

## PENERAPAN MEKANISME KEADILAN RESTORATIF (*RESTORATIVE JUSTICE*) DI TAHAP PENYIDIKAN OLEH KEPOLISIAN DAERAH SULAWESI UTARA<sup>1</sup>

Christfael Noverio Sulung<sup>2</sup>  
Toar N. Palilingan<sup>3</sup>  
Deizen D. Rompas<sup>4</sup>

### ABSTRAK

Keadilan Restoratif atau sering dikenal dengan sebutan *Restorative Justice* merupakan prinsip baru penyelesaian tindak pidana dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) di Indonesia. Dalam hal ini penerapannya pada tahap penyidikan oleh Kepolisian Republik Indonesia secara umum dan secara khusus Kepolisian Daerah Sulawesi Utara. Mekanisme pendekatan keadilan restoratif (*restorative justice*) ini, lebih berorientasi pada rekonsiliasi antara pelaku (*offender*), korban (*victim*) dan masyarakat (*community*) untuk mengakomodir kepentingan masing-masing pihak. Meskipun prinsip ini masih baru dan kerap kali menjadi perdebatan oleh para ahli, namun penerapannya cukup sering digunakan sebagai sarana dalam memberikan rasa keadilan baik keadilan substantif maupun keadilan prosedur. Karena, dengan tingkat kejahatan yang tinggi dan secara simultan dengan *overcapacity* lembaga pemasyarakatan sehingga perlu mempertimbangkan penerapan prinsip *restorative justice* dalam rangkaian *criminal justice system* di Indonesia. Berdasarkan data pendukung sejak tahun 2021 hingga bulan April 2023, bahwa Kepolisian Daerah Sulawesi Utara masih terbilang cukup rendah dalam mengedepankan *restorative justice* sehingga perlu dimasifkan penerapannya dan dibarengi dengan sosialisasi kepada seluruh stakeholders. Hal ini tentunya disebabkan oleh paradigma polisi maupun masyarakat terkait pemidanaan, masih berorientasi pada keadilan retributif (*lex talionis*). Tentunya dengan mengedepankan prinsip keadilan restoratif ini, agar dapat memberikan rasa keadilan kepada pihak-pihak terkait (pelaku, korban, keluarga, masyarakat dan negara). Kepolisian Daerah Sulawesi Utara memasifkan peningkatan sarana dan prasana dalam menunjang penereapan mekanisme keadilan restoratif melalui peresmian rumah *restoratif justice* atau disebut dengan *Wale Bakubae*.

Kata Kunci: Keadilan Restoratif, Penyidikan, Polisi, Kepolisian Daerah Sulawesi Utara, *Wale Bakubae*

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tujuan hukum begitu mulia yaitu keadilan (*gerechtigheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan kepastian hukum (*rechtszekerheids*), namun dalam kehidupan sehari-hari sebagai makhluk yang berakal budi justru rentan melakukan perbuatan-perbuatan melanggar hukum atau perbuatan pidana (*strafbaar feit*). Hal inilah yang kemudian membuat hukum menjadi kompleks. Dari kompleksitasnya hukum disebabkan oleh perkembangan dan perubahan sosial, pandangan ini kemudian dikristalisasikan oleh ahli hukum Roscoe Pound dalam sebuah postulat yakni "hukum sebagai alat rekayasa masyarakat" (*law as a tool of social engineering*) yang sejatinya menuntut bahwa hukum juga harus berkembang beriringan dengan kebutuhan masyarakat itu sendiri.<sup>5</sup>

Hukum pidana Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan tentang Hukum Pidana lahir atau berorientasi hukum pidana beraliran klasik (*deklasseieke school*) yang mengharuskan adanya legitimasi yang sistematis sehingga dapat tercapainya kepastian, kesamaan dan keadilan.<sup>6</sup> Aliran ini berpijak pada teori pembalasan mutlak (*absolute vergelding*), pada dasarnya mengedepankan prinsip pembalasan yang proporsional sebagai bentuk hukuman atas perbuatan yang dilakukan.<sup>7</sup> Konsep ini terdapat *research gap*, menurut beberapa ahli sudah mulai usang dan tidak terlalu efektif untuk diterapkan pada abad ke-21. Penerapan pemidanaan yang bertitik tolak pada pembalasan negara terhadap pelaku tindak pidana (*criminele overtreders*) di satu sisi bertujuan untuk memberikan efek jera namun di sisi lain tidak sepenuhnya menjadi solusi dalam menanggulangi pelaku tindak pidana (*criminele overtreders*). Justru memicu masalah baru, seperti kelebihan kapasitas lembaga pemasyarakatan (*overcapacity*), yang kemudian dengan kapasitas lapas yang padat (*overcrowding*) akan terjadinya kerusakan dan menuai dampak negatif terhadap sistem pembinaan, maka hal ini menandakan bahwa penjara merupakan salah satu faktor kriminogen yang baru untuk dapat mengulangi perbuatan kejahatan.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Donald Albert Rumokoy, Frans Maramis. 2018. *Pengantar Ilmu Hukum*. Depok: Rajawali Pers. hlm. 37.

<sup>6</sup> Eddy O.S. Hiariej. 2014. *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka. hlm. 24.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 31. Lihat juga Cesare Beccaria & Voltaire. 2015. *Tentang Kejahatan dan Hukuman*. Terj. M Nur Prabowo S. D.I. Yogyakarta: Lintas Nalar, CV. hlm. 18.

<sup>8</sup> M. Indra Rivai Harahap, Wahyu Ramadhani. 2022. *Kelebihan Kapasitas Lembaga Pemasyarakatan Sebagai Faktor Kriminogen Terhadap Pengulangan Tindak Pidana Oleh Warga Binaan*. Indonesian Journal of Criminal Law and Criminology. hlm. 29.

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 19071101083

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum, Magister Ilmu Hukum

Faktanya, praktik pemenuhan keadilan untuk menangani permasalahan dalam masyarakat sudah pernah terjadi dalam sejarah, yang dominan dilakukan dalam sejarah peradaban dikenal dengan konsep keadilan restoratif (*restorative justice*). Praktik ini menurut Andi Hamzah yang kemudian dikutip kembali dalam sebuah artikel, telah digunakan oleh berbagai lapisan masyarakat sejak dahulu kala mulai dari Eropa, Timur Tengah hingga Indonesia, sebelum proses penuntutan diambil alih oleh negara *casu quo* Jaksa yang selanjutnya berubah menjadi konsep keadilan retributif.

Di Indonesia dalam proses penyelesaian perkara pidana dalam bingkai sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) sebagaimana amanat Undang Undang nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana, Kepolisian Republik Indonesia lah yang menjadi pintu masuk (*entry point*) pertama sebelum perkara tersebut akan sampai pada proses pemeriksaan di pengadilan.<sup>9</sup> Pada tingkat penyidikan yang secara spesifik dilakukan oleh penyidik kepolisian, yang menjadi dasar pelaksanaan penerapan mekanisme keadilan restoratif (*restorative justice*) yakni Peraturan Kepolisian nomor 8 tahun 2021 terhadap pelaksanaan penyidikan berdasarkan Keadilan Restoratif (*restorative justice*), Maka berdasarkan perpol tersebut, terdapat syarat-syarat dalam pelaksanaannya baik syarat materiil maupun syarat formil yakni:

Syarat Materiil:<sup>10</sup>

- a. Tidak menimbulkan keresahan dan/atau penolakan dari masyarakat;
- b. Tidak berdampak konflik sosial;
- c. Tidak berpotensi memecah belah bangsa;
- d. Tidak bersifat radikalisme dan separatisme;
- e. Bukan pelaku pengulangan Tindak Pidana berdasarkan putusan pengadilan; dan
- f. Bukan Tindak Pidana terorisme, Tindak Pidana terhadap keamanan negara, tindak pidana Korupsi dan tindak pidana terhadap nyawa orang.

Syarat Formil:<sup>11</sup>

- a. Perdamaian dari kedua belah pihak, kecuali untuk Tindak Pidana Narkoba; dan
- b. Pemenuhan hak-hak korban dan tanggung jawab pelaku, kecuali untuk Tindak Pidana Narkoba.

Namun, formulasi penerapan keadilan restoratif di tahap penyidikan oleh Kepolisian menurut Perpol *a quo*, masih prematur dan terdapat ketidakpastian hukum yang mengakibatkan penerapan keadilan restoratif belum terlaksana secara efektif.

Dengan mengedepankan penegakan hukum dengan menggunakan konsep keadilan restoratif, Polisi tentu seyogianya tidak tebang pilih kasus. Memang pada prinsipnya besar-kecil ancaman pidana terhadap suatu kejahatan bukanlah menjadi tolok ukur dispensasi kejahatan, namun keadilan haruslah menjadi milik semua orang (*justice for all*). Dalam praktik penegakan keadilan di Indonesia, seringkali lebih dekat dengan mereka yang mempunyai jabatan/uang. Oleh karena itu, perlu dikembangkan pembaharuan pemidanaan di Indonesia sehingga mampu menghilangkan terjadinya *miscarriage of justice* dan ketidakpercayaan masyarakat (*public distrust*) terhadap hukum yang berpangkal pada perilaku penegak hukum.

Di Kepolisian Daerah Sulawesi Utara (POLDA SULUT) rata-rata kasus yang diselesaikan menggunakan mekanisme keadilan restoratif yakni terhadap kasus penggelapan, pencurian, penipuan, penganiayaan, namun tidak sedikit juga kasus yang serupa yang diselesaikan hingga ke meja hijau dengan putusan hukuman rata-rata di bawah 5 (lima) tahun. Dari penjatuhan hukuman yang ada terhadap kasus-kasus tindak pidana tersebut, seharusnya dapat saja diselesaikan dari tahapan penyelidikan atau penyidikan menggunakan pendekatan keadilan restoratif oleh Kepolisian Daerah Sulawesi Utara, karena tindak pidana tersebut merupakan tindak pidana ringan (*illicite misdaad*) yang merupakan unsur utama terkait keberlakuan penyelesaian dengan pendekatan keadilan restoratif.

## RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana transformasi regulasi dalam penerapan konsep Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*) di tahap penyidikan oleh kepolisian?
2. Bagaimana penerapan mekanisme Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*) dalam penyelesaian perkara tindak pidana di tahap penyidikan oleh Kepolisian Daerah Sulawesi Utara?

## B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian atau jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan Skripsi ini yaitu metode pendekatan normatif-empiris (*normative empirical normative-empirical legal research*) dengan menggabungkan analisis preskriptif dikarenakan untuk mengetahui dan memberikan petunjuk terkait tujuan hukum, nilai-nilai keadilan yang ada serta bagaimana konsep dan esensi dari hukum itu<sup>12</sup> dan analisis deskriptif bertujuan untuk memberikan penjabaran terkait bagaimana hukum itu berlaku dalam masyarakat

<sup>9</sup> Vide Pasal 4 dan Pasal 5 KUHAP.

<sup>10</sup> Vide Pasal 5 Perpol nomor 8 tahun 2021.

<sup>11</sup> Vide Pasal 6 Ayat (1) Perpol nomor 8 tahun 2021.

<sup>12</sup> Yati Nurhayati, et al. 2021. *Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Jurnal Penegak Hukum Indonesia. hlm. 6.

serta penegakkannya sebagai bentuk kenyataan sosial.<sup>13</sup> Yang dimana penelitian dengan metode ini biasanya dikonsepsikan sebagai penelitian tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) serta dalam penelitian ini juga merujuk pada pelibatan kaitannya dengan kenyataan yang terjadi dalam masyarakat.

## PEMBAHASAN

### A. Transformasi Regulasi Keadilan Restoratif di Tahap Penyidikan oleh Kepolisian

#### 1. Transformasi Konsep *Restorative Justice* ke Dalam Pembaruan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Menurut Barda Nawawi, hukum terbatas pada ruang dan waktu, sehingga hukum dipengaruhi oleh ruang dan waktu itu. Hukum di negara yang satu akan berbeda dengan hukum di negara yang lain, hukum pada masa lalu pasti berbeda dengan hukum yang sekarang.<sup>14</sup> Perubahan atau pembaruan hukum pidana (*penal reform*) merupakan sebuah politik hukum pidana (*penal policy*) yang berlaku sekarang (*ius constitutum*) menjadi hukum yang seharusnya (*ius constituendum*). Tentunya tujuan yang ingin dicapai dari perubahan tersebut yaitu memperhatikan rasa keadilan dan perlindungan terhadap masyarakat.<sup>15</sup>

Keadilan restoratif merupakan *embrio* dari hukum pidana modern, sebagai bentuk penyelesaian sebuah perkara pidana tanpa melalui proses litigasi atau proses persidangan di pengadilan namun melalui mekanisme rekonsiliasi antara pelaku (*offender*) dan korban (*victim*) tindak pidana untuk mengakomodir kepentingan kedua belah pihak. Negara *casu quo* polisi, ingin hadir untuk mengakomodir kepentingan para pihak dalam suatu perkara pidana melalui proses rekonsiliasi untuk mengakomodir kepentingan kedua belah pihak, karena paradigma proses penyelesaian ditempu melalui konsep pemidanaan balas dendam (*lex talionis*) merupakan *the last resort* dalam penyelesaian suatu perkara.

Di Indonesia, dalam catatan sejarah, praktik penyelesaian perkara dengan pendekatan keadilan restoratif telah dilakukan diberbagai daerah dengan pendekatan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) hanya saja belum mengenal nomenklatur keadilan restoratif, namun secara normatif dimuat dalam tataran aturan undang-undang pertama kali mengenal konsep ini melalui Undang-Undang nomor 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak atau UU SPPA, yang merupakan perubahan dari Undang-Undang nomor 3 tahun 1997 tentang Pengadilan Anak. Tujuan perubahan tersebut untuk mengakomodir hak-hak anak yang diamanatkan dalam Konstitusi Indonesia ke dalam sistem peradilan pidana

anak. Selain UU SPPA, pengaturan terkait keadilan restoratif pada instansi kepolisian, termaktub dalam:

- a) Surat Kapolri Nomor B/3022/XII/2009/SDOPS tentang Penanganan Kasus melalui *Alternatif Dispute Resolution* (ADR), pada tanggal 14 Desember 2009;
- b) Surat Edaran Nomor 8/VII/2018 tentang Penerapan Keadilan Restoratif (*restorative Justice*) Dalam Penyelesaian Perkara Pidana;
- c) Surat Edaran Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 7/VII/2018 tentang Penghentian Penyelidikan;
- d) Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana;
- e) Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana berdasarkan Keadilan Restoratif;

Setelah pertama kali dikeluarkan Surat Kapolri Nomor B/3022/XII/2009/SDOPS tentang Penanganan Kasus melalui *Alternatif Dispute Resolution* (ADR), pada tanggal 14 Desember 2009 yang berlaku di Kepolisian, itu adalah kali pertama juga pengadopsian konsep keadilan restoratif dimuat dalam tataran peraturan di Indonesia. Meskipun tidak secara *expressive verbis* dijabarkan terkait dengan keadilan restoratif, tetapi konsep mekanisme ADR menyerupai konsep keadilan restoratif.

Tujuan pembaruan ketentuan tersebut, antara lain:

- a) Respon terhadap perkembangan keadaan sosial, bahkan yang semula hukum pidana tidak mengenal konsep rekonsiliasi dalam penyelesaian perkara pidana hingga mengadopsi konsep perdamaian dalam penyelesaian suatu perkara non litigasi yang dikenal dengan sebutan *Alternative Dispute Resolution* (ADR) untuk menjadi bagian dari penyelesaian perkara pidana;
- b) Memberikan kepastian hukum (*rechtszekerheids*), pengaturannya secara normatif dimulai dengan surat edaran kemudian muncul dalam bentuk peraturan kepala kepolisian hingga terakhir peraturan kepolisian. Secara bentuk terlihat bahwa terdapat semangat untuk memberikan kepastian hukum (*rechtszekerheids*), karena kedudukan surat edaran dan peraturan kepala kepolisian masih dalam tataran peraturan teknis yang kedudukan hukumnya berlaku dalam instansi kepolisian.

Latar belakang pembaruan KUHAP yang termuat dalam (salah satu konsep) konsideran rancangan, antara lain menyatakan:<sup>16</sup>

- a. Perlu upaya pembangunan hukum nasional dalam rangka menciptakan supremasi hukum dengan mengadakan pembaruan hukum acara pidana menuju sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) dengan

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 13.

<sup>14</sup> Sukardi. 2020. *Konsep Penyidikan Restorative Justice*. Depok: Rajawali Pers. hlm. 1.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 2.

<sup>16</sup> Bambang Waluyo. 2020. *Penyelesaian Perkara Pidana: Penerapan Keadilan Restoratif dan Transformatif*. Jakarta Timur: Sinar Grafika. hlm. 147.

memanfaatkan pada penegak hukum pada fungsi tugas dan wewenangnya;

- b. Pembaruan hukum acara pidana juga dimaksudkan untuk lebih memberikan kepastian hukum, penegakan hukum, ketertiban hukum, keadilan masyarakat dan perlindungan hukum serta hak asasi manusia, baik tersangka, terdakwa, saksi maupun korban demi terselenggaranya negara hukum;
- c. Berhubung beberapa konvensi internasional yang berkaitan langsung dengan hukum acara pidana telah diratifikasi, maka hukum acara pidana perlu disesuaikan dengan materi konvensi.

Oleh karena itu, demi menjamin kepastian dan rasionalitas hukum guna tercapainya keadilan bagi setiap pencari keadilan (*yustisiaben*), mekanisme penyelesaian perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif diperlukan pedoman formulasi sebagai kodifikasi *lex generalis*. Meskipun secara *lex specialist* sudah diatur dalam Peraturan Kepolisian Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif secara khusus, namun mengingat bahwa Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana merupakan kibat dari semua ketentuan hukum pidana formil dari Penyelidikan, Penyidikan, Penuntutan hingga putusan Pengadilan di Indonesia.

Dalam pembaruan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagai hukum pidana materil di Indonesia, telah bertransformasi ke arah hukum progresif dengan mempertimbangkan perkembangan masyarakat dalam perkembangan hukum pidana modern. Melalui Undang-Undang Nomor 1 tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, terdapat referensi lain bagi Kepolisian dalam pelaksanaan keadilan restoratif, diantaranya:

- a. Pasal 51 huruf c;  
“*menyelesaikan konflik yang ditimbulkan akibat Tindak Pidana, memulihkan keseimbangan, serta mendatangkan rasa arnan dan damai dalam masyarakat*”
- b. Pasal 54 huruf i;  
“*pengaruh Tindak Pidana terhadap Korban atau keluarga Korban*”
- c. Pasal 54 huruf j;  
“*pemaafan dari Korban dan/atau keluarga Korban*”
- d. Pasal 54 huruf k;  
“*nilai hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat*”

Untuk itu perlu harmonisasi pemahaman antara hukum pidana materil dan hukum pidana formil, terutama tentang konsepsi dan urgensi penegakan hukum dengan pendekatan prinsip keadilan restoratif.<sup>17</sup> Maka, demi mencapai keadilan yang substantif maka harus secara simultan dengan terwujudnya keadilan formal. Sehingga harus membuat sebuah formulasi aturan yang tertata dengan baik dalam menerapkan konsep keadilan restoratif, guna tercapai keadilan dan kepastian hukum.

## 2. Kedudukan Peraturan Kepolisian dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, Peraturan Kepolisian Republik Indonesia memang tidak secara jelas dan gamblang diuraikan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>18</sup>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

Namun, keberadaan Peraturan Kepolisian Republik Indonesia tetap diperhitungkan sebagai suatu regulasi di Indonesia, mengingat dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang *a quo* menegaskan bahwa:<sup>19</sup>

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

“Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Dari rumusan pasal *a quo*, mengakui kedudukan hukum Peraturan Kepolisian dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dan bersifat mengikat sepanjang dibentuk atas dasar perintah perundang-undang yang lebih di atas.<sup>20</sup>

Di Indonesia terdapat tiga pembagian kekuasaan negara diantaranya: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kepolisian berada pada ruang lingkup kekuasaan eksekutif, karena berada di bawah Presiden (*state auxiliary agencies*). Sehingga kedudukan Kepolisian setara dengan Menteri-menteri, maka regulasi yang dikeluarkan oleh Kepolisian kedudukan hukumnya

<sup>18</sup> *Vide* Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>19</sup> *Vide* Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>20</sup> Ghaos Masoga. 2021. *Kedudukan Peraturan Kepolisian Dalam Struktur Peraturan Perundang-Undang Indonesia*. Skripsi. Mataram: UNRAM. hlm. ii.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 147.

secara horizontal sama dengan peraturan menteri dan secara vertikal berada di antara Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah Provinsi.

Perpol 8 Tahun 2021 merujuk pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 8 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Covid-19* sebagai Undang-Undang.

Selain Perpol ada juga produk hukum lain yang dikeluarkan oleh Kepala Kepolisian Republik Indonesia, yaitu Peraturan Kepala Kepolisian (Perkap). Yang membedakannya yaitu Perpol merupakan peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum mengikat dan diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan merupakan perpanjangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sedangkan Perkap merupakan peraturan kebijakan yang berlaku mengikat secara internal dalam instansi Kepolisian.

### 3. Limitasi Penghentian Penyidikan dalam KUHAP

Pada sistem hukum pidana modern, keadilan (*justice*) sudah dianggap diberikan dengan membuat hukum positif.<sup>21</sup> Artinya muara untuk mendapatkan keadilan akan tercapai, jika telah diakomodir dalam tataran aturan atau undang-undang. Hukum pidana formil Indonesia sampai penelitian ini dibuat, masih menggunakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang merupakan bentuk pembaruan hukum acara pidana dari *Herzien Inlandsch Reglement* (HIR) dan *Reglement voor de Buitengewesten* (RBg), yang memayungi proses Sistem Peradilan Pidana (SPP) dari adanya dugaan terjadinya tindak pidana hingga pada pelaksanaan putusan hakim.

Pada tahapan penyidikan, substansi pasal 109 ayat (2) KUHAP bisa menjadi referensi Kepolisian untuk melakukan keadilan restoratif secara general, khususnya bagi dasar penghentian penyidikan. Penghentian penyidikan dapat dilakukan apabila memenuhi 3 (tiga) syarat,<sup>22</sup> yaitu:

- a. Tidak terdapat cukup bukti;
- b. Bukan merupakan tindak pidana; dan
- c. Demi hukum;

Alasan tidak terdapat cukup bukti dalam menghentikan penyidikan, seyogyanya penyidik harus memiliki bukti permulaan yang cukup. Menurut Chandra M. Hamzah dalam bukunya yang berjudul *Penjelasan Hukum tentang Bukti Permulaan yang Cukup* menjelaskan bahwa, fungsi bukti permulaan

yang cukup dapat diklasifikasikan atas 2 (dua) buah kategori, yaitu merupakan prasyarat untuk:<sup>23</sup>

- a. Melakukan penyidikan;
- b. Menetapkan status tersangka terhadap seseorang yang diduga telah melakukan suatu tindak pidana.

Kemudian, menurut M. Yahya Harahap mengemukakan bahwa interpretasi bukti permulaan yang cukup setidaknya mengacu pada Pasal 183 KUHAP, yaitu mendapatkan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti.<sup>24</sup>

Ketika suatu penyidikan dihentikan dengan alasan tidak cukup alat bukti, hal ini menandakan bahwa, penyidik telah menganulir bukti yang telah didapatkan di awal sekaligus menandakan bahwa tidak profesional dan tidak berhati-hati. Namun, dalam hal ini tindakan penyidik diartikan sebagai tindakan korektif terhadap penetapan tersangka.

Bukan merupakan tindak pidana merupakan alasan yang tidak berdasar, hal ini hanya semata menunjukkan tidak profesional dan tidak hati-hati penyidik dalam melakukan penyidikan. Karena, dalam Pasal 1 butir 5 KUHAP menegaskan sebelum dilakukannya penyidikan, telah adanya tindakan memastikan keadaan tersebut merupakan tindak pidana melalui proses penyelidikan. Oleh karena itu, alasan “bukan merupakan tindak pidana” menjadi kurang relevan untuk menerbitkan SP3.

Terbitnya SP3 dengan alasan demi hukum, dalam buku satu tentang ketentuan umum (*algemene bepalingen*) KUHP terdapat tiga alasan, yaitu:

- a. *Nebis In Idem*;
- b. Tersangka meninggal dunia;
- c. Daluarsa.

Penghentian penyidikan pada dasarnya bertentangan dengan tujuan penyidikan, karena urgensi penyidikan adalah mencari dan menemukan suatu peristiwa sebagai suatu tindak pidana serta menemukan tersangkanya.<sup>25</sup> Namun, penghentian penyidikan dengan pendekatan keadilan restoratif tidak secara *expressive verbis* dijabarkan dalam KUHAP, sehingga hal ini dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum dan menimbulkan *miss interpretation* terhadap keadilan restoratif, bahwa paradigma penerapan mekanisme keadilan restoratif hanya sebatas pada penghentian penyidikan melalui terbitnya Surat Penghentian Penyidikan (SP3) saja, melalui Perpol Nomor 8 Tahun 2021 sebagai landasan dilakukannya keadilan restoratif oleh penyidik. Model penyelesaian perkara diluar proses persidangan pengadilan merupakan suatu metode yang diharapkan dapat dilakukan untuk melindungi kejiwaan seorang anak yang berhadapan dengan hukum dalam sistem peradilan pidana anak.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Chandra M. Hamzah. 2014. *Penjelasan Hukum tentang Bukti Permulaan yang Cukup*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. hlm. 6.

<sup>24</sup> M. Yahya Harahap. 2016. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*. Jakarta: Sinar Grafika. hlm. 284. *Vide* Pasal 183 KUHAP.

<sup>25</sup> Isyana Kurniasari Konoras. 2023. *Penghentian Penyidikan dan Penuntutan Guna Mewujudkan Keadilan Restoratif*. *Tumou Tou Law Review*. hlm. 26.

<sup>26</sup> *Ibid*, Hlm. 27-28.

<sup>21</sup> FX. Adji Samekto. 2008. *Justice Not For All (Kritik terhadap Hukum Pidana Modern dalam Perspektif Studi Hukum Kritis)*. Yogyakarta: Genta Pres. hlm. 34.

<sup>22</sup> *Vide* Pasal 109 ayat (2) KUHAP.

juga kepada korban (*victim*) tindak pidana umum *casu quo* tindak pidana ringan (*illicite misdaad*).

#### 4. Transformasi Pidana di Indonesia

Hakikat hukum pidana akan berpuncak pada pemidanaan (*sentencing*), namun aspek tersebut sangat jarang diperbincangkan di berbagai literatur, seakan pemidanaan merupakan “anak tiri” hukum pidana. Penerapan hukuman badan sudah dikenal sejak abad XV dan dilaksanakan hingga saat ini, bahkan jika ditarik jauh kebelakang sudah sejak zaman kuno melalui undang-undang Hammurabi zaman Babilonia kuno, yang dikenal dengan istilah “mata ganti mata, gigi ganti gigi. Kemudian dalam perkembangannya bertransformasi menjadi pidana penjara, meskipun pada zaman kuno pidana penjara sudah ada, namun hanya sebatas ditahan sementara sambil menunggu putusan pidana sebenarnya.

Tujuan filosofi pemenjaraan tentunya semata untuk menimbulkan efek jera kepada pelaku kejahatan agar dapat dimasyarakatkan kembali dan tidak melakukan tindak kejahatan lagi, supaya masyarakat merasa aman dan tentram, serta memberikan efek sosial kepada masyarakat agar tidak melakukan kejahatan. Mekanisme pemenjaraan pada zaman dulu, dilakukan dengan cara dikurung secara sendiri-sendiri (*solitary confinement*), guna diberikan ruang kepada pelaku kejahatan untuk merenungi perbuatannya sehingga menghasilkan perubahan pada diri pelaku<sup>27</sup> dan agar tidak mengganggu perenungan tahanan lainnya. Namun dalam perlakuannya tidak sesuai dengan tujuan tersebut, seringkali dalam pelaksanaannya dilakukan secara tidak humanis. Perkembangan dan pertumbuhan pidana penjara terdapat beberapa metode pelaksanaan pidana penjara, diantaranya:

- a. The Pennsylvania System;<sup>28</sup>
- b. The Auburn System (the silence system);<sup>29</sup>
- c. The Irish System;<sup>30</sup>

Di Indonesia, pertama kali diatur melalui Undang-Undang Nomor 12 tahun 1995 tentang Pemasarakatan yang selanjutnya telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2022 tentang Pamasarakatan dengan tujuan untuk memperkuat posisi lembaga pamasarakatan dalam sistem peradilan pidana terpadu (*Integrated Criminal Justice System*). Khususnya yang menyelenggarakan penegakan hukum terkait perlakuan terhadap anak dan warga binaan lain. Selain itu, Undang-undang ini juga menjamin perlindungan hak terhadap semua tahanan dan meningkatkan kualitas anak dan warga binaan.

Adapun di Indonesia, mengenai bentuk pidana yang dijatuhkan mengacu pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana secara umum dan secara khusus dalam aturan di luar Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, jenis-jenis pidana terbagi menjadi dua, yaitu:<sup>31</sup>

Pidana Pokok, meliputi:

1. Pidana mati;
2. Pidana penjara;
3. Pidana kurungan;
4. Pidana denda;
5. Pidana tutupan.

Pidana Tambahan, meliputi:

1. Pencabutan hak-hak tertentu;
2. Perampasan barang-barang tertentu;
3. Pengumuman putusan hakim.

Dalam kaitan dengan jenis-jenis pidana, pemerintah mencoba berkali-kali merumuskan perubahan dan penyempurnaan melalui rancangan KUHP.<sup>32</sup> Hal tersebut nampak melalui perubahan KUHP melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Tujuan filosofis hukuman badan belum bertransformasi sesuai dengan perubahan teknis hukuman itu sendiri, konsep hukuman badan yang dikenal awal mula yaitu untuk menghukum pelaku kejahatan dalam sebuah ruangan secara sendiri (*solitary confinement*) dan diperlakukan dengan cara yang tidak humanis. Maka masih berorientasi pada efek jera kepada pelaku serta efek sosial kepada masyarakat untuk tidak melakukan lagi kejahatan tercapai, sehingga mampu meminimalisir terjadinya kejahatan.

Meskipun dalam pelaksanaannya terkadang tidak memperhatikan hak asasi manusia (HAM) hingga menyebabkan kematian dan gila. Namun, perkembangan hukum dalam konteks pemidanaan lebih bergerak ke arah yang memperhatikan sendiri hak asasi manusia (HAM), sehingga konsep pemidanaan badan dengan paradigma pemenjaraan berubah mejadi lembaga pamasarakatan, seorang narapidana diperlakukan secara humanis dalam lembaga pamasarakatan.

Dengan konsep pemidanaan badan berubah menjadi lembaga pamasarakatan manfaatnya menempatkan orang dalam penjara selama waktu tertentu yang pasti pelaku kejahatan mengalami deteriorasi fisik dan mental dan bahkan mendekati “kematian perdata” seumur hidupnya; lebih buruk lagi berujung pada kematian. Dalam hal ini, negara tidak mengambil manfaat sama sekali, bahkan pada kenyataannya menanggung beban ekonomi yang tinggi (*high-cost economy*) karena kewajiban memelihara para narapidana selama mereka menjalani masa hukuman badan.<sup>33</sup> Sehingga pidana penjara bukanlah sebuah solusi terbaik dalam hal menyelesaikan kejahatan yang sudah rusak, melainkan bagaimana akan memulihkan kembali seperti keadaan semula.

Adagium *culpa poena par esto* (*let the punishment be equal the crime*) secara bebas diartikan sebagai “jatuhkanlah hukuman yang setimpal dengan perbuatan”. Tujuan pemenuhan hukuman yang setimpal dengan perbuatan, agar tercapai

<sup>27</sup> Frans Maramis. 2015. *Kriminologi*. Manado: Unsrat Press. hlm. 57.

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 57

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 58.

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm. 59.

<sup>31</sup> *Vide* Pasal 10 KUHP.

<sup>32</sup> *Op.Cit*, Bambang Waluyo, Hlm. 10.

<sup>33</sup> Romli Atmasasmita, *Efektivitas Hukuman Badan (Penjara)*, Sindo 14 Februari 2013, <https://lautanopini.wordpress.com/2013/02/14/efektivitas-hukuman-badan-penjara/>, diakses pada 30 Agustus 2023.

keseimbangan. Namun, paradigma hukuman tidak selalu berorientasi pada pemidanaan badan, hukuman yang dimaksud juga harus berorientasi pada pemenuhan tanggung jawab pelaku terhadap akibat yang timbul dari tindak pidana yang dilakukannya. Maka keseimbangan yang sesungguhnya dapat tercapai. Karena, tujuan pemidanaan itu sendiri diharapkan dapat menjadi sarana perlindungan masyarakat, rehabilitasi dan resosialisasi, pemenuhan pandangan hukum adat, serta aspek psikologi untuk menghilangkan rasa bersalah bagi yang bersangkutan.<sup>34</sup>

Pergeseran paradigma pemidanaan di Indonesia setidaknya dipengaruhi oleh perkembangan zaman pada umumnya dan secara khusus terdapat 3 (tiga) faktor utama, diantaranya:<sup>35</sup>

- a. Perkembangan hak asasi manusia;
- b. Perubahan pandangan masyarakat terhadap kejahatan;
- c. Perubahan pandangan masyarakat terhadap penjahat.

Dan bukan berarti bahwa, hukuman pidana badan sudah tidak efektif lagi. Melainkan masih diperkenankan untuk diberlakukan terhadap kejahatan-kejahatan yang serius. Dalam hukum nasional terlihat dengan adanya pasal 10 KUHP, pun dalam pembaruan KUHP sendiri yang akan berlaku pada tahun 2026 masih mengakomodir pidana mati. Secara internasional terdapat dalam Pasal 6 ayat (2) ICCPR (*International Covenant on Civil and Political Rights*), yang menegaskan bahwa:

*“In countries which have not abolished the death penalty, sentence of death may be imposed only for the most serious crimes in accordance with the law in force at the time of the commission of the crime and not contrary to the provisions of the present covenant and to the convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. This penalty can only be carried out pursuant to a final judgement rendered by a competent court”*

Yang diterjemahkan secara bebas: “Di negara-negara yang belum dihapuskan Hukuman mati, hukuman mati mungkin dikenakan hanya untuk kejahatan paling serius sesuai dengan hukum yang berlaku di waktu terjadinya kejahatan dan tidak bertentangan dengan ketentuan Perjanjian saat ini dan Konvensi tentang Peristiwa dan Hukuman Kejahatan Genoside. Hukuman ini bisa hanya dilakukan sesuai dengan final penilaian yang diberikan oleh yang kompeten pengadilan”

## B. Penerapan Keadilan Restoratif oleh Penyidik Kepolisian Daerah Sulawesi Utara

Hukum pidana pada dasarnya melindungi 3 (tiga) hal, yaitu: nyawa (*life*), harta benda (*property*) dan martabat (*dignity*). Selaras dengan itu, hukum pidana menegakan 3 (tiga) kepentingan, diantaranya: kepentingan bangsa (*interest of the nation*), kepentingan masyarakat (*community interest*), dan kepentingan pribadi (*personal interest*), guna mencapai tujuan hukum yang penegakannya melalui prosedur hukum formal, yang kemudian seringkali disebut sebagai Sistem Peradilan Pidana (*criminal justice system*).

Dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) di Indonesia menurut O.C. Kaligis saat ini terlalu berfokus pada pengenaan sanksi kepada pelaku tindak pidana tanpa mengatasi kerusakan dan kerugian yang disebabkan oleh kejahatan (*misdriven*) itu sendiri. Padahal, dengan adanya tindak pidana (*strafbaar feit*) bukan hanya semata-mata menyangkut pelanggaran terhadap negara tetapi juga menyangkut adanya keretakan relasi antara dua individu atau lebih dalam masyarakat. Sehingga sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) perlu bertitik tolak kerusakan atau akibat yang ditimbulkan dari tindak pidana dan bagaimana cara memulihkannya.<sup>36</sup>

Seharusnya paradigma hukum pidana bukan hanya menyangkut *poena et poena* (hukum untuk hukuman), melainkan juga harus berpandangan *poena et medicine* (hukum untuk memberikan obat), artinya bahwa hukum pidana bukan hanya semata bagaimana cara penjatuhan sanksi atau nestapa kepada pelaku kejahatan atas perbuatan, melainkan juga bagaimana cara menyelesaikan perkara tersebut dibarengi dengan memulihkan keadaan yang rusak akibat kejahatan tersebut. Secara harafiah seringkali dikaitkan dengan keadilan rehabilitatif, namun juga secara filosofis termasuk juga keadilan restoratif. Yang tentunya kepentingan masing-masing pihak dan pihak-pihak terkait terakomodir dengan baik, diantaranya:

- a. Terpulihnya keadaan korban menjadi seperti semula;
- b. Hilangnya rasa bersalah dari pelaku;
- c. Masyarakat merasa aman dan tentram;
- d. Berkurangnya pengeluaran negara.

Kepolisian Daerah Sulawesi Utara (POLDA SULUT) sebagai lembaga kepolisian di daerah provinsi maka, dalam proses penerapan mekanisme Keadilan Restoratif (*restorative justice*) juga bertitik tolak pada Peraturan Kepolisian Nomor 8 tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana berdasarkan Keadilan Restoratif. Data kasus yang ditangani secara langsung oleh Polda Sulut, masih terbilang belum banyak. Jika dikombinasikan dengan penyelesaian ditingkat Polres (kepolisian resor) sebagai bentuk supervisi terbilang cukup banyak. Data lain, Polda Sulut terhitung sampai bulan Februari 2022 sudah sebanyak 125 kasus yang diselesaikan dengan pendekatan mekanisme keadilan

<sup>34</sup> Justisi Wagiu. 2023. Tesis: *Penerapan Keadilan Restoratif Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Perbankan Badan Usaha Milik Negara Yang Merugikan Keuangan Negara*. Manado: Unsrat. hlm. 25.

<sup>35</sup> Eva Acjani Zulfa. 2006. *Pergeseran Paradigma Pemidanaan di Indonesia*. Jurnal Hukum dan Pembangunan. Hlm. 393.

<sup>36</sup> Sukardi. 2020. *Restorative Justice Dalam Penegakan Hukum Pidana Indonesia*. Depok: Rajawali Pers. Hlm. XII. Kata Pengantar Oleh O.C. Kaligis.

restoratif. Oleh karena itu, Polda Sulut berusaha untuk memasifkan penanganan suatu kasus dengan pendekatan keadilan restoratif, hanya saja dalam penerapannya tidak berlaku untuk semua bentuk kejahatan (*misdriven*). Dalam penerapannya, penyidik melibatkan berbagai pihak yang terkait, bahkan pihak yang berkepentingan. Diantaranya terlapor, pelapor, keluarga, tokoh adat, tokoh agama dan tokoh masyarakat, nantinya bersama-sama berpartisipasi dalam menyelesaikan perkara sebagai bentuk pelibatan terhadap masyarakat. Seharusnya dengan pendekatan yang demikian penyelesaian perkara pidana dengan mekanisme keadilan restoratif lebih dimasifkan penerapannya dan banyak kasus yang dapat diselesaikan dengan pendekatan *a quo*, namun masih saja terdapat beberapa kendala yang menghambat pelaksanaan penerapan mekanisme keadilan restoratif sebagai pemenuhan perkembangan hukum pidana modern.

Oleh karena itu, Kepolisian Daerah Sulawesi Utara melakukan beberapa upaya untuk dapat memasifkan penerapannya melalui peningkatan sarana dan prasarana. Karena sejatinya, masyarakat ketika berhadapan dengan hukum *casu quo* polisi, rasa tekanan atau intimidasi itu sangat tinggi dalam hal ini pihak korban. Sehingga dengan demikian, pada bulan Juni 2023 Kepolisian Daerah Sulawesi Utara meresmikan rumah keadilan restoratif yang kemudian disebut dengan *Wale Bakubae*. Mekanisme penggunaan rumah berdamai ini sebagai pemenuhan rasa aman dan nyaman dari pihak yang berperkara, yang dimana penyidik hanya sebatas perantara. Dalam rumah keadilan restoratif ini, para pihak yang berperkara mengeluarkan segala keresahan yang ada dan untuk mencari titik temu dalam hal mengakomodir kepentingan masing-masing.

Sejatinya, kembali pada paradigma awal jika masyarakat berhadapan dengan polisi rasa intimidatif itu sangat tinggi, maka yang awalnya proses keadilan restoratif dilakukan dalam ruangan yang di dalamnya terdapat banyak polisi kemudian dialihkan ke rumah keadilan restoratif. Di dalamnya terdapat para pihak yang berperkara, diantaranya pelaku (*offender*), korban (*victim*), keluarga, tokoh adat, tokoh masyarakat dan tokoh agama. Hal ini didasari pada pemikiran bahwa, permasalahan yang timbul bukan berasal dari pihak eksternal melainkan dari rasa emosi dan konflik yang timbul antar tetangga, antar keluarga sehingga saling menyudutkan masing-masing yang berujung pada laporan polisi.<sup>37</sup>

### 1. Eksistensi Keadilan Restoratif di tahap Penyidikan oleh Kepolisian melalui Perpol nomor 8 tahun 2021

Sebagai produk yang baru tentunya seringkali terdapat ketimpangan atau kesenjangan dalam implementasinya. Bahkan seringkali aparat penegak

hukum kaku terhadap perubahan itu sendiri. Padahal hukum itu sifatnya dinamis, sudah selayaknya aparat penegak hukum mengikutinya. Seperti yang dikemukakan oleh Herakleitos “*Segala sesuatu berubah, tidak ada yang tinggal tetap. Satu-satunya yang tetap hanyalah perubahan itu sendiri*”.<sup>38</sup> Paradigma masyarakat seringkali berpikir bahwa perubahan aturan adalah untuk pelemahan, sejatinya bukan semata-mata untuk pelemahan tetapi itulah yang disebut dengan perkembangan.

Penerapan keadilan restoratif di tahap penyidikan diatur dalam Perpol nomor 8 tahun 2021, namun tidak secara terperinci pengaturannya penerapan keadilan restoratif di tahap penyidikan, mengakibatkan mengalami ketidakpastian hukum. Mengingat penyidikan (*opsporing*) merupakan serangkaian tindakan untuk mencari serta mengumpulkan barang bukti yang membuat terang tentang suatu tindak pidana yang terjadi guna menemukan tersangkanya. Penyidikan dimulai dengan adanya diketahui terjadi tindak pidana. Diketahui terjadinya tindak pidana dari 4 (empat) kemungkinan, yaitu:<sup>39</sup>

- a. Tangkap tangan;
- b. Laporan;
- c. Pengaduan;
- d. Diketahui sendiri atau pemberitahuan atau cara lain sehingga penyidik mengetahui terjadinya tindak pidana seperti membacanya di surat kabar, mendengar radio atau orang bercerita, dan selanjutnya.

Kemudian ada beberapa tindakan hukum yang dilakukan oleh penyidik yang menjadi kompetensi dari penyidikan, diantaranya:

- a. Penangkapan tersangka;
- b. Pemeriksaan tersangka/saksi/ahli;
- c. Penahanan;
- d. Pengeledahan;
- e. Penyitaan;

dan tindakan hukum lainnya. Namun, dalam Perpol nomor 8 tahun 2021 tidak diberikan penjabaran secara terinci bahwa pada tahapan apa dapat dilakukan penyelesaian perkara dengan penerapan keadilan restoratif. Hanya dijabarkan terkait syarat umum dan syarat khusus dan syarat materiil dan syarat formil. Sehingga hal tersebut mengakibatkan ketidakpastian hukum, yang kemudian hanya berlandaskan pada kebiasaan dan diskresi penyidik dalam pelaksanaannya tugas dan fungsinya. Sejatinya diskresi berupa kebijaksanaan yang diambil oleh seorang pejabat, lembaga atau institusi di luar kebijakan melekat, sehingga adakalanya tidak diatur di dalam peraturan perundang-undangan.<sup>40</sup>

Selanjutnya, penghentian tindak pidana dengan keadilan restoratif di tahap penyidikan seringkali

<sup>37</sup> *Kapolda Sulut Sebut Restorative Justice Libatkan Berbagai Pihak*, <https://tribrataneews.polri.go.id/blog/keamanan-6/kapolda-sulut-sebut-restorative-justice-libatkan-berbagai-pihak-59905>, diakses pada 17 Oktober 2023.

<sup>38</sup> Patrx W, Herakleitos dan Parmenides: Yang Berubah vs Yang Tetap, <https://www.kompasiana.com/sezumodhe/554850c5547b61a1a0c252474/herakleitos-dan-parmenides-yang-berubah-vs-yang-tetap>, diakses pada 13 September 2023 pukul 01.42 WITA.

<sup>39</sup> Andi Hamzah. 2011. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. hlm. 121.

<sup>40</sup> *Op. Cit*, Isyana Kurniasari Konoras, Hlm. 28.

mendapat kebuntuan hukum karena formulasi regulasi dalam perpol belum terakomodir dengan baik. Penerapan keadilan restoratif berdasarkan perpol, tidak dapat diterapkan ketika pelaku merupakan pengulangan tindak pidana (*residivis*). Yang menjadi permasalahannya adalah eksistensi kedudukan surat kesepakatan damai dalam keadilan restoratif terhadap pelaku residivis? Seseorang yang dapat dikatakan residivis merupakan orang yang mengulangi perbuatan delik atas vonis pengadilan yang berkekuatan hukum tetap atau *res judicata* terhadap kasus sebelumnya. Namun dalam hal ini, tidak adanya kepastian hukum terkait pelaku tindak pidana yang telah mendapat penyelesaian perkara melalui keadilan restoratif pada kasus sebelumnya ketika telah memenuhi persyaratan materiil maupun formil yang selanjutnya dimuat kedalam surat kesepakatan damai dan kemudian dikemudian hari melakukan kejahatan yang sama.

Apakah surat kesepakatan damai tersebut dapat disamakan kedudukannya dengan putusan pengadilan? Sehingga pelaku pengulangan dapat dikatakan sebagai residivis? Berdasarkan kebiasaan pelaksanaannya, meskipun kejahatan tersebut telah memenuhi syarat materiil dan formil Kepolisian langsung melimpahkan perkara tersebut ke tingkat selanjutnya. Hal inilah yang kemudian menyebabkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan keadilan restoratif.

## 2. Hambatan Penyidik dalam Penerapan Keadilan Restoratif

Konsep keadilan restoratif sejatinya bukan untuk mengabolisi konsep dasar antara hukum pidana dan hukum perdata, tetapi mengembalikan fungsi hukum pidana seperti semula yaitu sebagai *ultimum remedium* (*the last resort*),<sup>41</sup> jika pranata hukum lain sudah tidak berfungsi.

Dalam menerapkan keadilan restoratif di tahap penyidikan, Kepolisian seringkali dihadapkan pada beberapa hambatan utama yang mengakibatkan pelaksanaan keadilan restoratif belum terlaksana secara efektif menghambat proses tersebut. Beberapa hambatan tersebut antara lain:

- a. Penegakan hukum yang masih berorientasi pada aliran klasik. Sistem hukum yang masih berorientasi pada pembedaan dan penerapan hukuman pidana cenderung menghambat penerapan keadilan restoratif di tahap penyidikan. Mengingat hal ini merupakan formula yang baru dalam penyelesaian perkara pidana, sehingga memandang bahwa keadilan restoratif tidak efektif;
- b. Paradigma balas dendam (*lex talionis*) masih tertanam dalam pemikiran korban dan keluarga korban sehingga mengharuskan kasus tersebut untuk dapat diselesaikan melalui meja hijau dibandingkan dengan

menyelesaikan perkara dengan alternatif damai;

Di samping hambatan utama tersebut, kemudian mampu merambat pada beberapa hambatan lainnya yang mengakibatkan tidak efektifnya penerapan keadilan restoratif, antara lain:

- a. Belum optimalnya regulasi yang mengatur tentang penerapan keadilan restoratif, sehingga terkadang dalam pelaksanaannya penyidik menggunakan diskresi;
- b. Terdapat kesenjangan keadilan;
- c. Pola pikir aparat penegak hukum *casu quo* Kepolisian juga masih memandang bahwa tingkat kesuksesan dalam penegakan hukum diukur dari seberapa banyak kasus diselesaikan melalui pengadilan;
- d. Terbatasnya sumber daya, baik dalam hal personel maupun sarana dan prasarana yang mendukung penerapan keadilan restoratif di tahap penyidikan oleh Kepolisian Daerah Sulawesi Utara;
- e. Reaksi masyarakat dan perlindungan terhadap keamanan korban, pelaku dan pihak-pihak yang terlibat dalam suatu perkara. Oleh karena itu kepolisian perlu mempertimbangkan pentingnya menjaga keseimbangan antara kebutuhan pemulihan dan keamanan;
- f. Terdapat inkonsistensi aparat penegak hukum dalam menyelesaikan suatu kasus, seringkali terdapat perlakuan disparitas terhadap kasus yang sejenis;

dan beberapa masalah lainnya yang seringkali menjadikan penyelesaian perkara dengan pendekatan ini terhambat.

Meskipun terdapat beberapa kendala atau hambatan, Kepolisian Daerah Sulawesi Utara berusaha mengoptimalkan sarana dan prasarana untuk menunjang penerapan keadilan restoratif. Pembangunan rumah keadilan restoratif yang kemudian disebut dengan *Wale Bakubae*, sebagai bentuk implementasi dari Perpol Nomor 8 tahun 2021. Menurut Setyo Budiyo bahwa, penyelesaian perkara pidana melalui keadilan restoratif itu berasal dari keinginan para pihak untuk menyelesaikannya, Kepolisian hanya memfasilitasinya.<sup>42</sup>

## 3. Disparitas Penegakan Keadilan Restoratif dalam Kasus Sejenis

Tujuan utama dari penerapan keadilan restoratif yaitu untuk mereformasi *criminal justice system* di Indonesia yang masih berorientasi pada pemberian hukuman penjara. Sehingga Kepolisian Republik Indonesia dalam menjalankan tugas dan wewenangnya selalu dibenturkan dengan asas legalitas. Karena paradigma aparat penegak hukum (polisi) berorientasi

<sup>41</sup> Anas Yusuf. 2016. *Implementasi Restorative Justice Dalam Penegakan Hukum Oleh Polri Demi Mewujudkan Keadilan Substantif*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti. Hlm. VII. Kata Pengantar.

<sup>42</sup> Subhan Sabu, *Sulut Kini Punya Rumah Restorative Justice, Diberi Nama Wale Baku Bae*, <https://sulut.inews.id/berita/sulut-kini-punya-rumah-restorative-justice-diberi-nama-wale-baku-bae/2>, diakses pada 14 September 2023.

pada asas legalitas yang mengakibatkan membentuk tujuan semu, semakin banyak perkara yang dilimpahkan, maka secara simultan dengan tingkat kesuksesan dalam penegakan hukum.

Seringkali dalam penerapan kasus keadilan restoratif, terdapat adanya *gap* pada kasus yang sejenis mengakibatkan terjadinya disparitas penegakan hukum terhadap kasus yang sejenis. Di Kepolisian Daerah Sulawesi Utara (POLDA SULUT), data kasus yang diselesaikan secara non-litigasi (*settlement out of court / afdoening buiten proces*) cukup banyak, namun yang menjadi perhatian khusus bahwa, apa yang menjadi tolok ukur dalam penegakan keadilan restoratif sebagai suatu mekanisme penyelesaian tindak pidana? Sehingga terkesan adanya ketimpangan.

Pada tahun 2021, terdapat 11 (sebelas) kasus yang diselesaikan dengan mekanisme keadilan restoratif, 10 (sepuluh) pada tahap penyelidikan dan 1 (satu) pada tahap penyidikan. Namun pada tingkat Kepolisian Resor Kabupaten/Kota, dalam data akumulasi terdapat 783 (tujuh ratus delapan puluh tiga) kasus yang diselesaikan melalui mekanisme *a quo*, terbagi dari 734 (tujuh ratus tiga puluh empat) pada tahap penyelidikan dan 49 (empat puluh sembilan) pada tahap penyidikan.

Pada tahun 2022, terbilang lebih sedikit kasus yang mendapat penyelesaian keadilan restoratif di banding dengan tahun 2021. Terdapat 3 (tiga) kasus, diantaranya 2 (dua) kasus pada tahap penyelidikan dan 1 (satu) kasus pada tahap penyidikan. Dan pada tahun 2023, terhitung sejak bulan Januari hingga April, belum ada kasus yang diselesaikan melalui mekanisme keadilan restoratif baik penyidikan maupun penyelidikan di Polda Sulut berbanding terbalik dengan Polres Kabupaten/Kota.

Dari data yang ada, tindak pidana yang ditempuh melalui jalur keadilan restoratif rata-rata merupakan tindak pidana ringan (*illicite misdaad*), diantaranya kasus penggelapan, pencurian, penganiayaan ringan, penipuan dan lain sebagainya. Berdasarkan rumusan syarat yang termaktub dalam Perpol Nomor 8 Tahun 2021, kasus-kasus *a quo* telah memenuhi unsur persyaratan.

Namun pada tahun 2022 juga, terdapat kasus yang memiliki kesamaan dengan kasus-kasus yang tersebut di bagian sebelumnya tetapi terkesan dipaksakan untuk masuk melalui jalur litigasi. Contohnya, putusan Pengadilan Negeri Manado nomor 367/Pid.B/2022/PN Mnd, menyatakan bahwa terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana pencurian sebagaimana dalam dakwaan penuntut umum, dengan pidana penjara selama 10 (sepuluh) bulan.<sup>43</sup> Juga, putusan Pengadilan Negeri Manado

nomor 407/Pid.B/2022/PN Mnd, menyatakan bahwa terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana pengancaman dengan pidana penjara 5 (lima) bulan.<sup>44</sup> Dan masih banyak lagi kasus serupa yang terkesan dipaksakan untuk diselesaikan melalui mekanisme litigasi.

Faktor yang mempengaruhi perlakuan disparitas dalam penegakan hukum *a quo*, diantaranya:

- a. Kesadaran dan pemahaman penyidik tentang pendekatan restoratif dapat bervariasi. Beberapa polisi atau penyidik mungkin belum familiar dengan konsep keadilan restoratif atau belum memahami sepenuhnya.
- b. Pandangan bahwa tindak pidana murni yang ditemui langsung oleh Polisi, bukan merupakan laporan atau aduan dari masyarakat, tidak dapat dilakukan penyelesaian dengan pendekatan keadilan restoratif.
- c. Paradigma keadilan retributif masih terpelihara;
- d. Dukungan normatif untuk penerapan keadilan restoratif dalam sistem hukum juga dapat menjadi disparitas. Jika tidak ada kebijakan yang jelas dan dukungan yang kuat dari para pejabat yang berwenang implementasi keadilan restoratif mungkin kurang didorong dan dianggap sebagai pilihan sekunder dalam penanganan kasus.

Untuk mengatasi disparitas ini perlu upaya pembaruan baik secara pola pikir maupun sistem hukum serta percepatan gerakan sosialisasi kepada seluruh pihak yang terkait, guna membentuk pola pikir yang modern mengikuti perkembangan hukum itu sendiri.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Kekakuan terhadap sebuah sistem penegakan hukum dapat mengakibatkan merosotnya sistem hukum itu sendiri. Keadilan restoratif merupakan sebuah mekanisme penyelesaian perkara dengan pendekatan rekonsiliasi, yang merupakan produk hukum pidana modern. Proses penyelesaian perkara dengan mekanisme keadilan restoratif terbilang cukup cepat, tanpa melalui *criminal justice system* yang panjang dan berbelit-belit, sehingga mampu terciptanya keadilan yang substantif. Hanya saja, landasan regulasi penerapan keadilan restoratif di tahap penyidikan yang dilakukan oleh Kepolisian masih belum memadai karena sejauh ini referensi Penyidik dalam menerapkan keadilan restoratif

<sup>43</sup> Putusan Pengadilan Negeri Manado Nomor 367/Pid.B/2022/PN Mnd.

<sup>44</sup> Putusan Pengadilan Negeri Manado Nomor 407/Pid.B/2022/PN Mnd.

berlandaskan pada tataran Peraturan Kepolisian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif, sehingga transformasi hukum demi memberikan rasa kepastian hukum diperlukan dan membutuhkan sebuah formulasi yang jelas yang mampu menciptakan kepastian hukum (*rechtszekerheids*).

2. Keadilan restoratif merupakan sebuah mekanisme penyelesaian perkara pidana yang baru melalui *settlement out of court*, sehingga seringkali dalam penerapannya di tahap penyidikan oleh Kepolisian Republik Indonesia umumnya dan Kepolisian Daerah Sulawesi Utara khususnya mengalami hambatan disebabkan oleh paradigma penegakan hukum baik masyarakat maupun Penyidik, masih berorientasi pada pembalasan perbuatan pidana yang proporsional dengan mekanisme hukuman badan/pidana penjara, sehingga disparitas dalam penerapan keadilan restoratif terhadap kasus yang sejenis teratasi dan mampu menciptakan keadilan yang diinginkan oleh masyarakat itu sendiri. Dengan adanya hambatan tersebut, Kepolisian Daerah Sulawesi Utara berupaya semaksimal mungkin untuk memfasilitasi penerapan mekanisme keadilan restoratif dengan mengupayakan beberapa peningkatan sarana dan prasarana sehingga mampu mengakomodir penyelesaian perkara dengan pendekatan *a quo*.

## B. Saran

1. Pembaruan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana perlu dilakukan dengan mengakomodir prinsip keadilan restoratif, mengingat hukum pidana materil yakni Kitab Undang-Undang Hukum Pidana telah mengakomodir prinsip keadilan restoratif sehingga perlu ada harmonisasi hukum pidana materil dan formil. Dan juga, pembentukan peraturan teknis di bawah Peraturan Kepolisian Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 yakni Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia, guna mengatasi kekaburan hukum dalam pelaksanaan keadilan restoratif.
2. Karena konsep penyelesaian perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif merupakan hal yang baru, maka perlu ada penyesuaian paradigma baik masyarakat maupun penyidik melalui percepatan sosialisasi. Dan terkhususnya di Kepolisian Daerah Sulawesi Utara yang telah meningkatkan sarana dan prasarana dalam mendukung penerapan keadilan restoratif merupakan hal yang baik melalui peresmian Rumah *Wale Bakubae*, namun juga perlu adanya peningkatan melibatkan elemen masyarakat dalam menunjang penerapan keadilan restoratif. Sehingga penulis menyarankan untuk dapat membentuk sebuah forum penegakan keadilan

restoratif di Provinsi Sulawesi Utara sebagai garda dalam memelopori dan peningkatan sosialisasi konsep keadilan restoratif bagi masyarakat Sulawesi Utara.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Beccaria, Cesare and Voltaire. 2015. *Tentang Kejahatan dan Hukuman*. Terj. M Nur Prabowo S. D.I. Yogyakarta: Lintas Nalar, CV.
- Frans Maramis. 2015. *Kriminologi*. Manado: Unsrat Press.
- Hamzah, Andi. 2011. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hamzah, Chandra M. 2014. *Penjelasan Hukum tentang Bukti Permulaan yang Cukup*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Harahap, M. Yahya. 2016. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hiariej, Eddy O.S. 2014. *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Rumokoy, Donald Albert dan Frans Maramis. 2018. *Pengantar Ilmu Hukum*. Depok: Rajawali Pers.
- Samekto, FX. Adji. 2008. *Justice Not For All (Kritik terhadap Hukum Pidana Modern dalam Perspektif Studi Hukum Kritis)*. Yogyakarta: Genta Pres.
- Sukardi. 2020. *Konsep Penyidikan Restorative Justice*, Depok: Rajawali Pers.
- \_\_\_\_\_. 2020. *Restorative Justice Dalam Penegakan Hukum Pidana*, Depok: Rajawali Pers.
- Waluyo, Bambang. 2020. *Penyelesaian Perkara Pidana: Penerapan Keadilan Restoratif dan Transformatif*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- Yusuf, Anas. 2016. *Implementasi Restorative Justice Dalam Penegakan Hukum Oleh Polri Demi Mewujudkan Keadilan Substantif*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.

### Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 1 tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia nomor 8 tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif.
- Putusan Pengadilan Negeri Manado Nomor 367/Pid.B/2022/PN Mnd.
- Putusan Pengadilan Negeri Manado Nomor 407/Pid.B/2022/PN Mnd.

### Jurnal, Makalah dan Karya Ilmiah Lainnya

- Harahap, M. Indra Rivai dan Wahyu Ramadhani. *Kelebihan Kapasitas Lembaga Masyarakat Sebagai Faktor Kriminogen Terhadap Pengulangan Tindak Pidana Oleh Warga Binaan*. Indonesian Journal of Criminal Law and Criminology. Volume. 3. Maret 2022. Hlm. 29.
- Konoras. Isyana Kurniasari. 2023. *Penghentian Penyidikan dan Penuntutan Guna Mewujudkan*

*Keadilan Restoratif*. Tumou Tou Law Review. hlm. 26.

- Masoga, Ghaos. 2021. *Kedudukan Peraturan Kepolisian Dalam Struktur Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Skripsi. Mataram: UNRAM. Hlm. ii.
- Nurhayati, Yati et al. 2021. *Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum*. *Jurnal Penegak Hukum Indonesia*, Volume 2, Issue 1, Hlm.6.
- Wagiu, Justisi. 2023. *Penerapan Keadilan Restoratif Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Perbankan Badan Usaha Milik Negara Yang Merugikan Keuangan Negara*. Tesis. Manado: Unsrat.
- Zulfa, Eva Acjani. 2006. *Pergeseran Paradigma Pidana di Indonesia*. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. No.3, Juli – September. Hlm. 393.

### Sumber lainnya

- Atmasasmita, Romli. *Efektivitas Hukuman Badan (Penjara)*. Sindo 14 Februari 2013. Diakses pada 30 Agustus 2023. <https://lautanopini.wordpress.com/2013/02/14/efektivitas-hukuman-badan-penjara/>.
- Keamanan. 2023. *Kapolda Sulut Sebut Restorative Justice Libatkan Berbagai Pihak*. Diakses pada 17 Oktober 2023. <https://tribrataneews.polri.go.id/blog/keamanan-6/kapolda-sulut-sebut-restorative-justice-libatkan-berbagai-pihak-59905>.
- Sabu, Subhan. 2023. *Sulut Kini Punya Rumah Restorative Justice, Diberi Nama Wale Baku Bae*. Diakses pada 14 September 2023. <https://sulut.inews.id/berita/sulut-kini-punya-rumah-restorative-justice-diberi-nama-wale-baku-bae/2>.
- W, Patrix. 2015. *Herakleitos dan Parmenides: Yang Berubah vs Yang Tetap*. Diakses pada 13 September 2023,. <https://www.kompasiana.com/sezumodhe/554850c5547b61aa0c252474/herakleitos-dan-parmenides-yang-berubah-vs-yang-tetap>.