 1998, menemukan data tingkat residivis yang sangat rendah (7%) dalam *Queensland Community Conferencing* (salah satu mekanisme *restorative justice*). Di Amerika, hanya 18% pelaku kriminal yang perkaranya diselesaikan melalui *restorative justice*, namun melakukan tindak pidana lagi (residivis). Jumlah tersebut lebih kecil dibandingkan tingkat residivis pelaku kejahatan yang diadili secara konvensional sebanyak 27%. Sedangkan di Kanada, tingkat residivis tindak pidana yang berhasil diselesaikan melalui *restorative justice* di Kepolisian lebih rendah dibandingkan dengan tindak pidana yang diadili. Berdasarkan penelitian yang dilakukan McCold dan Wachtel, tingkat residivis peserta *restorative justice* di Kanada adalah 20%, sedangkan mereka yang menolak untuk berpartisipasi dalam *restorative justice*, tingkat residivisme mencapai 48%.²⁰

¹⁹⁾ *Ibid.*

²⁰⁾ *Department of Justice, Government of Canada, The Effects of Restorative Justice Programming: A Review of the Empirical*, diakses dari https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/r00_16/p3.html tanggal 9 Maret 2022.

Penerapan *restorative justice* di negara-negara Eropa cenderung meningkat dibandingkan menyelesaikan perkara pidana melalui proses peradilan pidana biasa. Di Estonia, perkara yang diselesaikan melalui *the victim-offender mediation systems (VOM - salah satu lembaga restorative justice)*, mengalami peningkatan pada tahun 2011, yaitu dari 32 pada tahun 2007 menjadi 450 pada tahun 2011. Di Jerman, jumlah pelanggar yang dirujuk ke *VOM* oleh pengadilan, meningkat dari 1.134 pada tahun 2004 menjadi 3.594 pada tahun 2010, dan demikian juga di Belanda yang mengalami peningkatan serupa.²¹

Pandangan “pro” dan “kontra” tentang *restorative justice* telah menjadi kendala bagi upaya pemenuhan rasa keadilan masyarakat. Rasa keadilan dan kebenaran hati nurani dikorbankan demi kepastian hukum dalam upaya penyelesaian beberapa kasus pidana. Oleh karena itu, penafsiran hukum, penalaran hukum dan argumentasi hukum yang rasional selalu diperlukan untuk memperjuangkan tegaknya kepastian hukum, keadilan dan kebenaran demi terselenggaranya penerapan hukum yang demokratis dalam kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat, yang diagendakan dalam pembangunan hukum nasional.²²

Agenda Pembangunan Nasional dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2020-2024 telah meletakkan dasar secara eksplisit dalam penerapan *restorative justice* di Indonesia. Adapun salah satu agenda pembangunan

²¹⁾ Frieder Düinkel, et.al. (Eds.), *Restorative Justice and Mediation in Penal Matters : A stock-taking of legal issues, implementation strategies and outcomes in 36 European countries*, (Mönchengladbach : Forum Verlag Godesberg GmbH, 2015), hal. 1061.

¹⁹⁾ Tommy Hendra Purwaka, *Penafsiran, Penalaran dan Argumentasi Hukum yang Rasional*, Jurnal MMH, Jilid 40 No.2, April 2011, hal. 1.

nasional, yaitu: “Kemajuan budaya yang mencerminkan kepribadian bangsa, penyederhanaan birokrasi dan regulasi, revolusi mental dan pembangunan kebudayaan hukum dengan mengutamakan *restorative justice*”. Pendekatan *restorative justice* memberikan arah kepatuhan sistem hukum pidana yang tetap berbasis pada *ultimum remedium*, yaitu suatu arah gerak hukum pidana sebagai “*last resort*” penegakan hukum.²³ *Restorative justice* dipahami sebagai bentuk pendekatan penyelesaian perkara menurut hukum pidana dengan melibatkan pelaku kejahatan, korban, keluarga korban atau pelaku dan pihak lain yang terkait untuk mencari penyelesaian yang adil, dengan menekankan pada pemulihan kembali keadaan dan bukan pembalasan. Dengan kata lain, fokus *restorative justice* adalah untuk memperbaiki kerugian yang disebabkan oleh kejahatan dengan melibatkan korban, melihat pertanggungjawaban pelaku dan mencegah terjadinya kerugian serupa di masa depan.

Restorative justice merupakan istilah sebagai upaya penegakan hukum pidana melalui pemulihan keadaan yang berkeadilan, bermartabat dan memanusiakan manusia dengan berbasis pada nilai pendidikan serta kekeluargaan sebagai sub-sistem dari *cultural universal*.²⁴ *Restorative justice* hadir untuk melengkapi

²³⁾ Indriyanto Seno Adji, *Sistem Hukum Pidana dan Keadilan Restoratif*, Makalah disampaikan dalam *Focus Group Discussion (FGD)* Pembangunan Hukum Nasional yang mengarah pada pendekatan *restorative justice* dengan indikator yang terukur manfaatnya bagi masyarakat, diselenggarakan oleh BPHN, Kamis 1 Desember 2016.

²⁴⁾ Soerjono Soekanto dan Budi Sulistyowati, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Edisi Revisi, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2015), hal. 152. Menurut Soerjono Soekanto dan Budi Sulistyowati, ada tujuh unsur kebudayaan yang dianggap sebagai *cultural universals*, yaitu : 1) Peralatan dan perlengkapan hidup manusia (pakaian, perumahan, alat rumah tangga, senjata, alat produksi, transport, dll); 2) Mata pencaharian hidup dan sistem ekonomi (pertanian, peternakan, sistem produksi, sistem distribusi, dll); 3) Sistem kemasyarakatan (sistem kekerabatan, organisasi politik, sistem hukum, sistem perkawinan); 4) Bahasa (lisan dan tertulis); 5) Kesenian (seni rupa, seni suara, seni gerak, dll); 6) Sistem pengetahuan; 7) Religi (sistem kepercayaan).

mekanisme penyelesaian perkara pidana yang selama ini diterapkan, namun tidak memberi ruang cara penyelesaian yang non-formalistik. Penegakan hukum positif yang menjunjung tinggi *rule of law* hanya mampu mewujudkan keadilan formal (*formal justice*), tetapi belum mampu mewujudkan keadilan substantif (*substantial justice*).²⁵

Pengaturan dan penerapan *restorative justice* di beberapa negara memiliki konsep yang berbeda berdasarkan sistem hukum di negaranya. Konsep di negara yang menganut sistem hukum *common law*, mengutamakan pada teori keadilan yang tumbuh dan berkembang dari pengalaman pelaksanaan pemidanaan di berbagai negara dan akar budaya masyarakat dalam menangani permasalahan kriminal sebelum dilaksanakannya sistem peradilan pidana tradisional. Konsep tersebut berkembang bersamaan dengan perkembangan zaman dari waktu ke waktu. Hal ini dikemukakan oleh para pemerhati tentang *restorative justice*, seperti Braithwaite (Australia), Elmar G. M. Weitekamp (Belgia), Howard Zehr (USA), Kathleen Daly (Australia), Mark S. Umbreit (USA), dan Robert Coates (USA).²⁶

Berbeda dengan konsep *restorative justice* yang diberlakukan di Indonesia sebagai negara yang menganut sistem hukum *civil law*, merupakan wujud dari politik hukum sebagai pemeran utama adalah pemerintah dengan kepolisian sebagai *prime mover*, yang mengawal proses penegakan hukum didasarkan pada *criminal justice system*. *Restorative justice* merupakan wujud justifikasi dan legitimasi berupa kesesuaian hasil penafsiran dengan kehendak hukum (*cita hukum/rechts*

²⁵) FX. Aji Samekto, *Justice Not For All, Kritik terhadap Hukum Modern Dalam Perspektif Hukum Kritis*, (Jogjakarta: Genta Press, 2008), hal. 33.

²⁶) Elmar G. M. Weitekamp & Hans-Jürgen Kerner, *Restorative justice in Context International Practices and Directions, First Edition (UK : Willan Publishing, 2003)*.

idee), kehendak masyarakat (cita masyarakat), dan kehendak moral (cita moral). Kehendak hukum merupakan kehendak peraturan perundang-undangan yang secara nyata tertulis secara “hitam-putih” di dalam ketentuan-ketentuan hukumnya. Penekanan pada hukum tertulis tersebut dikarenakan pengaruh dari aliran legisme terhadap sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law system*) yang berlaku di Indonesia, dengan menyatakan bahwa hanya hukum tertulis saja yang merupakan hukum.

Ketentuan hukum tertulis yang dipahami oleh orang awam sebagai apa yang tertera secara “hitam-putih” di dalam peraturan perundang-undangan, menunjukkan bahwa kehendak hukum tersebut adalah tegaknya kepastian hukum. Kesesuaian hasil penafsiran hukum dengan kehendak masyarakat, maksudnya adalah bahwa hasil penafsiran tersebut harus sesuai dengan rasa keadilan masyarakat. Oleh karena rasa keadilan dari berbagai masyarakat itu bermacam-macam, maka penyelarasan rasa keadilan tersebut perlu mengacu kepada kepastian hukum yang secara “hitam-putih” tertera di dalam peraturan perundang-undangan. Di samping itu, hasil penafsiran juga harus selaras dengan kehendak moral, yaitu kebenaran. Jadi, hasil penafsiran hukum yang masuk akal atau sesuai dengan “nalar” adalah hasil penafsiran hukum yang dapat menegakkan kepastian hukum, memenuhi rasa keadilan masyarakat, dan mencerminkan kebenaran.²⁷

Restorative justice sangat mendesak untuk segera diatur dan diterapkan di Indonesia karena 4 (empat) alasan penting, yaitu :

²⁷⁾ Tommy Hendra Purwaka, *Op.cit*, hal. 119.

1. Desakan masyarakat agar perkara-perkara pidana diselesai melalui *restorative justice*.

Ahli hukum pidana Indonesia, Mardjono Reksodiputro menjelaskan penanganan kejahatan di Indonesia sebaiknya menggunakan pendekatan *restorative justice*.²⁸ Berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh Litbang Kompas berkaitan dengan *restorative justice*, menunjukkan hasil mayoritas responden setuju diterapkan dalam kasus pidana ringan, sebanyak 83% agar penegak hukum lebih mengedepankan mediasi dan kesepakatan damai dalam penyelesaian kasus pidana ringan.²⁹

Cakupan yang berlaku pada tindak pidana ringan ini juga sejalan dengan pandangan publik dan juga merupakan alternatif penyelesaian perkara tindak pidana yang mekanisme tata cara peradilan pidana berfokus pada pemidanaan yang diubah menjadi proses dialog dan mediasi melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama menciptakan kesepakatan atas penyelesaian perkara pidana yang adil dan seimbang dengan mengedepankan pemulihan kembali pada keadaan semula, dan mengembalikan pola hubungan baik dalam masyarakat. Dalam pandangan ini, kejahatan bukan

²⁸) Bahasan, “Mendorong *Restorative Justice* dalam Pembaruan Hukum Pidana di Indonesia”, dikutip dari <https://bahasan.id/mendorong-restorative-justice-dalam-pembaruan-hukum-pidana-di-indonesia/>, tanggal 10 Maret 2022.

²⁹) Survei yang dilakukan Litbang Kompas menunjukkan bahwa mayoritas responden setuju diterapkan pada pidana ringan. Selain itu juga setuju diterapkan dalam kasus pencurian ringan yang ancaman hukuman maksimal 3 bulan penjara. Sebanyak 73,4% setuju menerapkan mediasi dan kesepakatan damai dalam penyelesaian masalah jenis pidana ringan. Sebanyak 65,9% setuju diberlakukan dalam kasus pencurian ringan (ancaman hukuman maksimal 3 bulan penjara). Sebanyak 44,6% setuju diberlakukan dalam kasus penipuan ringan dilakukan pedagang (ancaman hukuman maksimal 3 bulan penjara). Lihat : Irfan Kamil, *Survei Litbang Kompas: 83 Persen Responden Setuju Penegak Hukum Lebih Kedepankan Restorative Justice*, dikutip dari <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/14/13432861/survei-litbang-kompas-83-persen-responden-setuju-penegak-hukum-lebih?page=all>, tanggal 22 Maret 2022.

merupakan pelanggaran hukum semata, melainkan secara fundamental merupakan pelanggaran terhadap hubungan antar manusia.

Oleh karena itu, *restorative justice* menekankan pada pemulihan kerusakan akibat kejahatan melalui restitusi materiil maupun simbolik, membangun kembali harga diri pelaku dan mengembalikan mereka kepada masyarakat.³⁰

2. Kebutuhan hukum yang harus dipenuhi.

Indonesia belum memiliki undang-undang yang mengatur secara khusus tentang *restorative justice*. Saat ini hanya diatur dalam beberapa peraturan teknis, yaitu : Surat Keputusan Direktorat Jenderal Peradilan Umum Nomor: 1691/DJU/SK//PS.00/12/2020 tentang Pemberlakuan Pedoman Penerapan Keadilan Restoratif³¹; Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif; dan Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif.

3. Salah satu solusi untuk mengatasi *over capacity* lembaga pemasyarakatan (Lapas/LP) dan rumah tahanan (Rutan) yang saat ini terjadi.

Hampir seluruh lapas dan rutan di Indonesia mengalami *over* kapasitas. Data Kementerian Hukum dan HAM mencatat bahwa, total penghuninya mencapai 179.069 orang per 31 Desember 2021. Jumlah itu hampir dua kali lipat dari

³⁰) Rudy Heriyanto Adi Nugroho, *Mediasi Kepolisian Dalam Rangka Mencapai Retorative Justice (Solusi atas Keadilan dan Kepastian Hukum*, Makalah Pengukuhan Guru Besar Tidak Tetap, Universitas Lampung, 2021, hal. 3.

³¹) SK Dirjen Badilum Nomor: 1691/DJU/SK//PS.00/12/2020 ini ditangguhkan pelaksanaan atau penerapannya berdasarkan SK Dirjen Badilum Nomor 1209/DJU/PS.00/11/2021, hal: Penangguhan SK Dirjen Badilum Nomor: 1691/DJU/SK//PS.00/12/2020.

kapasitasnya sebesar 135.561 orang.³² Dapat dilihat penurunan jumlah warga binaan pemasyarakatan (WBP) sebanyak 265.648 orang pada tahun 2019 menjadi 249.193 orang pada tahun 2020, dan berkurang kembali pada tahun 2021 menjadi 179.069 orang.³³ Namun pada tahun 2022, jumlahnya mengalami peningkatan menjadi 275.166 orang.³⁴

4. Rangkaian permasalahan jumlah tunggakan perkara, penegak hukum dan biaya perkara.

Tunggakan perkara yang semakin meningkat, jumlah penegak hukum yang tidak seimbang dengan perkembangan perkara, biaya perkara yang tidak mampu mendukung peningkatan perkara dan sebagainya, membawa dampak perubahan kultur hukum terutama cara pandang masyarakat Indonesia terhadap proses penegakan hukum pidana. Pemerintah harus membiayai kebutuhan Lembaga Pemasyarakatan, sementara itu sanksi juga akan merugikan warga masyarakat sendiri yaitu dikucilkan baik secara fisik maupun psikologis, sehingga akan meniadakan atau setidaknya menurunkan potensi kontribusinya kepada masyarakat.

Menurunnya daya kontributif ini tentu tidak hanya merugikan yang terkena sanksi beserta keluarganya tapi juga masyarakat pada umumnya. Disisi lain penempatan pelaku pidana pemula bersama-sama pelaku pidana lainnya yang mungkin sudah berkali-kali melakukan tindak pidana, justru membuka peluang

³²) Data diolah dari SDP Publik Ditjenpas Kementerian Hukum dan HAM.

³³) <https://ppid.ditjenpas.go.id/>, diakses tanggal 3 April 2022, jam 16.30 WIB.

³⁴) Wawancara dengan Yoslan, staf pada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, menurut Yoslan, data pada <https://ppid.ditjenpas.go.id/> selalu berubah setiap saat, sehingga pasti ada perbedaan dan perkembangan data, 30 Januari 2023.

terkontaminasi oleh para penjahat kelas kakap dan terpengaruh untuk melakukan kejahatan yang lebih berat pada kesempatan lainnya.³⁵

Konsep keadilan yang dianut bangsa Indonesia telah tertuang dalam Pancasila sebagai falsafah atau pandangan hidup bangsa, yaitu keadilan sosial.³⁶ Dalam konsep keadilan sosial, segala peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemanfaatan informasi, pengetahuan, teknologi dan sumber daya alam, termasuk tanah dan keanekaragaman hayati harus memperhatikan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat berdasarkan keadilan sosial dalam Pancasila dan UUD 1945. Makna keadilan sosial, ditegaskan Soekarno dalam pidato di depan sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), 1 Juni 1945:³⁷

“Keadilan sosial ialah suatu masyarakat atau sifat suatu masyarakat adil dan makmur, berbahagia buat semua orang, tidak ada penghinaan, tidak ada penindasan, tidak ada penghisapan.... Kita hendak mendirikan suatu negara “semua buat semua”. Bukan buat satu orang, bukan buat satu golongan, baik golongan bangsawan, maupun golongan yang kaya, - tetapi “semua buat semua”.

Penerapan *restorative justice* di Indonesia tidak akan mengalami banyak hambatan. Masyarakat adat di Indonesia telah lama menerapkan mekanisme penyelesaian sengketa yang sama dengan *restorative justice*. Selain itu, *restorative justice* juga sesuai dengan falsafah kehidupan bangsa Indonesia yang tertuang

³⁵ Rudy Heriyanto Adi Nugroho, *Op. Cit.*, hal. 12.

³⁶ Hayyan UlHaq, “*Managing Uncertainty and Complexity In The Utilization Of Biodiversity Through The Tailor-Made Inventor Doctrine And Contract Law.*” Makalah disampaikan dalam *International Workshop Managing Uncertainty and Complexity in Biodiversity and Climate Change* di *University Chatolic Louvain La-Neuve, Belgium, 15-16 June 2006.*

³⁷Marbawi, “*Memaknai Sila Kelima: Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia*”, dalam <https://bpip.go.id/berita/1035/953/memaknai-sila-kelima-keadilan-sosial-bagi-seluruh-rakyat-indonesia.html>.

dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yaitu negara bertanggungjawab menciptakan serta mewujudkan keadilan yang berkepastian hukum.

Bangsa Indonesia pada umumnya selalu mengutamakan kehidupan yang harmonis, rukun, dan saling menghormati. Dalam hal terjadi sengketa, masyarakat Indonesia selalu mengedepankan musyawarah mufakat. Budaya Jawa, misalnya, selalu berupaya menghindari konfrontatif,³⁸ mengutamakan kerukunan dan jalan damai. Prinsip kerukunan dalam budaya Jawa bertujuan untuk mempertahankan masyarakat dalam keadaan harmonis. Budaya yang sama terjadi pada masyarakat Bali, pengaturan *awig-awig* dalam masyarakat Bali bertujuan untuk memelihara kehidupan bersama di desa adat agar rukun, tertib, dan damai, serta berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan prinsip *gilik saguluk, parasparo, salunglung sabayantaka, sarpana ya*.³⁹

Restorative justice telah berakar kuat dalam sistem hukum Indonesia melalui hukum adat. Hal tersebut juga dapat dilihat pada hukum adat Batak yang mengenal istilah *Hula-hula, Dongan Tubu* dan *Boru* untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang terjadi di tengah-tengah masyarakat adat Batak yang digerakkan oleh Lembaga *Dalihan Na Tolu*. Pada masyarakat adat Batak dalam penyelesaian permasalahan hukum, peranan *dalihan na tolu* sangat penting karena adanya interaksi langsung antara korban, pelaku dan keluarga serta pimpinan adat yang lebih mengutamakan prinsip kekerabatan, penghormatan adat-istiadat dan

³⁸⁾ Sahid, op. cit.

³⁹⁾ Pasal 14 ayat (2) Perda Provinsi Bali No. 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat Bali.

perlindungan terhadap korban untuk pemenuhan rasa keadilan. Berdasarkan hasil riset awal penulis melalui wawancara dengan tokoh adat di Kabupaten Samosir, Provinsi Sumatera Utara, dapat dideskripsikan sebagai berikut :⁴⁰

“*Dalihan na Tolu* sangat mementingkan kerja sama antar peran dari unsur *Dalihan na Tolu* itu sendiri, yaitu *dongan tubu*, *hula-hula* dan *boru*. Hal ini tidak bisa dipisahkan dari makna pepatah yang mengatakan *somba marhula-hula*, *manat mardongan tubu* dan *elek marboru*, karena mengandung sebuah arti yang mendalam dan mutlak harus dilakukan bila ingin sejahtera hidupnya. Dalam masyarakat Batak Toba, ketua adat *Dalihan na Tolu* dapat dikatakan sebagai mediator dalam penyelesaian masalah hukum, merupakan pihak yang terlibat diantara pihak yang mengalami konflik untuk menyelesaikan permasalahannya dengan sanksi berupa ganti rugi kepada korban dan juga kewajiban membayar seluruh biaya yang dikeluarkan saat masalah tersebut diselesaikan secara hukum adat, sanksi lainnya adalah kewajiban minta maaf kepada korban disaksikan semua pihak yang turut serta dalam penyelesaiannya. Apabila kewajiban meminta maaf tidak dilakukan, maka lembaga adat memberikan hukuman sosial berupa tidak dilibatkan dalam acara adat dan tidak diundang pada setiap hajatan masyarakat serta diusir dari kekerabatan adat.”

Lembaga *Dalihan Na Tolu* pada masyarakat adat Batak dalam menyelesaikan permasalahan hukum dengan tindakan represif untuk menghukum orang jahat. Tindakan represif tersebut dilakukan melalui rehabilitasi terhadap pelaku melalui hukuman bersyarat dan hukuman sosial.⁴¹ Peranan lembaga adat sangat efektif dalam memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dan korban karena terpenuhinya prinsip restorasi (perbaikan) sebagai tujuan dari *restorative justice*. Peran penting lembaga adat dalam praktik, misalnya terjadi di wilayah hukum Polsek Pangururan Polres Samosir Polda Sumatera Utara, yaitu :

⁴⁰) Wawancara dengan Obin Naibaho, Ketua Forum Komunikasi Tokoh Masyarakat Kabupaten Samosir, dan Elman Simanjuntak, pelaku adat Batak Toba, Minggu tanggal 24 Oktober 2021.

⁴¹) Soerjono Soekanto dan Budi Sulistyowati, *Op.cit*, hal. 322.

“Polsek Pagururan Polres Samosir dalam penyelesaian laporan masyarakat maupun laporan korban tindak pidana selalu melibatkan peran lembaga adat batak, karena sangat efektif dalam proses penyelesaiannya. Penyidik memaknai bahwa penyelesaian dengan memanfaatkan lembaga adat merupakan bentuk sistem *restorative justice*, karena terpenuhinya rasa keadilan dan perlindungan bagi korban.”⁴²

Penerapan *restorative justice* dalam proses penegakan hukum tidak terlepas dari peran aparaturnya dalam bingkai sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Dalam sistem tersebut, Polri memiliki kedudukan yang penting sebagai *prime mover* dalam proses penegakan hukum pidana. Hal ini berarti, Polri baru dapat bekerja apabila ada faktor pendorong (*push factor*), yaitu laporan dari pihak kepolisian atau non kepolisian. Proses penegakan hukum pidana baru akan selesai apabila ada faktor penghela (*pull factor*), yaitu pihak kejaksaan yang akan membawanya kepada proses pemeriksaan di Pengadilan.

Polri dalam melaksanakan proses penegakan hukum sebagai *prime mover*, selama ini lebih mengedepankan penegakan hukum yuridis formal untuk meminta pertanggung jawaban pelaku berdasarkan asas kesalahan (*geen straf zonder schuld*)⁴³ daripada pendekatan *restorative justice*. Pendekatan Polri tersebut berimplikasi dalam menimbulkan berbagai permasalahan pada sistem pemidanaan. Para pengamat dan praktisi yang membahas tentang *restorative justice*, menyimpulkan selama ini korban tidak diikutsertakan dalam proses peradilan pidana tradisional. Para korban dibutuhkan hanya sebagai saksi, tidak dalam kebijakan pengambilan keputusan. Keputusan hanya dilakukan oleh hakim

⁴² Wawancara dengan Kapolsek Pagururan Polres Samosir Polda Sumatera Utara, Minggu 24 Oktober 2021.

⁴³ Sudarto, *Hukum dan Perkembangan Masyarakat*, (Bandung: Sinar Baru, 1983), hal.30.

berdasarkan pemeriksaan selama proses pengadilan. Bagi pelaku keterlibatannya hanya bersifat pasif, kebanyakan peran dan partisipasinya diwakili dan disuarakan oleh pihak pengacaranya.

Polri dalam melaksanakan tugasnya di bidang penegakan hukum pidana berbasis *restorative justice* didasarkan pada 2 (dua) hal, yaitu:

1. Memenuhi tujuan hukum pidana berupa kepastian hukum. Dalam hal ini, *restorative justice* dijalankan melalui tahapan yang sama dengan *criminal justice system*, dengan adanya interaksi dinamis antara tahap-tahap yang sama dari kedua sistem tersebut, sehingga dimungkinkan adanya *check* koreksi apabila ada kekeliruan.
2. Melalui tahapan yang berbeda dengan *criminal justice system* dan berorientasi pada masyarakat. Penegakan hukum tidak hanya sebagai sarana untuk mencapai kepastian hukum, tetapi juga harus memperhatikan ketertiban di tengah-tengah masyarakat. Polri wajib menegakkan hukum secara transparan dan berkeadilan, sehingga Polri semakin dipercaya dan dicintai masyarakat. Hal ini sesuai dengan kebijakan Kapolri Listiyo Sigit Prabowo dalam program transformasi menuju Polri yang PRESISI (Prediktif, Responsibilitas, Transparansi berkeadilan). Dalam bidang transformasi operasional, terutama program peningkatan kinerja penegakan hukum, Polri terus meningkatkan pelayanan publik yang modern dan profesional; serta penanganan hukum secara transparan dan berkeadilan, sehingga Polri semakin dipercaya masyarakat.⁴⁴

⁴⁴) Listiyo Sigit Prabowo, “*Transformasi Menuju Polri yang PRESISI*”, Makalah disampaikan pada Uji Kelayakan dan Keputusan di Komisi III DPR RI, 2021, hal. 22, bahwa Transformasi menuju Polri yang PRESISI dilaksanakan pada 4 bidang, yaitu transformasi organisasi, transformasi operasional, transformasi pelayanan publik dan transformasi pengawasan. Keempat transformasi

Polri selaku institusi yang diberikan kewenangan sebagai penyelidik dan penyidik serta koordinator dan pengawas penyidikan tindak pidana, merasa perlu untuk merumuskan konsep baru dalam sistem penegakan hukum pidana. Proses penyelidikan dan penyidikan tindak pidana harus mampu mengakomodasi nilai-nilai keadilan dalam masyarakat, sekaligus memberikan kemanfaatan dan kepastian hukum. Polri diberi kewenangan dan tanggung jawab melakukan diskresi dalam melaksanakan tugas. Menurut Erlyn Indarti, diskresi merupakan:

“Kemerdekaan dan/atau otoritas untuk, antara lain, menafsir ketentuan hukum yang ada, lalu membuat keputusan dan mengambil tindakan hukum yang dianggap paling tepat. Dalam hal ini, otoritas untuk melakukan hal dimaksud terletak pada penafsiran serta dilakukan secara bijaksana dan dengan penuh tanggung jawab.”⁴⁵

Indarti menjelaskan, terdapat 7 (tujuh) unsur yang terkandung dalam pengertian diskresi, yaitu: kemerdekaan, otoritas/kewenangan, kebijaksanaan, pilihan, keputusan, tindakan dan ketepatan. Dengan memformulasikan 7 (tujuh) unsur tersebut, diskresi secara komprehensif dapat dirumuskan sebagai kemerdekaan dan otoritas (seseorang/sekelompok orang/suatu institusi) untuk secara bijaksana dan dengan penuh pertimbangan menetapkan pilihan dalam hal membuat keputusan dan mengambil tindakan tertentu yang dipandang paling tepat.⁴⁶ Pembuatan keputusan dan pengambilan tindakan pada dasarnya merupakan ujung dari suatu rangkaian proses yang panjang. Proses tersebut melibatkan curahan

melahirkan serangkaian program. Salah satu program transformasi operasional adalah peningkatan kinerja penegakan hukum yang diwujudkan dengan kegiatan penegakan hukum yang memenuhi rasa keadilan masyarakat.

⁴⁵) Erlyn Indarti, *Diskresi dan Paradigma, Sebuah Telaah Filsafat Hukum*, Makalah Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 4 November 2010, hal. 39-41.

⁴⁶) *Ibid*

kebijaksanaan yang termuat prinsip kehati-hatian, berpijak pada intelektualitas atau kecendekiawanan yang memadai. Proses diskresi juga melibatkan pertimbangan atau penilaian dari segala sudut pandang yang adil, kemudian sampai pada pilihan yang berkenaan dengan pembuatan keputusan dan pengambilan tindakan tertentu.⁴⁷

Menurut Indarti, diskresi sering diartikan secara salah kaprah. Kata diskresi cenderung direduksi maknanya dan diartikan semata-mata sebagai tindakan yang diambil. Padahal, tindakan yang diambil sebenarnya merupakan hasil atau produk dari proses diskresi, bukan diskresi itu sendiri. Kesalahan ini berpangkal pada kenyataan bahwa tindakan yang diambil merupakan keluaran dari diskresi yang kasat mata, sehingga dapat diobservasi secara langsung. Pada kata kemerdekaan dan otoritaslah semestinya fokus dari makna kata diskresi diarahkan.

Diskresi pada dasarnya adalah sesuatu yang tidak dapat terelakkan bagi aparat penegakan hukum itu sendiri, maupun di dalam pelaksanaan tugasnya, walaupun di permukaan tampak bertentangan dengan *rule of law*. Perbedaan dalam memahami diskresi, pada dasarnya bukan perbedaan sederhana yang bersifat dikotomi. Ada pola perbedaan pendapat mengenai diskresi dengan “nuansa” yang halus dan bersifat kontinum di antara pakar, praktisi dan pengamat hukum. Satu-satunya jalan agar gradasi perbedaan tersebut dapat dirasakan adalah dengan meninjau sekaligus meletakkan seluruh permasalahan ini di dalam konteks filsafat hukum melalui kajian paradigmatis.⁴⁸

⁴⁷⁾ *Ibid*

⁴⁸⁾ *Ibid*, hal. 5.

Diskresi adalah wewenang dari aparat penegak hukum yang menangani kasus tindak pidana untuk mengambil tindakan untuk meneruskan perkara atau menghentikannya, mengambil tindakan tertentu sesuai dengan kebijakan yang dimilikinya.⁴⁹ Pelaksanaan diskresi merupakan tindakan yang lumrah dilaksanakan sejak dahulu oleh para pengambil keputusan. Sebab, diskresi tidak dapat dihindarkan dalam penegakan hukum yang disebabkan 2 (dua) alasan, yaitu:⁵⁰

1. Penerapan aturan pada kasus yang sebenarnya, dalam kenyataannya pasti membutuhkan sifat bijaksana dari seorang petugas.
2. Eksistensi, kepentingan dan penerapan diskresi memberi kesan bahwa penegakan hukum tidak memberikan batasan untuk menyelidiki dan meneliti kesalahan bila memang ditemukan dan tetap dijamin bagi masyarakat luas dan bukan ditentukan oleh satu orang atau individu saja.

Petugas yang melakukan tindakan diskresi harus mempertimbangkan 3 (tiga) faktor, yaitu :⁵¹

1. Faktor hukum (*legal factors*), yaitu tingkat keseriusan tindak pidana yang dilakukan oleh pelaku dan catatan kriminal sebelumnya.
2. Faktor selain hukum (*extra-legal factors*), yaitu faktor yang berhubungan dengan penentuan kebersalahan, seperti status pekerjaan, perkawinan, keadaan keuangan, asal-usul, ras, suku, lingkungan pelaku dan lain-lain.

⁴⁹⁾ Loraine Gelsthorpe dan Nicola Padfield, *Exercising Discretion Decision-making in the Criminal Justice System and Beyond* (UK: Willan Publishing, 2003), hal. 3.

⁵⁰⁾ Wesley Cragg, *The Practice of Punishment, Toward a Theory of Restorative Justice*, (London and New York: Routledge, 1992), hal. 127 – 137.

⁵¹⁾ Nigel Walker, *Aggravation, Mitigation and Mercy in English Criminal Justice*, (London: Blackstone Press Ltd, 1999), hal 152-154.

3. Faktor yang berhubungan dengan pembuat keputusan (*associated with the decision-makers factors*). Keadilan adalah sesuatu yang pribadi, menggambarkan tempramen, kepribadian, pendidikan, lingkungan dan pembawaan diri dari pembuat kebijakan. Menurut Hogarth, seseorang akan tahu lebih banyak tentang hukuman yang diberikan, hanya dengan mengetahui sedikit saja tentang latar belakang petugasnya, daripada mengetahui banyak tentang fakta dari kasus yang terjadi. Hal ini menunjukkan faktor pribadi pembuat keputusan sangat berpengaruh besar terhadap keputusan apa yang akan terjadi.⁵² Maxon menyelidiki akibat dari pengalaman yudisial dalam pembuatan kebijakan di *Crown Court*, yaitu hasil yang diperoleh menampakkan adanya perbedaan perlakuan penahanan, dan rata-rata lama hukuman yang dijatuhkannya oleh hakim. Hakim yang baru lebih suka memberikan hukuman penjara daripada pengalihan ke masyarakat dibanding dengan hakim yang sudah lama bertugas.⁵³

Penerapan *restorative justice* dalam konsep penyelidikan dan penyidikan tindak pidana, masih berlandaskan peraturan kepolisian, bukan undang-undang. Padahal, *restorative justice* diterapkan demi mewujudkan kepentingan umum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan hukum yang kuat dapat dijadikan pedoman pelaksanaannya, dan dalam rangka mewujudkan keseragaman pemahaman dalam penerapannya di lingkungan Polri, dengan demikian diperlukan produk hukum

⁵²) B. Ewart dan D. Pennington (1987), "*An attributional approach to explaining sentencing disparity*" dalam Katy Holloway dan Adrian Grounds, *Op.Cit.*, hal. 154.

⁵³) D. Moxon, "*Sentencing Practice in the Crown Court, Home Office Research Study 103*," dalam Katy Holloway dan Adrian Grounds, *Op.Cit.*, hal. 154.

yang kuat sebagai pedoman bagi penyidik dan penyidik Polri, termasuk jaminan perlindungan hukum serta pengawasan pengendalian.

Prinsip *restorative justice* tidak bisa hanya dimaknai sebagai metode penghentian perkara secara damai, tetapi lebih luas pada pemenuhan rasa keadilan semua pihak yang terlibat dalam perkara pidana melalui upaya yang melibatkan korban, pelaku dan masyarakat. Penerapan *restorative justice* dapat mendasarkan pada pidana bersyarat yang diatur dalam *Wetboek van Strafrecht (WvS)*⁵⁴ dan KUHP,⁵⁵ serta Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Kepolisian). UU Kepolisian telah mengenal konsep penegakan hukum di luar yuridis formal bagi institusi Polri. Pasal 16 UU Kepolisian memberi kewenangan kepada kepolisian untuk melakukan tindakan lain dalam rangka pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat (harkamtibmas) serta keamanan dalam negeri (kamdagri).⁵⁶

Pasal 16 tersebut mengandung konsep penyelesaian suatu tindak pidana dengan mengesampingkan proses pidana demi kepentingan harkamtibmas serta kepentingan umum. Hal itu dapat dilakukan melalui mekanisme *restorative justice*.

⁵⁴ Dalam disertasi ini, WvS selanjutnya diganti dengan singkatan KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), sedangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, akan ditulis dengan KUHP baru.

⁵⁵ Pasal 7 ayat (1) huruf J Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, mengatur bahwa penyidik sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1) huruf a hanya karena kewajibannya mempunyai wewenang: mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

⁵⁶ Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia mengatur bahwa dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dalam Pasal 13 dan Pasal 14 di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk (huruf l) mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab, yang diprasyaratkan dalam ayat 2 adalah tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum, selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan, harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya, pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan memaksa dan menghormati hak asasi manusia.

Pengaturan tersebut telah dijabarkan di dalam Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana.⁵⁷ Namun sebelum Perkap tersebut, *restorative justice* juga telah diformulasikan di dalam Surat Edaran Kapolri Nomor: SE/8/VII/2018 tentang Penerapan Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*) dalam Penyelesaian Perkara Pidana.

Penerapan *restorative justice* di lingkungan Polri telah dikuatkan melalui Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif (Perpol No. 8 Tahun 2021). Sejak Perpol ini terbit sampai dengan 31 Desember 2022, Polri telah menyelesaikan penanganan sebanyak 32.759 perkara melalui *restorative justice*, baik tingkat penyelidikan maupun penyidikan, yang berasal dari 594.669 Laporan Polisi. Hal ini berarti, dalam kurun waktu tersebut Polri telah berhasil menyelesaikan 5,5 % dari seluruh Laporan Polisi melalui *restorative justice*.⁵⁸

Perpol No. 8 Tahun 2021 telah mengatur alur penanganan tindak pidana berdasarkan *restorative justice*. Pelaksanaannya bersentuhan langsung dengan

⁵⁷⁾ Pasal 12 Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana, merumuskan norma bahwa dalam proses penyidikan dapat dilakukan keadilan *restorative justice*, apabila terpenuhi syarat : **a. materil**, meliputi : 1. Tidak menimbulkan keresahan masyarakat atau tidak ada penolakan masyarakat; 2. Tidak berdampak konflik sosial; 3. Adanya pernyataan dari semua pihak yang terlibat untuk tidak keberatan, dan melepaskan hak menuntutnya di hadapan hukum; 4. Prinsip pembatas : a) pada pelaku: 1) Tingkat kesalahan pelaku relatif tidak berat, yakni kesalahan dalam bentuk kesengajaan; dan 2) Pelaku bukan resedivis; b) pada tindak pidana dalam proses: 1) Penyelidikan; 2) Penyidikan, sebelum SPDP dikirim ke Penuntut Umum, **b. formil**, meliputi : 1. Surat permohonan perdamaian kedua belah pihak (pelapor dan terlapor); 2. Surat pernyataan perdamaian (*akta dading*) dan penyelesaian perselisihan para pihak yang berperkara (pelapor, dan/atau keluarga pelapor, terlapor dan/ atau keluarga terlapor dan perwakilan dari tokoh masyarakat) diketahui oleh atasan penyidik; 3. Berita acara pemeriksaan tambahan pihak yang berperkara setelah dilakukan penyelesaian perkara melalui keadilan restorative; 4. Rekomendasi gelar perkara khusus yang menyetujui penyelesaian keadilan restoratif; dan 5. Pelaku tidak keberatan dan dilakukan secara sukarela atas tanggung jawab dan ganti rugi.

⁵⁸⁾ Elektronik Manajemen Penyidikan (EMP) Badan Reserse Kriminal Kepolisian Negara Republik Indonesia (Bareskrim Polri), diunduh 25 Januari 2023, pukul 17.50 WIB.

sistem peradilan pidana, dengan tetap melibatkan aparat penegak hukum, yaitu penyidik Polri. Proses *restorative justice* di kepolisian dapat digambarkan sebagai berikut :

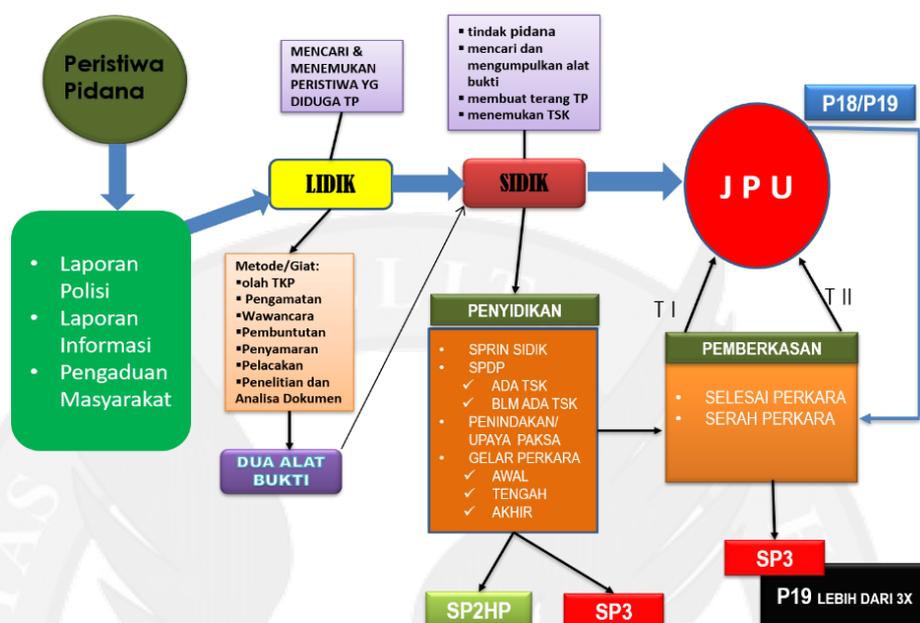
Gambar 1.1.
Alur Penyelesaian Tindak Pidana Melalui *Restorative Justice*



Mekanisme di atas menggambarkan, ketika terjadi suatu perkara, penyidik melakukan pemeriksaan atas peristiwa pidana yang dilaporkan. Pada saat proses penyidikan, apabila pelaku dan korban sepatutnya untuk dipertemukan dan diperoleh penyelesaian musyawarah dan kekeluargaan, maka dilakukan gelar perkara khusus yang dihadiri korban dan keluarganya, pelaku dan keluarganya serta perwakilan tokoh masyarakat yang ditunjuk untuk dilakukan keputusan bersama yang selanjutnya dapat dilakukan penghentian penyidikan demi hukum dengan mengacu pada Perpol No. 8 Tahun 2021. Hal tersebut lebih efektif dan efisien dibandingkan dengan sistem penyelesaian secara konvensional.

Berbeda dengan mekanisme penyelesaian perkara pidana secara konvensional, melalui proses peradilan yang panjang, digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.2.
Alur Penyelesaian Tindak Pidana Secara Konvensional



Mekanisme di atas menggambarkan proses penanganan perkara pidana secara konvensional membutuhkan waktu yang lama dan proses yang panjang. Polisi menyelidiki peristiwa pidana berdasarkan adanya laporan polisi, laporan informasi atau pengaduan masyarakat. Dalam proses penyelidikan, Penyelidik melakukan penyelidikan guna mencari dan menemukan peristiwa yang diduga tindak pidana. Pada tahap penyelidikan ini, Penyelidik dapat melakukan beberapa metode atau kegiatan seperti olah tempat kejadian perkara (TKP), pengamatan, wawancara, pembuntutan, penyamaran, pelacakan, penelitian dan analisa dokumen. Apabila proses penyelidikan tersebut menemukan minimal dua alat bukti, maka peristiwa pidana tersebut dilanjutkan ke proses penyidikan.

Proses penyidikan dilakukan untuk mencari dan mengumpulkan alat bukti, membuat terang suatu tindak pidana, dan menemukan tersangka. Setelah proses

penyidikan selesai, dan berkas dinyatakan lengkap (P21), maka berkas perkara beserta tersangka selanjutnya diserahkan ke Jaksa Penuntut Umum (JPU).

Penerapan konsep *restorative justice* dalam sistem penyidikan saat ini mengalami beberapa kendala, antara lain :⁵⁹

1. Kewenangan penyidikan yang diberikan KUHAP adalah kewenangan untuk membuktikan suatu tindak pidana dan menemukan tersangka yang harus dipertanggungjawabkan di depan persidangan. KUHAP tidak memberikan kewenangan penyidik untuk menghentikan perkara apabila terpenuhi unsur pidana sebagaimana hasil penyidikan;
2. Dalam KUHAP, penyidik diberi kewenangan menghentikan penyidikan dengan pertimbangan bukan tindak pidana, tidak cukup bukti dan demi hukum (tersangka meninggal dunia, kedaluwarsa dan *nebis in idem*). Namun tidak memberikan kewenangan untuk menyelesaikan perkara di luar peradilan atau mengesampingkan perkara karena pertimbangan tertentu;
3. KUHAP mengatur pencabutan laporan atau pengaduan hanya terhadap kasus delik aduan. Sehingga penyidik secara yuridis formal harus meneruskan kepada JPU terhadap kasus yang terbukti sebagai tindak pidana. Sementara para pihak lebih menghendaki penyelesaian perkara di luar peradilan.

Pendekatan *restorative justice* berbeda dengan pendekatan sistem peradilan pidana biasa. Sistem peradilan pidana bersifat berjenjang dan melibatkan beberapa

⁵⁹⁾ Agus Andrianto, *Strategi Penerapan Prinsip Restoratif Justice Guna Meningkatkan Pelayanan Prima Dalam Rangka Terwujudnya Kepercayaan Masyarakat*, Makalah Pendidikan SESPIMTI Dikreg ke-20, Mabes Polri, 2012, hal. 8.

instansi, mulai dari penyelidikan dan penyidikan sampai dengan eksekusi. Proses sistem peradilan pidana dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1.3.
Alur Sistem Peradilan Pidana



Berdasarkan gambar di atas, secara garis besar mengenal 4 (empat) tahapan penanganan perkara pidana, yaitu: tahap penyidikan, tahap penuntutan, pemeriksaan di Pengadilan dan eksekusi, yang dikenal dengan Sistem Peradilan Pidana Terpadu (*Integrated Criminal Justice System*). Kegiatan Penyidikan dilakukan untuk mengumpulkan bukti yang membuat terang suatu tindak pidana yang terjadi guna menemukan tersangkanya. Penyidik mempunyai kewenangan melakukan pemeriksaan, penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan barang bukti. Penyidik juga berwenang meminta keterangan saksi, ahli dan tersangka serta melakukan penyitaan bukti surat yang dituangkan dalam bentuk Berita Acara Pemeriksaan (BAP). Kegiatan penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik wajib diberitahukan kepada Penuntut Umum dalam bentuk Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP).

Hasil penyidikan dalam bentuk berkas perkara dikirimkan oleh Penyidik kepada Penuntut Umum. Selanjutnya, Penuntut Umum melakukan penelitian terhadap kelengkapan berkas perkara baik secara formil maupun materil, yang disebut Pra-Penuntutan. Dalam hal berkas perkara dinyatakan lengkap, maka Penyidik menyerahkan tanggung jawab tersangka dan barang bukti kepada Penuntut Umum. Namun, apabila hasil berkas dinyatakan belum lengkap atau kurang memenuhi persyaratan formil dan atau materil, maka berkas perkara dikirim kembali kepada Penyidik untuk dilengkapi yang disertai petunjuk dari Penuntut Umum kepada Penyidik. Setelah berkas perkara dinyatakan lengkap, dilanjutkan dengan penyerahan tersangka dan barang bukti oleh Penyidik kepada Penuntut Umum, selanjutnya Penuntut Umum menyusun surat dakwaan. Penuntut Umum melimpahkan perkara tersebut ke Pengadilan untuk disidangkan dan diputus oleh Pengadilan. Apabila Hakim menyatakan terdakwa terbukti melakukan tindak pidana, akan dieksekusi untuk melakukan amar putusan.

Pendekatan sistem peradilan pidana terpadu di atas berbeda dengan pendekatan *restorative justice*. Pendekatan yang digunakan dalam implementasi *restorative justice* adalah kesepakatan para pihak didasarkan pemenuhan kebutuhan korban dan masyarakat atas kerugiannya. Hal ini menunjukkan bahwa tujuannya merupakan terobosan hukum progresif dan dimaknai sebagai keadilan yang humanis dengan memberikan kemanfaatan hukum tanpa meninggalkan kepastian hukum. Pendekatan ini merupakan formulasi yang tepat di samping mampu memulihkan keadaan bagi para pihak yang terlibat, juga efisiensi biaya karena

tanpa melalui proses peradilan yang panjang. Disinilah *economic analysis of law* berperan untuk menganalisis ke-ekonomian tentang hukum.

Dalam ilmu ekonomi, tingkat penawaran dapat dipengaruhi oleh harga, apabila harga tinggi maka penawaran akan menurun, begitupun sebaliknya. Apabila prinsip ekonomi digunakan untuk menganalisis hukum, maka penawaran sebagai suatu perbuatan delik dan harga sebagai sanksi, sehingga apabila sanksi terhadap suatu perbuatan delik tinggi maka tingkat perbuatan delik akan menurun. Posner mengatakan bahwa orang akan menaati hukum apabila dapat memperoleh keuntungan lebih besar daripada melanggarnya, demikian pula sebaliknya.⁶⁰

Penanganan perkara pidana dengan pendekatan *restorative justice*, menawarkan pandangan dan pendekatan berbeda dalam memahami dan menangani suatu tindak pidana. Dimensi *restorative justice* menciptakan kewajiban membenahi rusaknya hubungan akibat terjadinya suatu tindak pidana. Sementara keadilan dimaknai sebagai proses pencarian pemecahan masalah dengan keterlibatan korban, pelaku dan masyarakat menjadi penting dalam usaha perbaikan, rekonsiliasi dan penjaminan keberlangsungan upaya perbaikan tersebut.

Indonesia belum memiliki undang-undang khusus yang mengatur *restorative justice* bagi pelaku tindak pidana dewasa. Definisi *restorative justice* hanya diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (UU SPPA), yang hanya berlaku bagi anak yang berhadapan dengan hukum, bukan untuk pelaku dewasa, sehingga perlu ada politik hukum terkait *restorative*

⁶⁰ Fajar Sugianto, *Economic Analysis of Law: Seri Analisis Ke-ekonomian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2014), hal. 46.

justice di Indonesia. Selain itu, Perja No. 15 Tahun 2020, SK Dirjen Badilum No. 1691/DJU/SK//PS.00/12/2020, dan Perpol No. 8 Tahun 2021 yang saat ini menjadi landasan penerapan *restorative justice*, tidak saling sinkron, baik dari segi definisi, waktu penerapannya, maupun kriteria tindak pidana yang dapat diselesaikan melalui *restorative justice*. Hal ini berdampak terjadinya ketidakpastian hukum.

Berdasarkan uraian di atas, penulis sangat tertarik mengkonstruksikannya dengan judul disertasi : **“Politik Hukum Pengaturan dan Penerapan *Restorative Justice* oleh Kepolisian dalam Penegakan Hukum Pidana di Indonesia”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirinci permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan *restorative justice* dalam penegakan hukum pidana di Indonesia?
2. Bagaimana penerapan *restorative justice* oleh kepolisian dalam penegakan hukum pidana di Indonesia?
3. Bagaimana model pengaturan yang tepat dalam penegakan hukum pidana menggunakan *restorative justice* di Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian disertasi ini, sebagai berikut :

1. Mengkaji pengaturan *restorative justice* dalam penegakan hukum pidana di Indonesia.

2. Mengkaji dan menganalisis penerapan *restorative justice* oleh kepolisian dalam penegakan hukum pidana di Indonesia.
3. Mengkaji dan menemukan konsep pengaturan yang tepat dalam penegakan hukum pidana menggunakan *restorative justice* di Indonesia.

1.4. Keaslian Penelitian

Keaslian atau originalitas penelitian dalam menyusun disertasi ini, sepanjang pengetahuan penulis belum ada penelitiannya di Indonesia, ada beberapa disertasi yang membahas tentang *restorative justice*, namun pendekatan dan perumusan masalah jauh berbeda, antara lain :

Pertama, Fadil Zumhana pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga Surabaya, dengan judul disertasi “*Restorative Justice* sebagai *Primum Remidium* dalam Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara”. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan landasan filosofis konsep *restorative justice* sebagai *Primum Remedium* dalam upaya pengembalian keuangan negara. Selain itu, untuk menemukan *ratio decidendi* putusan pengadilan dalam upaya pengembalian keuangan negara. Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum. Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, konsep, kasus dan pendekatan perbandingan, dengan kesimpulan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Korupsi yang pernah berlaku sampai dengan sekarang, pengembalian kerugian keuangan negara dapat dilakukan melalui dua instrumen hukum, yaitu instrumen pidana dan instrumen perdata. Walaupun telah didukung komitmen dunia internasionalpun masih banyak mengalami hambatan.

2. Pendekatan *restorative justice* yang berkembang pada negara *common law* dan telah dijadikan model pada UNCAC 2003, sebenarnya sejalan dengan filosofis bangsa Indonesia, yaitu pada sila ke-4 dan ke-5 Pancasila. Pendekatan *restorative justice* telah diterapkan dalam Putusan Pengadilan Nomor: 2399K/Pid.Sus/2010, Majelis Hakim berpendapat bahwa tindak pidana korupsi tidak boleh disikapi secara permisif, berapapun nilai kerugian negara yang timbul, sebaliknya penjatuhan pidana yang mencederai rasa keadilan yang harus dihindarkan, tidak seutuhnya harus searah dengan semangat dan kehendak pembuat undang-undang, akan tetapi diseleraskan dengan tuntutan keadilan masyarakat.

Kedua, disertasi yang ditulis oleh Marlina pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, dengan judul “Pengembangan Konsep Diversi dan *Restorative Justice* dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia (Studi di Kota Medan)”. Pembahasan didasarkan pada perumusan masalah, yaitu :

1. Apakah peraturan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak telah memasukkan prinsi standar internasional mengenai administrasi peradilan anak (*The Beijing Rules*) dan bagaimanakah pelaksanaan sistem peradilan pidana anak di Indonesia pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak ?
2. Bagaimanakah konsep diversi dan *restorative justice* menyelesaikan tindak pidana yang dilakukan oleh anak ?
3. Bagaimanakah prospek pengembangan konsep diversi dan *restorative justice* dalam pelaksanaan sistem peradilan pidana anak di Indonesia ?

Untuk menjawab permasalahan tersebut, Marlina menggunakan metode yuridis normatif dan yuridis sosiologis. Data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh dari studi lapangan (*field research*), dan data sekunder dari studi pustaka (*documentary research*). Studi lapangan dilakukan dengan wawancara mendalam (*in depth interview*) kepada informan yaitu polisi, jaksa, hakim, petugas lembaga pemasyarakatan, petugas balai pemasyarakatan, aktivis lembaga swadaya, masyarakat, tokoh adat, tokoh agama dan akademisi. Analisa data dilakukan secara kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian, Indonesia telah memberikan perlindungan terhadap anak yang berkonflik dengan hukum, antara lain dengan meratifikasi konvensi internasional tentang hak anak melalui Kepres Nomor 36 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Ketentuan tersebut memberikan perlindungan terhadap anak, yaitu hak untuk mendapatkan perlindungan dari tindakan kekerasan, hak memperoleh kebebasan sesuai dengan hukum, tindakan penahanan merupakan upaya terakhir, hak mendapatkan bantuan hukum, hak anak untuk tidak dihukum mati dan hukuman seumur hidup.

Penelitian disertasi oleh kedua Penulis di atas, tentunya jauh berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Penulis saat ini, yang memfokuskan pada politik hukum pengaturan dan penerapan *restorative justice* dalam penegakan hukum pidana, dengan fokus permasalahan, yaitu :

1. Mengkaji pengaturan *restorative justice* dalam penegakan hukum pidana di Indonesia.

2. Mengkaji dan menganalisis penerapan *restorative justice* oleh kepolisian dalam penegakan hukum pidana di Indonesia.
3. Mengkaji dan menemukan model pengaturan yang tepat dalam penegakan hukum pidana menggunakan *restorative justice* di Indonesia.

Pada penelitian disertasi ini, penulis lebih menitikberatkan terhadap formulasi kebijakan hukum pidana di dalam politik hukum terkait *restorative justice*, yaitu pada proses penegakan hukum yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal, melalui pendekatan supremasi hukum solutif dan berkeadilan. Metode penelitian lebih memfokuskan pada penelitian hukum normatif dengan didukung verifikasi kajian hukum empiris. Penelitian ini menggunakan data sekunder, baik berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penegakan hukum dan *restorative justice*. Sedangkan penggunaan bahan hukum sekunder, berupa pandangan para ahli hukum yang dikutip dari literatur yang mendukung kerangka pemikiran dan analisis terhadap obyek penelitian.

Penulis menggunakan beberapa pendekatan dalam membahas analisis data, yaitu :

1. Pendekatan efektivitas hukum, yaitu dengan mempelajari implementasi *restorative justice* di dalam sistem peradilan pidana khususnya di Kepolisian, dalam kerangka meminta pertanggungjawaban pelaku tindak pidana dengan menggunakan pendekatan supremasi hukum solutif. Dalam penerapannya pada sistem peradilan pidana, untuk menjatuhkan sanksi lebih berorientasi pada

pidana, belum berorientasi pada *impact* bagi korban tindak pidana yang menginginkan keadilan berdasarkan *win win solution*.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan *restorative justice*.
3. Pendekatan perbandingan hukum, yaitu dengan meneliti dan membandingkan kebijakan hukum pidana terkait *restorative justice* di Indonesia dengan kebijakan *restorative justice* di negara-negara yang menjadi pembanding, yaitu negara yang menganut sistem hukum *common law* dan *civil law*.

1.5. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut :

1.5.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran di bidang hukum yang akan mengembangkan disiplin ilmu hukum, khususnya dalam disiplin ilmu hukum pidana mengenai formulasi kebijakannya terkait *restorative justice* oleh kepolisian dalam rangka supremasi hukum solutif dan berkeadilan, serta lebih khusus memberikan masukan terhadap kalangan akademisi dan praktisi sebagai bahan kerangka berpikir untuk menilai penerapan *restorative justice* oleh kepolisian, tempat orang mencari keadilan dan penegakan supremasi hukum. Dilihat dari rumusan masalah, maka manfaat teoritis dari disertasi ini :

- a. untuk meningkatkan pemahaman tentang norma hukum *restorative justice* yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan terkait (*legal substance*) sebagai politik penegakan hukum pidana;

- b. untuk meningkatkan pemahaman tentang olah gerak penegak hukum dalam menerapkan *restorative justice* berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait (*legal structure dan legal culture*);
- c. untuk meningkatkan pemahaman tentang keberadaan kesenjangan atau “*gap*” sebagai suatu konstanta “keajegan” yang selalu ada;
- d. tujuan akhirnya diharapkan akan menciptakan suatu peraturan perundang-undangan baru yang lebih dapat mengakomodir rasa keadilan secara menyeluruh di masa yang akan datang, juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan rujukan bagi peneliti selanjutnya yang membahas tentang *restorative justice* dalam penegakan supremasi hukum dengan mengkaji berbagai aspek yang lebih luas.

1.5.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan berguna sebagai masukan bagi pengambil keputusan dalam menjalankan tugasnya agar selalu menjunjung tinggi rasa keadilan yang lebih proporsional, terutama terhadap pelaksanaan *restorative justice*. Diharapkan juga dapat menjadi bahan informasi yang kongkret bagi pihak berwenang untuk mencermati pelaksanaan *restorative justice* oleh kepolisian dalam menjalankan tugasnya terutama terhadap implementasi diskresi. Dapat dilihat dari rumusan masalah, maka manfaat praktis dari disertasi ini :

- a. Meningkatkan kemampuan untuk mengaplikasikan penafsiran, penalaran, argumentasi dan harmonisasi hukum dalam upaya

menemukan dan membangun konstruksi landasan hukum penerapan *restorative justice*.

- b. Untuk meningkatkan kemampuan mengidentifikasi olah gerak penegak hukum dalam penerapan *restorative justice* berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait.
- c. Untuk meningkatkan kemampuan merumuskan norma hukum yang tepat, dengan mengatur kewenangan Polri dan landasan hukum *restorative justice*.

1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penyajian disertasi ini dapat diuraikan sebagai berikut :

Bab I, mengenai Pendahuluan, dimulai dengan pembahasan mengenai latar belakang dari permasalahan yang ada. Bagian ini akan mengidentifikasi permasalahan-permasalahan, yang selanjutnya disusun pada perumusan masalah. Bab ini juga merumuskan tentang tujuan dan manfaat penelitian yang dilakukan. Penulis juga membahas mengenai keaslian penulisan dengan menguraikan *novelty* dari topik yang diangkat, dan bagaimana penelitian yang dibuat berbeda dari penelitian sebelumnya. Di akhir bab ini, penulis secara singkat menjabarkan isi dari keseluruhan karya tulis dalam sub-bab sistematika penulisan.

Bab II, berupa Tinjauan Pustaka, membahas tentang hasil kajian literatur yang dijadikan sumber dalam penulisan disertasi ini. Sumber bacaan untuk pembahasan Bab II, antara lain peraturan perundang-undangan yang terkait dengan proses penanganan tindak pidana, peraturan-peraturan yang mengatur *restorative justice*, buku, jurnal, majalah, artikel, media massa baik cetak maupun *online*, dan

bahan-bahan tertier lainnya. Selanjutnya bab ini membahas tentang landasan teori dan konsep yang digunakan penulis dalam menganalisis setiap rumusan masalah pada pembahasan dalam disertasi. Setiap teori dan konsep terlebih dahulu dideskripsikan secara mendalam. Penulis akan mengkaitkan teori dan konsep dengan rumusan masalah yang dibahas pada Bab IV.

Bab III, penulisan membahas mengenai Metodologi Penelitian. Dalam bab ini penulis menguraikan tentang metode penelitian hukum yang digunakan untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan pada Bab I. Bab ini menjelaskan juga tentang pendekatan dan Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian. Secara singkat, mengulas macam-macam sumber atau bahan hukum yang digunakan dalam penulisan, dan pada akhirnya membahas tentang cara pengolahan dan analisis data yang digunakan oleh penulis.

Bab IV, yaitu Pembahasan, merupakan bab terpenting dalam disertasi ini, penulis menuangkan semua temuan dan analisis yang disusun mengenai rumusan masalah yang telah diangkat, yaitu : *Pertama*, bagaimana pengaturan *restorative justice* dalam penegakan hukum pidana di Indonesia ? Penulis menjawab dengan mengkaji peraturan perundangan-undangan yang berlaku, antara lain : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; *Wetboek van Strafrecht* (WvS)/Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP); Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP); Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia; Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana; Peraturan Kepolisian

Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif; dan peraturan perundang-undangan yang terkait lainnya, serta literatur-literatur pendukung. **Kedua**, bagaimana penerapan *restorative justice* oleh kepolisian dalam penegakan hukum pidana di Indonesia ? Penulis menjawab melalui verifikasi kajian empiris. Penulis melakukan wawancara mendalam (*in depth interview*) terhadap penyidik, jaksa, hakim, ahli hukum, praktisi hukum dan tokoh masyarakat di Jakarta, Sumatera Utara, Yogyakarta, Solo, Bali, dan Nusa Tenggara Barat dengan perbandingan di negara lain. **Ketiga**, bagaimana pengaturan yang tepat dalam penegakan hukum pidana menggunakan *restorative justice* di Indonesia ? Penulis menjawab dengan melakukan analisis terhadap hasil kajian literatur, data-data yang ditemukan melalui verifikasi kajian empiris, serta dikaitkan dengan landasan teori. Analisis juga menggunakan pendekatan *Economic Analysis of Law (EAL)*, *Cost Benefit Analysis (CBA)*, dan *Regulatory Impact Assessment (RIA)*.

Bab V, berisi kesimpulan dan saran. Bab ini akan memberikan kesimpulan secara menyeluruh mengenai rumusan masalah yang telah diangkat pada Bab I dan jawaban serta analisis yang telah dikaji oleh penulis pada Bab IV. Selanjutnya, penulis akan memberikan saran atau masukan, agar pengaturan dan penerapan *restorative justice* oleh kepolisian dalam proses penegakan hukum pidana dapat diimplementasikan berdasarkan prinsip transparansi yang berkeadilan.