



STUDI SIKAP PUBLIK TERHADAP Penerapan Keadilan Restoratif di Indonesia

2023



Australian Government



BAPPENAS

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional



The Asia Foundation

AIPJ2

Australia Indonesia
Partnership For Justice 2

STUDI SIKAP PUBLIK TERHADAP **PENERAPAN KEADILAN RESTORATIFDI INDONESIA**

Penulis

Leopold Sudaryono
Carolina Martha
Elsa Marlina
Herlin Herawati
Maidina Rachmawati

Ni Made Putri Martini
Bhakti Eko Nugroho
Tanti Dian Ruhama
Puji Prasetyawati
Arindita Koestoer

Editor

Dian Rosita
Alfindra Primaldhi

Pelaksana Survei

Indikator Politik Indonesia

Desain & Tata Letak

Kamal Moehammad

Dipublikasikan secara terbatas pada Oktober 2022 dan kemudian disempurnakan pada Juni 2023.

Publikasi ini dibuat oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional berkolaborasi dengan Departemen Kriminologi Universitas Indonesia atas dukungan Australia Indonesia Partnership for Justice 2 dan Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia melalui The Asia Foundation. Pandangan dalam publikasi ini merupakan pandangan para penulis. Australia Indonesia Partnership for Justice 2, Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia dan The Asia Foundation tidak bertanggung jawab secara hukum atas materi yang tercantum dalam publikasi ini.”

Restorative Justice restores victim,
perpetrators and communities.
It is about the idea
that because crime hurts,
justice should heal.

John Braithwaite
JOHNBRAITHWAITE.COM

RINGKASAN EKSEKUTIF

LATAR BELAKANG DAN RUMUSAN MASALAH

Masih maraknya penghukuman konvensional yang bersifat punitif menimbulkan banyak persoalan baru dalam upaya penegakan hukum di Indonesia seperti residivisme, kondisi *overcrowding* di dalam Lembaga Pemasyarakatan dan belum terpenuhinya hak korban secara optimal. Dengan kondisi tersebut, penghukuman alternatif menjadi sebuah pendekatan yang dipertimbangkan untuk menjawab persoalan-persoalan tersebut di atas. Pendekatan penghukuman alternatif yang berkembang dan telah ditetapkan sebagai prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2020-2024 adalah pendekatan keadilan restoratif. Dengan berkembangnya praktik penerapan keadilan restoratif di Indonesia oleh lembaga penegak hukum, perlu dilakukan identifikasi sejauh mana penerimaan masyarakat Indonesia terhadap pendekatan keadilan restoratif.

Studi ini memiliki dua rumusan permasalahan, *pertama*, bagaimana sikap masyarakat terhadap penerapan keadilan restoratif di Indonesia dan *kedua*, memahami bagaimana bentuk keadilan restoratif yang dianggap tepat dan dapat diterapkan di Indonesia. Selanjutnya, hasil studi diharapkan menghasilkan *baseline* data yang dapat digunakan untuk menentukan strategi yang tepat guna mendukung percepatan pelaksanaan keadilan restoratif di Indonesia. Selain itu, studi ini berkontribusi untuk memberikan masukan bagi institusi penegak hukum tentang upaya implementasi keadilan restoratif dalam kerangka pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang baru dan peraturan pelaksanaannya. Terakhir, studi ini juga ditujukan sebagai dasar penentuan desain kampanye efektif untuk membangun kesadaran masyarakat dalam mendukung keadilan restoratif.

TINJAUAN LITERATUR

Studi ini disusun berdasarkan perkembangan riset keadilan restoratif, yang dihubungkan dengan situasi pembaruan hukum, keadilan, dan hak korban kejahatan secara umum. Sejumlah konsep dan teori keadilan, hukum, dan perlindungan korban dibahas secara mendalam sebagai dasar konseptual dalam kerangka membangun argumen tentang kebermanfaatan penggunaan keadilan restoratif secara global dan nasional, khususnya dalam Sistem Peradilan Indonesia.

Merujuk pada beragam konsep keadilan seperti keadilan retributif (Foucault, 1971 & Rammelink, 2003), keadilan utilitarian (Bentham, 1962), keadilan proporsionalitas (Hudson, 2003), dan keadilan rehabilitatif (Hamzah, 1993), ditemukan keterbatasan konseptual bahwa pemikiran keadilan tersebut belum menghadirkan perspektif korban, serta peran pelaku untuk memperbaiki hubungan sosial di masyarakat. Sebaliknya, cikal bakal keadilan restoratif di Indonesia sudah ada dan dilaksanakan dari masa ke masa. Praktik keadilan restoratif di Indonesia memiliki akar sosio-historis yang kuat, yang diperlihatkan dalam praktik-praktik hukum adat yang dilaksanakan di berbagai wilayah di Indonesia. Hukum adat memiliki sifat komunal dan kosmopolis serta berorientasi pada keseimbangan (Supomo, 1963 dan Zulva, 2010), merupakan nilai yang selaras dengan pendekatan keadilan restoratif.

Penelitian tentang sikap publik terhadap penghukuman di Indonesia, antara lain dilakukan oleh Kementerian Bappenas dan Pulse Lab tentang pemetaan sentimen penghukuman yang menjadi percakapan pada linimasa *Twitter* tahun 2018. Selain itu, terdapat penelitian Universitas Oxford pada tahun 2021 mengenai sikap masyarakat Indonesia terhadap hukuman mati yang mengidentifikasi kecenderungan ketidaksetujuan publik terhadap penghukuman mati dan melihat peluang bentuk penghukuman tersebut dapat dihapuskan pada masa mendatang.

Bagian akhir dari bab tinjauan literatur adalah ulasan mengenai posisi korban dalam sistem peradilan yang seringkali diabaikan. Pengabaian terhadap korban, disebabkan karena porsi perhatian terbesar dari peradilan tradisional adalah pada penghukuman bagi pelaku. Sementara itu, pendekatan keadilan restoratif justru mengedepankan upaya pemulihan korban, pemenuhan ganti rugi, dan mengupayakan permintaan maaf dari pelaku kepada korban. Keberagaman situasi korban kejahatan, termasuk korban kejahatan yang *indirect* dan *invisible* (Nadler & Rose, 2003; Strobl, 2010) seperti korban kejahatan korupsi (Meng & Friday, 2014) serta korban yang dipersalahkan sehingga mengalami viktimisasi berganda (Schafer, 1968 & Davies, dkk., 2017) seperti korban kejahatan perdagangan manusia, turut memengaruhi peluang penggunaan keadilan restoratif.

METODE

Studi ini menggunakan *mixed method* dengan menggabungkan dua pendekatan, yaitu kualitatif dan kuantitatif agar dapat menyajikan data dan pengetahuan yang lebih utuh mengenai fenomena yang terjadi. Pendekatan kualitatif, dilakukan dengan sejumlah kegiatan pengumpulan data melalui rangkaian *Focus Group Discussion* (FGD) yang dibagi dalam dua tahap. FGD pada tahap pertama bertujuan untuk mengetahui kondisi *existing* sebelum melakukan survei nasional. Adapun peserta FGD berjumlah 21 orang berasal dari perwakilan lembaga penegak hukum, kementerian, dan lembaga negara. Sedangkan peserta perwakilan kelompok masyarakat sipil dari berbagai kota dan bidang kerja berjumlah 28 orang. FGD pada tahap kedua, melibatkan peserta dari perwakilan lembaga legislasi, lembaga penegak hukum, kementerian, dan lembaga negara yang berjumlah 32 orang. Secara khusus, dilakukan FGD dengan mengundang narasumber pakar (ahli Penologi, Sosiologi, Antropologi, Hukum Pidana, Media, dan ahli Organisasi Keagamaan) untuk mengkonfirmasi hasil temuan data kuantitatif.

Pelaksanaan kegiatan pengumpulan data kuantitatif, dilakukan melalui survei dengan teknik wawancara terhadap 1.220 responden di 33 provinsi di seluruh Indonesia. Survei dilakukan dengan memperhatikan perbedaan demografis seperti jenis kelamin, usia, kelas sosial, wilayah urban-rural, dan etnis. Desain *sampling* dilakukan secara acak dengan estimasi *margin of error* kurang lebih 2.9% pada tingkat kepercayaan 95%.

TEMUAN KUNCI

a) Sikap Masyarakat terhadap Keadilan Restoratif

Secara umum kecenderungan gambaran sikap masyarakat masih mendukung pemberian penghukuman pemenjaraan (*retributif*) bagi pelaku tindak pidana. Namun pandangan masyarakat tersebut ketika ditelusuri lebih lanjut ternyata bersifat relatif atau tidak dikotomis. Kedua nilai keadilan (*restoratif* dan *retributif*) dapat diterima dan diyakini oleh individu secara bersamaan, tergantung pengalaman dan persepsinya terhadap tindak pidana serta situasi sosial tertentu. Keyakinan individu ini juga dibentuk oleh variabel-variabel dan keadaan-keadaan spesifik yang dijelaskan dalam

studi ini. Kapan individu menggunakan/mendukung keadilan restoratif atau retributif akan bergantung pada konteks spesifik.

Salah satu konteks spesifik yang ditemukan pada studi ini adalah bagaimana persepsi masyarakat terhadap pemenjaraan dan non-pemenjaraan. Mayoritas masyarakat (94.4%) setuju dengan pemenjaraan di mana dukungan dan persetujuan tersebut akan berkurang ketika masyarakat mengetahui adanya alternatif bentuk penghukuman (persetujuan terhadap pemenjaraan turun menjadi 50%) dan ketika korban mendapatkan ganti rugi (persetujuan terhadap pemenjaraan turun menjadi 46%). Sikap masyarakat yang cenderung punitif sejalan pula dengan temuan minimnya tingkat pengetahuan terhadap keadilan restoratif. Hampir 90% masyarakat belum pernah mendengar istilah keadilan restoratif dan retributif.

Rendahnya dukungan masyarakat terhadap keadilan restoratif dipengaruhi oleh tiga faktor utama, yaitu: pertama, karena adanya keterbatasan pengetahuan mengenai alternatif penghukuman. Masyarakat hanya mengetahui bahwa satu-satunya bentuk pemenuhan keadilan adalah dengan pemenjaraan. Ketika masyarakat diberi informasi adanya alternatif penghukuman selain pemenjaraan, 50% dari masyarakat bersedia dengan penghukuman selain penjara. Kemudian faktor kedua adalah keterbatasan pengetahuan mengenai situasi khusus korban dan pelaku yang turut berkontribusi dalam pembentukan sikap punitif publik. Masyarakat lebih fokus memberi perhatian mengenai bagaimana menghukum pelaku kejahatan, namun belum memperhatikan kebutuhan pemulihan korban. Faktor ketiga adalah nilai-nilai keadilan punitif yang masih dominan pada sebagian masyarakat.

Akan tetapi, meskipun tingkat pengetahuan masyarakat terhadap keadilan restoratif masih rendah, bukan berarti keadilan restoratif tidak memiliki peluang untuk terlaksana di Indonesia. Pendekatan keadilan restoratif memiliki padanan dengan lokalitas dan nilai-nilai tradisional masyarakat Indonesia, termasuk hukum adat yang berlaku di banyak wilayah nusantara dan menjadi pedoman perilaku dalam kurun waktu yang panjang. Nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat Indonesia yang menghargai keseimbangan, harmonisasi, serta kedamaian pada dasarnya merupakan akar dari keadilan restoratif (Supomo, 1963 dan Zulva, 2010). Selain itu, sebagian dari praktik-praktik hukum adat di Indonesia yang komunal dan berorientasi kosmos memungkinkan ketersediaan alternatif penghukuman (Supomo, 1963 dan Zulva, 2010). Praktik hukum adat di Indonesia mengutamakan keselarasan dan keharmonisan yang sejalan dengan nilai keadilan restoratif.

b) Bentuk Keadilan Restoratif yang dirasakan Tepat

Terdapat lima faktor utama yang memengaruhi pilihan individu terhadap bentuk keadilan. *Pertama*, terkait dengan pengetahuan hukum yang dimiliki individu. Pengetahuan masyarakat terhadap ragam alternatif penghukuman akan memengaruhi pilihan bentuk keadilan. *Kedua*, menyangkut UU/hukum yang dilanggar. Jenis tindak pidana tertentu seperti penghilangan nyawa, kekerasan seksual, korupsi, bandar perjudian, dan bandar narkoba merupakan tindak pidana yang menurut masyarakat tidak diselesaikan dengan pendekatan keadilan restoratif. *Ketiga*, terkait dengan pelaku kejahatan. Publik cenderung bersikap restoratif terhadap pelaku tindak pidana anak dan individu yang pertama kali melakukan tindak pidana. *Keempat*, menyangkut dengan korban. Usia dan jenis kelamin korban cenderung memengaruhi sikap

masyarakat untuk menggunakan keadilan restoratif. *Kelima*, aspek kerugian dari tindak pidana. Publik cenderung bersikap restoratif terhadap tindak pidana pencurian/penggelapan dengan kerugian di bawah Rp. 2.500.000 (dua juta lima ratus ribu rupiah).

Hasil survei mengidentifikasi kelompok tindak pidana yang dianggap *dapat diselesaikan* melalui keadilan restoratif yaitu: (1) tindak pidana pengguna narkoba, (2) tindak pidana pencurian dan penggelapan dengan nilai ekonomi kurang dari Rp. 2.500.000, (3) tindak pidana pencemaran nama baik, (4) tindak pidana KDRT, (5) tindak pidana penodaan agama, (6) tindak pidana penganiayaan dengan nilai kerugian fisik (bukan nyawa), (7) tindak pidana perjudian (pelaku perjudian), dan (8) tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Sementara kelompok tindak pidana yang dianggap *tidak dapat diselesaikan* melalui keadilan restoratif adalah: (1) tindak pidana menghilangkan nyawa (baik penganiayaan dan pembunuhan), (2) tindak pidana pelecehan seksual, (3) tindak pidana korupsi, (4) tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak dengan pelaku orang dewasa, dan (5) tindak pidana peredaran narkoba.

Studi ini mengidentifikasi bahwa menurut masyarakat, keadilan restoratif *dapat digunakan* pada kasus tindak pidana yang dilakukan oleh anak, pelaku kejahatan yang baru pertama kali melakukan tindak pidana (*first offender*), dan pelaku yang secara tulus menunjukkan rasa penyesalannya. Sementara keadilan restoratif *tidak dikehendaki* diterapkan pada pelaku dewasa, pelaku yang cakap dan mampu bertanggung jawab di muka hukum, pelaku berulang/residivisme, pada pelaku tindak pidana yang dipersepsikan berat, dengan kuantitas barang bukti tindak pidana yang dipersepsikan berat.

Keadaan korban turut memengaruhi kecenderungan publik terhadap pilihan keadilan. Tindak pidana dengan korban yang tidak terlihat, korban yang dianggap berpartisipasi, kejahatan tanpa korban, korban yang ditolak, atau korban yang didefinisikan sebagai bukan korban, dipersepsikan lebih ringan sehingga masyarakat cenderung memilih keadilan restoratif bagi pelaku kejahatan tersebut. Tindak pidana dengan korban yang terlihat jelas (*visible*) cenderung menyebabkan masyarakat memilih keadilan retributif (meskipun tindak pidananya ringan). Tindak pidana di mana korbannya tidak merasa sebagai korban (*designated victim*), pelaku cenderung mendapat penghukuman berdasarkan keadilan restoratif.

Di samping sifat pelaku dan korban, aspek lain yang turut menjadi pertimbangan publik dalam memilih bentuk dan nilai keadilan adalah sifat dari kejahatan itu sendiri. Studi ini menemukan bahwa sifat kejahatan akan berpengaruh pada bagaimana masyarakat memilih bentuk keadilan di mana ditemukan terdapat tiga pola pokok. *Pertama*, terhadap kejahatan yang bersifat ringan (*misdemeanour*), masyarakat lebih bersedia menggunakan keadilan restoratif. Sedangkan tindak pidana dengan sifat jahat yang melekat pada perbuatan tersebut dan sangat merugikan (*mala in se*) cenderung membuat masyarakat memilih keadilan retributif. *Kedua*, tindak pidana pencurian dengan nilai kurang dari 2,5 juta rupiah, walaupun memenuhi sifat *mala in se*, *mala prohibita*, dan adanya *criminal intent* dari pelaku, namun memiliki sifat kejahatan yang ringan (*misdemeanour*) sehingga publik cenderung menggunakan keadilan restoratif.

PRINSIP-PRINSIP KEADILAN RESTORATIF

Dalam studi ini ditemukan bahwa keadilan restoratif dapat diterima oleh masyarakat selama dilaksanakan dengan memperhatikan aspek-aspek perlindungan bagi korban, serta kewajiban bagi pelaku untuk pemenuhan hak korban. Dalam pelaksanaan kepentingan korban, prinsip “restoratif” dalam penghukuman harus memastikan:

- korban mendapat pendampingan untuk pemulihan;
- korban mendapatkan ganti rugi;
- korban diberi kesempatan mengungkapkan apa yang dirasakan; dan
- korban berkesempatan melihat pelaku ketika dalam pembinaan.

Sementara pelaksanaan keadilan restoratif dari sisi pelaku harus memperhatikan:

- pelaku bertanggung jawab;
- pelaku meminta maaf;
- pelaku mendapat dukungan dari keluarga;
- pelaku diterima kembali oleh masyarakat;
- pelaku memiliki harapan untuk masa depannya;
- pelaku mendapatkan dukungan dari masyarakat selama pembinaan; dan
- pelaku menyampaikan kepada korban alasan mereka melakukan kejahatan.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Secara umum studi ini menemukan adanya modalitas dan kecenderungan masyarakat Indonesia yang bersedia dan terbuka menggunakan keadilan restoratif, dalam kondisi sebagai berikut:

- Secara kuantitatif, angka penerimaan masyarakat Indonesia terhadap keadilan restoratif adalah 5,983 (dengan skala 1 untuk penerimaan penuh keadilan retributif s.d. 10 untuk penerimaan penuh keadilan restoratif). Artinya masyarakat Indonesia sudah memiliki kecenderungan menerima keadilan restoratif sebagai salah satu bentuk penghukuman alternatif yang dapat dilakukan di Indonesia. Temuan ini dapat dimaknai sebagai peluang untuk menerapkan keadilan restoratif yang lebih ajek di masa depan;
- Sikap publik terhadap keadilan restoratif **tidak dipengaruhi** oleh faktor sosiodemografis (meliputi aspek gender, usia, wilayah tinggal, pendidikan, profesi, dan pendapatan). Seluruh kelompok responden berdasarkan sosiodemografis tersebut pada prinsipnya menunjukkan tingkat penerimaan yang sama terhadap keadilan restoratif;
- Penerimaan masyarakat terhadap keadilan restoratif tidak bersifat dikotomis atau hitam putih (antara dua kutub nilai retributif dan restoratif), melainkan kedua nilai keadilan ini dapat dimiliki dalam diri seseorang secara bersamaan, yang penggunaannya bergantung pada konteks tertentu;
- Peluang dukungan masyarakat terhadap keadilan restoratif akan tergantung pada sejauh mana masyarakat menerima informasi secara utuh tentang nilai dari prinsip keadilan restoratif. Apabila masyarakat mendapat informasi dan pengetahuan bahwa hak korban kejahatan dan pemulihan pelaku kejahatan yang menjadi pokok dalam keadilan restoratif telah diimplementasikan dengan baik, maka peluang masyarakat bersedia mendukung pelaksanaan keadilan restoratif juga akan semakin tinggi.

Temuan studi yang memperlihatkan bahwa sikap masyarakat terhadap keadilan restoratif ditentukan oleh faktor jenis tindak pidana, kondisi pelaku, kondisi korban, serta adanya perbedaan pemahaman tentang konsep keadilan restoratif di kalangan

- Pemerintah memperkuat kerangka normatif keadilan restoratif sebagaimana telah diadopsi sebagai salah satu strategi perbaikan sistem peradilan pidana yang tertuang dalam RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020 -2024).
- Pemerintah melalui kelompok kerja keadilan restoratif yang melibatkan penegak hukum, kementerian, dan lembaga, diharapkan menyusun buku petunjuk pedoman pelaksanaan dan penanganan tindak pidana dengan pendekatan keadilan restoratif. Buku ini menjadi panduan dasar bagi pihak-pihak yang menangani tindak pidana dan kampanye tentang keadilan restoratif. Bagian dari buku pedoman antara lain terdiri dari:
 - definisi dan prinsip keadilan restoratif;
 - klasifikasi tindak pidana;
 - klasifikasi pelaku yang dapat diselesaikan melalui mekanisme keadilan restoratif;
 - klasifikasi korban yang dapat diselesaikan melalui mekanisme keadilan restoratif;
 - proses, prosedur dan mekanisme pelaksanaan keadilan restoratif;
 - strategi kampanye yang efektif dan sesuai kondisi masyarakat.
- Pemerintah melakukan sosialisasi mengenai keadilan restoratif kepada masyarakat. Upaya edukasi perlu dilakukan secara tepat sasaran, menjangkau seluruh lapisan masyarakat, sensitif terhadap keragaman nilai dan kultur masyarakat Indonesia, serta mengikutsertakan kelompok-kelompok rentan;
- Sosialisasi yang dilakukan pemerintah mengenai keadilan restoratif harus bersifat kolaboratif lintas penegak hukum, kementerian, dan lembaga;
- Pemerintah perlu menyusun rencana penerapan alternatif penghukuman di luar pemenjaraan seperti penerapan mekanisme pidana kerja sosial, pembayaran denda, dan praktik rehabilitasi medis dengan pendekatan kesehatan dalam merespons penyalahgunaan narkoba individual;
- Studi ini melihat peran strategis kelompok masyarakat sipil, untuk melakukan advokasi payung hukum mengenai penerapan keadilan restoratif, upaya sosialisasi dan edukasi hukum. Peran ini dapat mencegah pemahaman yang salah tentang keadilan restoratif, yang semata-mata hanya dimaknai sebagai penghentian perkara. Selain itu, kelompok masyarakat sipil juga dapat berperan penting dalam mempromosikan praktik-praktik baik dari pelaksanaan keadilan restoratif di berbagai tempat di tanah air, yang menjadi percontohan bagi wilayah lain.

STUDI SIKAP PUBLIK TERHADAP

Penerapan Keadilan Restoratif di Indonesia

Bappenas berkolaborasi dengan Departemen Kriminologi Universitas Indonesia, didukung oleh Australia Indonesia Partnership for Justice 2 (AIPJ2) melalui The Asia Foundation (TAF), melakukan studi tentang persepsi publik terhadap keadilan restoratif.

Studi ini bertujuan untuk mendapatkan pemahaman komprehensif mengenai basis persepsi dan penerimaan masyarakat terhadap keadilan restoratif.

Hasil studi ini diharapkan menjadi data dasar perihal sikap masyarakat terhadap keadilan restoratif, sehingga

dapat membantu perumusan strategi penerapan dan kampanye bagi perubahan paradigma masyarakat terhadap tujuan pemidanaan dari punitif menjadi restoratif.

