

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah aparat penegak hukum sebagai garda terdepan untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Polri dalam melaksanakan tugas di bidang penegakan hukum pidana pada dasarnya berdiri diantara dua kepentingan yaitu kepentingan yang selaras dengan tujuan sosial dan memenuhi tujuan hukum yakni terciptanya kepastian hukum. Hukum dalam konteks ketertiban masyarakat mensyaratkan bahwa hukum tidak hanya sebagai sarana untuk mencapai kepastian namun harus memperhatikan ketertiban di tengah-tengah masyarakat. "Penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah proses penyesuaian antara nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola perilaku nyata, yang bertujuan untuk mencapai kedamaian.<sup>1</sup>

Selain itu Kepolisian juga merupakan bagian dari masyarakat sehingga Polisi harus mengenal masyarakat, baik itu sistem sosial budayanya, maupun sistem falsafah bangsanya karena masyarakat Indonesia beragam suku, budaya dan agama. Dalam Undang-Undang Kepolisian juga diatur fungsi Kepolisian sebagai mana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik

---

<sup>1</sup> Soekanto, Soerjono, 2005, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm. 22.

Indonesia yaitu fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia juga diatur tentang tugas pokok Kepolisian, yaitu:

1. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.
2. Menegakkan hukum, dan
3. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam hal ini tugas dan fungsi Kepolisian sudah diatur secara jelas dalam Undang-Undang, dimana Kepolisian harus menjalankan tugas dan fungsi sesuai dengan yang diatur dalam Undang-Undang tersebut.

Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan proses penyelesaian perkara tindak pidana terutama dalam hal penyidikan tentunya lebih mengedepankan penegakan hukum secara yuridis formal untuk meminta pertanggungjawaban pelaku berdasarkan asas kesalahan (*Geen Straf Zonder Schuld*) bahwa asas kesalahan ini merupakan asas yang diterapkan dalam pertanggungjawaban pidana, artinya pidana hanya dijatuhkan terhadap mereka yang benar-benar telah melakukan kesalahan

dalam suatu tindak pidana.<sup>2</sup> Adapun mengenai pengertian kesalahan ini, Mezger mengatakan bahwa “kesalahan adalah keseluruhan syarat yang memberi dasar untuk adanya pencelaan pribadi terhadap pelaku hukum pidana”.<sup>3</sup> Berdasarkan pendapat tersebut maka dapat dikatakan bahwa kesalahan itu mengandung unsur pencelaan terhadap seseorang yang telah melakukan perbuatan itu, berarti bahwa perbuatan itu dapat dicelakan kepadanya.

Penerapan konsep *Restorative Justice* dalam sistem penyidikan pada bidang Reserse saat ini mengalami beberapa kendala antara lain:<sup>4</sup>

1. Kewenangan penyidikan yang diberikan KUHAP adalah kewenangan untuk membuktikan suatu tindak pidana dan menemukan tersangka yang harus dipertanggungjawabkan di depan persidangan. KUHAP tidak memberikan kewenangan penyidik untuk menghentikan perkara apabila terpenuhi unsur pidana sebagaimana hasil penyidikan.
2. Dalam KUHAP penyidik diberi kewenangan untuk mengehentikan penyidikan dengan pertimbangan bukan tindak pidana, tidak cukup bukti sebagai tindak pidana, dan demi hukum. Namun KUHAP tidak memberikan kewenanga kepada penyidik untuk menyelesaikan perkara diluar sidang peradilan atau mengesampingkan perkara karena pertimbangan tertentu.

---

<sup>2</sup> Sudarto, Hukum dan Perkembangan Masyarakat, Sinar Baru, Bandung, 1983, hal. 30

<sup>3</sup> Dikutip dari <http://triyadipkn.blogspot.com/2013/07/1pengertian-kesalahan-dalam-hukum-pidana.html>. Pada tanggal 11 february 2021, pukul 21.00 WIT.

<sup>4</sup> Agus Andrianto, Strategi Penerapan Prinsip Restoratif Justice Guna Meningkatkan Pelayanan Prima Dalam Rangka Terwujudnya Kepercayaan Masyarakat, Mabes Polri, Pendidikan SESPIMTI Dikreg ke-20, 2012, hal.8

3. KUHAP mengatur tentang pencabutan laporan atau pengaduan hanya terhadap kasus-kasus tertentu yaitu yang merupakan delik aduan.

Sehingga penyidik secara yuridis formal kecuali pada delik aduan harus meneruskan kepada Jaksa Penuntut Umum terhadap kasus-kasus yang berdasarkan penyidikan terbukti sebagai tindak pidana. Sementara dalam perkembangan kriminalitas para pihak lebih menghendaki penyelesaian perkara diluar peradilan meskipun pada kasus yang tergolong dalam delik murni/ bukan delik aduan.

Sehingga Polri dalam melaksanakan proses penyidikan tentunya lebih mengedepankan penegakan hukum secara yuridis formal daripada pendekatan solutif dengan pendekatan *Restorative Justice*. Berdasarkan Undang-Undang Kepolisian yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 telah dikenal konsep diluar yuridis formal bagi institusi Polri dalam melaksanakan tugas antara lain Polri berwenang untuk melakukan tindakan lain yang ditujukan dalam rangka penciptaan pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat serta keamanan dalam negeri.

Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa dalam rangka melanyelenggarakan tugas sebagaimana dalam Pasal 13 dan 14 di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indoneisa berwenang untuk ( huruf l) mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab, yang diprasyaratkan dalam ayat 2 adalah tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum, selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan

tindakan tersebut dilakukan, harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya, perimbangan yang layak berdasarkan keadaan memaksa dan menghormati hak asasi manusia. Tugas pokok penyidikan merupakan bagian dari tugas Polri untuk melayani masyarakat, dalam Pasal 14 ayat 1 huruf k dijelaskan bahwa dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 (termasuk menegakkan hukum), Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian.

Ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia mensyaratkan adanya konsep penyelesaian suatu tindak pidana dengan mengenyampingkan proses pidana demi kepentingan Harkamtibmas dan kepentingan umum melalui konsep *Restorative Justice*. Selain pengaturan yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia konsep *Restorative Justice* juga diperjelas dengan di keluarkannya Surat Edaran Kapolri nomor 8 Tahun 2018 tentang penerapan *Restorative Justice* dalam penyelesaian perkara pidana

Proses penyelidikan dan penyidikan tindak pidana, merupakan *entry point* dari suatu penegakan hukum pidana melalui sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) di Indonesia. Proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana merupakan kunci utama penentuan dapat tidaknya suatu tindak pidana dilanjutkan ke proses penuntutan dan peradilan

pidana guna mewujudkan tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan dengan tetap mengedepankan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Perkembangan sistem dan metode penegakan hukum di Indonesia menunjukkan adanya kecenderungan mengikuti perkembangan keadilan masyarakat terutama perkembangan prinsip Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*) dengan membebani pelaku kejahatan dengan kesadarannya mengakui kesalahan, meminta maaf, dan mengembalikan kerusakan dan kerugian korban seperti semula atau setidaknya menyerupai kondisi semula, yang dapat memenuhi rasa keadilan korban.

Selain pengaturan yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia konsep *Restorative Justice* juga dikenal di dalam Undang-Undang lainnya yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak yang merumuskan Keadilan Restoratif, yang mana Keadilan Restorative merupakan suatu proses diversifikasi seperti yang tertera di dalam Pasal 1 angka 6 yang menyatakan “Keadilan Restoratif adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan bukan pembalasan”.

Polri dalam pelaksanaan tugas di bidang penegakan hukum, telah menerapkan konsep *Restorative Justice* dengan mengklasifikasi tindak

pidana yang dilakukan oleh pelaku yakni tindak pidana yang berpengaruh terhadap stabilitas Kamtibmas, tindak pidana yang dikategorikan sebagai tindak pidana ringan dan tindak pidana yang berkaitan perlindungan anak.

Penegakan hukum yang diterapkan pada beberapa kasus pidana, khususnya di Kota Ternate yang sempat masuk dalam proses Kepolisian Resor Ternate merupakan salah satu bentuk *law enforcement* (penegakan hukum), penyelesaiannya tentu tidak hanya secara kaku dan hanya mengutamakan asas kepastian hukum semata.

Misalnya kasus penganiayaan yang terjadi di Polres Ternate dengan Laporan Polisi Nomor : LP / 185 / VIII / 2020 / Malut / Res Ternate, tanggal 30 Agustus 2020, telah terjadi penganiayaan dengan korban sdr. DONNY CHRISWANDI WENTINUSA yang terjadi pada hari minggu tanggal 30 Agustus 2020 di kelurahan Kalumpang Kec.Ternate tengah yang diduga di lakukan oleh tersangka sdr. THEODORUS OKY INDRAYANTO RAMA bahwa dari hasil penyelidikan yang telah dilakukan pihak Kepolisian Resor Ternate, dimana unsur-unsur delik pidana telah terpenuhi dan diperoleh gambaran bahwa sdr. THEODORUS OKY INDRAYANTO RAMA adalah diduga pelaku penganiayaan yang dilakukan terhadap sdr. DONNY CHRISWANDI WENTINUSA, namun korban telah memaafkan pelaku dan kedua belah pihak telah membuat pernyataan damai tanpa ada paksaan dari pihak manapun sehingga kasus tersebut tidak dilanjutkan ke tahap penyidikan.

Kasus lain yang terjadi di Polres Ternate misalnya dugaan kasus pencemaran nama baik lewat media sosial dengan laporan Polisi Nomor : LP / 164 / VII / 2020 / Malut / Res Ternate , tanggal 20 juli 2020. Yang dialami oleh korban ANTON HI ARIF yang diduga dilakukan oleh MUDAFAR AR TOLONGARA dengan nama akun “Datora” yang membuat live video melalui stori instagram dengan mengeluarkan kata-kata kasar serta tidak pantas kepada saudara ANTON HI ARIF dimana unsur-unsur delik pidana telah terpenuhi akan tetapi kasus tersebut tidak dilanjutkan ke tahap penyidikan di karenakan korban telah memaafkan pelaku dan kedua belah pihak telah membuat pernyataan damai sehingga kasus tersebut tidak di lanjutkan lagi.

Ketika menangani suatu perkara pidana, tidak serta merta menggunakan jalur litigasi. Adapun cara lain (*non-litigasi*) yang diharapkan mampu memberikan penyelesaian yang efektif jika terjadi suatu perkara pidana, terkhusus perkara pidana yang identik dengan kasus-kasus yang dipandang terlalu kecil atau dikenal dengan istilah *insignificance principle* dan *irrelevance principle*.<sup>5</sup> *Insignificance principle* artinya tindak pidana yang dilakukan tidak memiliki nilai dan hasil yang insignifikan. Sedangkan *irrelevance principle* tidak hanya mempertimbangkan perbuatan yang tidak berbahaya, namun juga mempertimbangkan kualitas kesalahan dari pelaku. Dengan melihat kedua prinsip tersebut, akan lebih efektif bila kasus pidana

---

<sup>5</sup> Salamah. 2005. *Kondisi Psikis dan Alternatif Penanganan Masalah Kesejahteraan Sosial Lansia*. Jurnal PKS Vol. IV No 1



diselesaikan secara kekeluargaan dengan melihat bobot tindak pidana serta kondisi dengan tidak mengurangi tujuan hukum, baik kepastian, keadilan dan kemanfaatan.

Dalam studi ilmu hukum tentu banyak metode atau cara untuk menyelesaikan problematikan penerapan hukum tanpa melalui forum penal yaitu dikenal dengan sistem "*Restorative Justice*" merupakan proses penyelesaian yang dilakukan di luar sistem peradilan pidana (*Criminal Justice System*) dengan melibatkan korban, pelaku, keluarga korban dan pelaku, masyarakat serta pihak-pihak yang berkepentingan dengan suatu tindak pidana yang terjadi untuk mencapai kesepakatan dan penyelesaian. *Restorative Justice* dianggap cara berfikir/paradigma baru dalam memandang sebuah tindak kejahatan yang dilakukan oleh seseorang. Praktek penerapan sistem *Restorative Justice*, khususnya di Kepolisian Resor Ternate, sering dilakukan atas dasar tersebut diatas. Dalam pengamatan peneliti ada beberapa kasus seperti kasus penganiayaan, tindak pidana yang dilakukan anak-anak, dan kasus pencemaran nama baik. Beberapa kasus ini oleh Kepolisian Resor Ternate telah dihentikan dengan melalui metode *Restorative Justice*.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka peneliti dapat merumuskan masalah antara lain:

1. Bagaimana bentuk penerapan sistem *Restorative Justice* dalam proses penyelesaian perkara pidana di Polres Ternate ?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi penerapan sistem *Restorative Justice* di Polres Ternate ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana bentuk penerapan sistem *Restorative Justice* dalam proses penyelesaian perkara pidana di Polres Ternate.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi penerapan *Restorative Justice* di Polres Ternate.

## **1.4. Manfaat penelitian**

Sejalan dengan tujuan penelitian di atas, diharapkan penelitian ini akan memberikan kegunaan, baik secara teoritis maupun praktis, yaitu:

1. Secara teoritis, penelitian ini berguna bagi pengembangan ilmu hukum pidana di indonesia, khususnya kajian tentang pembedaan dalam hukum pidana yang berbasis *Restorative Justice*, sehingga melalui penelitian ini dapat diketahui berbagai pembedaan dalam hukum pidana yang berbasis *Restorative Justice*.

2. Secara praktis, penelitian ini dapat berguna bagi para pengambil kebijakan (eksekutif dan legislatif) dalam menyusun perangkat perUndang-Undangan yang lebih memadai berkaitan dengan pemidanaan dalam hukum pidana yang berbasis *Restorative Justice*.
3. Penelitian ini dapat dipergunakan sebagai salah satu sumber informasi bagi para praktisi di bidang pemidanaan dalam hukum pidana yang berbasis *Restorative Justice*.

### **1.5. Orisinalitas Penelitian**

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan di Perpustakaan Program Pascasarjana dan Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate, belum ada penelitian dengan judul “Penerapan Sistem *Restorative Justice* dalam Proses Perkara Pidana di Kepolisian Resor Ternate” dengan permasalahan mengenai bagaimana bentuk penerapan sistem *Restorative Justice* dalam pemidanaan pada Kepolisian Resor Ternate dan faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan sistem *Restorative Justice* di Kepolisian Resor Ternate.

Penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan judul tersebut adalah

1. Peran Polri dalam Mengimplementasikan *Restorative Justice* pada Penanganan Perkara Pidana (Studi di Polres Binjai).

Penelitian ini diteliti oleh Alvi Syahrin, Marlina, Jelly Leviza, yang dimuat dalam USU Law Journal, Vol.4.No.4 Oktober 2016,<sup>6</sup> menguraikan masalah pengaturan terkait *Restorative Justice* di dalam peraturan perUndang-Undangan dan hambatan dan upaya yang dilakukan oleh Polri khususnya Polres Binjai dalam penerapan *Restorative Justice* pada proses penanganan perkara pidana. Penelitian ini berujuan untuk pengaturan terkait *Restorative Justice* di dalam peraturan perUndang-Undangan dan hambatan dan mengetahui upaya yang dilakukan oleh Polri khususnya Polres Binjai dalam penerapan *Restorative Justice* pada proses penanganan perkara pidana

Berdasarkan hasil penelitian maka terlihat ada beberapa hal yang perlu diperbaiki atau ditingkatkan terkait penerapan *Restorative Justice* di Polres Binjai sebagai berikut: Pertama, perlu adanya produk aturan di internal setingkat Peraturan Kapolri yang selama ini hanya sebatas Telegram Rahasia Kabagreskrim sehingga kurang mempunyai legalitas yang kuat. Peraturan Kapolri dimaksud juga diharapkan mengatur terkait Juklak dan Juknis penerapan *Restorative Justice*. Kedua, perlu adanya SOP penerapan *Restorative Justice* di Polres Binjai terutama menyangkut penanganan perkara anak dan

---

<sup>6</sup> <https://media.neliti.com/media/publications/164918-ID-peran-polri-dalam-mengimplementasikan-re.pdf>. Tanggal 4 Februari 2021.

melakukan tindakan diskresi demi kepentingan umum dan Harkamtibmas pada penanganan perkara pidana.

2. Penerapan Prinsip *Restorative Justice* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Lanjut Usia Dalam Kaitannya Dengan Putusan Pengadilan Negeri Muara Enim Nomor : 372/Pid.Sus/2014/Pn.Mre.

Tesis yang diteliti oleh Rian Destami mahasiswa Pasca Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Huku Muniversitas Sriwijaya Palembang Tahun 2020, telah menguraikan masalah prinsip *Restorative Justice* terhadap perkara pelaku tindak pidana lanjut usia diterapkan dalam Putusan Pengadilan Negeri Muara Enim Nomor : 372/Pid.Sus/2014/PN.Mre dan faktor apa yang menjadi kendala bagi Hakim dalam menerapkan prinsip *Restorative Justice* terhadap perkara pelaku tindak pidana lanjut usia dalam Putusan Pengadilan Negeri Muara Enim Nomor:372/Pid.Sus/2014/PN.Mre. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui prinsip *Restorative Justice* terhadap perkara pelaku tindak pidana lanjut usia diterapkan dalam Putusan Pengadilan Negeri Muara Enim Nomor : 372/Pid.Sus/2014/PN.Mre dan mengetahui faktor apa yang menjadi kendala bagi Hakim dalam menerapkan prinsip *Restorative Justice* terhadap perkara pelaku tindak pidana lanjut usia dalam Putusan Pengadilan Negeri Muara Enim Nomor:372/Pid.Sus/2014/PN.Mre.

### 3. Diskresi Kepolisian Dalam Rangka Paradigma *Restorative Justice* Dalam Sistem Peradilan Pidana.

Penelitian Penelitian ini dilakukan bertujuan untuk mengetahui bagaimana penerapan asas diskresi penyidik Kepolisian di dalam Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*) dan untuk mengetahui bagaimana mengimplementasikan pendekatan atau konsep Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*) dalam penanganan tindak pidana. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa aparat kepolisian dalam menangani kasus Nenek Asiani dan Mbok Minah seharusnya Polisi dapat mengambil kebijakan Diskresi, karena perkara tersebut kadarnya sangat ringan, kerugian masyarakat terutama kerugian perusahaan perkebunan 3 (tiga) Kakau, PT RSA dan 7 batang kayu Perhutani, dirasakan tidaklah cukup berarti. Dan seharusnya Polisi lebih menampilkan tugas Preventif sebagai pembimbing, pengayom, pelindung dan pelayan masyarakat, bukan langsung memproses dalam system peradilan pidanan berdasarkan paradigma hukum formal.

Konsep pendekatan *Restorative Justice* merupakan suatu pendekatan yang lebih menitik-beratkan pada kondisi terciptanya keadilan dan keseimbangan bagi pelaku tindak pidana serta korbannya sendiri. Pengimplementasian pendekatan atau konsep Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*) oleh

penyidik sudah biasa dilakukan terhadap penyidikan tindak pidana lain, meskipun Polri secara tegas hanya mengatur dalam penanganan tindak pidana anak sebagaimana tercantum dalam Telegram Kapolri No.Pol.:TR/1124/XI/2006 tentang Petunjuk dan Arahan Penanganan anak yang berhadapan dengan hukum.