

Normative Legal Analysis of the Application of Zero Tolerance in the Enforcement of Laws Against Child Bullying [Analisis Yuridis Normatif terhadap Penerapan Zero Tolerance dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Perundungan Anak]

Ananda Mutiara Rhisma Sudiono¹⁾, Emy Rosnawati^{*,2)}

¹⁾Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

²⁾Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

*Email Penulis Korespondensi: emyrosnawati@umsida.ac.id

Abstract. *This study analyzes the absence of a zero tolerance concept in the law enforcement of child bullying crimes in Indonesia. Although the Child Protection Law prohibits physical and psychological violence against children, enforcement practices remain inconsistent, particularly regarding the choice between criminal prosecution and internal institutional resolution. This research employs a normative legal method using statutory and conceptual approaches. The findings reveal that the core problem lies not in the absence of prohibitive norms, but in the lack of imperative operational norms, especially those mandating criminal reporting and restricting non-judicial settlements. This normative gap allows selective enforcement driven by institutional discretion and public pressure, thereby undermining legal certainty and effective protection for child victims. The study emphasizes the urgency of establishing a binding zero tolerance framework to ensure consistent law enforcement and to strengthen child protection based on the best interests of the child principle.*

Keywords – Zero tolerance, Child bullying, Law enforcement.

Abstrak. *Penelitian ini mengkaji kekosongan konsep zero tolerance dalam penegakan hukum tindak pidana perundungan anak di Indonesia. Meskipun Undang-Undang Perlindungan Anak telah melarang kekerasan fisik dan psikis terhadap anak, praktik penegakan hukum masih menunjukkan ketidakkonsistenan, khususnya dalam pemilihan antara proses pidana dan penyelesaian internal institusi pendidikan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa permasalahan utama terletak pada ketiadaan norma operasional yang bersifat imperatif, terutama terkait kewajiban pelaporan pidana dan pembatasan penyelesaian non-yudisial. Kekosongan norma tersebut menyebabkan penegakan hukum berjalan selektif dan bergantung pada kebijakan institusional serta tekanan publik, sehingga melemahkan kepastian hukum dan perlindungan korban anak. Oleh karena itu, diperlukan perumusan norma zero tolerance untuk memperkuat penegakan hukum perundungan anak secara konsisten dan berorientasi pada kepentingan terbaik bagi anak.*

Kata Kunci – Zero tolerance, Perundungan anak, Penegakan hukum.

I. PENDAHULUAN

Banyaknya kasus perundungan yang terjadi di Indonesia menjadi permasalahan yang kompleks, tindakan ini seringkali dilakukan secara sistematis namun dianggap sebagai hal biasa bagi lingkungan masyarakat. Perundungan terhadap anak terus meningkat di Indonesia dan muncul dalam berbagai bentuk seperti kekerasan fisik, psikis, verbal, sosial, serta digital. Perbuatan tersebut merugikan korban secara serius karena mengganggu rasa aman, martabat, hingga perkembangan psikologis anak. Perundungan pada dasarnya merupakan suatu bentuk kekerasan yang melanggar hak atas rasa aman serta perbuatan merendahkan martabat manusia. [1]

Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak memuat larangan kekerasan fisik dan psikis melalui Pasal 76C jo. Pasal 80, namun norma tersebut belum diikuti oleh pola penegakan hukum yang konsisten. Adanya aturan hukum sebagai upaya meminimalisir tindakan perundungan pada kenyataannya seringkali diabaikan tanpa sanksi tegas dan transparan. Penanganan perundungan pada satuan pendidikan sering berakhir melalui penyelesaian internal atau mediasi, meskipun tindak pidana terhadap anak tergolong delik biasa yang seharusnya diproses tanpa persetujuan para pihak. Kondisi ini menunjukkan lemahnya implementasi prinsip kepastian hukum dan mengindikasikan adanya celah normatif dalam mekanisme penegakan hukum terhadap kekerasan psikis maupun fisik yang dilakukan terhadap anak. [2]

Konsep zero tolerance dikenal sebagai kebijakan penegakan hukum yang tidak memberikan ruang kompromi terhadap setiap bentuk pelanggaran. Konsep tersebut diterapkan secara ketat dalam sistem hukum di beberapa yurisdiksi untuk mencegah penyelesaian non-yudisial pada kejahatan yang memiliki dampak

serius. Indonesia belum mengatur konsep tersebut dalam KUHP maupun dalam sistem hukum perlindungan anak. Tidak terdapat satu pun ketentuan yang menegaskan penegakan hukum harus dilakukan tanpa toleransi atau tanpa opsi penyelesaian non-yuridis pada tindak pidana perundungan. Ketidadaan konsep zero tolerance dalam peraturan perundang-undangan menimbulkan kekosongan norma yang berimplikasi terhadap praktik penanganan kasus, termasuk munculnya ruang mediasi atau penyelesaian internal yang bertentangan dengan karakter delik dalam perlindungan anak. [3]

Kasus kekerasan di Pondok Modern Darussalam Gontor pada tahun 2022 yang dikutip dari KOMPAS.com memperlihatkan secara konkret dampak dari ketidadaan konsep zero tolerance dalam sistem hukum. Kasus ini melibatkan dua santri senior yang melakukan kekerasan fisik terhadap seorang santri AM berusia 14 tahun hingga korban meninggal dunia.[4] Perbuatan tersebut telah memenuhi unsur tindak pidana kekerasan terhadap anak sebagaimana diatur dalam Pasal 76C jo. Pasal 80 UU Perlindungan Anak sehingga wajib diproses melalui jalur hukum.[5] Namun penanganan awal dilakukan melalui mekanisme internal lembaga tanpa pelaporan segera kepada pihak kepolisian. Pihak Pondok Modern Darussalam Gontor mengklaim memiliki kebijakan untuk "mengusir" atau mengeluarkan santri dan pembina yang terbukti melakukan kekerasan, yang menunjukkan unsur *zero tolerance* dalam peraturan internal mereka terhadap kekerasan. Keterlambatan pelaporan dan penyelesaian internal tersebut mencerminkan adanya ruang toleransi terhadap tindak pidana, padahal karakter perbuatan tersebut menuntut respons hukum yang tegas. [6]

Fakta ini mengindikasikan bahwa tanpa pedoman normatif yang mewajibkan penerapan prinsip *zero tolerance*, lembaga pendidikan cenderung mengutamakan mekanisme internal yang bertentangan dengan prinsip penegakan hukum pidana. Kebijakan zero tolerance ditujukan guna memberikan perlindungan hukum terhadap korban dan menindak tegas pelaku perundungan. Kebijakan *zero tolerance* menekankan komitmen pemerintah dalam menjunjung tinggi supremasi hukum, dengan menghilangkan peluang bagi pelanggar hukum untuk menghindari tanggung jawab atas perbuatannya. Situasi tersebut memperlihatkan kesenjangan antara norma hukum yang melarang kekerasan terhadap anak dengan praktik penegakannya.

Berbagai penelitian terdahulu telah mengkaji isu zero tolerance dalam tindak pidana perundungan anak, meskipun masing-masing memiliki fokus yang berbeda. Pertama penelitian yang dilakukan oleh Denaya Ayu Fadiah et al dengan judul "Pengaruh Perundungan Terhadap Gangguan Psikologis Bagi Mahasiswa" Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa korban perundungan akan merasa psikisnya terganggu seperti depresi, trauma dan kurang percaya diri. Selain itu, juga muncul kecemasan, kemarahan berlebih, rendah diri serta penurunan kualitas tidur.[7] Penelitian terdahulu kedua oleh M. Sholeh et al dengan judul "*The Principal's Leadership Role to Minimize Bullying in Schools*" Hasil penelitian ini membahas bagaimana kepemimpinan kepala sekolah menjadi faktor kunci dalam membentuk iklim sekolah anti-perundungan (anti-bullying school climate) yang berfokus pada peran strategis, kebijakan, keteladanan, serta manajemen sekolah dalam mencegah dan menanggulangi kasus bullying.[8] Penelitian terdahulu ketiga yang dilakukan oleh Subagiharti et al dengan judul "Implementasi Program Penyuluhan Anti-Bullying Sebagai Upaya Preventif di Lingkungan Sekolah Dasar" Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa program penyuluhan anti-bullying di sekolah dasar yang melibatkan siswa, guru, dan orang tua efektif sebagai upaya preventif. Program ini tidak hanya meningkatkan pengetahuan dan kesadaran tentang bullying, tetapi juga memperkuat kapasitas guru dan orang tua untuk bekerja sama dalam pencegahan.[9]

Penelitian ini memiliki kebaruan (novelty) dibandingkan dengan penelitian terdahulu yang lebih banyak berfokus pada psikologi korban, faktor penyebab, maupun upaya pencegahan, sementara kajian normatif mengenai kekosongan konsep zero tolerance dalam konteks penegakan hukum perundungan anak belum ditemukan. Ketidadaan kajian tersebut menempatkan penelitian ini pada posisi strategis untuk mengevaluasi kondisi norma positif, ruang kosong pengaturan, serta relevansi penerapan pendekatan zero tolerance dalam memperkuat penegakan hukum terhadap tindak pidana perundungan anak di Indonesia.

Berbeda dari penelitian sebelumnya, penelitian yang sedang dilakukan saat ini dengan judul "Analisis Yuridis Normatif terhadap Penerapan Zero Tolerance dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Perundungan Anak" menitikberatkan pada aspek hukum dengan melakukan kajian terhadap konsep kebijakan zero tolerance dalam perspektif hukum pidana. Penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan argumentasi hukum yang berlandaskan pada prinsip perlindungan anak, kepastian hukum, dan efektivitas penegakan hukum, sehingga dapat memberi kontribusi konseptual dalam pembentukan kebijakan serta perbaikan sistem penegakan hukum sehubungan dengan perlindungan anak.

Penelitian ini bertujuan menganalisis kekosongan konsep zero tolerance dalam hukum positif di Indonesia dan dampaknya terhadap penegakan hukum terkait tindak pidana perundungan anak. Analisis dilakukan untuk mengevaluasi ketidadaan norma yang mengharuskan penegakan hukum secara tegas, mengidentifikasi perbedaan antara ketentuan dan praktik penanganan kasus di lembaga pendidikan, serta menilai kesesuaian zero tolerance sebagai pendekatan penegakan hukum yang bisa memperkuat perlindungan dan jaminan hukum

bagi anak. Studi ini krusial, melihat tingginya jumlah kasus perundungan anak saat ini yang memerlukan respons hukum yang lebih tegas, konsisten, dan efisien. Kekosongan norma yang mengatur penegakan hukum tanpa kompromi telah menimbulkan diskrepansi dalam praktik penanganan kasus, yang berpotensi melemahkan kepastian hukum dan perlindungan korban anak. Oleh karena itu, diperlukan perumusan kerangka hukum yang jelas dan adaptif terhadap kebutuhan perlindungan anak yang mendesak.

Rumsan Masalah

1. Bagaimana kekosongan konsep zero tolerance dalam hukum positif Indonesia terkait penegakan tindak pidana perundungan anak?
2. Bagaimana penafsiran hukum terhadap tindak pidana perundungan anak sebagai delik biasa?
3. Mengapa konsep zero tolerance penting diterapkan untuk memperkuat penegakan hukum perundungan anak di Indonesia?

Kategori SDGs: Sesuai ketentuan indikator Sustainable Development Goals (SDGs) ke-16 yaitu *Peace, Justice, and Strong Institutions*.

II. METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (normative legal research) dengan menerapkan Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach), Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach). Bahan hukum primer meliputi KUHP, Undang-Undang No. 35/2014 tentang Perlindungan Anak, dan Permendikbud No. 82/2015. Bahan hukum sekunder seperti literatur, artikel jurnal, buku hukum, dan pendapat ahli yang mendukung penelitian ini. Analisis bahan hukum menggunakan analisa deduktif.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kekosongan Konsep Zero Tolerance dalam Hukum Positif Indonesia

Dalam teori hukum, kekosongan norma (*normative vacuum*) merupakan konsep yang dibahas oleh para ahli seperti Hans Kelsen, H.L.A. Hart, dan Hans Nawiasky. Kelsen menjelaskan bahwa sistem hukum ideal harus bersifat lengkap (*completeness of law*), sehingga tidak boleh ada kekosongan dalam pengaturan tindakan yang membutuhkan kepastian hukum. Hart menambahkan bahwa kekosongan norma terjadi ketika hukum gagal menyediakan *rules of recognition* atau *secondary rules* yang dapat memandu penegakan hukum. Sementara itu, Nawiasky menekankan bahwa norma hukum dianggap kosong apabila tidak tersedia norma hierarkis di bawahnya yang berfungsi sebagai aturan pelaksanaan. Oleh karena itu, kekosongan norma tidak hanya berkaitan dengan tidak adanya pasal, tetapi juga dengan hilangnya instrumen pelaksana yang mengakibatkan norma tidak dapat dijalankan.

Kekosongan norma dapat timbul dalam tiga wujud utama. Pertama, kekosongan norma, yaitu tidak adanya norma substantif yang mengatur suatu tindakan atau kewajiban hukum tertentu. Kedua, kekosongan prosedur, yaitu tidak adanya mekanisme operasional, prosedur, atau tata cara yang diperlukan untuk menegakkan suatu norma. Ketiga, kekosongan norma operasional terjadi ketika norma substantif ada, tetapi tidak bisa diimplementasikan secara efektif karena kurangnya pedoman teknis, standar operasional, atau kewajiban administratif yang mendukung pelaksanaannya. Dalam konteks perlindungan anak, situasi ini muncul ketika undang-undang telah menetapkan larangan kekerasan terhadap anak, namun tidak menyediakan pedoman wajib seperti kewajiban untuk melapor, prosedur penanganan, atau instruksi penegakan tanpa tawar-menawar. Berdasarkan pertimbangan tersebut, berikut ini disajikan Tabel 1 yang memuat perbedaan setiap jenis kekosongan norma:

Tabel 1. Perbedaan setiap jenis kekosongan norma

No	Jenis Kekosongan Norma	Definisi	Dampak dalam Konteks Penegakan Hukum Anak
1	Vacuum of Norms	Tidak adanya norma substantif yang mengatur perilaku tertentu	Tidak ada dasar hukum eksplisit yang mewajibkan tindakan tertentu, misalnya kewajiban pelaporan kasus perundungan
2	Vacuum of Procedures	Tidak adanya mekanisme atau tata cara untuk	Lembaga pendidikan tidak memiliki prosedur baku penanganan perundungan yang wajib diikuti

		menjalankan norma	
3	Kekosongan Norma Operasional	Norma ada, tetapi tidak dapat diterapkan karena tidak ada pedoman teknis	Larangan kekerasan ada, tetapi tidak ada SOP, kewajiban lapor, atau standar penegakan yang mengikat

Secara keseluruhan, kekosongan norma dalam konteks *zero tolerance* terhadap perundungan anak menjelaskan bahwa Indonesia memiliki norma larangan, tetapi tidak memiliki norma operasional yang memastikan penegakan secara konsisten dan tanpa kompromi. *Normative vacuum* mengacu pada kondisi ketika tidak terdapat norma hukum yang secara eksplisit mengatur suatu tindakan, kewajiban, atau prosedur yang seharusnya diakomodasi oleh sistem hukum. Kekosongan norma dapat muncul dalam tiga bentuk utama, yaitu:

- 1) *vacuum of norms* atau ketiadaan norma substantif yang mengatur suatu perbuatan;
- 2) *vacuum of procedures* yaitu ketiadaan tata cara atau mekanisme operasional untuk menegakkan norma yang telah ada; dan
- 3) Kekurangan norma operasional, yaitu keadaan di mana suatu peraturan secara materi sudah ada namun tidak dapat dilaksanakan secara efektif karena hilangnya pedoman teknis, kewajiban untuk melapor, atau standar penegakan

Dalam konteks perlindungan anak, kekosongan norma muncul ketika regulasi mencakup larangan dan sanksi, tetapi tidak menyediakan prosedur yang wajib seperti sistem pelaporan, kewajiban penegakan tanpa pengecualian, atau panduan pelaksanaan yang menjamin penegakan hukum berjalan secara konsisten. Saat ini Konsep *zero tolerance* belum memiliki pegangan yang jelas dalam sistem hukum pidana Indonesia sehingga penerapannya bergantung pada kebijakan internal lembaga, bukan kewajiban hukum yang mengikat. KUHP mengatur tindak pidana penganiayaan dan perbuatan tidak menyenangkan, namun tidak menetapkan kewajiban pelaporan atau penindakan tanpa toleransi, UU Perlindungan Anak juga belum merinci mekanisme wajib lapor bagi institusi pendidikan ketika terjadi kekerasan terhadap anak. Pernyataan ini sejalan dengan temuan studi yang menunjukkan bahwa kerangka hukum umum di Indonesia masih memberi ruang bagi penanganan non-yudisial terhadap peristiwa kekerasan di lingkungan pendidikan.[10]

Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak menegaskan larangan kekerasan fisik dan psikis terhadap anak pada Pasal 76C jo Pasal 80, tetapi ketentuan tersebut belum dirinci dengan mekanisme penegakan yang menuntut pelaporan dan penindakan wajib oleh lembaga non-penegak (sekolah, pesantren). Permendikbud No. 82/2015 yang mengatur pencegahan dan penanganan kekerasan di satuan pendidikan masih bersifat administratif sehingga memberi ruang penyelesaian internal. Hal ini menimbulkan celah normatif karena meski larangan dan sanksi substantif telah diatur, prosedur penegakan hukum yang wajib belum tersedia.[11]

Praktik di lapangan menunjukkan banyak lembaga pendidikan menunda pelaporan kasus perundungan demi menjaga nama baik institusi. Lembaga pendidikan sering kali menempuh jalan penyelesaian internal atau mediasi untuk menjaga reputasi institusi sehingga proses pidana tertunda atau tidak pernah terjadi. Laporan nasional dan kajian lapangan menunjukkan tingkat bullying yang signifikan di sekolah-sekolah Indonesia serta kecenderungan institusi menengahi kasus secara internal alih-alih melaporkannya ke aparat, yang pada akhirnya mengurangi perlindungan hukum bagi korban dan menghambat efek pencegahan hukum.[12] Kondisi ini terjadi karena tidak adanya aturan yang mewajibkan pelaporan segera. Akibatnya, terdapat inkonsistensi penanganan kasus antar lembaga pendidikan.

Kasus kekerasan di Pondok Modern Darussalam Gontor 2022 menjadi contoh nyata yang relevan, peristiwa yang mengakibatkan kematian santri tersebut memenuhi unsur pidana kekerasan terhadap anak menurut UU Perlindungan Anak, namun penanganan awal dilakukan melalui mekanisme internal pesantren sehingga pelaporan ke kepolisian baru dilakukan setelah tekanan publik dan pemeriksaan eksternal. Kejadian ini memperlihatkan bagaimana ketiadaan kewajiban pelaporan dan ketiadaan pedoman *zero tolerance* memungkinkan terjadinya penundaan penegakan pidana, sekaligus membuka ruang bagi praktik penanganan yang tidak konsisten antar lembaga pendidikan. Bila prinsip *zero tolerance* diatur secara normatif, tindak kekerasan yang memenuhi unsur pidana wajib dilaporkan tanpa perlu menunggu pertimbangan internal.

Kebijakan *zero tolerance* di sejumlah yurisdiksi telah dinilai efektif untuk menegaskan kewajiban pelaporan dan meminimalkan penyelesaian informal, tetapi juga menuai kritik terkait risiko masuknya anak ke proses pidana yang berpotensi menimbulkan dampak negatif jangka panjang.[13] Oleh karena itu, pengisian kekosongan normatif di Indonesia perlu dirancang dengan kehati-hatian, bukan sekadar mengimpor kebijakan, tetapi merumuskan instrumen yang mengkombinasikan kewajiban pelaporan dan penindakan pidana dengan

mekanisme protektif anak (pengaturan diversi, pendampingan korban, pembatasan pidana yang proporsional). [14]

B. Implementasi Penegakan Hukum dalam Praktik Tindak Pidana Perundungan Anak

Penegakan hukum terhadap tindak pidana perundungan anak di Indonesia menunjukkan disparitas implementasi, meskipun secara normatif larangan kekerasan terhadap anak telah diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak. Disparitas tersebut terutama tampak pada pilihan mekanisme penyelesaian perkara, apakah melalui proses pidana formal atau penyelesaian internal institusi pendidikan, yang pada praktiknya menegasikan prinsip zero tolerance terhadap kekerasan terhadap anak. [15]

Kasus kekerasan terhadap santri Pondok Modern Darussalam Gontor (2022) menunjukkan bahwa perbuatan yang secara hukum memenuhi unsur tindak pidana kekerasan terhadap anak pada awalnya ditangani secara internal oleh pihak pesantren. Aparat penegak hukum baru dilibatkan setelah kasus tersebut memperoleh perhatian publik luas. Meskipun pelaku akhirnya diproses secara pidana dan dijatuhi hukuman penjara, pola penanganan awal ini menunjukkan bahwa keberlakuan norma pidana tidak secara otomatis mendorong pelaporan dan penindakan hukum sejak awal, sehingga membuka ruang toleransi terhadap tindak pidana yang bersifat delik biasa (KOMPAS.com, 2022).

Pola serupa terlihat dalam kasus perundungan terhadap siswa MH di SMPN 19 Tangerang Selatan (2025). Proses hukum tidak berjalan secara langsung sejak peristiwa terjadi, melainkan setelah adanya tekanan publik dan pernyataan resmi dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Ketergantungan penegakan hukum pada faktor eksternal tersebut menunjukkan lemahnya daya ikat norma perlindungan anak dalam praktik serta belum optimalnya penerapan asas kepastian hukum (KemenPPPA, 2025).

Selanjutnya, kasus perundungan terhadap siswa sekolah dasar di Tasikmalaya (2023) ditangani melalui mediasi dan pembinaan internal sekolah tanpa pelaporan pidana, meskipun unsur kekerasan fisik dan psikis telah terpenuhi. Penanganan ini merefleksikan kecenderungan institusional untuk memindahkan perundungan anak dari ranah pidana ke ranah administratif dengan alasan pedagogis. Secara normatif, praktik tersebut tidak seharusnya karena menempatkan diskresi institusi pendidikan di atas kewajiban negara untuk memberikan perlindungan hukum yang efektif kepada anak sebagai subjek hukum (KOMPAS.com, 2023).

Sebaliknya, kasus perundungan di Binus School Serpong (2024) menunjukkan penerapan pendekatan yang lebih sejalan dengan prinsip zero tolerance. Aparat penegak hukum dilibatkan sejak tahap awal, dan proses pidana berjalan bersamaan dengan pemberian sanksi tegas oleh pihak sekolah. Penanganan ini menegaskan bahwa mekanisme internal pendidikan tidak dapat menggantikan pertanggungjawaban pidana ketika perbuatan telah memenuhi unsur tindak pidana (IDN Times, 2024).

Demikian pula, kasus perundungan anak yang viral pada tahun 2024 dengan pendampingan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) ditindaklanjuti melalui pelaporan pidana tanpa mengedepankan penyelesaian non-yudisial. Keterlibatan aparat penegak hukum sejak awal memperlihatkan implementasi zero tolerance yang menempatkan perundungan anak sebagai pelanggaran serius terhadap hukum pidana, bukan sekadar pelanggaran tata tertib sekolah (Kompas.com, 2024).

Sebagai argumen pendukung, data KPAI tahun 2023 menunjukkan bahwa ratusan kasus perundungan anak terjadi di lingkungan pendidikan setiap tahunnya, namun sebagian besar tidak berlanjut ke proses pidana dan diselesaikan melalui mekanisme internal sekolah. Data ini menegaskan bahwa penyelesaian non-yudisial bukanlah pengecualian, melainkan pola dominan dalam praktik penanganan perundungan anak di Indonesia (KPAI, 2023). Dalam konteks penelitian ini, zero tolerance dimaknai sebagai kewajiban negara dan institusi pendidikan untuk memperlakukan perundungan anak sebagai tindak pidana yang harus dilaporkan dan diproses secara hukum tanpa substitusi penyelesaian non-yudisial. Zero tolerance tidak identik dengan kriminalisasi absolut terhadap anak pelaku. Zero tolerance dalam penelitian ini dibatasi pada kewajiban pelaporan dan kewajiban proses hukum formal (due process), sehingga mekanisme perlindungan anak seperti diversi dan pendampingan tetap berjalan, namun tidak ada ruang bagi institusi pendidikan untuk menutup perkara melalui 'damai' atau mekanisme internal yang menggugurkan proses pidana. Berdasarkan penjelasan tersebut, berikut ini disajikan Tabel 2 yang memuat Perbandingan Implementasi Prinsip *Zero Tolerance* dalam Kasus Perundungan Anak:

Tabel 2. Perbandingan Implementasi Prinsip *Zero Tolerance* dalam Kasus Perundungan Anak

Copyright © Universitas Muhammadiyah Sidoarjo. This preprint is protected by copyright held by Universitas Muhammadiyah Sidoarjo and is distributed under the Creative Commons Attribution License (CC BY). Users may share, distribute, or reproduce the work as long as the original author(s) and copyright holder are credited, and the preprint server is cited per academic standards.

Authors retain the right to publish their work in academic journals where copyright remains with them. Any use, distribution, or reproduction that does not comply with these terms is not permitted

No	Kasus	Tahun	Pola Penanganan	Implementasi Zero Tolerance
1.	Kekerasan santri Gontor	2022	Internal awal, pidana setelah sorotan publik	Tidak
2.	Perundungan siswa SD Tasikmalaya	2023	Mediasi dan pembinaan internal	Tidak
3.	Perundungan siswa MH SMPN 19 Tangsel	2025	Proses hukum lambat, intervensi eksternal	Tidak
4.	Perundungan Binus School Serpong	2024	Proses pidana + sanksi sekolah	Ya
5.	Perundungan anak viral (pendampingan KPAI)	2024	Pelaporan dan proses pidana sejak awal	Ya

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa ketidakkonsistenan implementasi penegakan hukum dalam kasus perundungan anak bukan disebabkan oleh ketiadaan norma larangan, melainkan oleh ketiadaan norma operasional yang bersifat imperatif, khususnya mengenai kewajiban pelaporan pidana dan pembatasan penyelesaian non-yudisial. Kondisi ini menyebabkan penegakan hukum berjalan selektif dan bergantung pada tekanan publik, sehingga melemahkan efektivitas perlindungan hukum terhadap anak.

C. Implikasi Kekosongan Norma dan Urgensi Penerapan Zero Tolerance

Kekosongan norma terkait kewajiban penerapan *zero tolerance* dalam hukum positif Indonesia menimbulkan sejumlah implikasi serius terhadap kepastian hukum, perlindungan anak, dan konsistensi penegakan pidana. Tanpa regulasi yang mengikat, lembaga pendidikan memiliki diskresi luas untuk memilih mekanisme penyelesaian kasus kekerasan, termasuk melalui jalur internal atau mediasi. Penelitian tentang penanganan bullying di sekolah mengindikasikan bahwa penyelesaian informal tetap lebih umum karena belum ada regulasi yang jelas mewajibkan laporan pidana untuk tindakan kekerasan serius.[16]

Ketiadaan norma itu mengakibatkan perlakuan yang berbeda antara lembaga pendidikan ketika menghadapi kekerasan pada anak. Beberapa lembaga memilih menangani masalah secara internal untuk melindungi reputasi, sedangkan yang lain berusaha memberikan hukuman tanpa melibatkan pihak berwenang. Situasi ini mengakibatkan ketidakkonsistenan penegakan hukum dan membuka peluang terjadinya *underreporting*. Penelitian hukum mengenai perlindungan anak menegaskan bahwa praktik penyelesaian informal seperti ini bertentangan dengan tujuan perlindungan anak dan menghambat akses korban terhadap keadilan. [17]

Implikasi tersebut terlihat jelas dalam penanganan kasus kekerasan di Pondok Modern Darussalam Gontor pada 2022. Kekerasan fisik yang dilakukan oleh senior terhadap seorang santri hingga mengakibatkan kematian memenuhi unsur tindak pidana dalam Pasal 76C jo. 80 ayat (3) UU 35/2014. Namun, respons awal pesantren adalah penanganan internal tanpa pelaporan segera kepada kepolisian. Penundaan ini menunjukkan adanya ruang kompromi karena tidak ada regulasi yang mewajibkan institusi pendidikan melaporkan tindak kekerasan berat secara langsung ke aparat penegak hukum. Temuan nyata pada kasus Gontor konsisten dengan berbagai penelitian yang mengamati fenomena serupa, lembaga pendidikan cenderung memilih prosedur internal ketika tidak ada kewajiban hukum untuk melaporkan tindak pidana.

Dari sudut pandang hukum pidana, keterlambatan dalam pelaporan kasus Gontor adalah akibat langsung dari tidak adanya norma *zero tolerance* dalam sistem hukum di Indonesia. Dalam model tanpa toleransi, tindakan kekerasan yang memenuhi kriteria pidana wajib dilaporkan dan diproses segera tanpa menunggu kebijakan internal. Tanpa adanya norma tersebut, institusi pendidikan dapat menanggukuhkan atau menghentikan proses pidana, yang membuat posisi korban lemah, menghilangkan bukti, dan mengaburkan kebenaran material. Literatur mengenai penegakan hukum perlindungan anak menegaskan bahwa keterlambatan tindakan hukum pada kasus kekerasan anak dapat berdampak pada hilangnya perlindungan yang dijamin oleh undang-undang.

D. Konsep Zero Tolerance sebagai Model Penegakan Hukum terhadap Perundungan Anak

Konsep *zero tolerance* pada dasarnya merujuk pada model penegakan hukum yang menolak kompromi dalam merespons tindakan kekerasan atau pelanggaran tertentu. Dalam konteks pendidikan, konsep ini pertama kali berkembang di Amerika Serikat sebagai kebijakan disiplin sekolah yang mewajibkan penindakan otomatis terhadap pelanggaran serius, terutama yang melibatkan kekerasan fisik dan bullying. Studi internasional secara konsisten menunjukkan bahwa *zero tolerance* menekankan konsistensi, kepastian sanksi, dan respons cepat sebagai cara untuk mencegah eskalasi kekerasan.[18]

Walaupun menuai kritik dalam beberapa konteks pendidikan, kebijakan *zero tolerance* tetap dianggap relevan ketika diterapkan untuk kasus kekerasan berat atau tindakan yang jelas merupakan tindak pidana. Dalam penelitian kebijakan disiplin sekolah, pendekatan ini dianggap efektif bila pelanggaran yang terjadi mengandung unsur kriminal, karena memberi sinyal kuat bahwa tidak ada toleransi terhadap kekerasan yang membahayakan keselamatan siswa. Kebijakan seperti ini terbukti mampu menurunkan angka kekerasan fisik berat di beberapa negara ketika didukung oleh regulasi formal dan mekanisme pelaporan wajib.[19]

Dalam perspektif hukum pidana, *zero tolerance* dapat diposisikan sebagai model kebijakan penal yang bertumpu pada asas kepastian hukum dan asas perlindungan korban. Teori hukum yang relevan termasuk *crime control model*, yang menekankan pentingnya respons cepat dan tegas dalam penegakan hukum guna mencapai efek preventif dan perlindungan masyarakat. Penerapan pendekatan *crime control* secara proporsional cocok bagi kasus kekerasan terhadap anak, karena delik tersebut berkaitan dengan kepentingan publik dan menuntut keterlibatan negara secara langsung. [20]

Dalam konteks regulasi anti-bullying, *zero tolerance* tidak sekadar sebuah kebijakan administratif sekolah, tetapi merupakan model penegakan hukum yang menegaskan bahwa tindakan kekerasan terhadap anak termasuk bullying berat adalah tindak pidana yang wajib diproses secara hukum, bukan diselesaikan secara internal. Penelitian di Indonesia menunjukkan bahwa penyelesaian internal sering menyebabkan korban tidak mendapatkan perlindungan hukum yang memadai. Kelemahan tersebut dapat diatasi jika *zero tolerance* diintegrasikan ke dalam regulasi yang mengikat, termasuk kewajiban pelaporan pidana bagi satuan pendidikan. [21]

Dengan demikian, *zero tolerance* merupakan model penegakan hukum yang menuntut tidak adanya toleransi terhadap penyelesaian informal yang menghalangi proses pidana. Konsep ini penting untuk memperkuat kerangka hukum penanganan bullying anak di Indonesia, terutama mengingat banyaknya kasus bullying serius seperti kasus Gontor 2022 yang ditangani lewat mekanisme internal sebelum akhirnya dibawa ke ranah hukum. Implementasi *zero tolerance* dalam konteks ini bertujuan agar setiap tindakan kekerasan terhadap anak harus ditangani melalui proses hukum untuk menjamin perlindungan hukum yang terbaik.

E. Implikasi Kekosongan Norma dan Urgensi Penerapan Zero Tolerance

Kekosongan norma terkait kewajiban penerapan *zero tolerance* dalam hukum positif Indonesia menimbulkan sejumlah implikasi serius terhadap kepastian hukum, perlindungan anak, dan konsistensi penegakan pidana. Tanpa regulasi yang mengikat, lembaga pendidikan memiliki diskresi luas untuk memilih mekanisme penyelesaian kasus kekerasan, termasuk melalui jalur internal atau mediasi. Penelitian tentang penanganan bullying di sekolah mengindikasikan bahwa penyelesaian informal tetap lebih umum karena belum ada regulasi yang jelas mewajibkan laporan pidana untuk tindakan kekerasan serius.

Ketiadaan norma itu mengakibatkan perlakuan yang berbeda antara lembaga pendidikan ketika menghadapi kekerasan pada anak. Beberapa lembaga memilih menangani masalah secara internal untuk melindungi reputasi, sedangkan yang lain berusaha memberikan hukuman tanpa melibatkan pihak berwenang. Situasi ini mengakibatkan ketidakkonsistenan penegakan hukum dan membuka peluang terjadinya *underreporting*. Penelitian hukum mengenai perlindungan anak menegaskan bahwa praktik penyelesaian informal seperti ini bertentangan dengan tujuan perlindungan anak dan menghambat akses korban terhadap keadilan. [22]

Implikasi tersebut terlihat jelas dalam penanganan kasus kekerasan di Pondok Modern Darussalam Gontor pada 2022. Kekerasan fisik yang dilakukan oleh senior terhadap seorang santri hingga mengakibatkan kematian memenuhi unsur tindak pidana dalam Pasal 76C jo. 80 ayat (3) UU 35/2014. Namun, respons awal pesantren adalah penanganan internal tanpa pelaporan segera kepada kepolisian. Penundaan ini menunjukkan adanya ruang kompromi karena tidak ada regulasi yang mewajibkan institusi pendidikan melaporkan tindak kekerasan berat secara langsung ke aparat penegak hukum. Temuan nyata pada kasus Gontor konsisten dengan berbagai penelitian yang mengamati fenomena serupa, lembaga pendidikan cenderung memilih prosedur internal ketika tidak ada kewajiban hukum untuk melaporkan tindak pidana.[23]

Dari sudut pandang hukum pidana, keterlambatan dalam pelaporan kasus Gontor adalah akibat langsung dari tidak adanya norma *zero tolerance* dalam sistem hukum di Indonesia. Dalam model tanpa toleransi, tindakan kekerasan yang memenuhi kriteria pidana wajib dilaporkan dan diproses segera tanpa menunggu kebijakan internal. Tanpa adanya norma tersebut, institusi pendidikan dapat menangguk atau menghentikan

proses pidana, yang membuat posisi korban lemah, menghilangkan bukti, dan mengaburkan kebenaran material. Literatur mengenai penegakan hukum perlindungan anak menegaskan bahwa keterlambatan tindakan hukum pada kasus kekerasan anak dapat berdampak pada hilangnya perlindungan yang dijamin oleh undang-undang.

IV. KESIMPULAN

Ketidakkonsistenan penegakan hukum terhadap tindak pidana perundungan anak di Indonesia disebabkan oleh kekosongan norma operasional terkait penerapan prinsip *zero tolerance*, bukan oleh ketiadaan larangan hukum. Ketidadaan kewajiban pelaporan pidana dan pembatasan penyelesaian non-yudisial memungkinkan institusi pendidikan menyelesaikan perundungan secara internal meskipun memenuhi unsur tindak pidana, sehingga melemahkan kepastian hukum, perlindungan korban, dan efektivitas hukum pidana. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan normatif yang bersifat imperatif untuk memastikan perundungan anak diperlakukan sebagai delik biasa yang wajib diproses secara hukum tanpa toleransi.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan, bantuan, dan kontribusi dalam proses penyusunan proposal penelitian ini. Dukungan tersebut sangat berarti dalam penyempurnaan substansi dan sistematika penulisan proposal ini. Penulis berharap proposal ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang hukum.

REFERENSI

- [1] R. S. Nugraha, E. Rohaedi, N. Kusnadi, dan A. Abid, "The Transformation of Indonesia's Criminal Law System: Comprehensive Comparison between the Old and New Penal Codes," *Reformasi Huk.*, vol. 29, no. 1, hlm. 1–21, Apr 2025, doi: 10.46257/jrh.v29i1.1169.
- [2] Zul Khaidir Kadir, "Kriminalisasi Tanpa Batas: Mengurai Penyalahgunaan Kekuasaan dalam Legislasi Kodifikasi Hukum Pidana Modern," *Pres. J. Huk. Adm. Negara Dan Kebijak. Publik*, vol. 2, no. 2, hlm. 01–18, Mei 2025, doi: 10.62383/presidensial.v2i2.665.
- [3] H. Algristian, N. A. As, F. K. Fithriyah, K. Khamida, N. Hidayah, dan D. Yahya, "Pencegahan Perundungan untuk Mendukung Zero Violence Education di Lingkungan Pondok Pesantren," *Semin. Nas. Pengabd. Kpd. Masy. 2021*, vol. 1, no. 1, hlm. 209–217, Jan 2022, doi: 10.33086/snpm.v1i1.809.
- [4] S. Harefa dan F. A. Rahmadsyah, "Efektivitas Regulasi Perundang-Undangan Indonesia dalam Penanganan Kasus Bullying terhadap Anak". Vol. 1 No. 1 (2024): April. URL: <https://journal.syamilahpublishing.com/index.php/mahkamah/article/view/9>
- [5] E. Rosnawati, "Perlindungan Hukum bagi Perempuan Korban Pelecehan Seksual yang Dilakukan di Ruang Publik," *J. Mercat.*, vol. 15, no. 2, hlm. 95–102, Des 2022, doi: 10.31289/mercatoria.v15i2.7616.
- [6] Rhafidilla dan S. S. Fatimah Yasmin, "Persepsi Mahasiswa mengenai Pentingnya Ruang Aman dari Kekerasan Seksual Di Lingkungan Kampus," *J. Media Dan Komun.*, vol. 5, no. 1, hlm. 62–74, Des 2024, doi: 10.20473/medkom.v5i1.57064.
- [7] D. A. Fadiah, N. N. Afifah, R. N. Fadillah, R. Effendi, dan R. Fitria, "Pengaruh Perundungan Terhadap Gangguan Psikologis Bagi Mahasiswa," Vol 6 No 2 (2023): Agustus. doi: <https://doi.org/10.56354/jendelainovasi.v6i2.146>
- [8] M. Sholeh, Windasari, B. A. W. Putra, dan A. Stiawan, "The Principal's Leadership Role to Minimize Bullying in Schools," dalam *Proceedings of the International Joint Conference on Arts and Humanities 2023 (IJCAH 2023)*, vol. 785, A. Mustofa, I. Widiyanah, B. K. Prahani, I. A. T. Rahayu, Moh. Mudzakkir, dan C. D. M. Putri, Ed., dalam *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, vol. 785, Paris: Atlantis Press SARL, 2023, hlm. 1258–1268. doi: 10.2991/978-2-38476-152-4_127.
- [9] H. Subagiharti *dkk.*, "Implementasi Program Penyuluhan Anti-Bullying Sebagai Upaya Preventif di Lingkungan Sekolah Dasar," Vol. 6 No. 5 (2025): Vol.6 No. 5 Tahun 2025. doi: <https://doi.org/10.31004/cdj.v6i5.51578>

- [10] V. Rukmana, “Perlindungan Hukum Terhadap Korban dan Pelaku Bullying Anak di Bawah Umur” 2022. doi: <http://journal.ipts.ac.id/index.php/ED/article/view>
- [11] F. Annisa, H. Kusumawati, dan S. Sumrahadi, “Penyuluhan Dan Skrining Tumbuh Kembang Pada Anak Di Panti Asuhan YBKN Al-Hisyam Jakarta Selatan,” *J. Kreat. Pengabd. Kpd. Masy. PKM*, vol. 5, no. 5, hlm. 1534–1540, Mei 2022, doi: 10.33024/jkpm.v5i5.5755.
- [12] R. Susanti, “Teacher and School Responses to Anti-Bullying Policies and Religious Minority Students in Indonesia”. 2025. URL: <http://ejournal.uksw.edu/kritis/article/view/18383>
- [13] L. V. Woods, “Juvenile Detention Alternatives Initiative, Zero-Tolerance Discipline, and the School-to-Prison Pipeline”. Vol. 13 (2020). doi: <https://doi.org/10.5590/JOSC.2021.13.1.03>
- [14] K. Battjes dan L. Zane Kaplan, “Zero Tolerance vs Restorative Justice in the United States,” *Cent. Educ. Policy Stud. J.*, Mar 2023, doi: 10.26529/cepsj.1414.
- [15] A. Anita dan M. Triasavira, “Perlindungan Hukum Terhadap Korban dan Pelaku Tindak Pidana Praktik Bullying di Lingkungan Sekolah,” *J. Jendela Huk.*, vol. 8, no. 2, hlm. 87–96, Sep 2021, doi: 10.24929/fh.v8i2.1581.
- [16] M. Huda dan A. Silviana, “Penanganan Hukum Bagi Anak Sebagai Pelaku Perundungan di Lingkungan Satuan Pendidikan,” *Binamulia Huk.*, vol. 13, no. 2, hlm. 529–541, Des 2024, doi: 10.37893/jbh.v13i2.958.
- [17] M. A. R. Prasetyo, A. Aniatuzzahro, dan M. Romdoni, “Efektivitas Hukum dalam Perlindungan Korban Anak: Analisis Viktimologi Kasus Geng Remaja di Binus,” *J. Anal. Huk.*, vol. 8, no. 1, hlm. 96–108, Apr 2025, doi: 10.38043/jah.v8i1.6864.
- [18] Y. E. Yulianti dan L. W. Mulyani, “Penegakan Keadilan Terhadap Pelaku Bullying Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak,” 2002.
- [19] N. Irsyadiah, S. Syahrullah, S. Atmowidjoyo, dan S. U. Khasanah, “Zero Tolerance for Bullying: Effective Measures to Stop and Prevent Harassment in Schools,” *EDUTEC J. Educ. Technol.*, vol. 7, no. 3, Mar 2024, doi: 10.29062/edu.v7i3.859.
- [20] W. Hall, “The Effectiveness of Policy Interventions for School Bullying: A Systematic Review,” *J. Soc. Soc. Work Res.*, vol. 8, no. 1, hlm. 45–69, Mar 2017, doi: 10.1086/690565.
- [21] H. Udjari, R. Hardyansah, D. Darmawan, Y. Mohamad, dan R. Osean, “Child Protection in Criminal Offenses: An Analysis of Policies and Sanctions in the Indonesian Justice System,” *Judge J. Huk.*, vol. 6, no. 01, hlm. 12–19, Jan 2025, doi: 10.54209/judge.v6i01.1092.
- [22] H. H. Yonas dan A. Suherman, “Upaya Meningkatkan Efektivitas Perlindungan Hukum Anak Korban Bullying di Lingkungan Sekolah,” vol. 2, no. 1, 2024. doi: <https://doi.org/10.62379/5h1hn247>
- [23] E. F. Rachmanto, “Legal Protection for Children as Victims of Violence,” *J. Law Leg. Reform*, vol. 2, no. 4, hlm. 515–526, Agu 2021, doi: 10.15294/jllr.v2i4.48758.

Conflict of Interest Statement:

The author declares that the research was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.