

## PERAN PEMBIMBING KEMASYARAKATAN DALAM PENERAPAN KEADILAN RESTORATIF BAGI PELAKU DEWASA (STUDI PERBANDINGAN DENGAN BELANDA)

**Margareta Dewi Lusiana, Surastini Fitriasih**

Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Indonesia

Email: margareta.dewi892@gmail.com, tinisy@ui.ac.id

### Abstrak

Tujuan pemidanaan di Indonesia saat ini masih belum dapat sepenuhnya meninggalkan paradigma retributif yang berorientasi pada pembalasan. Banyaknya peraturan perundang-undangan yang memuat aturan pidana dengan sanksi penjara membawa implikasi pada permasalahan *overcrowding* Lapas/Rutan. Guna menanggulangi hal tersebut pembaharuan hukum pidana Indonesia melalui penyusunan RUU KUHP memuat sebuah terobosan yaitu dirumuskannya tujuan pemidanaan di mana Keadilan Restoratif terdapat di dalamnya. Sejalan dengan hal tersebut, hadirnya alternatif pemidanaan dalam RUU KUHP membawa angin segar bagi masyarakat yang masih mengalami permasalahan klasik berupa *overcrowding* Lapas. Masyarakat dalam hal ini turut memiliki andil dalam mengatasi permasalahan *overcrowding* melalui optimalisasi tugas dan fungsi Pembimbing Masyarakat. Dalam RUU KUHP peran Pembimbing Masyarakat di Indonesia mengalami perluasan ruang lingkup menjadi mendekati praktik *probation service* di Belanda yang dinilai cukup berhasil dalam penerapan keadilan restoratif dan alternatif pidana. Untuk itu tulisan ini akan menggali peran Pembimbing Masyarakat dalam pelaksanaan keadilan restoratif bagi pelaku dewasa, sambil memaparkan perbandingannya dengan praktik *probation service* di Belanda. Metode yang digunakan untuk menjawab permasalahan dalam tulisan ini adalah metode penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Agar dapat dilaksanakan secara optimal, peran Pembimbing Masyarakat dalam pelaksanaan keadilan restoratif masih membutuhkan dukungan hukum positif sebagai pijakan.

**Kata Kunci:** pembimbing masyarakat; keadilan restoratif; pemidanaan

### Abstract

*The purpose of punishment in Indonesia is currently still unable to completely abandon the retributive paradigm that is oriented towards revenge. The number of laws and regulations that contain criminal rules with prison sanctions has implications for the problem of overcrowding in prisons/detention centers. In order to overcome this, the reform of Indonesian criminal law through the drafting of the Draft Criminal Code contains a breakthrough, namely the formulation of the purpose of punishment in which Restorative Justice is contained. In line with this,*

*the presence of an alternative punishment in the Draft Criminal Code has brought fresh air to corrections that are still experiencing the classic problem of prison overcrowding. Correctional institution in this case also have a hand in overcoming the problem of overcrowding through optimizing the duties and functions of Probation Officer. In the Draft Criminal Code, the role of Probation Officer in Indonesia has expanded its scope to approach the practice of probation service in the Netherlands, which is considered quite successful in the application of restorative justice and criminal alternatives. For this reason, this paper will explore the role of Probation Officer in the implementation of restorative justice for adult offenders, while describing its comparison with the practice of probation service in the Netherlands. The method used to answer the problems in this paper is a normative legal research method which is carried out by examining library materials or secondary data. In order to be carried out optimally, the role of Probation Officer in the implementation of restorative justice still requires positive legal support as a foothold.*

**Keywords:** *probation officer; restorative justice; punishment*

## **Pendahuluan**

Pemidanaan merupakan isu yang problematik karena pidana berkenaan dengan tindakan-tindakan yang harus dilakukan oleh negara dengan berlandaskan hukum agar tidak menjadi tindakan yang melanggar moral (Harkisnowo, 2003) Pidana memiliki konsekuensi yang kadang cukup berat bagi pelaku tindak pidana, karenanya diperlukan landasan, dasar maupun pembenaran mengapa negara harus menjatuhkan pidana. (Santoso, 2020) Berbagai teori dikemukakan untuk menjustifikasi penjatuhan pidana, di antaranya teori absolut/retributif, teori relatif/utilitarian serta teori gabungan. (Santoso, 2020) Namun demikian, hingga saat ini dalam hukum pidana Indonesia, belum nampak paradigma pemidanaan yang menjadi acuan penjatuhan pidana. (Irmawanti & Arief, 2021)

Saat ini dalam perkembangan hukum pidana terjadi pergeseran paradigma pemidanaan dari konsep *restitutif justice (criminal justice)* menuju konsep *restorative justice*. (Hariyanto & Pradnya Yustiawan, 2020) Pergeseran paradigma tersebut bukan merupakan hal yang baru dalam sistem pemasyarakatan. Konsep keadilan restoratif merupakan bentuk reintegrasi sosial sebagaimana yang dikenal sebagai sistem pemasyarakatan. Reintegrasi sosial sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh pemasyarakatan diwujudkan dalam terintegrasinya hubungan antara terpidana dan masyarakat. (Nurbaningsih, 2017) Keadilan restoratif merupakan sebuah konsep pemikiran yang merespon pengembangan sistem peradilan pidana dengan menitikberatkan pada kebutuhan melibatkan masyarakat dan korban yang dirasa tersisihkan dengan mekanisme yang bekerja pada sistem peradilan pidana yang ada saat ini. (Eva Achjani Zulfa dan Indriyanto Seno Adji, 2010) Melalui penerapan keadilan restoratif, diharapkan terbangun suatu penyelesaian yang mengakomodir kebutuhan para pihak melalui pemulihan korban, masyarakat, pelaku serta dapat mengurangi stigmatisasi bagi pelaku kejahatan.

Dalam kenyataannya konsep keadilan restoratif belum dapat diterapkan secara optimal. Pemidanaan dengan paradigma retributif tidak dapat serta merta ditinggalkan. Kondisi dalam masyarakat saat ini belum sepenuhnya beranjak dari pandangan bahwa penjatuhan pidana terhadap pelaku kejahatan bertujuan untuk memberikan pembalasan atau efek jera. Celaknya hal ini bukan hanya terjadi pada masyarakat awam. Para pihak yang terlibat dalam proses penjatuhan pidana pun sering kali belum menyadari sepenuhnya sifat hukum pidana sebagai alternatif terakhir atau "*ultimum remedium*." Kondisi ini didukung dengan keberadaan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang memuat sanksi pidana penjara sebagai primadona. Dalam Pasal 10 KUHP salah satu bentuk pidana pokok adalah pidana penjara. Jenis pidana ini menjadi jenis sanksi yang paling banyak diancamkan dalam KUHP, maupun undang-undang lainnya di luar KUHP yang mengatur tentang sanksi pidana, sehingga dapat diasumsikan saat ini dalam setiap putusan hakim masih mengutamakan pidana penjara dalam amar putusannya (Napitupulu, Novian, & Eddyono, 2018).

Begitu banyaknya peraturan perundang-undangan yang memuat aturan pidana dengan ancaman sanksi penjara membawa implikasi pada para pelanggar hukum yang seolah diarahkan untuk ditempatkan di dalam Lapas/Rutan. Padahal penggunaan pidana penjara dalam upaya penanggulangan tindak pidana tidak selalu membawa hasil yang memuaskan. Salah satu dampak yang ditimbulkan adalah munculnya permasalahan *overcrowding*. *Overcrowding* merupakan kondisi meningkatnya pertumbuhan jumlah narapidana serta tahanan tanpa diikuti penambahan ruang dan daya tampung hunian yang optimal pada setiap Rutan dan Lapas, sehingga mengakibatkan jumlah penghuni melebihi kapasitas hunian yang tersedia (Republik Indonesia, 2017).

Sejalan dengan tujuan penyelenggaraan sistem pemasyarakatan, dalam Pasal 2 UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan (UU Pemasyarakatan) ditegaskan Lapas/Rutan seyogyanya bukan hanya ditujukan sebagai tempat penampungan para pelaku tindak pidana. Lebih jauh dari itu, Lapas dan Rutan merupakan tempat pembinaan dan reintegrasi sosial warga binaan secara sehat agar setelah memperbaiki diri dapat kembali menjadi anggota masyarakat yang baik dan bertanggung jawab. Kondisi ini akan sulit dicapai apabila Lapas dan Rutan masih dihadapkan pada permasalahan *overcrowding*, yang dapat mengakibatkan tidak terpenuhinya hak tahanan dan narapidana, kesulitan menjaga ketertiban dan keamanan, besarnya beban biaya negara dalam pengelolaan Rutan dan Lapas, serta tidak tercapainya tujuan pemasyarakatan (Latifah, 2019).

Penanganan *overcrowding* membutuhkan arah baru kebijakan yang komprehensif dalam pembangunan hukum pidana dan sistem peradilan pidana. Besarnya perhatian global terhadap *overcrowding* menyebabkan permasalahan ini menjadi salah satu fokus dari Kongres tentang Pencegahan Kejahatan dan Peradilan Pidana yang diselenggarakan di Salvador, Brasil pada tahun 2010 yang mengusung tema "Strategi dan Praktik Terbaik terhadap Kepadatan di Lembaga Pemasyarakatan." Kegiatan tersebut menghasilkan serangkaian kesimpulan dan rekomendasi. Salah satunya yang relevan dengan tulisan ini adalah pelaksanaan peninjauan, evaluasi, dan pembaruan kebijakan,

undang-undang dan penerapannya untuk memastikan pengembangan strategi peradilan pidana yang komprehensif yang harus mencakup pengurangan pemberian pidana dan meningkatkan penggunaan alternatif pidana Lapas/Rutan, termasuk program-program keadilan restoratif (Republik Indonesia, 2017).

Keadilan restoratif di Indonesia pada awalnya identik dengan penyelesaian perkara pidana di luar sidang seperti diversifikasi dalam pelaksanaan peradilan pidana anak. Seiring perkembangan terdapat upaya memperluas cakupan agar keadilan restoratif dapat diterapkan untuk pelaku dewasa dan berbagai tindak pidana lainnya. Penerapan keadilan restoratif tidak dapat dimaknai secara sempit hanya sebagai penyelesaian perkara di luar sidang. Penyelesaian perkara pidana dengan keadilan restoratif pada dasarnya berfokus pada upaya mentransformasikan kesalahan pelaku pada upaya perbaikan hubungan antara para pihak yang terkait dengan peristiwa kejahatan. Menurut *Handbook on Restorative Justice Programmes United Nations Publication* (2006), dalam pelaksanaan keadilan restoratif kegiatan yang dilakukan harus didasarkan pada sejumlah asumsi yaitu : (Zulfa, 2009)

- a) Tanggapan atas kejahatan yang harus diperbaiki sebagai ganti atas kerugian yang diderita oleh korban;
- b) Pelaku harus diarahkan untuk memahami bahwa perbuatan mereka tidak dapat diterima dan perbuatan kejahatan tersebut membawa konsekuensi nyata bagi korban maupun masyarakat;
- c) Pelaku dapat dan harus menerima tanggung jawab atas perbuatannya;
- d) Korban harus mendapatkan kesempatan untuk dapat menyatakan keinginannya serta turut terlibat dalam menentukan langkah terbaik yang dapat dilakukan pelaku dalam memperbaiki kerusakan yang ditimbulkan oleh perbuatannya;
- e) Masyarakat diharapkan diikuti sertakan dalam prosesnya

Keadilan restoratif dapat ditemukan baik dalam tahapan pra adjudikasi, adjudikasi, maupun purna adjudikasi. Dalam tahapan adjudikasi, paradigma keadilan restoratif membuka wacana baru bagi hakim dalam membuat putusan termasuk mengalihkan jenis pemidanaan. Adapun dalam tahapan purna adjudikasi, penerapan keadilan restoratif dapat dilakukan dengan mengadakan pertemuan antara pelaku dan korban di penjara dengan tujuan para pihak dapat bertemu, menyampaikan keinginan masing-masing yang belum dapat disampaikan sepanjang proses persidangan berlangsung. Pertemuan ini diharapkan membantu pemulihan para pihak (Zulfa, 2009).

Perkembangan baru yang cukup signifikan terkait keadilan restoratif dan alternatif pemidanaan bagi pelaku dewasa di Indonesia adalah ketika RUU KUHP disahkan. Perkembangan dalam pembaruan hukum pidana pada RUU KUHP menunjukkan adanya pergeseran tujuan pemidanaan dari pendekatan keadilan retributif yang menitikberatkan pada pembalasan pada tujuan pemidanaan lain termasuk *restoratif justice* sebagaimana dalam rumusan Pasal 51 RUU KUHP yaitu bahwa Pemidanaan bertujuan:

- a. mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi perlindungan dan pengayoman masyarakat; (pencegahan)

- b. memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan dan pembimbingan agar menjadi orang yang baik dan berguna; (pemasyarakatan atau rehabilitasi)
- c. menyelesaikan konflik yang ditimbulkan akibat tindak pidana, memulihkan keseimbangan (restoratif), serta mendatangkan rasa aman dan damai dalam masyarakat;
- d. menumbuhkan rasa penyesalan dan membebaskan rasa bersalah pada terpidana

Rumusan di atas terutama Pasal 51 huruf (c) menunjukkan dianutnya *restorative justice* dalam tujuan pemidanaan oleh RUU KUHP. Hal ini terlihat dari adanya tujuan penyelesaian konflik dan pemulihan keseimbangan dalam melakukan pemidanaan. Menumbuhkan rasa penyesalan terpidana apabila ditinjau dari sudut pandang kriminologi merupakan bagian dari *reintegrative shaming*, sebagaimana yang dimaksud oleh John Braithwaite. *Restorative Justice* memulihkan hubungan antara para 'pemangku kepentingan' yang tercapai melalui proses *reintegrative shaming* di mana pelaku menerima tanggung jawab untuk tindakan mereka (malu) dan berusaha menebus kesalahan (reintegrasi) kepada korban dan juga masyarakat (Fox, 2009).

Di samping hadirnya rumusan tentang tujuan pemidanaan, pergeseran paradigma pemidanaan terlihat dari adanya ketentuan tentang pedoman pemidanaan serta diperkenalkannya jenis pidana baru. Pedoman pemidanaan yang diatur dalam Pasal 54 RUU KUHP mengindikasikan perkembangan menuju arah individualisasi pemidanaan yaitu hakim ketika akan menjatuhkan pidana wajib mempertimbangkan sejumlah unsur yang bukan hanya berkaitan dengan pembuktian unsur dakwaan tetapi juga memuat pertimbangan-pertimbangan terkait kondisi dari terdakwa, korban dan masyarakat. Pidana alternatif dalam RUU KUHP yang belum dikenal dalam KUHP yang berlaku di Indonesia saat ini, berupa pidana pengawasan (Pasal 75 RUU KUHP) dan pidana kerja sosial (Pasal 85 RUU KUHP).

Pelaksanaan keadilan restoratif merupakan upaya untuk mereformasi *criminal justice system* (sistem peradilan pidana) yang masih mengedepankan pidana penjara. Pergeseran paradigma pemidanaan retributif menuju *restoratif justice* dengan hadirnya sejumlah peraturan yang menerapkan prinsip *restoratif justice* patut diapresiasi. Meskipun demikian, peran dari komponen-komponen yang bekerja dalam sistem peradilan pidana sangat dibutuhkan sebagai pihak yang berproses dalam upaya penanggulangan kejahatan.

Sistem peradilan pidana digambarkan sebagai suatu sistem yang bertujuan "menanggulangi kejahatan", salah satu usaha masyarakat untuk mengendalikan kejahatan tetap berada dalam batas-batas toleransi yang dapat diterimanya. (Reksodiputro, 2020) Dengan menggunakan persepsi sistem, keterlibatan berbagai badan penegak hukum dengan fungsi yang berbeda-beda namun memiliki kesamaan tujuan. (Waskito, 2018) Lembaga-lembaga penegak hukum yang merupakan subsistem peradilan pidana bekerja dalam suatu sistem yang terintegrasi dimulai dari subsistem penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian, penuntutan yang dilakukan oleh kejaksaan, pemeriksaan persidangan oleh pengadilan dan pelaksanaan pidana yang dilakukan oleh

pemasyarakatan. Adapun dalam tulisan ini komponen yang akan menjadi pokok pembahasan adalah peran dari (lembaga) pemasyarakatan.

Selama ini pemasyarakatan dikenal sebagai komponen dalam sistem peradilan pidana yang kehadirannya baru terasa usai proses penjatuhan pidana di pengadilan. Hal ini tidak mengherankan mengingat bagi sebagian besar orang, hal pertama yang terpikirkan ketika berbicara tentang pemasyarakatan adalah Lembaga Pemasyarakatan (Lapas). Padahal Lapas hanyalah salah satu lembaga dalam sistem pemasyarakatan Indonesia yang berada di bawah naungan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM RI. Sebagai bagian dari sistem peradilan pidana, pemasyarakatan adalah instansi yang melakukan pemenuhan dan perlindungan hak-hak asasi tersangka, terdakwa dan terpidana. (Pemasyarakatan & Sulhin, 2011) Menurut Richard Snarr, sistem pemasyarakatan mencakup kegiatan pada ranah penahanan pelaku, mendampingi mantan narapidana dalam bekerja dan mendapatkan pendidikan di masyarakat, hingga menyediakan pendampingan bagi korban. (Nurbaningsih, 2017) Bila melihat cakupan sistem pemasyarakatan yang dikemukakan oleh Richard Snarr, maka tugas pemasyarakatan tidak cukup hanya dilaksanakan oleh Lapas.

Dalam sistem pemasyarakatan Indonesia dikenal pula lembaga-lembaga lain yang memiliki fungsi yang tidak kalah penting dari Lapas, salah satunya yaitu Balai Pemasyarakatan (Bapas). Bapas melalui Pembimbing Kemasyarakatan bertugas melaksanakan pembimbingan, pendampingan, pengawasan, serta pembuatan penelitian kemasyarakatan (Litmas) bagi narapidana dan juga anak berhadapan dengan hukum. Melalui kehadiran lembaga ini, pemasyarakatan yang selama ini dikenal sebagai muara akhir dari sistem peradilan pidana menjadi memiliki ruang lingkup tugas mulai dari tahapan pra ajudikasi, ajudikasi sampai dengan purna ajudikasi. Saat ini eksistensi Pembimbing Kemasyarakatan dirasakan dalam hal penanganan perkara anak dalam UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (UU SPPA). UU SPPA mewajibkan pendampingan oleh Pembimbing Kemasyarakatan untuk anak selama menjalani proses peradilan baik di tingkat kepolisian, kejaksaan, maupun pengadilan. Rekomendasi penelitian kemasyarakatan yang disusun oleh Pembimbing Kemasyarakatan juga wajib dipertimbangkan oleh hakim ketika memutus perkara anak yang berkonflik dengan hukum.

Optimalisasi peran Pembimbing Kemasyarakatan yang bersinergi dengan aparat penegak hukum lain dalam sistem peradilan pidana memiliki andil yang patut diperhitungkan dalam implementasi keadilan restoratif serta pidana alternatif bagi pelaku dewasa sebagai upaya menanggulangi permasalahan *overcrowding* Lapas. Indonesia dapat berkaca pada keberhasilan Belanda dalam mengurangi tingkat hunian Lapas hingga dilakukan penutupan beberapa Lapas karena tidak ada penghuninya. (Indonesia, 2017) Populasi penjara sangat kecil sebagai akibat penyelesaian perkara di luar pengadilan, penerapan denda sebagai ganti pidana perampasan kemerdekaan, serta penerapan pidana bersyarat secara maksimal. (Nurbaningsih, 2015) Di Belanda petugas yang menjalankan tugas dalam merekomendasikan sanksi yang relevan bagi pelaku kejahatan dewasa dan pengawasan pelaksanaan pidana termasuk pidana alternatif

serupa dengan Pembimbing Kemasyarakatan di Indonesia. Petugas yang tersebut dikenal sebagai *Probation Officer*. Ruang lingkup tugas *Probation Officer* di Belanda meliputi hal-hal sebagai berikut: (Bosker, Witteman, & Hermanns, 2013)

*“... an advice about the sanction (only in pre-sentence reports) and when relevant about the conditions for a suspended sentence or supervised release from prison (for example, a treatment program or the prohibition to use alcohol or drugs), instructions about what the offender must or may not do, interventions for control such as electronic monitoring, the intensity of supervision, goals describing the desired behavioral change or change of circumstances of the offender, the criminogenic needs that must be changed, and the programs (including treatment and support) that are supposed to realize the change.”*

Pemasyarakatan yang sering kali mendapatkan keluaran permasalahan *overcrowding* dalam sistem peradilan pidana di Indonesia belum mendapat perhatian sebanyak lembaga lainnya seperti kepolisian, kejaksaan, serta pengadilan. Oleh karena itu tidaklah mengherankan bila komponen-komponen yang bekerja di dalamnya masih terdengar asing bagi sebagian orang seperti contohnya bagaimana masyarakat masih sulit membedakan Bapas dengan Lapas. Termasuk publik masih asing terkait peran Pembimbing Kemasyarakatan. Kehadiran dan peran Pembimbing Kemasyarakatan dalam sistem peradilan pidana baru dirasakan oleh pihak-pihak atau *stakeholder* yang membutuhkan rekomendasi penelitian kemasyarakatan seperti petugas lapas, aparat penegak hukum dalam tindak pidana oleh pelaku anak, ataupun klien pemasyarakatan yang sedang mengajukan program reintegrasi tertentu. Hal ini tidak terlepas dari masih belum memadainya hukum positif dalam memberikan payung hukum terkait optimalisasi peran Pembimbing Kemasyarakatan. Padahal pemasyarakatan melalui Pembimbing Kemasyarakatan memiliki potensi dalam mendukung pergeseran paradigma pemidanaan dari yang berorientasi pada pembalasan dan pemberian efek jera menuju pemidanaan dengan pendekatan pemulihan serta reintegrasi sosial seperti praktik serupa yang dinilai cukup berhasil di Belanda.

Wacana yang bergulir terkait pengesahan RUU KUHP dalam waktu yang tidak terlalu lama lagi untuk menggantikan KUHP Indonesia yang saat ini berlaku, menjadi momentum yang baik untuk menggali potensi dari para aparat penegak hukum yang ada dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Hadirnya regulasi yang baru membawa kesempatan bagi pemasyarakatan untuk semakin mengoptimalkan personil di dalamnya termasuk peran para Pembimbing Kemasyarakatan dalam mendukung implementasi keadilan restoratif serta alternatif pemidanaan guna mengurangi berbagai permasalahan yang ada dalam sistem peradilan pidana Indonesia, utamanya adalah terkait *overcrowding*.

Berlatar belakang uraian di atas, tulisan ini akan menggali lebih dalam peran pembimbing pemasyarakatan dalam penerapan keadilan restoratif dan alternatif pemidanaan bagi pelaku dewasa dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Kajian terkait peran Pembimbing Kemasyarakatan dalam penerapan keadilan restoratif di Indonesia sudah banyak dilaksanakan. Meskipun demikian, tulisan yang membahas

secara spesifik peran Pembimbing Kemasyarakatan dalam penerapan keadilan restoratif bagi pelaku dewasa masih belum ditemukan karena tulisan yang ada sebelumnya masih berfokus pada penyelesaian perkara pidana dalam sistem peradilan pidana anak.

Tulisan ini akan mengedepankan pembahasan tentang peran dan potensi dari Pembimbing Kemasyarakatan dalam sistem peradilan pidana yang belum terlalu mendapat perhatian meskipun kehadirannya ada pada hampir setiap tahapan baik pra ajudikasi, ajudikasi, maupun purna ajudikasi. Guna memberikan gambaran yang lebih komprehensif, tulisan ini memuat pula praktek petugas serupa (*Probation Officer*) di negara Belanda sebagai pembanding yang dinilai cukup berhasil menerapkan penyelesaian perkara di luar pengadilan dan praktik pidana alternatif.

## Metode Penelitian

### 1. Pendekatan

Untuk menjawab permasalahan dalam tulisan ini digunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian dengan pendekatan yuridis normatif yang dimaksud, yaitu metode pendekatan dengan mempergunakan kaidah-kaidah hukum serta mengutamakan penelitian kepustakaan bersifat kajian pustaka atau *library research* (Sri Mamudji dan Hang Rahadjo, 2005).

### 2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan studi dokumen, yaitu pengumpulan data sekunder berupa bahan – bahan hukum primer, sekunder dan tersier berupa:

#### a) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat masalah yang akan diteliti terdiri dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; Kitab Undang-Undang Hukum Pidana; Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan; Undang-Undang No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak; Peraturan Pemerintah No 31 Tahun 1999 Tentang Pembinaan dan Pembimbingan Narapidana dan Klien Pemasyarakatan; Permenpan-RB Nomor 22 Tahun 2016, TLN No. 1716 Tahun 2016 Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara-Reformasi Birokrasi tentang Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan; serta Peraturan pelaksana lain terkait Pembimbing Kemasyarakatan dan implementasi keadilan restoratif.

#### b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Penulis akan meneliti buku-buku ilmiah hasil karya dikalangan hukum yang ada relevansinya dengan masalah-masalah yang akan diteliti

#### c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus hukum, media massa dan internet

### 3. Metode Analisa Data

Metode yang digunakan untuk menganalisis data dalam penelitian ini adalah normatif kualitatif. Normatif berarti penelitian didasarkan pada asas-asas hukum serta norma-norma hukum. Kualitatif berarti penelitian dilakukan dengan mempelajari dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, literatur-literatur dan tulisan-tulisan ilmiah yang berhubungan dengan objek penelitian, kemudian dianalisis.

## Hasil dan Pembahasan

### 1. Perbandingan Pelaksanaan Tugas Pembimbing Kemasyarakatan Kemasyarakatan Dalam Penanganan Pelaku Tindak Pidana Dewasa Indonesia Dengan Negara Belanda

Petugas yang melaksanakan tugas serupa dengan Pembimbing Kemasyarakatan di Belanda dikenal sebagai *Probation Officer*. Terdapat beberapa aspek yang ingin dibandingkan terkait pelaksanaan tugas Pembimbing Kemasyarakatan dan *Probation Officer* yaitu pertama terkait kelembagaan dan status kepegawaian, serta kedua terkait tugas dan fungsi.

#### 1) Perbandingan Kelembagaan dan Status Kepegawaian

##### a) Kelembagaan dan Status Kepegawaian Pembimbing Kemasyarakatan di Indonesia

Di Indonesia, Pembimbing Kemasyarakatan yang berada di bawah naungan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM. Para petugas kemasyarakatan pada umumnya ditempatkan di unit pelayanan teknis yang tersebar di berbagai wilayah di Indonesia yang bernama Balai Pemasyarakatan atau yang dikenal sebagai Bapas. Berdasarkan Permenpan RB No. 22 Tahun 2016 Tentang Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan Pembimbing Kemasyarakatan merupakan jabatan fungsional yang mempunyai ruang lingkup tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak untuk melakukan kegiatan di bidang bimbingan kemasyarakatan. Bahwa status kepegawaian Pembimbing Kemasyarakatan sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 6 Permenpan RB No. 22 Tahun 2016 adalah pegawai negeri sipil.

Berdasarkan data dari Sistem Data Base Pemasyarakatan (SDP Pemasyarakatan) jumlah Pembimbing Kemasyarakatan di Indonesia hingga bulan Maret 2021 sebanyak 2.416 (dua ribu empat ratus enam belas) orang. Dengan perbandingan jumlah narapidana dan tahanan di lapas dan rutan di seluruh Indonesia yang menjadi klien pemasyarakatan mencapai 255.417 (dua ratus lima puluh lima ribu empat ratus tujuh belas) orang. Untuk menjadi Pembimbing Kemasyarakatan, latar belakang pendidikan yang dibutuhkan adalah setidaknya setingkat Strata-1 dengan program studi terbanyak berasal dari fakultas hukum, psikologi dan sosiologi.

##### b) Kelembagaan dan Status Kepegawaian *Probation Officer* di Belanda

Berbeda dengan Indonesia, *probation system* di Belanda berdiri dengan prakarsa privat yaitu sejumlah asosiasi (termasuk asosiasi keagamaan), yang semuanya berfokus pada tiga tugas utama yaitu untuk *probation service*, *the provision of social enquiry reports* (di Indonesia serupa dengan penelitian kemasyarakatan), dan jasa *provision of aftercare*. (Tak, 1999) Para sukarelawan asosiasi berusaha memerangi ancaman kerusakan moral yang timbul dari kondisi yang menyedihkan di penjara dengan kunjungan, pemberian pendidikan, pengajaran keagamaan, dan penyediaan buku.

Organisasi penyedia jasa *probation service* di Belanda memiliki struktur yang unik. Terdapat 3 (tiga) organisasi yang melaksanakan tugas *probation* untuk orang dewasa. ketiga organisasi tersebut antara lain : (De Kok, Tigges, & Van Kalmthout, 2020)

a) *Dutch Probation Foundation (RN)*

*The Probation Foundation* adalah organisasi swasta yang memiliki sekitar 2000 karyawan di lima wilayah yang dipimpin oleh lima direktur regional. Organisasi ini adalah yang terbesar dibandingkan tiga organisasi *probation* lain dan menerima sekitar 60% dari anggaran *Ministry of Justice and Safety* Belanda. Bersama dengan sistem peradilan, polisi, pemerintah kota dan sistem kepenjaraaan, *Probation Foundation* berupaya untuk mencegah pelaku melakukan pelanggaran hukum kembali. *The Probation Foundation* bermaksud sebanyak mungkin mengendalikan risiko dan mendorong pelaku untuk berubah perilakunya.

b) *Probation Service for addicted offenders (“SVG/Verslavingsreclassering”)*

*The Addiction Probation Service (SVG)* menyediakan layanan *Probation* dengan perawatan (*forensic*). SVG berupaya untuk melakukan reintegrasi orang-orang yang pernah terlibat dengan otoritas peradilan dan dihadapkan dengan masalah kecanduan dan/atau masalah kejiwaan. Dalam kerangka peradilan pidana, pelaku dipantau dan dibimbing dengan hati-hati yang diarahkan pada pemulihan sehingga mereka dapat mengatur kembali kehidupan mereka dan tidak melakukan pelanggaran kembali. Pelanggar yang menjadi SVG biasanya juga memiliki masalah di bidang kehidupan lain, seperti keuangan, perumahan dan masalah aktivitas harian. Dalam banyak kasus, kombinasi masalah ini adalah penyebab yang mendasarinya perilaku penyimpangan.

c) *Salvation Army Probation Service (Leger des Heils reclassering)*

LJ&R memainkan peran kunci dalam mendukung peran pemerintah dalam mengurangi angka residivisme di Belanda. Untuk mencapai tujuan tersebut, LJ&R menggunakan metode pemberian saran, pengawasan, konseling dan jika perlu intervensi perilaku, layanan *after care* dan dukungan dalam pelaksanaan resosialisasi. Kelompok sasaran utama LJ&R adalah '*weaker members of society*'. Kelompok ini termasuk misalnya tunawisma, pelanggar residivis dan orang-orang dengan masalah kejiwaan

yang serius. Karena kelompok sasaran ini seringkali sulit dijangkau, LJ&R menggunakan metode '*assertive outreach*' sebagai cara kerjanya.

Hingga tahun 2019, jumlah total petugas *Probation Officer* dari ketiga organisasi di atas sebanyak 2.147 orang. Semua petugas *Probation Officer* merupakan tenaga profesional, yang memiliki pendidikan dalam bidang pekerjaan sosial. Latar belakang pendidikan petugas *Probation Officer* adalah tingkat sarjana, dengan program studi terbanyak berasal dari program studi profesional sosial forensik, pekerjaan dan layanan sosial, layanan hukum sosial, kriminologi. Selain ketiga organisasi di atas, kegiatan *probation service* bagi pelaku yang berusia di bawah 18 tahun dilaksanakan oleh *Child Care and Protection Board*. (De Kok et al., 2020)

Setelah melihat paparan dalam uraian di atas, secara garis besar terlihat bahwa lembaga dan status kepegawaian Pembimbing Kemasyarakatan di Indonesia berbeda dengan *Probation Officer* di Belanda. Pembimbing Kemasyarakatan di Bapas yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil (PNS) dan berada di bawah naungan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Sedangkan petugas *Probation Officer* di Belanda adalah staf dari penyedia layanan *probation service*. Pelaksanaan *probation service* dilaksanakan oleh sektor privat, berbeda dengan di Indonesia yang memasukan layanan *probation service* menjadi bagian internal sebuah kementerian.

Perbedaan lainnya adalah bahwa di Belanda pelaksana tugas probation bagi klien anak dan dewasa dilaksanakan oleh lembaga yang berbeda. Kegiatan *probation service* termasuk pembuatan Litmas bagi pelaku yang berusia di bawah 18 tahun dilaksanakan oleh *Child Care and Protection Board*, sementara di Indonesia tidak ada pemisahan instansi untuk menangani klien anak dan dewasa. Kedua jenis klien tersebut ditangani oleh Pembimbing Kemasyarakatan yang berada di Bapas.

Berdasarkan informasi dalam literatur yang ada bahwa pelaksanaan jasa *probation service* di Belanda dilaksanakan dalam rangka penghematan anggaran dan efisiensi. Meskipun Ministry of Justice di Belanda memberikan anggaran kepada yayasan dan organisasi swasta penyedia layanan *probation service*, namun dengan dilaksanakannya layanan *probation service* oleh sektor swasta maka membuka peluang bagi masyarakat umum untuk turut berpartisipasi dalam penyediaan layanan kepada klien *probation service*.

Layanan *probation service* di Indonesia hingga saat ini masih menjadi bagian dari pelayanan yang publik yang diselenggarakan terpusat oleh negara. Belum terdapat sektor swasta yang melaksanakan layanan serupa. Keberadaan Pembimbing Kemasyarakatan sebagai bagian dari sebuah instansi kementerian memiliki kelebihan terutama terkait kemudahan dalam berkoordinasi dengan instansi pemerintah lain seperti Lapas yang juga sama-

sama berada di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM. Meskipun demikian, Indonesia dapat pula belajar dari keberhasilan Belanda dalam melibatkan peran swasta dalam pelaksanaan Probation Service melalui mekanisme kerja sama.

## 2) Perbandingan Tugas dan Fungsi

### a) Tugas dan Fungsi Pembimbing Kemasyarakatan Indonesia

Tugas dan fungsi dari Bapas dilaksanakan utamanya oleh para Pembimbing Kemasyarakatan yang berpedoman pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016 tentang Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan (PermenPAN-PB No. 22 Tahun 2016). Sebagaimana definisi yang dimuat dalam Pasal 1 angka 7 Permenpan-RB No. 22 Tahun 2016 bahwa Pembimbing Kemasyarakatan memiliki tugas, tanggung jawab, dan wewenang untuk melaksanakan kegiatan di bidang bimbingan kemasyarakatan. Adapun yang dimaksud dengan bimbingan kemasyarakatan terdiri dari kegiatan:

#### 1) Penelitian kemasyarakatan

Kegiatan penelitian untuk mengetahui latar belakang kehidupan warga binaan pemasyarakatan yang dilaksanakan oleh Pembimbing Kemasyarakatan

#### 2) Pendampingan

Upaya yang dilakukan Pembimbing Kemasyarakatan dalam membantu klien untuk mengatasi permasalahan yang dihadapinya sehingga klien dapat mengatasi permasalahan tersebut dan mencapai perubahan hidup ke arah yang lebih baik.

#### 3) Pembimbingan

Pemberian tuntunan untuk meningkatkan kualitas ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, intelektual, sikap dan perilaku, profesionalisme, kesehatan jasmani dan rohani klien pemasyarakatan.

#### 4) Pengawasan

Kegiatan pengamatan dan penilaian terhadap pelaksanaan program layanan, pembinaan dan pembimbingan warga binaan pemasyarakatan berdasarkan rekomendasi laporan penelitian kemasyarakatan/penetapan/putusan hakim

#### 5) Sidang Tim Pengamat Pemasyarakatan

Kegiatan yang dilakukan oleh tim pengamat pemasyarakatan untuk memberikan saran dan rekomendasi mengenai penyelenggaraan pemasyarakatan.

Dalam hukum positif saat ini, terdapat perbedaan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Pembimbing Kemasyarakatan ketika menangani pelaku kejahatan dewasa dengan anak. Dalam menangani perkara kejahatan oleh anak mengacu pada UU SPPA, Pembimbing Kemasyarakatan melakukan pendampingan dalam hampir setiap tahapan peradilan pidana baik ditingkat Kepolisian, Kejaksaan, maupun Pengadilan. UU SPPA mewajibkan pendampingan

Pembimbing Kemasyarakatan bagi anak pelaku. Termasuk juga terkait pembuatan Litmas. Rekomendasi dalam Litmas pada saat penyelesaian perkara anak menjadi sesuatu yang wajib untuk dipertimbangkan para pihak termasuk hakim untuk menentukan keputusan terbaik yang akan diberikan kepada anak. Demikian pula pada saat persidangan, hakim wajib mempertimbangkan laporan hasil penelitian kemasyarakatan yang dihimpun oleh Pembimbing Kemasyarakatan mengenai data pribadi maupun keluarga dari anak yang bersangkutan. Tidak dipertimbangkannya Litmas dalam putusan hakim mengakibatkan putusan hakim batal demi hukum.

Berbeda dengan penanganan perkara anak, kehadiran Pembimbing Kemasyarakatan bagi pelaku tindak pidana dewasa lebih dirasakan eksistensinya ketika telah dilaksanakan penjatuhan pidana oleh hakim. Pelaku dewasa tidak disyaratkan untuk diberikan pendampingan oleh Pembimbing Kemasyarakatan. Belum ada kewajiban untuk melaksanakan pembuatan Litmas untuk tersangka dewasa meskipun ketentuan mengenai hal tersebut telah dimuat dalam Pasal 38 ayat (4) PP 31 Tahun 1999. Dikarena belum ditetapkan sebagai suatu keharusan oleh hukum positif maka pelaksanaannya belum efektif.

Oleh karena Pembimbing Kemasyarakatan lebih banyak menangani pelaku dewasa yang telah dijatuhi pidana, maka ruang lingkup tugas bagi klien dewasa disesuaikan dengan jenis pidana yang paling sering dijatuhkan oleh hakim yaitu pidana penjara. Pembimbing Kemasyarakatan berperan membuat Litmas untuk pelaksanaan program pembinaan dan reintegrasi sosial warga binaan. Selain membuat Litmas Pembimbing Kemasyarakatan turut melaksanakan pengawasan dan pembimbingan dalam program pembinaan narapidana di Lapas serta pembimbingan bagi narapidana yang sedang melaksanakan program reintegrasi sosial sesuai dengan rekomendasi di dalam Litmas yang dibuatnya.

b) Tugas dan Fungsi Petugas *Probation Officer* di Belanda

Dasar legislatif untuk layanan *probation service* di Belanda ditetapkan di the 1995 Probation and AfterCare Regulation (yang biasa disebut ‘Probation Regulation’ atau ‘*Reclasseringsregeling*’), demikian pula dalam sejumlah pasal di KUHP dan KUHAP Belanda mengatur jenis sanksi dan tindakan yang melibatkan layanan probation service, seperti layanan masyarakat, pidana percobaan, dan pembebasan bersyarat Pada tahun 2005, ketentuan terpisah disusun, yaitu the Probation Implementation Regulations (*Uitvoeringsregeling Reclassering*), berisi aturan lebih lanjut tentang pelaksanaan kegiatan probation (De Kok et al., 2020).

Fungsi utama dari layanan *probation service* ditetapkan dalam sections 8-14 of the 1995 Probation Rules yang terdiri dari: (Tak, 1999)

a) *the provision of early help, consisting of provisional social enquiry reports on the offender to the police, the prosecution service, and the judge in case*

- the person in question has been arrested by the police and pre-trial detention is considered;*
- b) *the provision of social enquiry reports at the request of the criminal justice agencies, of the offender or on the initiative of the probation service in order to enable the agencies to make decisions;*
  - c) *the provision of assistance and supervision for convicted persons;*
  - d) *assisting offenders at the court session;*
  - e) *assisting offenders with behavioural difficulties;*
  - f) *providing probation activities in the last phase of the implementation of a prison sentence and during aftercare (penitentiary programs);*
  - g) *preparing and implementing task penalties and substitutes to imprisonment, such as electronic monitoring, including supervision of compliance with task penalties and providing information to the competent authorities on compliance.*

*Probation Officer* di Belanda dalam menangani pelaku dewasa terlibat dalam proses pemberian bantuan di awal proses peradilan dengan membuat laporan serupa Litmas yang disebut *social enquiry reports* terhadap pelaku. Laporan tersebut diberikan kepada polisi, kejaksaan, dan hakim dalam hal pelaku yang bersangkutan telah ditangkap oleh polisi dan membutuhkan pertimbangan terkait penahanan sebelum proses persidangan dimulai. Selain membuat pertimbangan terkait penahanan, *Probation Officer* di Belanda menyusun *social enquiry reports* atas permintaan aparat penegak hukum lain, pelaku tindak pidana maupun atas inisiatif penyedia layanan *probation service* dengan tujuan memberikan rekomendasi yang bertujuan memudahkan lembaga peradilan membuat keputusan tertentu terhadap pelaku tindak pidana. *Probation Officer* di Belanda melakukan pendampingan pelaku tindak pidana dewasa dalam sidang di pengadilan dan membantu mencari solusi bagi pelaku yang memiliki permasalahan perilaku tertentu.

Dalam hal pelaksanaan pidana, *Probation Officer* Belanda bertugas menyediakan kegiatan percobaan di fase terakhir implementasi dari pidana penjara dan selama masa perawatan (program masyarakatan); mempersiapkan dan menerapkan tugas dan pengganti pidana penjara, seperti pemantauan elektronik, termasuk pengawasan kepatuhan dengan pidana tugas tertentu serta memberikan informasi kepada pihak yang berwenang terkait kepatuhan pelaku pelanggar hukum. Ruang lingkup tugas *Probation Officer* di Belanda bagi pelaku tindak pidana dewasa mencerminkan arah pemidanaan pelaku kejahatan yang tidak semata-mata berorientasi pada penjaraan pelaku tetapi juga mencerminkan penerapan keadilan restoratif.

Secara garis besar, ruang lingkup tugas dan fungsi Pembimbing Kemasyarakatan dengan *Probation Officer* di Belanda hampir serupa yaitu meliputi pendampingan, pengawasan, pembimbingan dan juga pembuatan laporan terkait pelaku tindak pidana. Akan tetapi terdapat perbedaan yang cukup

signifikan terkait penanganan tindak pidana bagi pelaku dewasa. Ruang lingkup tugas dan fungsi *Probation Officer* di Belanda lebih luas dibandingkan Pembimbing Kemasyarakatan di Indonesia yaitu turut berperan dalam pembuatan laporan sosial bagi pelaku di tahapan pra ajudikasi serta turut mendampingi selama persidangan. Di Indonesia pembuatan Litmas dan pendampingan bagi tersangka dewasa baru efektif berlaku bagi penanganan perkara anak. Terlebih pelaksanaan Litmas di Indonesia diawali dari penerimaan permintaan dari instansi pemohon yang mayoritas berasal dari sesama aparat penegak hukum sehingga sepanjang belum diwajibkan dan tidak ada permintaan dari instansi terkait maka pelaksanaan Litmas sebagai pada tingkat pra ajudikasi untuk pelaku tindak pidana dewasa di Indonesia belum berjalan secara efektif.

Kondisi yang berbeda ditemui di Belanda. Sejak dilaksanakan penangkapan, *probation service* sudah mulai dilibatkan untuk memberikan rekomendasi yang ditujukan baik bagi polisi, jaksa maupun hakim. Tujuan dari laporan ini adalah untuk memberi tahu hakim tentang latar belakang sosial terdakwa, keadaan (kriminogenik), risiko pelanggaran kembali dan kelayakan untuk jenis pidana tertentu, laporan dari *Probation Officer* dapat dijadikan salah satu pertimbangan bagi hakim ketika membuat putusan. (van Wingerden, van Wilsem, & Moerings, 2014) Lebih lanjut, di Belanda, sudah diterapkan pidana pengganti penjara seperti *community service*, sementara di Indonesia alternatif pemidanaan baru diatur dalam RUU KUHP yang akan disahkan. Oleh karena itu, peran *Probation Officer* di Belanda lebih luas dalam hal penerapan keadilan restoratif dan alternatif pidana karena telah didukung oleh keberadaan dasar hukum positif.

## **2. Peran Pembimbing Kemasyarakatan dalam Pelaksanaan Keadilan Restoratif Bagi Pelaku Dewasa**

Arah pembentukan hukum Indonesia seyogyanya berpedoman pada tujuan bernegara pada alinea ke-4 (empat) pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagai acuan utamanya yaitu:

*“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”*

Isi dari alinea keempat tersebut menggambarkan tujuan pembentukan hukum Indonesia adalah “perlindungan masyarakat” (*social defence*) dan “kesejahteraan masyarakat” (*social welfare*). (Republik Indonesia, 2017) Akan tetapi tujuan tersebut belum dapat sepenuhnya tercapai karena masih terdapat perbedaan pandangan terhadap tujuan pemberian pidana.

Penjatuhan pidana terhadap pelaku kejahatan dilakukan semata-mata karena perintah undang-undang. Pidana dilakukan untuk memberikan efek jera kepada pelaku, dengan keyakinan semakin tinggi pidana yang dijatuhkan maka semakin besar efek jera yang diberikan kepada pelaku. Pola pemikiran praktis ini berdampak pada keluaran dari sistem peradilan pidana menghasilkan permasalahan *overcrowding* yang justru menjadi bumerang. *Overcrowding* mengakibatkan tidak terpenuhinya hak asasi narapidana dan pelaksanaan pembinaan menjadi tidak efektif berujung tingginya angka pelanggaran dan residivis. Kondisi tersebut pada akhirnya membawa peradilan pidana menjadi semakin menjauh dari tujuan memberikan perlindungan serta kesejahteraan masyarakat.

Untuk itu, dibuat kebijakan dalam pemidanaan yang mulai meninggalkan paradigma pembalasan sebagai tujuan penjatuhan pidana yaitu melalui penerapan keadilan restoratif. Keadilan restoratif adalah sebuah konsep pemikiran yang merespon pengembangan sistem peradilan pidana dengan menitikberatkan pada kebutuhan melibatkan masyarakat dan korban yang dirasa tersisihkan dengan mekanisme yang bekerja pada sistem peradilan pidana yang ada pada saat ini. (Eva Achjani Zulfa, 2006)

Penerapan dari keadilan restoratif tidak terlepas dari pengaruh metode EAL *Economic Analysis of Law*. Pendekatan *Economic analysis of law* (EAL) dikenal pula dalam konstitusi Indonesia yaitu dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 melalui frasa “efisiensi berkeadilan”. Efisiensi berkeadilan tersebut ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat sebagaimana tujuan daripada EAL. Salah satu perangkat dari EAL adalah CBA atau *Cost Benefit Analysis*. Maksud dari penerapan pendekatan EAL dilatar belakangi analisis ekonomi dalam perumusan kebijakan pidana perlu digunakan untuk menghasilkan kebijakan pidana yang lebih efisien. Analisis ini menekankan pentingnya analisis untung rugi (*cost and benefit analysis*) karena menyadari adanya kelangkaan atau keterbatasan (*scarcity*) dalam penindakan ketentuan pidana. Analisis untung rugi digunakan terutama menghadapi kondisi di mana mayoritas ketentuan pidana diancam dengan pidana penjara yang tidak efisien karena menghabiskan terlalu banyak anggaran. Pidana penjara juga belum mampu mengembalikan kerugian yang diderita korban. (Ramadhan, 2016) Walaupun pelaku telah dinyatakan bersalah dan dijatuhi pidana, kondisi korban tidak bisa kembali normal. Dengan kelemahan ini, muncul gagasan tentang sistem pemidanaan yang berorientasi pada pemulihan korban, yang disebut keadilan restoratif (Flora, 2018).

Pendekatan Keadilan Restoratif diasumsikan sebagai pergeseran paling mutakhir dari berbagai model dan mekanisme yang bekerja dalam sistem peradilan pidana dalam menangani perkara-perkara pidana pada saat ini. (Adji, 2020) Adapun dalam

beberapa penelitian disebutkan bahwa unsur dari keadilan restoratif merupakan ciri hukum adat yang berlaku di Indonesia pada masa silam. Hal ini terlihat dalam beberapa literatur antara lain dalam Kitab Hukum Pidana Majapahit Kutara Manawa serta Qonun Mangkuta Alam di Aceh yang masih menjadi rujukan dari keberlakuan hukum adat di beberapa daerah di Indonesia. (Eva Achjani Zulfa dan Indriyanto Seno Adji, 2010)

Dalam bagian X dari “*Pandecten van het adatrecht*” dijelaskan bahwa sanksi adat dapat berupa :

- 1) Pengganti kerugian immateriil dalam berbagai rupa;
- 2) Pembayaran “uang adat” kepada orang yang terkena, yang berupa benda yang sakti sebagai pengganti kerugian rohani;
- 3) Selamatan (korban) untuk membersihkan masyarakat dari segala kotoran gaib;
- 4) Penutup malu, permintaan maaf.

### **Kesimpulan**

Sebagai bagian dari subsistem dalam sistem peradilan pidana, pemasyarakatan memiliki andil dalam pelaksanaan keadilan restoratif melalui instansi di dalamnya termasuk melalui para Pembimbing Kemasyarakatan. Pembimbing Kemasyarakatan bertugas melaksanakan pembimbingan, pendampingan, pengawasan, serta pembuatan penelitian kemasyarakatan terhadap narapidana dan juga anak berhadapan dengan hukum. Adapun di Belanda, terdapat pula petugas serupa yang dikenal sebagai *Probation Officer*. Berbeda dengan Pembimbing Kemasyarakatan yang berstatus sebagai ASN di Kementerian Hukum dan HAM, pelaksanaan *probation service* di Belanda dilaksanakan oleh lembaga privat dengan pengawasan dari *Ministry of Justice and Safety* Belanda. Hal yang cukup menarik dari hasil kajian terhadap perbandingan tugas dan fungsi dari kedua lembaga ini di Indonesia dan Belanda adalah dalam hal pelaksanaan penanganan pelaku tindak pidana dewasa. Ruang lingkup tugas *Probation Officer* di Belanda cukup luas meliputi pembuatan laporan sosial bagi pelaku di tahapan pra ajudikasi serta turut mendampingi selama persidangan. Adapun pelaksanaan Litmas dan pendamping bagi tersangka dewasa di Indonesia baru efektif berlaku bagi penanganan perkara anak.

Perbedaan jenis pidana yang diatur dalam KUHP Indonesia dan Belanda turut mempengaruhi pula ruang lingkup tugas Pembimbing Kemasyarakatan. Indonesia belum mengatur pidana alternatif dalam KUHP yang saat ini berlaku sehingga hakim lebih banyak menjatuhkan pidana penjara pada pelaku kejahatan. Akibatnya Pembimbing Kemasyarakatan dalam menangani pelaku dewasa lebih banyak berperan ketika proses penjatuhan pidana selesai yaitu dalam pelaksanaan program pembinaan dan reintegrasi sosial warga binaan. Sementara di Belanda, sudah diterapkan pidana alternatif, sehingga ketika pelaku masih berstatus tersangka, *Probation Officer* dapat memberikan rekomendasi kepada hakim terkait kemungkinan diterapkan pidana alternatif sesuai dengan kondisi pelaku. Selain itu *Probation Officer* di Belanda berperan dalam mengawasi pelaksanaan pidana alternatif seperti pidana *community service*.

## Peran Pembimbing Kemasyarakatan dalam Penerapan Keadilan Restoratif Bagi Pelaku Dewasa (Studi Perbandingan dengan Belanda)

Peran Pembimbing Kemasyarakatan dalam penerapan keadilan restoratif bagi pelaku dewasa di Indonesia saat ini masih belum terlalu signifikan. Pasal 38 ayat (4) PP 31 Tahun 1999 memperluas peran Pembimbing Kemasyarakatan dalam pelaksanaan Litmas pada tahap pra-ajudikasi termasuk juga pelaksanaan pendampingan bagi pelaku tindak pidana dewasa. Ketentuan ini merupakan inisiasi yang baik bagi penerapan keadilan restoratif bagi pelaku dewasa. Namun penerapannya masih belum optimal dikarenakan pelaksanaan Litmas bagi tersangka dewasa belum menjadi suatu keharusan. Belum adanya kesamaan persepsi dari para aparat penegak hukum lain dalam menerapkan ketentuan ini menjadikan Litmas bagi tersangka dewasa belum banyak dilaksanakan.

Peran Pembimbing Kemasyarakatan dalam penerapan keadilan restoratif akan lebih terasa ketika RUU KUHP disahkan. Salah satu perkembangan yang cukup signifikan adalah hadirnya jenis Litmas baru yaitu Litmas sebagai *pre-sentenced report* atau yang hampir serupa dengan *social enquiry reports* sebagai *pre-sentenced report* yang diterapkan di Belanda. Komponen Litmas sebagai *pre-sentenced report* selain memuat identitas dan riwayat hidup pelaku memuat pula tanggapan dari korban yaitu apakah terdapat pemaafan dari korban dan/atau keluarganya serta tanggapan dari masyarakat terkait tindak pidana yang dilakukan pelaku. Litmas ini merupakan perwujudan dari upaya optimalisasi penerapan keadilan restoratif, sehingga diharapkan hasil dari putusan hakim bukan lagi sekedar ditujukan untuk pemberian efek jera pelaku tetapi juga memperhatikan tanggapan dan harapan korban serta masyarakat.

Terkait dengan jenis pidana, berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 10 KUHP, di dalam RUU KUHP terdapat beberapa jenis pidana baru seperti pidana pengawasan dan juga pidana kerja sosial bagi pelaku tindak pidana dewasa sebagai alternatif pidana penjara. Berkaitan dengan pidana alternatif tersebut, Pasal 57 RUU Pemasyarakatan mengamanatkan bahwa pembimbingan, pendampingan serta pengawasannya akan dilaksanakan oleh Pembimbing Kemasyarakatan. Hal ini hampir serupa pelaksanaan tugas *probation service* di Belanda, diharapkan optimalisasi peran Pembimbing Kemasyarakatan dalam menangani pelaku tindak pidana dewasa dalam membantu mendorong implementasi keadilan restoratif dan berdampak pula pada berkurangnya tingkat *overcrowding* Lapas/Rutan.

## BIBLIOGRAFI

- Adji, Indriyanto Seno. (2020). KORUPSI : Economic Analysis of Law & Perspektif Keadilan Restoratif. *Pusat Analisa Kebijakan Hukum Dan Ekonomi*, 1–19. <https://doi.org/10.2139/ssrn.859406>. [Google Scholar](#)
- Bosker, Jacqueline, Witteman, Cilia, & Hermanns, Jo. (2013). Agreement About Intervention Plans By Probation Officers. *Criminal Justice and Behavior*, 40(5), 569–581. <https://doi.org/10.1177/0093854812464220>. [Google Scholar](#)
- De Kok, Marco, Tigges, Leo, & Van Kalmthout, Anton. (2020). *Probation in Europe - The Netherlands*. [Google Scholar](#)
- Eva Achjani Zulfa. (2006). *Keadilan Restoratif*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. [Google Scholar](#)
- Eva Achjani Zulfa dan Indriyanto Seno Adji. (2010). *Pergeseran Paradigma Pemidanaan*. Bandung: Lubuk Agung. [Google Scholar](#)
- Flora, Henny Saida. (2018). *UBELAJ*, Volume 3 Number 2, October 2018 | 142. 3(2), 142–158. [Google Scholar](#)
- Fox, Darrell. (2009). Social welfare and restorative justice. *Kriminologija I Socijalna Integracija*, 17(1), 55–68. [Google Scholar](#)
- Hariyanto, Diah Ratna Sari, & Pradnya Yustiawan, Dewa Gede. (2020). Paradigma Keadilan Restoratif Dalam Putusan Hakim. *Kertha Patrika*, 42(2), 180. <https://doi.org/10.24843/kp.2020.v42.i02.p06>. [Google Scholar](#)
- Harkisnowo, Harkristuti. (2003). Rekonstruksi Konsep Pemidanaan: Suatu Gugatan Terhadap Proses Legislasi dan Pemidanaan di Indonesia, dalam *Majalah KHN Newsletter*. *Edisi April*. [Google Scholar](#)
- Indonesia, Kementerian Hukum dan HAM Republik. (2017). Banyak Sel Penjara Kosong di Belanda, Menkumham Antusias Belajar dari Kerajaan Belanda. [Google Scholar](#)
- Irmawanti, Noveria Devy, & Arief, Barda Nawawi. (2021). Urgensi Tujuan Dan Pedoman Pemidanaan Dalam Rangka Pembaharuan Sistem Pemidanaan Hukum Pidana. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 3(2), 220. [Google Scholar](#)
- Latifah, Marfuatul. (2019). Overcrowded Pada Rumah Tahanan Dan Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia. *Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis*, 1–6. [Google Scholar](#)
- Napitupulu, Erasmus A. T., Novian, Rully, & Eddyono, Supriyadi Widodo. (2018). *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia*. [Google Scholar](#)

Peran Pembimbing Kemasyarakatan dalam Penerapan Keadilan Restoratif Bagi Pelaku Dewasa (Studi Perbandingan dengan Belanda)

- Nurbaningsih, Enny. (2015). Draft Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). *Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia*, 1–539. [Google Scholar](#)
- Nurbaningsih, Enny. (2017). Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemasyarakatan. *Jakarta: BPHN*, 1–115. [Google Scholar](#)
- Pemasyarakatan, Filsafat Sistem, & Sulhin, Iqrak. (2011). Filsafat (Sistem) Pemasyarakatan. *Jurnal Kriminologi Indonesia*, 7(1), 134–150. [Google Scholar](#)
- Ramadhan, Choky Risda. (2016). *Pengantar Analisis Ekonomi Dalam Kebijakan Pidana di Indonesia*. [Google Scholar](#)
- Reksodiputro, Mardjono. (2020). *Sistem Peradilan Pidana* (1st ed.; Yayat Sri Hayati, Ed.). Depok. [Google Scholar](#)
- Republik Indonesia. (2017). Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Grand Design Penanganan Overcrowded pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan. *Berita Negara Republik Indonesia*, p. 90. [Google Scholar](#)
- Santoso, Topo. (2020). *Hukum Pidana Suatu Pengantar* (1st ed.; Yayat Sri Hayati, Ed.). Depok: Rajawali Pers. [Google Scholar](#)
- Sri Mamudji dan Hang Rahadjo. (2005). *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. [Google Scholar](#)
- Tak, Peter J. P. (1999). The Dutch Criminal Justice System. In *Organization and operation*. [Google Scholar](#)
- van Wingerden, Sigrid, van Wilsem, Johan, & Moerings, Martin. (2014). Pre-sentence reports and punishment: A quasi-experiment assessing the effects of risk-based pre-sentence reports on sentencing. *European Journal of Criminology*, 11(6), 723–744. <https://doi.org/10.1177/1477370814525937>. [Google Scholar](#)
- Waskito, Achmad Budi. (2018). Implementasi Sistem Peradilan Pidana Dalam Perspektif Integrasi. *Jurnal Daulat Hukum*, 1(1), 287–304. [Google Scholar](#)

Margareta Dewi Lusiana, Surastini Fitriasih

Zulfa, Eva Achjani. (2009). *Keadilan restoratif di Indonesia (Studi Tentang Kemungkinan Penerapan Pendekatan Keadilan Restoratif dalam Praktek Penegakan Hukum Pidana )*. Unversitas Indonesia. [Google Scholar](#)

---

**Copyright holder:**

Margareta Dewi Lusiana dan Surastini Fitriasih (2022)

**First publication right:**

Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia

**This article is licensed under:**

