



Implementasi Kebijakan Keadilan Restoratif yang dilakukan oleh Balai Pemasyarakatan di Wilayah Jawa Timur sebagai Upaya Penanggulangan *Overcrowded*

Wanda Azizah Ainur Rizqi¹, Irvan Sebastian Iskandar²

Manajemen Pemasyarakatan, Politeknik Pengayoman Indonesia¹⁻²

Email Korespondensi: wandaazizahar@gmail.com, sebastian.irvan@gmail.com

Article received: 01 Agustus 2025, Review process: 16 Agustus 2025

Article Accepted: 23 September 2025, Article published: 11 Oktober 2025

ABSTRACT

Overcrowding in correctional institutions remains a critical issue affecting the effectiveness of inmate rehabilitation. One proposed solution is the implementation of restorative justice policies, which aim to resolve criminal cases through a recovery-oriented approach for victims, offenders, and communities. This study addresses the research question: how is the implementation of restorative justice policies by the Correctional Center (Balai Pemasyarakatan) in East Java as an effort to reduce overcrowding? This research employs a qualitative descriptive method using interviews, observations, and document analysis. Data were analyzed interactively through data reduction, presentation, and conclusion drawing. The findings indicate that restorative justice is implemented through diversion, penal mediation, and deliberation facilitated by probation officers and prosecutor. However, its implementation faces obstacles in terms of communication among law enforcement agencies, limited resources, executor attitudes, and complex bureaucratic structures. In conclusion, restorative justice holds significant potential to alleviate overcrowding, but requires stronger coordination, socialization, and regulatory support for optimal implementation

Keywords: Restorative justice, Overcrowding, Policy Implementation

ABSTRAK

Overcrowding di Lembaga Pemasyarakatan menjadi salah satu permasalahan serius yang berdampak pada efektivitas pembinaan narapidana. Salah satu solusi yang dikedepankan adalah penerapan kebijakan restorative justice, yang bertujuan menyelesaikan perkara pidana melalui pendekatan pemulihan bagi korban, pelaku, dan masyarakat. Penelitian ini merumuskan masalah: bagaimana implementasi kebijakan keadilan restoratif yang dilakukan oleh Balai Pemasyarakatan di wilayah Jawa Timur sebagai upaya penanggulangan overcrowded. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif, melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi. Analisis data dilakukan secara interaktif melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi keadilan restoratif telah berjalan melalui mekanisme diversi, mediasi penal, dan musyawarah yang difasilitasi oleh Pembimbing Kemasyarakatan dan Jaksa. Namun, pelaksanaannya masih terkendala pada aspek komunikasi antar aparat penegak hukum, keterbatasan sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi yang kompleks. Kesimpulannya, keadilan restoratif memiliki potensi signifikan dalam mengurangi overcrowding, tetapi memerlukan penguatan koordinasi, sosialisasi, dan dukungan regulasi agar dapat diimplementasikan secara optimal.

Kata Kunci: Keadilan Restoratif, Overcrowding, Implementasi Kebijakan

PENDAHULUAN

Fenomena keadilan restoratif muncul sebagai kritik terhadap paradigma sistem peradilan pidana konvensional yang berfokus pada hukuman sebagai bentuk utama penyelesaian perkara. Model retributif yang telah lama menjadi pendekatan dominan dinilai gagal memberikan keadilan substantif bagi korban, pelaku, dan masyarakat. Sebaliknya, keadilan restoratif mengedepankan prinsip pemulihan relasi sosial, tanggung jawab pelaku, serta keterlibatan aktif seluruh pihak terdampak dalam proses penyelesaian perkara (Zehr, 2016). Pendekatan ini telah diadopsi secara luas di berbagai negara seperti Kanada, Selandia Baru, dan Norwegia, dengan hasil yang signifikan dalam mengurangi tingkat residivisme dan meningkatkan kepuasan korban (Gavrielides, 2007). Di Indonesia, penerapan keadilan restoratif relatif baru dan masih dalam tahap penguatan regulasi, sebagaimana tercermin dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak dan Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020. Transformasi ini menunjukkan adanya pergeseran paradigma menuju pendekatan hukum pidana modern yang lebih humanis dan berorientasi pada rehabilitasi sosial.

Konteks penerapan keadilan restoratif di Indonesia semakin relevan ketika dihadapkan pada persoalan kelebihan kapasitas (*overcrowding*) di lembaga pemasyarakatan. Data Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (2024) mencatat kapasitas lembaga pemasyarakatan nasional hanya sekitar 145.778 orang, sedangkan jumlah penghuni mencapai lebih dari 273.000 orang. Kelebihan kapasitas ini memicu berbagai persoalan serius, mulai dari meningkatnya risiko kesehatan dan keamanan hingga rendahnya efektivitas program pembinaan (United Nations, 2020). Provinsi Jawa Timur menempati posisi kedua tertinggi dalam tingkat *overcrowding*, dengan jumlah penghuni lebih dari dua kali lipat kapasitas ideal. Ironisnya, sebagian besar penghuni tersebut merupakan pelaku tindak pidana ringan yang sebenarnya dapat diselesaikan melalui pendekatan non-litigatif seperti mediasi penal atau *diversi* (Braithwaite, 1989). Kondisi ini menegaskan urgensi penerapan keadilan restoratif sebagai strategi alternatif untuk mengurangi beban sistem pemasyarakatan yang semakin berat.

Penerapan keadilan restoratif sebagai solusi atas *overcrowding* tidak hanya berdampak pada aspek jumlah tahanan, tetapi juga mencerminkan komitmen negara terhadap prinsip-prinsip keadilan substantif dan kemanusiaan. Pendekatan ini memungkinkan korban untuk mendapatkan pemulihan yang lebih bermakna, pelaku bertanggung jawab atas perbuatannya, dan masyarakat berperan aktif dalam proses reintegrasi sosial (UNODC, 2020). Di beberapa yurisdiksi seperti Selandia Baru dan Kanada, mekanisme *restorative justice* terbukti mampu memangkas biaya peradilan, mempercepat penyelesaian perkara, dan menurunkan angka pelanggaran berulang (Latimer, Dowden, & Muise, 2005). Meskipun demikian, pelaksanaannya di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan, antara lain resistensi aparat penegak hukum, keterbatasan sumber daya, serta belum adanya mekanisme evaluasi yang sistematis terhadap efektivitas kebijakan ini (Gavrielides & Artinopoulou, 2013). Oleh karena itu, penelitian

berbasis bukti empiris menjadi penting untuk mengukur sejauh mana pendekatan ini mampu memberikan dampak nyata terhadap penanggulangan overcrowding.

Peran Balai Pemasyarakatan (Bapas) sebagai pelaksana utama keadilan restoratif semakin strategis dalam konteks ini. Bapas memiliki mandat untuk melakukan asesmen sosial, memfasilitasi mediasi penal, serta mendampingi proses pemulihan pascaperkara. Namun, efektivitas peran ini sangat bergantung pada sinergi dengan lembaga lain seperti kepolisian, Kejaksaan, dan lembaga peradilan. Sayangnya, praktik di lapangan menunjukkan bahwa koordinasi antarinstansi masih bersifat sektoral dan belum terintegrasi dalam sistem kerja yang terpadu (Situmorang, 2016). Akibatnya, potensi keadilan restoratif sebagai alternatif pemidanaan belum sepenuhnya terwujud. Di sisi lain, masyarakat juga belum memiliki pemahaman yang memadai tentang pentingnya pendekatan ini, sehingga partisipasi publik dalam proses penyelesaian perkara masih terbatas. Hal ini menegaskan perlunya penguatan kolaborasi lintas sektor dan peningkatan literasi hukum masyarakat sebagai prasyarat keberhasilan implementasi kebijakan restoratif.

Di tingkat normatif, Indonesia telah memiliki kerangka hukum yang relatif memadai untuk mendukung pelaksanaan keadilan restoratif. Selain peraturan perundang-undangan nasional, prinsip-prinsip internasional seperti *Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters* yang dikeluarkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (United Nations, 2000) juga menjadi rujukan penting. Prinsip tersebut menekankan pada keadilan yang berorientasi pada pemulihan, partisipasi sukarela para pihak, serta perlindungan terhadap hak-hak korban dan pelaku. Implementasi prinsip ini menjadi kunci untuk mengoptimalkan potensi keadilan restoratif dalam sistem hukum nasional. Di tengah kompleksitas permasalahan pemasyarakatan yang semakin meningkat, keadilan restoratif bukan hanya strategi penyelesaian perkara, tetapi juga instrumen untuk membangun sistem hukum yang inklusif, adaptif, dan berkeadilan sosial (Johnstone & Van Ness, 2011).

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi kebijakan keadilan restoratif yang dilakukan oleh Balai Pemasyarakatan di wilayah Jawa Timur sebagai strategi penanggulangan overcrowding, sekaligus mengidentifikasi tantangan, peluang, dan dampaknya terhadap sistem pemasyarakatan yang berkelanjutan.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif yang bertujuan untuk memahami secara mendalam implementasi kebijakan keadilan restoratif sebagai strategi penanggulangan overcrowding di lembaga pemasyarakatan wilayah Jawa Timur. Pendekatan ini dipilih karena mampu menggali makna, dinamika, serta kompleksitas fenomena sosial hukum berdasarkan perspektif para aktor yang terlibat secara langsung dalam proses kebijakan. Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama, yaitu observasi partisipatif di Balai Pemasyarakatan Kelas I Surabaya, Lapas Kelas IIB Jombang, Kejaksaan Negeri

Surabaya, dan Kantor Wilayah Ditjen Pemasyarakatan Jawa Timur untuk melihat praktik implementasi di lapangan; wawancara mendalam dengan informan kunci seperti aparat pemasyarakatan, jaksa, dan penyidik guna memperoleh pemahaman kontekstual mengenai strategi, hambatan, serta praktik terbaik pelaksanaan keadilan restoratif; serta dokumentasi terhadap regulasi, laporan kebijakan, rencana strategis, dan literatur akademik untuk memperkuat analisis teoretis. Data yang terkumpul dianalisis menggunakan model Miles dan Huberman melalui tiga tahapan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan, serta diverifikasi melalui teknik triangulasi sumber, metode, dan teori guna meningkatkan validitas dan reliabilitas hasil penelitian. Pendekatan ini memungkinkan peneliti menyajikan gambaran komprehensif mengenai efektivitas keadilan restoratif dalam mengatasi kelebihan kapasitas lembaga pemasyarakatan, sekaligus mengidentifikasi faktor struktural, sosial, dan hukum yang memengaruhi keberhasilan implementasinya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

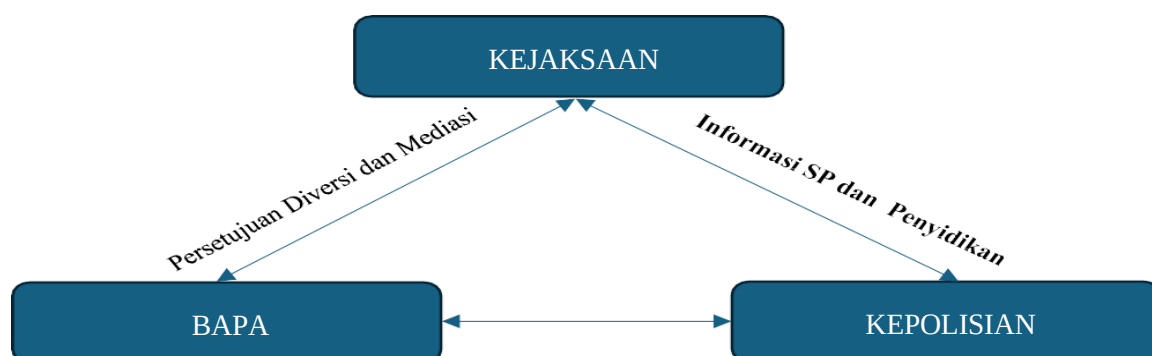
Implementasi Kebijakan Keadilan Restoratif Yang Dilakukan Oleh Balai Pemasyarakatan Di Wilayah Jawa Timur Sebagai Upaya Penanggulangan Overcrowded

Implementasi kebijakan merupakan tahap penting dalam siklus kebijakan karena berfungsi menerjemahkan keputusan menjadi tindakan nyata di lapangan (Chazali, 2016). Proses ini melibatkan aktor, sumber daya, dan prosedur untuk mencapai tujuan kebijakan, sehingga implementasi yang efektif sangat menentukan dampak kebijakan bagi masyarakat. Dalam konteks penelitian ini, pelaksanaan kebijakan keadilan restoratif diharapkan mampu menanggulangi overcrowding di Lapas Jawa Timur. Namun, tantangan besar muncul akibat tingginya jumlah warga binaan, khususnya kasus narkoba yang mendominasi. Data per 30 April 2025 mencatat kapasitas Lapas/Rutan Jawa Timur hanya 13.715 orang, sedangkan jumlah penghuni mencapai 27.635 orang atau overkapasitas 101,49%. Kondisi ini berdampak serius terhadap pembinaan, kesehatan, keamanan, serta menimbulkan risiko konflik, kerusuhan, dan kaburnya narapidana. Oleh sebab itu, implementasi kebijakan menjadi prioritas mendesak dengan dukungan teori George C. Edwards III (1980) yang menekankan empat elemen penting: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

a. Komunikasi

Pada konteks komunikasi, hasil penelitian menunjukkan koordinasi antar lembaga seperti Bapas, Kejaksaan, dan Kepolisian masih banyak dilakukan secara informal melalui telepon atau grup WhatsApp, yang mempercepat informasi tetapi rawan menimbulkan ketimpangan karena tidak terdokumentasi secara resmi. Akibatnya, terjadi keterlambatan dan miskomunikasi, misalnya surat perdamaian yang tidak tersampaikan tepat waktu sehingga kasus tetap disidangkan. Di internal Bapas, informasi regulasi dan SOP terbaru sering hanya berhenti di level struktural sehingga PK di lapangan kurang memahami perubahan kebijakan. Selain itu, komunikasi dengan korban masih cenderung formal tanpa memperhatikan aspek

psikologis, sehingga banyak korban enggan terlibat dalam mediasi penal. Pola komunikasi yang tidak sensitif terhadap trauma dapat menimbulkan reviktimisasi dan bertentangan dengan semangat keadilan restoratif. Oleh karena itu, dibutuhkan pelatihan komunikasi berbasis trauma bagi PK agar partisipasi korban lebih optimal, sebagaimana praktik di Yogyakarta dan Bali yang telah menerapkan pendekatan trauma-informed care.



Sumber : Olahan Penulis, 2025

Gambar 1 Infografis Komunikasi Antar APH dalam Implementasi Restorative Justice

Infografis ini menggambarkan hubungan komunikasi antara tiga institusi utama dalam pelaksanaan restorative justice yaitu:

- 1) Balai Pemasyarakatan memiliki peran dalam penyusunan Litmas, fasilitas mediasi dan pendampingan pelaku;
- 2) Kepolisian memiliki tugas melakukan penyelidikan dan penyidikan perkara pidana;
- 3) Kejaksaan memegang peran kunci dalam menyetujui diversi atau memutuskan penghentian perkara dalam pelaksanaan restorative justice.

Tabel 1. Evaluasi Komunikasi Antar APH

No	Aspek Komunikasi	Temuan Lapangan	Dampak	Rekomendasi
1	Transmisi	Jalur informal via WhatsApp/telepon; Surat Perintah dari Kepolisian sering terlambat	Keterlambatan asesmen, peluang RJ hilang	Mengembangkan sistem informasi resmi antar-APH
2	Konsistensi	Kebijakan dijalankan berdasarkan inisiatif pribadi	Ketimpangan penanganan perkara antar wilayah	Membentuk forum koordinasi lintas APH; Membuat SOP bersama

3	Kejelasan	Pemahaman RJ masih belum merata antar APH	Proses mediasi tertunda atau batal	Melaksanakan pelatihan terpadu dan periodik lintas sektor
---	-----------	---	---	--

Sumber : Olahan Penulis, 2025

b. Sumber Daya

Sumber daya merupakan faktor penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan, termasuk keadilan restoratif. Penelitian ini menemukan bahwa keterbatasan sumber daya menjadi hambatan struktural paling dominan. Pertama, keterbatasan SDM, khususnya jumlah Pembimbing Kemasyarakatan (PK), membuat pengawasan pasca-diversi maupun pelaksanaan RJ tidak optimal karena beban kerja yang terlalu tinggi. Kedua, tidak adanya alokasi anggaran khusus menyebabkan petugas sering menggunakan biaya pribadi untuk kebutuhan mediasi, sehingga menurunkan efektivitas program. Ketiga, minimnya sarana dan prasarana, seperti ruang mediasi dan kendaraan operasional, memperberat pelaksanaan RJ. Keempat, kurangnya pelatihan serta keterlibatan tenaga profesional, seperti psikolog, konselor, dan pekerja sosial, menghambat proses mediasi yang ideal dan berkelanjutan.

Selain itu, distribusi pelatihan antar lembaga juga belum merata sehingga menimbulkan ketimpangan kapasitas. Kelima, keterbatasan waktu dalam tahap penyidikan, misalnya hanya 7 hari, dinilai terlalu sempit dan berisiko mengabaikan kepentingan anak. Dengan demikian, meskipun semangat untuk melaksanakan kebijakan ini cukup kuat, keterbatasan SDM, anggaran, fasilitas, pelatihan, tenaga profesional, dan waktu menjadi faktor penghambat utama yang harus segera diatasi agar keadilan restoratif dapat berjalan optimal serta berkontribusi dalam mengurangi overcrowding di Lapas.

c. Disposisi Pelaksana

Disposisi pelaksana menurut Edwards mencakup komitmen, sikap, dan kesiapan aparat dalam melaksanakan kebijakan. Jika pelaksana tidak memahami tujuan atau meragukan efektivitas kebijakan, maka implementasi akan terhambat meskipun komunikasi dan sumber daya tersedia. Hasil wawancara menunjukkan bahwa disposisi pelaksana terhadap keadilan restoratif di Jawa Timur masih beragam. Sebagian jaksa mendukung karena menilai RJ lebih humanis dan efisien, namun ada juga yang ragu karena dianggap berisiko dan “abu-abu”. Di tingkat kepolisian, beberapa penyidik masih menolak diversi meskipun syarat hukum terpenuhi, karena pemahaman belum menyeluruh dan kecenderungan memilih jalur formal. Sementara itu, dukungan dari Pembimbing Kemasyarakatan cukup kuat, tetapi belum diimbangi pemahaman seragam dari jaksa dan penyidik. Kondisi ini menunjukkan perlunya regulasi internal yang lebih jelas, pelatihan lintas sektor, serta jaminan perlindungan kelembagaan agar pelaksana RJ dapat bekerja lebih optimal tanpa keraguan.

d. Struktur Birokasi

Struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan menurut Edwards mencakup sistem organisasi, kejelasan prosedur, koordinasi antar unit, dan mekanisme keputusan yang konsisten. Idealnya, struktur ini mendukung pelaksanaan keadilan restoratif (RJ) dengan pembagian peran jelas, komunikasi lancar, dan proses terdokumentasi. Namun, temuan lapangan menunjukkan struktur di Jawa Timur belum optimal karena mekanisme antarinstansi masih sektoral, tanpa SOP teknis bersama, dan koordinasi formal minim. Regulasi memang ada, tetapi implementasi masih mengandalkan pemahaman masing-masing lembaga, dengan komunikasi lebih banyak informal melalui WA atau telepon. Akibatnya, pelaksanaan RJ sering tidak sinkron, bahkan kesepakatan damai bisa terabaikan karena dokumen tidak terkirim resmi. Belum adanya forum formal berkala membuat kebijakan RJ bergantung pada individu, bukan sistem.

Evaluasi juga hanya administratif, belum mengukur dampak jangka panjang. Selain itu, keterbatasan sumber daya menjadi hambatan utama, mulai dari jumlah SDM yang tidak seimbang, beban kerja tinggi, hingga keterbatasan fasilitas mediasi. Anggaran khusus belum tersedia, sehingga pelaksanaan RJ sering dibiayai secara pribadi atau kolektif petugas. Pelatihan RJ juga belum merata, sementara keterlibatan tenaga profesional masih informal.

Kurangnya regulasi teknis lintas sektor dan lemahnya koordinasi membuat implementasi RJ parsial dan tidak terintegrasi. Diperlukan sistem informasi terpadu, forum koordinasi tetap, alokasi anggaran khusus, penambahan SDM, dan pelatihan lintas instansi agar kebijakan ini konsisten dan berkelanjutan. Dengan penguatan sumber daya, regulasi jelas, serta sinergi kelembagaan, RJ dapat benar-benar mengurangi overcrowded Lapas. Pada akhirnya, penerapan RJ menegaskan peran negara menghadirkan keadilan substantif yang lebih manusiawi, melindungi korban, serta memberikan solusi yang tidak sekadar formalistik, tanpa mengabaikan tanggung jawab pelaku.



Sumber: <https://pn-magetan.go.id/beranda/berita-terbaru/sosialisasi-restorative-justice-14-mei-2025>

Gambar 2. Sosialisasi Restorative Justice oleh Pengadilan Tinggi Jawa Timur

Berkaitan dengan dimensi sumber daya, sebagaimana ditunjukkan pada gambar diatas bahwa pengadilan telah melaksanakan fungsi penting dalam mendukung implementasi kebijakan ini melalui kegiatan sosialisasi yang masif. Sosialisasi tersebut merupakan bagian dari strategi penguatan sumber daya non-material, yaitu dalam bentuk peningkatan pengetahuan dan pemahaman para aparat penegak hukum, khususnya hakim, terhadap konsep dan mekanisme keadilan restoratif. Fokus sosialisasi ini lebih diarahkan pada perkara-perkara pidana ringan yang memiliki potensi besar untuk diselesaikan secara damai melalui dialog yang melibatkan pelaku, korban, dan komunitas sosial di sekitarnya. Pendekatan ini menekankan pada pemulihan hubungan sosial dan pemulihan kerugian korban, yang sejalan dengan esensi utama keadilan restoratif. Fungsi dari sosialisasi ini sebagai medium internalisasi nilai-nilai keadilan restoratif yang menekankan penyelesaian konflik melalui dialog konstruktif antara pelaku, korban, dan masyarakat. Pendekatan ini mengedepankan pemulihan relasi sosial serta perbaikan atas dampak psikologis dan sosial dari tindak pidana, bukan sekadar pemidanaan formalistik.

Kebijakan Keadilan Restoratif atau Restorative Justice dalam Penanggulangan Overcrowded

Permasalahan overcrowded di Lapas merupakan isu kompleks yang dipicu terutama oleh kasus pidana ringan yang seharusnya dapat diselesaikan di luar jalur pemidanaan formal. Untuk mengatasi hal ini, pemerintah mendorong penerapan keadilan restoratif (restorative justice) sebagai alternatif pemidanaan yang lebih humanis, partisipatif, dan berorientasi pada pemulihan bagi korban, pelaku, serta masyarakat. Pendekatan ini penting karena dapat mempersingkat proses hukum formal sekaligus menekan potensi residivisme. Dalam praktiknya, aparat penegak hukum seperti PK di Bapas, penyidik Kepolisian, dan jaksa di Kejaksaan diberi ruang untuk menyelesaikan perkara melalui mediasi penal berbasis kesepakatan. Jika dijalankan secara sistematis, RJ berpotensi menjadi solusi jangka panjang dalam menekan angka hunian Lapas.

Data Kanwil Ditjenpas Jawa Timur menunjukkan bahwa dari Januari 2024 hingga April 2025 terdapat 279 perkara yang berhasil diselesaikan dengan pendekatan RJ. Capaian tertinggi terjadi pada Maret 2024 dan Maret 2025 dengan masing-masing 28 perkara, sedangkan terendah pada Januari 2025 dengan 6 perkara. Rendahnya capaian di awal tahun diduga akibat hambatan administratif, reorganisasi anggaran, serta minimnya pelimpahan kasus dari aparat penegak hukum. Hal ini sekaligus memperlihatkan bahwa meskipun ada kemajuan, pelaksanaan RJ masih menghadapi dinamika teknis dan kelembagaan. Kondisi ini sejalan dengan kritik Howard Zehr terhadap sistem peradilan konvensional yang lebih menitikberatkan pada penghukuman (retributif), sehingga sering mengabaikan kebutuhan korban, tanggung jawab pelaku, serta peran komunitas. Zehr menegaskan bahwa keadilan restoratif harus berfokus pada tiga dimensi utama, yaitu harms and needs (kerugian dan kebutuhan), obligation (kewajiban pelaku), engagement (keterlibatan)

a. Harms and Needs (Kerugian dan Kebutuhan)

Howard Zehr menekankan bahwa inti restorative justice adalah pengakuan atas kerugian korban dan pemulihannya, bukan sekadar fokus pada pelaku sebagaimana dalam sistem peradilan konvensional. Namun, penelitian ini menemukan bahwa kebutuhan korban belum sepenuhnya terakomodasi. Banyak korban tidak merasa pulih secara psikologis meski sudah ada kesepakatan damai, karena negara kurang memberikan dukungan lanjutan, baik berupa pendampingan psikososial, kompensasi, maupun perlindungan. Proses RJ yang berjalan sering kali lebih menekankan penghentian perkara ketimbang pemulihan korban, ditambah ketiadaan pihak pendukung seperti psikolog atau pekerja sosial dalam mediasi penal. Kondisi ini menunjukkan bahwa praktik RJ di Indonesia masih cenderung pelaku-sentris dan belum trauma-informed. Korban kerap pasrah karena tekanan sosial atau pendekatan yang terlalu formal, sehingga kebutuhan emosional mereka terabaikan. Selain itu, belum adanya regulasi khusus seperti Litmas RJ untuk dewasa membuat kebutuhan korban tidak terdokumentasi dan tidak menjadi dasar pengambilan keputusan. Padahal, asesmen awal terhadap kondisi korban penting untuk menentukan bentuk pemulihan yang tepat.

Oleh karena itu, reformasi kebijakan menjadi hal mendesak. Ada tiga langkah utama: pertama, penyusunan SOP perlindungan dan pemulihan korban agar praktik RJ tidak sekadar formalitas; kedua, pembentukan tim pendamping psikososial lintas sektor yang memastikan korban mendapatkan dukungan berkelanjutan; dan ketiga, pelatihan trauma-informed communication bagi aparat penegak hukum. Dengan reformasi ini, RJ tidak hanya menyelesaikan perkara secara damai, tetapi juga adil dan berpihak pada korban. Dalam jangka panjang, pendekatan ini akan menggeser orientasi peradilan pidana dari negara-sentris menjadi victim-centered dan berbasis komunitas. Restorative justice pun tidak hanya relevan untuk mengurangi overcrowded di Lapas, tetapi juga sebagai instrumen pembangunan sosial yang lebih inklusif, bermartabat, dan humanis, yang menjembatani hukum dengan kemanusiaan.

b. Obligation (Kewajiban Pelaku)

Dalam konsep keadilan restoratif ala Howard Zehr, kewajiban pelaku menjadi elemen utama yang membedakannya dari peradilan retributif. Jika sistem retributif menekankan hukuman, maka restoratif menuntut pelaku mengakui kesalahan serta bertanggung jawab atas dampak perbuatannya melalui permintaan maaf, ganti rugi, atau pelayanan sosial. Penelitian lapangan menunjukkan sebagian besar pelaku menunjukkan itikad baik dengan menjalankan kesepakatan hasil mediasi, meski terdapat risiko hanya menjadi formalitas bila tanpa pendampingan aparat. Ketaatan pelaku memang mencerminkan tumbuhnya rasa tanggung jawab, namun efektivitasnya bergantung pada adanya pengawasan dan dokumentasi yang jelas. Sayangnya, saat ini belum ada instrumen resmi seperti Litmas khusus restorative justice bagi dewasa, sehingga monitoring kewajiban tidak berjalan optimal. Hal ini membuat pelaksanaan restorative justice rawan sekadar berhenti setelah mediasi tanpa tindak lanjut pemulihan sosial.

Padahal, tanggung jawab pelaku seharusnya terus dipantau pasca-mediasi agar kesadaran dan perubahan perilaku benar-benar terwujud. Beberapa negara telah menerapkan sistem pemantauan komunitas dengan laporan berkala ke aparat hukum, sementara di Indonesia mekanisme ini masih lemah dan tidak terdokumentasi. Selain itu, bentuk kewajiban non-materiil seperti penyesalan atau permintaan maaf memerlukan evaluasi personal melalui keterlibatan PK dan psikolog. Untuk memperkuat sistem, dibutuhkan penyusunan Litmas Restoratif Dewasa, mekanisme pelaporan kewajiban oleh PK atau tokoh masyarakat, serta pelatihan bagi aparat terkait evaluasi pasca-restorative justice. Dengan demikian, kewajiban pelaku tidak hanya berdampak langsung pada korban, tetapi juga meningkatkan kepercayaan publik terhadap keadilan restoratif. Sebaliknya, tanpa pengawasan, pendekatan ini rentan disalahgunakan dan kehilangan legitimasinya.

c. Engagement (Keterlibatan)

Dalam kerangka keadilan restoratif menurut Howard Zehr, keterlibatan (engagement) menekankan partisipasi aktif semua pihak terdampak, bukan hanya hadir secara formal dalam mediasi. Tujuannya agar proses tidak sekadar prosedural, melainkan menjadi ruang dialog yang menyembuhkan korban dan memperbaiki relasi sosial. Namun, penelitian lapangan menunjukkan engagement dalam restorative justice dewasa di Jawa Timur belum optimal.

Proses mediasi masih formal dan birokratis, sementara peran keluarga, tokoh masyarakat, LSM, maupun tenaga psikososial masih terbatas. Keterbatasan waktu pelaksanaan membuat fasilitator sulit melakukan pendekatan empatik, sehingga mediasi sering berakhir pada kesepakatan administratif semata. Partisipasi korban pun sering pasif atau hanya formalitas, bahkan tanpa ruang aman untuk mengungkapkan perasaan. Hal ini berpotensi menimbulkan re-viktimisasi yang bertentangan dengan esensi restorative justice. Pendekatan yang terlalu formal juga mengabaikan kondisi psikologis korban, sebagaimana diakui oleh aparat Bapas.

Selain itu, keterlibatan masyarakat belum terlembagakan. Tokoh lokal atau organisasi sipil kadang dilibatkan, tetapi sifatnya ad-hoc dan tidak sistematis. Padahal, mereka berperan penting dalam memperkuat nilai lokal serta reintegrasi pelaku. Di sisi lain, koordinasi antar lembaga penegak hukum juga masih lemah, karena masing-masing instansi cenderung berjalan sendiri tanpa forum komunikasi formal. Untuk memperbaiki kondisi ini, diperlukan penerapan pendekatan trauma-informed, pembentukan forum koordinasi antar lembaga, pelibatan komunitas secara formal, penyusunan SOP keterlibatan pihak ketiga, serta peningkatan kapasitas fasilitator.

Dengan demikian, keterlibatan menjadi bermakna: korban merasa aman dan didengar, pelaku terdorong untuk sadar dan bertanggung jawab, masyarakat menjadi pendukung pemulihan, dan institusi hukum berkolaborasi secara sistematis. Keterlibatan yang menyeluruh inilah yang menjadikan restorative justice bukan hanya penyelesaian perkara cepat, melainkan sarana pemulihan korban, reintegrasi pelaku, serta perbaikan tatanan sosial.

Perbandingan Pelaksanaan Keadilan Restoratif oleh Balai Pemasyarakatan Kelas I Surabaya dan Kejaksaan Negeri Surabaya

Implementasi keadilan restoratif di Indonesia dilakukan melalui beberapa institusi dengan model kelembagaan berbeda. Dua lembaga yang berperan besar adalah Balai Pemasyarakatan (Bapas) melalui Pembimbing Kemasyarakatan (PK) dan Kejaksaan melalui Jaksa Penuntut Umum (JPU). Bapas berfokus pada pembimbingan, pengawasan, dan pendampingan pelaku, terutama anak melalui mekanisme diversi berdasarkan UU SPPA. PK menyusun Litmas, memfasilitasi mediasi, dan melibatkan instansi lain, meski untuk kasus dewasa belum ada dasar hukum yang kuat. Sebaliknya, Kejaksaan memiliki legitimasi formal melalui Perja No. 15 Tahun 2020, yang memberi kewenangan menghentikan penuntutan jika syarat RJ terpenuhi. Perbedaan orientasi juga terlihat yaitu Bapas lebih menekankan pendekatan sosial dan psikologis dengan tujuan rehabilitasi, sedangkan Kejaksaan menekankan aspek legal-formal, administratif, dan efisiensi perkara. Keduanya memiliki kelemahan, seperti regulasi RJ dewasa yang belum jelas di Bapas dan minimnya sentuhan pemulihan emosional di Kejaksaan.

Dari sisi tahapan, Bapas berperan di tahap pra-adjudikasi untuk mencegah anak masuk ke LPKA, sementara Kejaksaan berperan pada tahap penuntutan dewasa dengan kewenangan deponering. Dampaknya, kontribusi Kejaksaan lebih nyata dalam mengurangi overcrowded karena langsung menghentikan perkara, sedangkan Bapas menekan angka perkara anak. Monitoring pasca-RJ juga berbeda yaitu Bapas belum memiliki instrumen sistematis untuk dewasa, sedangkan Kejaksaan hanya melaporkan administratif ke JAM-Pidum tanpa evaluasi pemulihan sosial. Kondisi ini membuat RJ rentan menjadi formalitas administratif. Kesimpulannya, Bapas unggul dalam pendekatan humanistik namun lemah regulasi, sedangkan Kejaksaan kuat secara hukum tetapi kurang melibatkan aspek sosial. Sinergi keduanya melalui SOP terpadu, forum kolaborasi, dan sistem monitoring pasca-RJ yang berkelanjutan menjadi penting. Integrasi sosial-humanistik Bapas dengan legal-formal Kejaksaan diharapkan dapat memperkuat efektivitas RJ sekaligus menekan overcrowded lapas secara lebih menyeluruh.

SIMPULAN

Implementasi kebijakan keadilan restoratif di Jawa Timur telah berjalan bertahap melalui peran Pembimbing Kemasyarakatan (PK) pada diversi anak dan kerja sama dengan APH dalam RJ dewasa, berlandaskan UU SPPA, UU Pemasyarakatan, serta Perja No. 15 Tahun 2020. Dari sisi komunikasi, koordinasi dan forum antar-APH sudah terbangun, meski masih ada perbedaan persepsi konseptual dan teknis, khususnya terkait RJ dewasa. Sumber daya manusia, sarana prasarana, dan anggaran juga bervariasi antarwilayah; daerah dengan SDM memadai lebih efektif, sementara keterbatasan menghambat pelaksanaan pada kasus dewasa. Komitmen pelaksana cukup tinggi, terlihat dari inisiatif menjadikan RJ sebagai alternatif pemidanaan dan motivasi PK serta JPU untuk menyelesaikan perkara secara damai. Namun, resistensi masih ada dari aparat yang belum terbiasa dengan pendekatan non-litigatif. Dari segi struktur birokrasi, masih

diperlukan SOP terpadu, regulasi teknis yang jelas untuk RJ dewasa, serta sistem monitoring dan evaluasi yang seragam. Perbedaan kewenangan antar lembaga menjadi kendala dalam integrasi kebijakan. Secara keseluruhan, kebijakan ini telah berdampak positif dalam menekan overcrowded, terutama melalui diversi anak. Namun, pelaksanaan RJ dewasa masih perlu diperkuat dari aspek sumber daya, koordinasi lintas sektor, dan kesamaan perspektif antar penegak hukum.

DAFTAR RUJUKAN

- Alfitra. (2023). *Restorative justice dalam proses hukum*. Jakarta: Mitra Hukum Press.
- Ayu, N. (2022). Penerapan restorative justice dalam penyelesaian tindak pidana penganiayaan ringan di Kepolisian Sektor Tanjung Batu Ogan Ilir. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 9(2), 45–56.
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, shame, and reintegration*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.4135/9781412952514.n79>
- Crime, U. N. O. on D. and. (2020). *Handbook on restorative justice programmes*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.
- Dila, M. D. P., Monica, D. R., Dewi, E., Raharjo, E., & Berdian, F. (2024). Penerapan restorative justice sebagai upaya mengurangi overcapacity lapas. *Jurnal Ilmu Hukum dan Kriminologi*, 4(5), 1850–1862.
- Edwards, G. C. (1980). *Implementasi public policy*. Madrid: Revista UNISCI. <https://doi.org/10.31439/UNISCI-86>
- Faiz, P. M. (2009). Teori keadilan John Rawls. *Jurnal Konstitusi*, 6(1), 33–45.
- Gavrielides, T. (2007). *Restorative justice theory and practice: Addressing the discrepancy*. Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control.
- Gavrielides, T., & Artinopoulou, V. (2013). *Reconstructing restorative justice philosophy*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Herlina. (2014). *Restorative justice: Sebuah konsep dalam perlindungan hukum terhadap anak pelaku tindak pidana*. Medan: BP Universitas Sumatera Utara.
- Hollw. (2016). Robert K. Yin. (2014). *Case study research design and methods* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 30(1), 282. <https://doi.org/10.3138/CJPE.BR-240>
- Institute for Criminal Justice Reform. (2022, Oktober). Peluang dan tantangan penerapan restorative justice dalam sistem peradilan di Indonesia. *Policy Brief ICJR*, 3(4), 1–20.
- Johnstone, G., & Van Ness, D. W. (2011). *Handbook of restorative justice*. Abingdon: Routledge.
- Latimer, J., Dowden, C., & Muise, D. (2005). The effectiveness of restorative justice practices: A meta-analysis. *The Prison Journal*, 85(2), 127–144. <https://doi.org/10.1177/0032885505276969>
- Mazmanian, D. A. (1983). *Implementation and public policy*. Glenview: Scott, Foresman.
- Munir, A., Prihatin, P. S., Tua, H., Freddy, R., & Saudi, A. (2024). Overcrowding warga binaan di lembaga pemasyarakatan ditelisik dari perspektif viktimologi. *Jurnal Hukum dan Kriminologi*, 8(2), 193–204.

- Putra, H. A., Hukum, F., Dirgantara, U., & Suryadarma, M. (2024). Analisis penerapan restorative justice oleh Kejaksaan Republik Indonesia dalam bingkai arah pembaharuan. *Jurnal Ilmu Hukum Indonesia*, 12(3), 551–564.
- Purwanto, E. A. (2015). *Implementasi kebijakan publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Sartika, D., Fatahllah, F., & Ibrahim, L. A. (2021). Peran Bapas dalam penyelenggaraan sistem peradilan pidana anak yang berbasis restorative justice. *Journal Kompilasi Hukum*, 6(1), 45–59. <https://doi.org/10.29303/jkh.v6i1.85>
- Shaaban, I., El-Sayad, H. I., El-Ghaly, A. E., Moussac, S., Sanchez, D., Masonry Standards Joint Committee, et al. (2001). Pola relasi sosial gay di Kota Padang. *Revista EIA*, 5(1), 349. <http://bdigital.unal.edu.co/56221/1/80255551.2017.pdf>
- Situmorang, C. H. (2016). *Kebijakan publik: Teori, analisis, implementasi dan evaluasi kebijakan*. Jakarta: Social Security Development Institute.
- Timur, K. T. (2024). Kajati Jatim dan Aspidsus raih penghargaan anugerah figur akselerator kemajuan di ajang Detikjatim Awards 2024. *Detik Jatim News*. <https://kejati-jatim.go.id/kajati-jatim-dan-aspidsus-raih-penghargaan-anugerah-figur-akselerator>
- United Nations. (2000). *Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters*. New York: United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2020). *Restorative justice programmes: Criminal justice handbook series*. Vienna: UNODC.
- Viva News and Insight. (2024). Polri selesaikan 21.063 kasus lewat restorative justice sepanjang 2024, negara hemat anggaran. *Viva News*. <https://www.viva.co.id/berita/nasional/1785873-polri-selesaikan-21-063-kasus>
- Wijaya, R., Putra, S., Lestari, L. P., & Semarang, U. N. (2022). Penyelesaian kasus tindak pidana ringan pencurian oleh Kejaksaan Negeri Semarang dengan menggunakan mekanisme restorative justice. *Jurnal Ilmu Hukum*, 10(2), 121–155.
- Zehr, H. (2016). *The little book of restorative justice*. New York: Good Books.