

Alternatif Penyelesaian Pertikaian Melalui Mekanisme Informal (Non-Yustisiil)

Oleh : Farouk Muhammad

Perkembangan gangguan keamanan dan ketertiban umum khususnya kriminalitas dirasakan semakin meningkat terutama dari aspek kualitas.

Kejahatan baru dan berdimensi baru, terutama dalam bentuk kejahatan lintas negara (*transnational crimes*) semakin dirasakan peningkatannya, sehingga menuntut penanganan yang semakin serius dan membutuhkan energi yang tidak kecil. Ini berarti bahwa beban pekerjaan Polisi menjadi demikian padat dan berat, karena bukan saja untuk menangani kasus-kasus berat yang kian meningkat secara kuantitas dan kualitas, tetapi juga sebagai penegak hukum menyelesaikan perkara-perkara serba ringan. Sementara itu kemampuan sumberdaya Polri yang tersedia bahkan yang ditingkatkan sekalipun dipandang tetap kurang efektif untuk menangani segenap gangguan keamanan dan ketertiban.

Dewasa ini Sistem Peradilan Pidana (SPP) kita secara formal menentukan bahwa setiap kasus pelanggaran hukum hanya mungkin diselesaikan melalui prosedur hukum acara pidana, yang diawali dengan proses pelaporan pada pejabat Polri. Peraturan hukum menetapkan bahwa kecuali dalam hal penyidikan dihentikan karena alasan yuridis setiap perkara yang ditangani Polisi semestinya dipro-



Wakadiv Humas Mabes Polri (kiri) bersama kedua tersangka peledak bom Tentena, saat memberikan keterangan kepada pers.

ses sampai tingkat pengadilan, sesuai ketentuan hukum.

Efektivitas Sistem Formal

Kebutuhan untuk mengembangkan *formal control mechanism* melalui *formal social control mechanism* dirasakan kurang efektif lagi merespons permasalahan-permasalahan sosial, berupa gangguan keamanan dan ketertiban dan pelanggaran norma-norma kehidupan, dalam perkembangan kehidupan bermasyarakat yang lambat laun semakin kompleks. Di negara-negara Anglo-saxon, terungkap fakta kehidupan bahwa "ruler-oppointed police" menggantikan pranata "kin police" terutama setelah ditetapkannya hukum negara (kerajaan-kerajaan kecil yang kemudian berkembang menjadi kerajaan-kerajaan besar dan pembentukan lembaga per-

adilan (*office of justice of the peace*) termasuk "sheriff". Lembaga kepolisian formal yang modern kemudian mendunia setelah pembentukan "Scotland Yard Metropolitan Police" pada Tahun 1829 di Inggris. Lembaga-lembaga sistem peradilan pidana itulah yang hingga kini mengemban tugas menegakan hukum pada hampir semua negara di dunia (Muhammad, 2005).

Keberadaan dan peranan lembaga-lembaga SPP (formal) lambat laun dipersoalkan efektivitasnya. Dari sudut pandang prevensi, fenomena sosial yang disebut kejahatan (*crime*) sebagaimana diilustrasikan di atas tetap saja ada dan bahkan berkembang. Berbagai teori dikembangkan, diuji dan diimplementasi untuk mengatasi kejahatan tetapi *no single theory, no single formula and no single strategy* yang mam-

pu menerangkan dan mengatasi fenomena sosial tersebut.

Paling tidak Polisi tanpa henti dihadapkan pada berbagai kasus kejahatan terutama yang menarik perhatian publik, sementara kasus-kasus kejahatan terutama yang menarik perhatian publik, sementara kasus-kasus pelanggaran hukum ringan hampir tidak tertangani apalagi terselesaikan.

Sistem hukum menggariskan bahwa Polisi bahkan hanya Polisi yang memiliki otoritas untuk menangani pada tahap awal pelanggaran hukum. Secara formal, masyarakat hampir tidak pernah diperankan untuk menyelesaikan pelanggaran hukum, walau untuk perkara serba ringan atau kasus pertikaian antar warga. Akibatnya tidak sedikit aturan-aturan hukum yang hanya berupa rumusan-rumusan ketentuan formal di atas kertas tetapi tidak mampu beraksi dalam kehidupan ril. Kepastian hukum, pada gilirannya menjadi semakin jauh dari harapan.

SPP, yang terutama ditopang oleh doktrin dan teori efek jera (*deterrence*) ternyata bukan saja tidak efektif menanggulangi gangguan keamanan dan ketertiban dan penegakan hukum tetapi juga tidak selalu efektif memenuhi kebutuhan keadilan. SPP benar-benar hanya menaruh perhatian pada perbuatan pidana dan pelaku, sementara korban hanya diperlakukan sebagai salah satu unsur pendukung untuk men-"sukses"kan tugas para penegak hukum. Penderitaan korban sebagai akibat perbuatan pidana hampir tidak mendapat perhatian dalam proses.

Praktek Penyelesaian Perkara Secara Informal

Dalam realita kehidupan sosial masyarakat kita ternyata kasus-kasus pelanggaran hukum, setidak-tidaknya yang menyangkut pertikaian antara warga diselesaikan secara informal, oleh lembaga-lembaga sosial ataupun individu warga (tetangga) bahkan oleh

pejabat Kepolisian. Hasil penelitian PPITK (Pusat Pengembangan Ilmu dan Teknologi Kepolisian) PTIK (1993) dan hasil penelitian Muhammad (1996) membenarkan pernyataan tersebut. "Dalam pelaksanaannya, praktek demikian bahkan tidak lagi hanya mengenai perkara serba ringan tetapi juga mencakup perkara seperti penghinaan, penganiayaan, penipuan/penggelapan, kelalaian yang mengakibatkan orang luka, perbuatan tidak menyenangkan, bahkan pencurian dan perjudian" (Muhammad, 1996). Penyelesaian perkara (serba ringan) secara informal didasarkan atas praktek yang hidup didalam penyelenggaraan fungsi kepolisian (kebijakan tersebut dirumuskan dalam Penjelasan UU nomor 13 tahun 1961 dan dalam UU nomor 2 tahun 2002 diakomodasi dalam konsep kepolisian).

Realita demikian mendorong perkembangan salah satu cabang kriminologi yang disebut "viktologi" Sejalan dengan itu, pada dekade 70 di negara-negara maju seperti Amerika dan Kanada terdapat kecenderungan untuk menyelesaikan perkara-perkara (*misdeamenor*) melalui mekanisme informal yang difasilitasi oleh pihak ketiga (*alternative dispute resolution atau victim-offender reconciliation program*). Hasil penelitian mengungkapkan bahwa penyelesaian informal demikian ternyata lebih dirasakan manfaatnya oleh kedua belah pihak (pelaku dan korban).

Penerapan konsep ADR di negara maju pada umumnya diarahkan terhadap kasus-kasus perdata (Roney, 1996). Di Indonesia, konsep ADR sebenarnya, walau belum merupakan kebijakan menyeluruh, sudah pernah diterapkan dalam penanganan kasus-kasus gangguan Kamtibmas yang dihadapi Polri.

Penyelesaian konflik antaretnis Betawi dan Bugis 25 Februari 2004, misalnya dilakukan oleh Polsek Tanjung Duren dengan menerapkan teknik negosiasi,

mediasi dan proses silang (*hybrid process*). Golkar P. R Winarsadi, mahasiswa PTIK angkatan 42 yang melakukan penelitian untuk keperluan penyusunan skripsinya, melaporkan bahwa "...secara umum penggunaan ADR yang diterapkan Polsek Metro Tanjung Duren berupa langkah negosiasi dan mediasi, merupakan langkah yang tepat dalam penyelesaian konflik."

Laporan tentang hasil penelitian dengan topik "Konflik Sosial" juga disampaikan oleh para mahasiswa PTIK angkatan 42 lainnya. Berdasarkan laporan-laporan tersebut terdapat kecenderungan bahwa pendekatan informal (mediasi antar yang bertikai) cukup efektif dalam proses penyelesaian konflik yang melanda bangsa kita dalam beberapa tahun terakhir.

Penyelesaian melalui pendekatan ADR atau pendekatan informal lainnya tidak selalu berarti mengenyampingkan proses penegakan hukum (formal). Dalam hal-hal tertentu, bisa saja suatu perbuatan pidana tetap diproses secara hukum, sementara secara umum kasus pertikaian antar pihak diselesaikan secara kekeluargaan (informal). Penyelesaian konflik Betawi - Bugis yang diuraikan di atas pada dasarnya dilakukan secara informal (perdamaiian), sedangkan kasus penganiayaan tetap diteruskan sesuai prosedur penegakan hukum.

Beberapa waktu yang lalu Mabes Polri, yang diprakarasi Brijen. Pol. Drs. Guntur Aryadi M.Si (Kepala Biro Operasi Polri) yang bertindak sebagai salah satu pejabat penanganan kasus Poso menerapkan penyelesaian melalui mediasi terutama untuk mempertemukan pelaku dan keluarga korban sehingga tidak mengakibatkan dendam turun temurun yang tidak pernah selesai. Pendekatan tersebut dipandang cukup efektif, sementara proses hukum atas perbuatan pidana (pembunuhan) oleh pelaku tetap diproses.

Mem'formalisasi'kan Penanganan Informal

Gagasan untuk memberdayakan potensi lokal dalam penyelesaian perkara pelanggaran hukum serba ringan sejalan dengan tuntutan kepastian hukum sebagai salah satu pilar dalam negara yang menjunjung supremasi hukum. Artinya, bahwa harus ada kepastian bahwa setiap pelanggaran hukum menuntut adanya reaksi sosial. Reaksi sosial tidak selalu harus dalam bentuk sistem peradilan pidana formal; reaksi sosial dalam bentuk informal sekalipun memberikan jaminan tentang adanya kepastian hukum. Oleh karena itu, jika sistem peradilan pidana formal tidak mampu menjamin kepastian hukum maka sistem informal perlu dikembangkan terutama untuk menangani perkara-perkara pidana serba ringan terutama yang menyangkut pertikaian antara warga dalam suatu komunitas. Gagasan tersebut juga sejalan dengan perkembangan teori-teori kriminologi khususnya teori reintegrative shaming (Braithwaite, 1993) yang dikembangkan pada beberapa negara dalam beberapa tahun terakhir.

Konsepsi ini sejalan dengan konsep Perpolisian Masyarakat (Polmas) atau community policing (CP) yang dikembangkan Polri dewasa ini. Polmas mengandung dua unsur utama : (1) kemitraan yang setara antara kepolisian dan masyarakat; dan (2) pemecahan permasalahan. Di akui bahwa upaya pemecahan permasalahan dalam konsep CP lebih difokuskan pada upaya penanganan akar permasalahan sosial dalam rangka pencegahan kejahatan atau gangguan keamanan dan ketertiban lainnya. Sejalan dengan tradisi yang sudah melembaga dalam sistem sosio-kultural bangsa kita konsep Polmas juga memberi perhatian pada upaya penyelesaian perkara-perkara ringan dan pertikaian antar warga dalam suatu komunitas (terbatas dalam ling-

kungan desa/kelurahan). Distribusi 'kewenangan' demikian tidak lepas dari peran anggota Polri yang berperan sebagai petugas Polmas.

Yang dimaksudkan dengan perkara ringan adalah pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Buku Ketiga KUHP, tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara atau kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-

banyaknya Rp. 7.500,- dan kejahatan ringan (*lichte misdrijven*), seperti penganiayaan ringan, pencurian ringan, dan lain-lain. Pertikaian antar warga adalah pertikaian yang terjadi antara individu dengan individu, individu dengan kelompok (tindak pidana ringan) yang apabila tidak ditangani dengan segera dapat menimbulkan pertikaian yang lebih serius bahkan konflik sosial.

Salah satu rekomendasi (jangka pendek) Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) khususnya Pokja Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional (PPHN) 2005 adalah dengan berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku perlu ditetapkan suatu kebijakan yang memberi kewenangan kepada pejabat Polri khususnya yang berperan sebagai petugas Polmas pada wilayah/kawasan yang menerapkan model Polmas untuk memfasilitasi penyelesaian perkara serba ringan dengan pedoman yang jelas. Kebijakan tersebut telah dituangkan dalam Surat Keputusan Kapolri No. Pol.: Skep/433/VII/2006 tanggal 1 Juli 2006 tentang Panduan Pembentukan dan Operasionalisasi Polmas, yang antara lain menepkan: "... petugas Polmas diberikan kewenangan terbatas untuk menyelesaikan berbagai kasus tindak pidana ringan dan pertikaian antar warga tanpa melalui proses penyidikan suatu tindak pidana."

Sebagaimana juga direkomendasikan oleh BPHN, maka untuk keperluan jangka panjang perlu ada peraturan perundang-undangan yang memberi kewenangan kepada komunitas lokal untuk, di samping melakukan upaya pencegahan, dapat mengambil tindakan kepolisian yang bersifat terbatas sebagai wujud reaksi sosial dalam rangka memberikan jaminan kepastian tindakan (tanpa harus menunggu mekanisme formal) atas setiap pelanggaran hukum ringan sekalipun.***

“Pemecahan permasalahan dalam konsep CP lebih difokuskan pada upaya penanganan akar permasalahan sosial dalam rangka pencegahan kejahatan atau gangguan keamanan dan ketertiban lainnya. Sejalan dengan tradisi yang sudah melembaga dalam sistem sosio-kultural bangsa kita konsep Polmas juga memberi perhatian pada upaya penyelesaian perkara-perkara ringan dan pertikaian antar warga dalam suatu komunitas (terbatas dalam lingkungan desa/kelurahan).”