

# Pemolisian dan Kesejahteraan Sosial

Muhammad Mustofa\*



## Abstrak

*Penegakan hukum harus dimaknai sebagai penerapan asas-asas hukum sebagai pedoman dalam menerapkan peraturan. Asas hukum yang terutama harus dipahami secara kritis adalah bahwa penghukuman merupakan upaya akhir (ultimum remedium). Asas ini mendukung dilaksanakannya penegakan hukum yang berorientasi kesejahteraan sosial. Kesejahteraan sosial sebagai tujuan dari kemerdekaan bangsa tidak dapat dilepaskan dari konsep kejahatan. Secara umum*

*konsep kejahatan dapat dikatakan berhubungan dengan keadaan tidak terwujudnya kesejahteraan sosial pada tingkat individu, kelompok, maupun bangsa.*

**Kata kunci:** *penegakan hukum, ultimum remedium, restorative justice, kesejahteraan sosial.*

## Pendahuluan

Ketika kita memperingati hari kemerdekaan, pikiran kita akan digerakkan oleh pertanyaan: apakah yang sudah dihasilkan oleh kemerdekaan ini bagi bangsa Indonesia?; sudahkah cita-cita mewujudkan masyarakat adil makmur tercapai?; sudahkah bangsa Indonesia menjadi bangsa yang mandiri dan maju?; seberapa jauh nilai-nilai kebangsaan tercermin dalam perilaku setiap warga negara, pada setiap lembaga-lembaga sosial, dan pada setiap lembaga-lembaga formal? Pertanyaan-pertanyaan serupa itu adalah lumrah laksana ketika kita memperingati hari kelahiran kita, kita melakukan introspeksi, menelaah kesuksesan yang telah kita raih, menelaah kegagalan yang kita alami, dan menata masa depan dengan berbekal pada hasil introspeksi tersebut.

Pertanyaan serupa di atas menjadi lebih menarik bila pertanyaan itu dikaitkan dengan aktor khusus yang merupakan salah satu pemangku kepentingan dari negara, baik seorang warganegara, sebuah organisasi sosial kemasyarakatan atau sebuah lembaga formal negara. Dalam tulisan ini lebih khusus pertanyaan-pertanyaan instropektif di atas akan dipergunakan untuk mempertanyakan aktor lembaga kepolisian, dengan pertanyaan khusus apa peran Polri di dalam ikut serta mewujudkan kesejahteraan sosial? Jawaban dari pertanyaan tersebut sudah tentu harus dikaitkan dengan tugas pokok dan fungsi resmi dari Polri, sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 2/Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara RI pada pasal 4. Dalam pasal 4 tersebut dirumuskan bahwa: "Kepolisian Negara Republik Indonesia

\* Prof. Dr. Muhammad Mustofa; Guru Besar Kriminologi pada FISIP Universitas Indonesia

bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia”.

Kalau kita perhatikan, dalam rumusan resmi tugas pokok Polri seolah-olah tidak terlihat hubungannya dengan peran mewujudkan kesejahteraan sosial. Hal ini adalah benar apabila kita menafsirkan kesejahteraan sosial secara sempit, yang tidak ada hubungannya dengan mewujudkan keamanan dalam negeri, memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia. Hampir tidak terfikirkan oleh banyak orang bahwa sesungguhnya tugas pokok Polri tersebut sangat berhubungan dengan tugas mewujudkan kesejahteraan sosial. Artikel ini berusaha menunjukkan hubungan antara pemolisian dengan nilai-nilai kesejahteraan tersebut.

### Sistem Peradilan Pidana dan Kesejahteraan Sosial

Pemikiran untuk mengaitkan bekerjanya sistem peradilan pidana dengan kesejahteraan sosial, sesungguhnya sudah dimulai pada tahun 1950-an ketika pemikiran labeling dalam kriminologi muncul sebagai kritik terhadap pemikiran kriminologi positivisme. Kritik terhadap kriminologi positivisme tersebut dilakukan karena berdasarkan evaluasi, kendatipun negara-negara Eropa dan Amerika mencapai kemakmuran, tetapi sistem peradilan pidana tidak mencerminkan keadilan sosial. Hal itu terbukti karena orang-orang yang diproses dalam sistem peradilan pidana untuk dijatuhi hukuman adalah orang-orang kelas bawah masyarakat yang miskin, kurang pendidikan, atau kelompok-kelompok minoritas dalam

masyarakat. Sementara orang-orang kaya dan orang-orang yang mempunyai kekuasaan lebih banyak yang terhindar dari penghukuman kendatipun tingkah laku mereka banyak yang merugikan.

Sistem peradilan pidana tidak menjalankan perannya sebagai alat penegak hukum, tetapi menjadi alat penegak peraturan. Banyak hukum sebagai peraturan yang dibuat berdampak merugikan kelas bawah masyarakat maupun kaum minoritas. Hukum lebih berpihak kepada dan melayani kepentingan kelas atas dalam masyarakat. Dalam merumuskan kritik terhadap sistem peradilan pidana Schrag (1971) antara lain mengatakan bahwa usia, kelas sosial-ekonomi, ras, adalah ciri-ciri utama pelanggar yang dijadikan landasan pola-pola pembedaan dalam pembuatan keputusan peradilan pidana. Sistem peradilan pidana berkembang dalam perspektif kehendak bebas yang membolehkan adanya penghukuman dan penolakan terhadap orang yang ditengarai sebagai pelanggar (Schrag, 1971:89-91).

Padahal dalam pembelajaran tentang penghukuman, kendati sudah dicanangkan oleh pemikiran neo-klasik yang mengusung pemikiran kehendak bebas, penghukuman harus merupakan upaya akhir (*ultimum remidium*) apabila cara-cara yang lain tidak berhasil guna. Alih-alih mengusahakan cara yang lain dalam mengendalikan kejahatan, tetapi justru menjadikan penghukuman sebagai penangkal kejahatan yang utama (*premium remidium*). Dengan demikian pemikiran kesejahteraan sosial menjadi pemikiran yang asing, padahal kesejahteraan sosial itulah yang harus dituju oleh negara.

Kesejahteraan sosial sebagai tujuan dari kemerdekaan bangsa tidak dapat dilepaskan dari konsep kejahatan. Secara umum konsep kejahatan dapat dikatakan berhubungan dengan keadaan tidak terwujudnya kesejahteraan sosial

pada tingkat individu, kelompok, maupun bangsa. Menurut Goodin (1988), kesejahteraan sosial bukanlah bertujuan untuk membuat persamaan keadaan dari kelas-kelas atau kelompok-kelompok dalam masyarakat, atau untuk mengatur dan mengarahkan kegiatan ekonomi, tetapi adalah untuk menyediakan barang-barang dan pelayanan-pelayanan khusus untuk orang-orang dan keluarga-keluarga yang berhak untuk memperoleh pelayanan (Goodin, 1988: 19-54). Secara lebih mendasar perwujudan kesejahteraan sosial berhubungan dengan pemenuhan hak-hak asasi manusia, yang menurut Moon suatu negara kesejahteraan terkait dengan konsep hak-asasi manusia dan moralitas dari penyelenggara negara (Moon, 1988: 4). Di Indonesia hak-hak asasi manusia telah dijamin sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 perubahan ke empat pada Bab XA Pasal 28 hingga 28 I. Keadaan tidak terwujudnya hak-hak asasi manusia menurut rumusan tersebut merupakan pelanggaran. Sebagai rujukan, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 1.6, merumuskan bahwa yang disebut sebagai pelanggaran hak asasi manusia adalah "setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang *termasuk aparat negara* baik sengaja maupun tidak sengaja, atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut Hak Asasi Manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh undang-undang ini, dan tidak akan mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku" (garis miring dilakukan oleh penulis). Jadi bila terdapat aparat negara dalam tindakan dan kebijakannya menyebabkan adanya seseorang atau kelompok yang tidak memperoleh kesejahteraan sosial yang merupakan hak asasinya, maka tindakan atau kebijakan tersebut dapat diartikan sebagai pelanggaran hak asasi manusia atau kejahatan.

Dengan demikian bila mengacu pada tujuan Polri yang harus menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, tidak ada alasan untuk mengatakan bahwa ikut serta dalam mewujudkan kesejahteraan sosial bukanlah tugas Polri. Namun demikian, terdapat prasyarat-prasyarat yang harus dipenuhi oleh penyelenggara negara agar supaya fungsi penegakan hukum dari Polri selaras dengan kewajiban ikut serta mewujudkan kesejahteraan sosial, yaitu merekonstruksi struktur sosial.

Dalam konteks penegakan hukum Schuyt (1973) mengatakan bahwa agar supaya pelaksanaan hukum dapat berjalan efektif, harus memenuhi suatu kriteria yaitu "pelaksanaan hukum dan penerapan hukum yang adil, artinya yang sama bagi setiap orang dan yang berjalan sesuai dengan peraturan dan asas-asas hukum, tergantung pada struktur sosial yang adil, yaitu struktur masyarakat yang ciri khasnya ialah bahwa tiada terdapat padanya perbedaan kekuasaan yang besar dan yang tidak diatur oleh hukum, dalam aneka ragam bentuk dan variasi" (Schuyt, 1973:16)". Apabila dalam struktur sosial terdapat jurang yang dalam antara kelas bawah dengan kelas atas, konsekuensinya adalah penegakan hukum akan berpihak kepada kelas atas. Oleh karena itu hukum sebagai peraturan harus mampu mengurangi kesenjangan sosial tersebut, dan asas-asas hukum diterapkan secara profesional. Menegakkan hukum dalam kaitan ini bukan menegakkan peraturan, tetapi menerapkan asas-asas hukum dalam penerapan hukum. Misalnya kendatipun undang-undang mengatakan bahwa kejahatan pencurian dapat dipidana sampai dengan lima tahun, namun bila tingkat kerugiannya kecil maka tidak ada alasan untuk menjatuhkan sanksi pidana penjara kepada pelakunya. Bandingkan dengan vonis-vonis terhadap pelaku korupsi yang tingkat kerugiannya amat sangat jauh lebih tinggi dibandingkan pencurian biasa, banyak para pelaku korupsi yang hanya divonis 3 tahun saja.

Sepanjang penegakan hukum tidak direduksi menjadi penegakan peraturan dan dilaksanakan secara transparan sesuai dengan hukum acara, akan terdapat penerimaan keputusan tersebut oleh masyarakat, termasuk keputusan penghentian pemeriksaan dsb. Murphi (2009) dalam penelitiannya menemukan bahwa masyarakat akan merespon positif tindakan kepolisian dalam menghasilkan keadilan prosedural, atau bila melakukan tindakan sesuai dengan hukum acara. Dalam KUHAP pun yang menjadi acuan utama dalam proses penegakan hukum (asas) pidana, penahanan, penuntutan bukan merupakan kewajiban mutlak. Terdapat keadaan-keadaan yang dapat dijadikan pertimbangan untuk tidak menahan pelaku kejahatan. Namun pertimbangan menerapkan KUHAP harus didasari oleh profesionalisme.

### *Restorative Justice*

Profesionalisme anggota polisi yang dimungkinkan untuk bertindak atas dasar pertimbangannya sendiri (Pasal 18, UU 22/2002) dapat dipergunakan untuk menerapkan gagasan kesejahteraan sosial dalam penegakan hukum. Konsep *restorative justice* yang sesungguhnya merupakan penerapan hukum adat dapat juga dijadikan landasan berfikir. Tujuan utama dari proses ini adalah memulihkan kerugian yang diderita oleh korban, dan pelaku pelanggaran mempunyai kemampuan untuk memulihkannya sesuai dengan perundingan. Oleh karena itu efektifitas dari proses menuju *restorative justice* sangat tergantung dari kualitas pihak-pihak yang terlibat dalam proses tersebut sesuai dengan asas *restorative justice*.

Terdapat beberapa asas yang utama bagi bekerjanya *restorative justice*, yang terdiri dari tiga asas utama: (1) Masyarakat yang mengalami konflik (termasuk kejahatan). (2) Perbaikan material dan simbolis terhadap korban dan masyarakat. (3) Reintegrasi sosial dari pelaku pelanggaran (Siegel, 200). Asas-asas *restorative*

*justice* tersebut sesungguhnya banyak tercermin dalam filosofi hukum adat, hukum yang hidup di dalam masyarakat, yaitu mengupayakan pemulihan hubungan antara pihak-pihak yang berkonflik.

Terkait dengan penerapan *restorative justice* ini KUHAP pun merumuskan perlunya hakim mempertimbangkan hukum yang hidup di dalam masyarakat. Kendatipun rumusan tersebut menyangkut kewenangan hakim, tetap saja polisi sebagai garda terdepan dalam sistem peradilan pidana dapat berperan untuk merekomendasikan dan menerapkan hukum yang hidup di dalam masyarakat tersebut.

### **Penutup**

Kejahatan sebagai gejala sosial adalah merupakan sisi gelap dari masyarakat, suatu keadaan yang tidak dapat dihindarkan. Sesungguhnya dengan telah diketahuinya pola-pola kejahatan yang terjadi di masyarakat secara umum, pengendalian kejahatan bukanlah hal terlalu rumit. Pelaku-pelaku pelanggaran hukum dalam kategori pelanggar primer melakukan pelanggaran bukan atas kesadaran untuk melakukan pelanggaran, tetapi merupakan reaksi atas ketidakberdayaannya menghadapi realitas sosial yang tidak adil baginya. Bila pelaku pelanggaran primer ini setelah menjalani penghukuman dikembalikan kemasyarakat yang sama yang memperlakukannya secara tidak adil, maka hasilnya adalah terbentuknya pelanggaran sekunder atau residivisme.

Bila residivisme telah terbentuk, penghukuman dengan dalih pembinaan perilaku tidak ada manfaatnya lagi. Tujuan penghukuman yang rasional terhadap pelaku pelanggaran sekunder tiada lain adalah untuk membuat mereka tidak berdaya melakukan pelanggaran ulang atau keadaan *incapacitation* dan bukan *deterrent* (penjeraan). Yang tidak mudah untuk disikapi dalam menghadapi kejahatan sebagai

gejala sosial adalah mewujudkan keadaan yang tidak kondusif bagi dilakukannya kejahatan, yaitu mewujudkan kesejahteraan sosial. Polisi sebagai garda terdepan sistem peradilan pidana mempunyai peran strategis dalam mengerem laju pertumbuhan penghuni penjara dengan menerapkan pemikiran kesejahteraan sosial dalam menegakkan hukum (asas hukum). Sack (1983) sebagaimana dirujuk oleh Savelsberg (1987) dalam gagasan yang sama tentang

kebijakan kriminal pada negara kesejahteraan, mengatakan bahwa pada negara kesejahteraan kriminalitas dilihat sebagai simtom atau hasil dari superstruktur individu (atau berada di luar individu). Kebijakan kriminal yang pada dasarnya merupakan kebijakan sosial bertujuan untuk mengubah struktur sosial, bukan dalam bentuk resosialisasi atau penghukuman (Savelsberg, 1987;536-537).

### Daftar kepustakaan

Goodin, R.E. (1988), Reason for Welfare: Economic, Sociological, and Political - but Ultimately Moral. Dalam J.D. Moon, *Responsibility, Rights, and Welfare. The Theory of the Welfare State*. Boulder: Westview Press. Inc.

Moon, J.D. (1988), Introduction: Responsibility, Rights, and Welfare. Dalam J.D. Moon, *Responsibility, Rights, and Welfare. The Theory of the Welfare State*. Boulder: Westview Press. Inc.

Murphy, K. (2009). Public Satisfaction With Police: The Importance of Procedural

Justice and Police Performance in Police-Citizen Encounters. *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 42, 2, hlm. 159-178.

Savelsberg, J.J. (1987), "The Making of Criminal Law Norms in Welfare States: Economic Crime in West Germany". *Law and Society*, Vol. 21, No. 4, hlm. 529-561.

Schrag, C. (1971), *Crime and Justice: American Style*, Washington. D.C.: US Government Printing Office.

Siegel. Larry, *Criminology*. Stamford: Wadsworth/Thomson Learning, 2000.