

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) merupakan satu diantara sekian banyak polisi di dunia ini yang memegang peran sangat besar dalam kemajuan bangsanya. Selain itu, polisi juga menjadi kekuatan “hukum positif” bagi hukum itu sendiri, yakni polisi berperan dalam menggerakkan hukum untuk dapat berjalan sebagaimana diamanatkan oleh pembuatnya. Hal ini sejalan dengan pendapat Satjipto Rahardjo bahwa “perkembangan masyarakat Indonesia dan dunia Internasional menuntut polisi Indonesia tidak hanya berdiri sebagai penjaga *status quo* dari hukum, melainkan sebagai pemimpin bangsanya, yang harus senantiasa berada satu langkah di depan”.<sup>1</sup>

Polri juga mengadopsi peran kepolisian diatas dalam Pasal 13 Undang-undang No 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Polri) bahwa tugas pokok Polri adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; menegakkan hukum; dan memberikan perlindungan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Tugas, fungsi, dan peran Polri dalam UU Polri, disebutkan meliputi “Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan Negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.”

Dalam praktik penegakan hukum pidana oleh Polri, nilai hukum fundamental yang mendasari penegakan hukum sekaligus sebagai tujuan penegakan hukum yang utama adalah kepastian hukum melalui penerapan pendekatan keadilan retributif (*retributive justice*). Penegakan hukum pidana melalui sistem peradilan pidana (SPP) dimana kepolisian sebagai ujung tombak, selama ini selalu berorientasi penerapan sanksi hukum pidana terutama pidana perampasan kemerdekaan (penjara). Padahal penjara bukan solusi terbaik dalam menyelesaikan masalah-

---

<sup>1</sup> Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007, hlm. Xxxvii.

masalah kejahatan, khususnya dalam tindak pidana yang kerusakan ditimbulkan masih dapat diperbaiki atau kondisi yang telah rusak dapat dikembalikan ke keadaan semula.

Penegakan hukum pidana dengan penerapan pendekatan keadilan retributif di atas telah mendapat banyak kritikan dari berbagai elemen masyarakat, karena selain tidak mempunyai pengaruh yang signifikan dalam penanggulangan tindak pidana (*criminal policy*), juga sering bertolak belakang dengan nilai-nilai atau tuntutan keadilan masyarakat (*social justice* atau *the living law*).<sup>2</sup> Penegakan hukum dengan pendekatan keadilan retributif juga telah menyebabkan terjadi penumpukan perkara di pengadilan, karena penyelesaian perkara akhirnya selalu bermuara ke pengadilan, sementara upaya menyelesaikan perkara secara *win-win solution* belum lagi membudaya,<sup>3</sup> padahal penyelesaian perkara melalui jalur pengadilan kurang disenangi akibat berlarut-larutnya proses yang harus dilalui. Hampir semua perkara pidana akhirnya diajukan pula ke pengadilan tertinggi untuk kasasi karena para pihak tidak puas dan bahkan ada kecenderungan menggunakan upaya hukum melalui peninjauan kembali.<sup>4</sup>

Dalam aspek administrasi peradilan pidana, menurut M. Yahya Harahap dikatakan bahwa penyakit kronis yang diderita dan menjangkiti semua badan peradilan dalam segala tingkat peradilan di seluruh dunia adalah penyelesaian sangat lambat atau buang waktu (*waste of time*), hal itu terjadi sebagai akibat sistem pemeriksaan yang sangat formalistis (*very formalistic*), juga sangat teknis (*very technical*), sedangkan pada sisi lain, arus perkara semakin deras baik secara kuantitas dan kualitas, sehingga terjadi beban penumpukan perkara yang berlebihan (*overloaded*).<sup>5</sup>

Sehubungan penegakan hukum pidana dengan penerapan pendekatan keadilan retributif, diperlukan pendekatan alternatif dalam penyelesaian perkara pidana yang lebih efektif, dan dalam penegakan hukum yang berkembang di lingkungan Polri adalah pendekatan keadilan restoratif (*restorative justice*). Dalam praktik penegakan hukum pidana yang dilakukan di lingkungan Polri selama ini, telah berlangsung penerapan pendekatan keadilan restoratif sebagai suatu proses penyelesaian perkara pidana, dimana

---

<sup>2</sup> Bidang PPIK-STIK PTIK, "Implementasi Pendekatan Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*) dalam Penanganan Tindak Pidana" Laporan Penelitian, STIK-PTIK, Jakarta, 2010.

<sup>3</sup> Yoshiro Kusano, *WAKAI, Terobosan Baru Penyelesaian Sengketa*, Grafindo, Jakarta, 2008, hlm.7.

<sup>4</sup> Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 29.

<sup>5</sup> M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 233.

para pihak yang terlibat dalam suatu pelanggaran/tindak pidana bersama-sama memecahkan masalah bagaimana menangani konsekuensi tindak pidana dan akibat atau implikasinya di masa yang akan datang.<sup>6</sup> Upaya menemukan keadilan dalam penyelesaian tindak pidana dilakukan dengan melibatkan korban, pelaku pelanggaran dan keluarga masing-masing dan masyarakat serta pihak lain untuk mencari solusi yang meningkatkan pemulihan, rekonsiliasi dan rasa aman.<sup>7</sup>

Penegakan hukum pidana melalui peradilan pidana pada berbagai tindak pidana, pada dasarnya korban dan atau masyarakat sesungguhnya menginginkan agar pelaku diberikan pelayanan yang bersifat perbaikan (restorasi). Masyarakat mengharapkan pelaku akan menjadi lebih baik dibanding sebelum menjalani pidana atau pemidanaan, yaitu melalui sistem yang menawarkan suatu pilihan tentang bentuk penghukuman yang bersifat *non-violence*, dilakukan di luar lembaga pemasyarakatan, melibatkan partisipasi aktif korban/keluarga dan masyarakat, untuk mengintegrasikan pelaku ke dalam masyarakat, dengan mekanisme mediasi. Dalam keadilan restoratif, pemidanaan merupakan alternatif terakhir penghukuman suatu tindak pidana. Dengan kata lain, prinsip *ultimum remedium* mensyaratkan terlebih dahulu upaya pemberian sanksi lain (*non-penal*), berupa ganti rugi, denda, peringatan atau hal lain sebelum digunakan sarana hukum pidana berupa pidana penjara (badan).<sup>8</sup>

Dalam pelaksanaan penegakan hukum pidana di lingkungan Polri, penerapan pendekatan keadilan restoratif baik di dalam maupun di luar proses penyidikan dalam penyelesaian perkara pidana dipandang/dipahami dilakukan berdasarkan kewenangan diskresi kepolisian yang diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002

---

<sup>6</sup> Bidang PPITK-STIK PTIK, *Op. Cit.*, hlm. 12.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Indriyanto Seno Adji, *Sistem Hukum Pidana & Keadilan Restoratif*, "Pembangunan Hukum Nasional yang Mengarah pada Pendekatan Restorative Justice dengan Indikator yang Dapat Terukur Manfaatnya bagi Masyarakat", Makalah, Jakarta, 2020.

**Edi Setio Budi Santoso, 2023**

**PENERAPAN KEADILAN RESTORATIF DALAM PENYELESAIAN MASALAH TINDAK PIDANA OLEH BHABINKAMTIBMAS POLRI DI PROVINSI LAMPUNG**

UPN Veteran Jakarta, UPT. Perpustakaan

[[www.upnvj.ac.id](http://www.upnvj.ac.id) – [www.library.upnvj.ac.id](http://www.library.upnvj.ac.id) - [www.repository.upnvj.ac.id](http://www.repository.upnvj.ac.id)]

Nomor 2 (selanjutnya disebut UU Polri).<sup>9</sup> Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UU Polri, aparat kepolisian mempunyai kewenangan diskresi. Ketentuan Pasal 18 menegaskan bahwa untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.<sup>10</sup>

Menurut Momo Kelana, rumusan kewenangan diskresi kepolisian bersumber dari asas kewajiban umum kepolisian (*plichtmatigheids beginsel*), yaitu suatu asas yang memberikan kewenangan kepada aparat kepolisian untuk bertindak ataupun tidak melakukan tindakan apapun berdasarkan penilaian pribadi sendiri dalam rangka kewajibannya menjaga, memelihara ketertiban dan menjaga keamanan umum. Kewenangan demikian dikenal dengan istilah diskresi kepolisian, yang keabsahannya didasarkan pada pertimbangan keperluannya untuk menjalankan tugas kewajibannya dan ini tergantung pada kemampuan subyektifnya sebagai petugas.<sup>11</sup> Meskipun diskresi kepolisian sudah diatur dalam UU Polri yang memberikan peluang kepada aparat kepolisian untuk menerapkan diskresi sebagai tindakan yang tidak menyimpang, namun dalam praktik penyelenggaraan tugas-tugas kepolisian, masih terdapat keragu-raguan atau kebimbangan aparat kepolisian untuk menggunakan wewenang diskresi tersebut, terutama dalam penanganan atau penyelesaian perkara pidana. Kondisi faktual yang demikian, antara lain, berkaitan dengan rendahnya pemahaman aparat kepolisian tentang kewenangan diskresi kepolisian maupun penerapannya.

---

<sup>9</sup> Bidang PPITK-STIK PTIK, *Loc. Cit.*

<sup>10</sup> Selengkapnya Pasal 18 UU Polri menyebutkan:

- (1) Untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Selanjutnya, Penjelasan Pasal 18 ayat (1) UU Polri menyebutkan bahwa: “Yang dimaksud dengan ‘bertindak menurut penilaiannya sendiri’ adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta risiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum”.

<sup>11</sup> Momo Kelana, *Memahami Undang-undang Kepolisian (Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002), Latar Belakang dan Komentar Pasal demi Pasal*, PTIK Press, Jakarta, 2002, hlm. 111-112.

Sehubungan dengan praktik dan perkembangan penerapan pendekatan atau konsep keadilan restoratif dalam penanganan/ penyelesaian berbagai tindak pidana di lingkungan Polri, Polri telah menerbitkan berbagai peraturan kepolisian, seperti Peraturan Kapolri (Perkap) Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pemolisian Masyarakat, Perkap Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana, dan Surat Edaran Kapolri Nomor: SE/8/VII/2018 tentang Penerapan Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*) dalam Penyelesaian Perkara Pidana.

Dalam praktik yang berlangsung selama ini di lingkungan Polri, penerapan keadilan restoratif dalam penanganan atau penyelesaian berbagai masalah tindak pidana di luar mekanisme penegakan hukum (penyidikan) dilakukan melalui strategi Pemolisian Masyarakat (Polmas) terutama oleh Bhayangkara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Bhabinkamtibmas) selaku pengemban Polmas. Dalam Perkap Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pemolisian Masyarakat pada Pasal 16, disebutkan bahwa pengemban Polmas bertugas:

- a. melaksanakan pembinaan masyarakat, deteksi dini, negosiasi/mediasi, identifikasi, dan mendokumentasi data komunitas di tempat penugasannya yang berkaitan dengan kondisi Kamtibmas;
- b. melaksanakan bimbingan dan penyuluhan terhadap masyarakat atau komunitas di tempat penugasannya tentang Kamtibmas;
- c. melaksanakan komunikasi dan koordinasi dengan masyarakat atau komunitas di tempat penugasan tentang pemeliharaan Kamtibmas; dan
- d. melaksanakan konsultasi dan diskusi dengan masyarakat/ komunitas di tempat penugasan tentang pemecahan masalah Kamtibmas.

Selanjutnya pada Pasal 17 disebutkan bahwa wewenang pengemban Polmas:

- a. menerima informasi tentang permasalahan Kamtibmas dari masyarakat atau komunitas untuk diteruskan kepada pimpinan;
- b. mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
- c. membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat/komunitas;
- d. melakukan tindakan kepolisian berupa penertiban, pengamanan,

penegakan hukum terhadap orang yang menolak/melawan petugas di lapangan secara proporsional dan merupakan pilihan terakhir; dan  
e. bertindak menurut penilaian sendiri dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan, serta kode etik profesi Polri.

Mengenai Bhabinkamtibmas, dalam Pasal 26 ayat (1) huruf h Perkap di atas disebutkan bahwa Bhabinkamtibmas berfungsi melaksanakan konsultasi, mediasi, negosiasi, fasilitasi, motivasi kepada masyarakat dalam Harkamtibmas dan pemecahan masalah kejahatan dan sosial.

Penerapan keadilan restoratif dalam penegakan hukum di dalam maupun di luar penyidikan seperti melalui Pemolisian Masyarakat oleh Bhabinkamtibmas,<sup>12</sup> yang kekuatannya tergelar pada setiap satuan kewilayahan di lingkungan Polri telah menunjukkan bahwa Polri tidak hanya menangani/menyelesaikan perkara pidana melalui mekanisme sistem peradilan pidana (SPP) berdasarkan paham/aliran legisme, asas kepastian hukum dan *rules and logic* sesuai positivisme hukum,<sup>13</sup> melainkan juga berdasarkan prinsip keadilan dengan menerapkan keadilan restoratif sesuai dengan aliran hukum alam, *pragmatic legal realism*, atau paham/aliran hukum lain bersesuaian dengan *sociological jurisprudence* sebagai landasan filsafat keadilan restoratif.<sup>14</sup>

Salah satu wilayah kepolisian yang penyelenggaraan Polmas oleh Bhabinkamtibmas dalam penyelesaian masalah tindak pidana yang terjadi di masyarakat dan dilaksanakan berdasarkan penerapan keadilan restoratif yang cukup maju, baik dalam hal aturan hukum, kelembagaan hukum dan budaya hukumnya adalah di Provinsi Lampung. Kondisi faktual ini berangkat dari pengalaman atau sejarah berbagai masalah tindak pidana dan konflik sosial, terutama terkait dengan masalah pertanahan yang terjadi di Provinsi

---

<sup>12</sup> Lihat Marlina, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia: Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*, PT Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 29.

<sup>13</sup> Mengenai konsep dasar dari Positivisme Hukum atau legisme, lihat Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 56-64; dan dalam penegakan hukum di lingkungan Polri, lihat Zulkarnein Koto, *Karakteristik Penalaran Hukum Penyidik Polri dalam Penyidikan Perkara Pidana yang Mendapat Perhatian Publik*, dalam Jurnal Studi Kepolisian, Jakarta: PTIK, September 2012.

<sup>14</sup> Mengenai konsep dasar dari *Sociological Jurisprudence*, lihat Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Ibid*, hlm. 66-67; dan Zulkarnein Koto, *Ibid*.

Lampung. Hal tersebut berkaitan dengan perkembangan sektor pertanian dan perkebunan yang cukup maju yang membuat Provinsi Lampung menjadi penyangga atau lumbung pangan seperti padi dan ketela untuk wilayah Jawa dan Sumatera. Provinsi Lampung juga termasuk rawan terjadinya berbagai tindak pidana atau konflik antar desa atau kelurahan atau antar etnis.

Kondisi faktual Provinsi Lampung di atas semakin diperparah oleh tidak adanya efektivitas penanganan atau penyelesaian masalah tindak pidana atau konflik sosial yang terjadi melalui penegakan hukum oleh lembaga penegak hukum (sistem peradilan pidana). Dari praktik penegakan hukum yang telah dilaksanakan dan bersifat represif-retributif tersebut, ternyata tidak menyelesaikan akar masalah, bahkan memunculkan masalah sosial baru berupa konflik sosial yang berkepanjangan di masyarakat.

Sehubungan kondisi faktual di atas, Di Provinsi Lampung telah dilakukan terobosan hukum, yang dilakukan dengan menghidupkan/menguatkan lembaga atau pranata rembug desa dan kelurahan yang disebut *Rembug Pekon* sebagai bentuk penyelesaian tindak pidana atau masalah sosial lain sebelum dibuat Laporan Polisi. Pada beberapa perkara pidana, *Rembug Pekon* juga ditempuh pada saat berlangsung proses penyidikan dan penyidik menerimanya sebagai bentuk penyelesaian tindak pidana dan proses penyidikan tidak dilanjutkan.

*Rembug Pekon* diatur dalam Peraturan Daerah Lampung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pedoman Rembug Desa dan Kelurahan dalam Pencegahan Konflik di Provinsi Lampung. Dalam *Rembug Pekon*, terdapat unsur-unsur: Kepala Desa/Dusun, Bhabinkamtibmas, dan Bintara Pembina Desa (Babinsa). Polda Lampung dan Polres/polsek jajaran sangat mengakui dan menghormati penyelesaian masalah tindak pidana dan masalah sosial lain yang ditempuh melalui *Rembug Pekon* tersebut.

Pengambilan keputusan yuridis berdasarkan positivisme hukum atau paham legisme pada penegakan hukum oleh Polri justru dapat menimbulkan ketidakadilan/tidak sesuai tujuan penegakan hukum yang

tidak hanya mewujudkan kepastian hukum.<sup>15</sup> Menurut Bambang Poernomo, proses hukum tidak harus terpancang bunyi peraturan saja, juga melihat ke depan dan menghubungkan kepada asas-asas hukum pidana yang hidup dalam masyarakat. Proses hukum pidana mempunyai konteks faktor-faktor kemasyarakatan, sehingga pembentukan hukum/ hukum yang berlaku sesuai dengan yang dicita-citakan.<sup>16</sup>

Berdasarkan berbagai pertimbangan teoretis dan praktis di atas, maka pada masa depan sangat diharapkan adanya penguatan perubahan atau pergeseran paradigma penegakan hukum di lingkungan Polri dalam penyelesaian berbagai masalah tindak pidana dengan mengembangkan, menguatkan dan memberdayakan Bhabinkamtibmas sebagai pengemban fungsi pemolisian masyarakat, yaitu dari paradigma keadilan retributif-represif ke arah paradigma keadilan restoratif-rehabilitatif. Sehubungan hal ini, sangat penting untuk dilaksanakan penelitian Tesis Ilmu Hukum dengan judul: **Penerapan Keadilan Restoratif dalam Penyelesaian Masalah Tindak Pidana oleh Bhabinkamtibmas Polri di Provinsi Lampung.**

## **B. Perumusan Masalah**

Sehubungan dengan pokok-pokok pikiran yang diuraikan dalam latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah:

1. Bagaimana penerapan keadilan restoratif dalam penyelesaian masalah tindak pidana oleh Bhabinkamtibmas di Provinsi Lampung?
2. Bagaimana peran Bhabinkamtibmas Polda Lampung dalam penerapan keadilan restoratif pada penyelesaian masalah tindak pidana?

---

<sup>15</sup> Bidang PPITK-STIK PTIK, *Op. Cit.*, hlm. 12.

<sup>16</sup> Bambang Poernomo, *Asas-asas Hukum Pidana*, Terbitan Ketujuh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 16.



3. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan keadilan restoratif dalam penyelesaian masalah tindak pidana oleh Bhabinkamtibmas di Provinsi Lampung?

### C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan keadilan restoratif dalam penyelesaian masalah tindak pidana oleh Bhabinkamtibmas di Provinsi Lampung.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis peran Bhabinkamtibmas Polda Lampung dalam penerapan keadilan restoratif pada penyelesaian masalah tindak pidana.
3. Untuk menemukan dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan keadilan restoratif dalam penyelesaian masalah tindak pidana oleh Bhabinkamtibmas di Provinsi Lampung.

### D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian Tesis ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau berguna, baik dari sisi kepentingan akademis/teoretis maupun kepentingan praktis. Oleh sebab itu, pelaksanaan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan dari kedua sisi tersebut, yaitu:

1. Dari sisi kepentingan akademis/teoretis diharapkan dapat menjadi bahan masukan konstruktif guna pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang hukum pidana dan ilmu hukum kepolisian.
2. Dari sisi kepentingan praktis diharapkan berguna:
  - a. Bagi Polri, dapat dijadikan bahan masukan, terutama dalam upaya perubahan atau pembaharuan kebijakan hukum pidana (*penal reform*) dalam peraturan kepolisian agar pada masa datang dapat

secara tepat menerapkan keadilan restoratif dalam penyelesaian masalah tindak pidana oleh Bhabinkamtibmas yang seharusnya tidak ditangani atau diselesaikan dengan menerapkan keadilan retributif.

- b. Bagi lembaga legislatif dan pemerintah, dapat dijadikan bahan masukan konstruktif guna menempatkan (mengkonstruksi) asas kepastian hukum dan asas keadilan secara tepat dalam sistem hukum pidana Indonesia, serta merumuskan peraturan atau kebijakan hukum pidana (*penal reform*) pada tingkatan Undang-undang mengenai penerapan keadilan restoratif dalam penyelesaian masalah tindak pidana oleh Bhabinkamtibmas pada penanganan perkara pidana khususnya di lingkungan Polri.

## E. Kerangka Teori dan Konseptual

### 1. Kerangka Teori

Pendekatan keadilan restoratif yang dipopulerkan John Braithwaite pada tahun 1990-an, telah mendorong untuk mengkaji penerapannya dalam menyelesaikan pelanggaran hukum pidana maupun konflik sosial yang lebih luas, termasuk pelanggaran hak asasi manusia. Keadilan restoratif sebagai konsep merupakan kelanjutan atau pengembangan konsep *reintegrative shaming*.<sup>17</sup> Gagasan keadilan restoratif yang memberi perhatian kepada kepentingan korban kejahatan, pelaku kejahatan, dan masyarakat, oleh John Braithwaite disebutnya sebagai “timbulnya kembali gerakan sosial untuk reformasi hukum pidana pada tahun 1990-an”.<sup>18</sup> Menurut James F. Short, Jr. penerapan keadilan restoratif dalam praktik yang berlangsung selama ini, pada korban penekanannya adalah pada pemulihan kerugian properti, penderitaan fisik, keamanan, harkat dan martabat, dan kepuasan bahwa keadilan telah terlaksana atau terwujud. Bagi pelaku dan

<sup>17</sup> John Braithwaite, *Crime, Shame and Reintegration*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1989.

<sup>18</sup> John Braithwaite, *Reintegrative Shaming of Criminal Offenders*, (Paper to National Conference on Crime, Shame and Reintegration in Indonesia, Auguts, 1996), hlm. 324.

masyarakat, tujuannya adalah untuk pemberian rasa malu agar pelaku tidak mengulangi perbuatannya dan masyarakat menerimanya kembali.<sup>19</sup>

Menurut John Braithwaite, keadilan restoratif dibedakan sebagai proses dan sebagai nilai (*values*). Keadilan restoratif sebagai proses adalah mempertemukan semua kepentingan yang terdampak suatu tindak pidana. Pada keadilan restoratif yang ditekankan adalah penempatan pelaku yang berhadapan dengan korban dan masyarakat. Keadilan restoratif melibatkan korban, keluarga dan pihak-pihak lain dalam menyelesaikan masalah.<sup>20</sup> Pendekatan ini berbeda dengan model retributif yang melihat kalau terjadi tindak pidana maka sebetulnya hanya terjadi hubungan antara pelaku dengan peraturan yang dilanggar dan aparat penegak hukum. Padahal, pelaku seharusnya berhubungan dengan korban, keluarga korban, dan masyarakat. Pendekatan keadilan restoratif mengupayakan suatu fasilitas dialog antara semua pihak yang terdampak tindak pidana dengan melibatkan suatu proses yang berusaha untuk bersama-sama menyelesaikan persoalan setelah terjadi tindak pidana dan implikasinya dimasa depan.<sup>21</sup>

Keadilan restoratif sebagai nilai berkaitan dengan kesembuhan (pemulihan) korban tindak pidana dan menempatkan korban kembali kepada keadaan sebelum terjadi tindak pidana termasuk perbaikan hubungan antara pelaku dan korban.<sup>22</sup> Dalam hukum pidana, apabila seseorang melakukan tindak pidana, maka masalah tersebut diambil alih oleh negara menjadi masalah publik. Dalam keadilan restoratif, kepentingan korban dan keluarganya bukan menjadi urusan hukum pidana. Dengan demikian, keadilan restoratif merupakan usaha untuk mengembalikan kepentingan korban tindak pidana dan keluarganya

---

<sup>19</sup> James F. Short, Jr. *Criminology: Modern Controversies*, Joshua Dressler: *Encyclopaedia of Crime and Justice, Second Ed.*, Vol. 1, 2002, hlm. 471.

<sup>20</sup> John Braithwaite, *Reintegrative Shaming...*, *Loc. Cit.*

<sup>21</sup> Muladi dan Diah Sulistyani RS, *Op. Cit.*, hlm. 113.

<sup>22</sup> Romli Atmasasmita, *Buku 2 Kapita Selektta Kejahatan Bisnis dan Hukum Pidana*, PT. Fikahati Anesta, Jakarta, 2013, hlm 295.

maupun anggota masyarakat agar supaya kerugian yang timbul atau diderita dapat dipulihkan.

Aparat kepolisian (Polri) yang dalam fungsi dan tugasnya adalah sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, aparatur penegak hukum dan sekaligus pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat, dituntut untuk lebih intensif dalam melakukan penanganan atau penyelesaian tindak pidana, sehingga pengelolaan masalah-masalah sosial (*social problem*) melalui penyelenggaraan fungsi kepolisian pre-emptif, preventif dan represif dapat menyentuh pada akar masalah. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 13 UU Polri, yang menentukan bahwa tugas pokok aparat kepolisian adalah untuk:

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.
- b. Menegakkan hukum.
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan pada masyarakat.

Sehubungan tugas pokok dan kewenangan kepolisian di atas, maka aparat kepolisian khususnya yang bertugas melakukan penegakan hukum dan pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat dituntut untuk mampu melakukan penerapan keadilan restoratif dalam penyelesaian masalah sosial khususnya tindak pidana atau konflik sosial baik di dalam maupun di luar proses penyidikan untuk mewujudkan tujuan hukum dan penegakan hukum yang lebih bersesuaian dengan keadilan masyarakat.

Dalam perspektif sosiologi hukum, Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa dalam pertukaran (*interchange-interaction*) dengan masyarakat/lingkungannya, ternyata polisi memperlihatkan suatu karakteristik yang menonjol dibandingkan dengan yang lain (hakim, jaksa dan pengacara). Polisi adalah hukum yang hidup atau ujung tombak dalam penegakkan hukum pidana. Dalam melakukan penangkapan dan penahanan misalnya, polisi menghadapi atau mempunyai permasalahan sendiri. Pada saat memutuskan untuk melakukan penangkapan dan penahanan, polisi sudah

menjalankan pekerjaan yang multifungsi, yaitu tidak hanya sebagai polisi tetapi sebagai jaksa dan hakim sekaligus.<sup>23</sup>

Polri yang mempunyai peranan penting dan strategis dalam SPP Indonesia, dituntut untuk lebih mampu melakukan pembaharuan pada aturan hukum (*legal substance*) maupun perbaikan pada kelembagaan hukum (*legal structure*) dan transformasi budaya hukum (*legal culture*)<sup>24</sup>, baik bagi aparat kepolisian sendiri maupun secara kelembagaan, khususnya dalam penanganan/penyelesaian perkara pidana dengan penerapan pendekatan keadilan restoratif, karena dalam keadilan restoratif, tindak pidana bukan hanya pelanggaran terhadap aturan hukum, melainkan juga pelanggaran terhadap manusia dan hubungan antar manusia. Tindak pidana yang terjadi akan menciptakan kewajiban untuk membuat segala sesuatu menjadi lebih baik dengan melibatkan korban, pelaku dan masyarakat guna mencari solusi untuk memperbaiki, rekonsiliasi, menentramkan hati dan juga mencegah dilakukan kembali tindak pidana dan menghindari stigmatisasi bahwa mantan pelaku tindak pidana adalah orang jahat.

Pendekatan keadilan restoratif dalam penanganan atau penyelesaian tindak pidana memberikan manfaat atau keuntungan bagi banyak pihak terkait, terutama bagi pelaku, korban dan bagi masyarakat. Oleh sebab itu, penanganan atau penyelesaian perkara pidana perlu mengedepankan penerapan keadilan restoratif. Hal ini sesuai dengan teori aliran utilistis bahwa tujuan hukum adalah untuk memberikan kebahagiaan sebesar-besarnya kepada orang sebanyak-banyaknya.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Satjipto Rahardjo, *Membangun Polisi Sipil: Perspektif Hukum, Sosial, dan Kemasyarakatan*, Cetakan Kedua, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2007, hlm. xxvii.

<sup>24</sup> Lawrence M. Friedman, *Law and Society An Introduction*, Prentice Hall Inc., New Jersey, 1977, hlm. 6-7; Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika, Sebuah Pengantar*, Terjemahan Wishnu Basuki, Second Edition, Tatanusa, Jakarta, 2001, hlm. 190; Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (A Legal System A Social Science Perspective)*, diterjemahkan oleh M. Khozim, Nusa Media, Bandung, 2009. Lihat juga tiga unsur suatu sistem hukum dari Kees Schuit dalam J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, terjemahan B. Arief Sidharta, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 140.

<sup>25</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Edisi Kelima, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 80.

Dari uraian di atas, maka dalam penanganan atau penyelesaian perkara pidana, keadilan yang lebih tepat dan ideal untuk dilaksanakan adalah keadilan restoratif, tidak semata-mata keadilan retributif. Kalau dibandingkan keduanya, maka keadilan restoratif selain manfaatnya lebih besar, juga lebih memenuhi nilai-nilai atau tuntutan keadilan masyarakat. Dikatakan pendekatan keadilan restoratif lebih baik, dapat dilihat dari perbedaannya dengan pendekatan keadilan retributif yang didasarkan pada pendapat Howard Zehr dalam Melani yang mengatakan:<sup>26</sup>

Dalam *retributive justice*, kejahatan dilihat sebagai pelanggaran sistem hukum, fokusnya pada penjatuhan hukuman, menimbulkan rasa bersalah, korban diabaikan, pelaku pasif, pertanggungjawaban pelaku dalam bentuk hukuman, respons terpaku pada perilaku masa lalu pelaku, stigma tidak terhapuskan, tidak didukung untuk menyesal dan dimaafkan, proses bergantung pada aparat serta sangat rasional. Sedangkan dalam *restorative justice*, kejahatan dilihat sebagai pelanggaran terhadap hak individu dan masyarakat, fokusnya pada pemecahan masalah, memperbaiki kerugian, hak dan kebutuhan korban diperhatikan, pelaku didorong untuk bertanggungjawab, pertanggungjawaban pelaku adalah menunjukkan empati dan menolong untuk memperbaiki kerugian, respons terpaku pada perilaku menyakitkan akibat perilaku pelaku, stigma dapat hilang melalui tindakan yang tepat, didukung agar pelaku menyesal dan maaf dimungkinkan diberikan oleh korban, proses bergantung pada keterlibatan orang yang terpengaruh pada kejadian serta dimungkinkan proses menjadi emosional.

Menurut pandangan Satjipto Rahardjo bahwa hukum progresif bertujuan untuk mencari cara mengatasi keterpurukan hukum di Indonesia secara lebih bermakna (bermartabat) dengan mengadakan perubahan secara lebih cepat, melakukan pembalikan yang mendasar, melakukan pembebasan, terobosan, dan lainnya. Hukum adalah untuk manusia, dan bukan sebaliknya dan oleh sebab itu apabila terdapat masalah dalam penegakan hukum, hukumlah yang harus ditinjau untuk diperbaiki dan bukan manusianya yang dipaksakan dalam

---

<sup>26</sup> Melani, "Membangun Sistem Hukum Pidana dari Retributif ke Restoratif", *Jurnal Litigasi*, Vol. 6 No. 3 Oktober 2005, hlm. 223.

skema hukum yang demikian. Selanjutnya disebutkan bahwa hukum bukan merupakan institusi yang bersifat absolut dan final, tetapi sangat tergantung kepada bagaimana manusia memandang dan menggunakannya. Berdasarkan pertimbangan ini, sebagai hukum yang manusiawi dan bebas dari formalitas hukum, maka hukum bukanlah suatu skema yang bersifat final (*finite scheme*). Hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process*), atau secara terus menerus membangun (*law in the making*) dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat lebih baik yang diorientasikan kepada aspek keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain yang sifatnya membahagiakan rakyat.<sup>27</sup>

Sebagai wujud konkret hukum progresif, penerapan keadilan restoratif lebih menekankan keterlibatan langsung pihak-pihak dan menuntut kerjasama masyarakat/ pemerintah untuk menciptakan lingkungan harmonis, sehingga korban dan pelaku dapat merekonsiliasi konflik dan menyelesaikan kerugian dan dalam waktu bersamaan menimbulkan rasa aman dalam masyarakat.<sup>28</sup>

Tony Marshall dalam Taufik Hidayat mendefinisikan keadilan restoratif adalah proses yang melibatkan semua pihak yang terlibat dalam kejahatan, khususnya untuk memecahkan secara bersama-sama bagaimana mengatasi akibat dari suatu kejahatan dan implikasinya di masa depan.<sup>29</sup> Kelompok Kerja PBB dalam Rena Yulia Nuryani menyebutkan keadilan restoratif “sebagai suatu proses yang melibatkan semua pihak yang berhubungan dengan tindak pidana secara

---

<sup>27</sup> Satjipto Rahardjo (1), “Hukum Progresif (*Penjelajahan Suatu Gagasan*)”, *Majalah Hukum Newsletter*, No. 59, Yayasan Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta, 2004, hlm. 1.

<sup>28</sup> Mudzakir, “Viktimologi Studi Kasus di Indonesia”, *Makalah*, disampaikan pada Penataran Hukum Pidana dan Kriminologi Ke-XI, Surabaya, 14-16 Maret 2005, hlm. 26.

<sup>29</sup> Taufik Hidayat, “Restorative Justice Sebuah Alternatif”, dalam *Jurnal Restoratif*, Edisi IV, Volume 1, 2005, hlm. 26.

bersama-sama untuk memecahkan masalah dan memikirkan penanganan akibat di masa datang”.<sup>30</sup>

Pendekatan keadilan restoratif memungkinkan korban, pelaku dan komunitas masyarakat terlibat langsung dalam merespon kejahatan yang terjadi. Mereka menjadi sentral dalam proses peradilan pidana, sementara itu negara dan kalangan profesional menjadi fasilitator dari sistem yang mengarah pada pertanggung-jawaban pelaku kejahatan, ganti rugi kepada korban dan partisipasi penuh dari korban, pelaku dan masyarakat. Proses pemulihan yang dilakukan melibatkan semua pihak yang merupakan dasar mencapai hasil yang restoratif dari perbaikan dan perdamaian.<sup>31</sup>

Penerapan pendekatan atau konsep keadilan restoratif pada dasarnya mengandung 3 (tiga) prinsip pokok, yaitu: *pertama*, bahwa keadilan membutuhkan orang-orang yang dapat bekerjasama untuk memulihkan orang-orang yang telah menderita, *kedua*, bahwa yang terlibat secara langsung dan yang terkena kejahatan harus memiliki kesempatan berpartisipasi penuh untuk merespon jika diperlukan, dan *ketiga*, bahwa peraturan perundang-undangan bertujuan untuk melindungi kepentingan publik, masyarakat yang membangun serta memelihara perdamaian.<sup>32</sup>

## 2. Kerangka Konseptual

Untuk menghindari perbedaan pengertian terhadap istilah-istilah penting yang dipergunakan dalam penelitian, dikemukakan definisi operasional dari istilah-istilah tersebut:

- a. Penerapan adalah pelaksanaan atau implementasi pendekatan keadilan restoratif dalam proses penyelesaian perkara atau tindak pidana yang dilakukan oleh Bhabinkamtibmas selaku pengemban fungsi Pemolisian Masyarakat.

---

<sup>30</sup> Rena Yulia Nuryani, “Restorative Justice Sebagai Alternatif Perlindungan Hukum Terhadap Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga”, *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Islam Bandung, Bandung, 2009, hlm. 19.

<sup>31</sup> Taufik Hidayat, *Loc. Cit.*

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 28



- b. Konsep adalah pendekatan atau ide tentang keadilan yang dianut, dipahami, dan digunakan atau diterapkan oleh Bhabinkamtibmas dalam proses penyelesaian perkara atau tindak pidana.
- c. Keadilan restoratif adalah proses penyelesaian terhadap tindak pidana atau konflik sosial yang terjadi dengan cara bersama-sama bermusyawarah antara korban, pelaku, keluarga korban, keluarga pelaku, dan masyarakat untuk mencari bentuk penyelesaian yang terbaik guna memulihkan semua kerugian yang diderita oleh semua pihak.
- d. Pemolisian Masyarakat (*Community Policing*) adalah suatu kegiatan untuk mengajak masyarakat melalui kemitraan anggota Polri dan masyarakat, sehingga mampu mendeteksi dan mengidentifikasi permasalahan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Kamtibmas) di lingkungan serta menemukan pemecahan masalahnya.
- e. Bhayangkara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat P o l r i yang selanjutnya disebut Bhabinkamtibmas P o l r i adalah pengemban fungsi Polmas yang terdapat pada hampir seluruh desa/kelurahan.
- f. Penyelesaian adalah tindakan kepolisian khususnya yang dilakukan oleh Bhabinkamtibmas Polri selaku pengembang fungsi Polmas dalam rangka proses penyelesaian perkara atau tindak pidana maupun konflik sosial.
- g. Perkara pidana adalah tindak pidana yang ditangani oleh Bhabinkamtibmas Polri melalui lembaga Rembug Pekon sehubungan dengan adanya laporan atau pengaduan korban atau masyarakat.