

HAK ASASI MANUSIA: DISKRESI KEPOLISIAN DAN *RESTORATIVE JUSTICE* DI INDONESIA DALAM RANGKA PENEGAKAN HUKUM DAN KETERTIBAN SOSIAL

Muhammad Mustofa¹

Abstrak

*Artikel ini membahas peran Polri semenjak dipisahkannya Polri dari lingkungan ABRI, yaitu harus meninggalkan pendekatan militer menjadi pendekatan sipil. Berdasarkan telaahan terhadap berbagai peraturan perundangan yang relevan dengan tugas Polri serta perkembangan pemikiran dalam kriminologi, dapat disimpulkan bahwa POLRI dalam melaksanakan fungsi penegakan hukum dan menjaga ketertiban sosial, harus mengedepankan hak-hak asasi manusia serta berusaha menyelesaikan masalah kriminalitas dengan pendekatan *restorative justice*.*

*Kata kunci: hak asasi manusia, *restorative justice*, diskresi polisi*

I. Pendahuluan

Adalah tuntutan jaman dan sejarah bahwa semenjak bergulirnya era reformasi di Indonesia, Polri wajib ikut serta dalam roda reformasi tersebut. Secara kelembagaan reformasi Polri dimulai dengan dipisahkannya Polri dari lingkungan ABRI. Berdasarkan perubahan status kelembagaan tersebut fungsi pemolisian dari Polri dituntut berubah dari mempergunakan pendekatan militer menjadi mempergunakan pendekatan sipil. Dengan kata lain Polri harus menjadi polisi sipil yang dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemolisian lebih mengedepankan kepentingan terbaik masyarakat tempat polisi bertugas.

Bila kita melihat fungsi-fungsi pemolisian yang tersurat dalam pasal 13 Undang-Undang Nomor 2/Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang bila dilihat dari urutannya maka fungsi memelihara keamanan dan ketertiban harus dijadikan prioritas, sedangkan penegakan hukum ditempatkan dalam urutan berikutnya, diikuti dengan fungsi perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat. Dengan mengikuti

¹ Staff Pengajar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Saat ini menjabat sebagai Guru Besar Kriminologi FISIP UI.

urutan fungsi Polri tersebut, maka dalam melaksanakan tugasnya, anggota polisi harus mengutamakan terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat.

Mengedepankan terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat berarti bahwa di dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi, terlebih dahulu mengupayakan terjaganya keamanan dan ketertiban masyarakat melalui pendekatan-pendekatan yang selaras dengan budaya hukum masyarakat. Dalam fungsi inilah konsep *restorative justice* dapat diterapkan. Dengan demikian fungsi penegakan hukum harus dijadikan upaya berikutnya bila fungsi menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat tidak tercapai. Apalagi dalam pelajaran hukum pidana ditekankan bahwa fungsi penegakan hukum yang akan bermuara pada penghukuman harus merupakan upaya akhir atau *ultimum remedium*.

Reformasi Polri sekarang ini tampaknya belum berjalan mulus. Banyak faktor yang merupakan kendala bagi pelaksanaan reformasi tersebut, sebab mengubah paradigma bertindak dari paradigma kemiliteran ke paradigma sipil tidak semudah seperti membalikkan telapak tangan. Sebagaimana dikemukakan oleh Gubernur PTIK Irjen. Pol. Prof. Dr. Farouk Muhammad dalam pengukuhan sebagai Guru Besar Kriminologi pada PTIK menegaskan bahwa :

"Tradisi militeristik dan mekanisme birokrasi yang demikian kental diyakini sebagai salah satu faktor penting yang menghambat reformasi kultural di tubuh Kepolisian Negara RI menuju polisi berwajah sipil. Dua faktor penghambat lain adalah perbedaan persepsi tentang kepemilikan serta tugas dan kewajiban polisi, dan terjadinya krisis moral".²

Selain dari yang dikemukakan oleh Gubernur PTIK tersebut di atas, isu korupsi, pungli dan kegagalan Polri dalam mengantisipasi peristiwa-peristiwa pemboman yang terjadi belakangan ini menunjukkan diperlukannya percepatan perwujudan perubahan paradigma pemolisian. Biasanya, menurut telaahan J.Q. Wilson (1978), penilaian terhadap profil polisi oleh berbagai kalangan (yang biasanya menunjukkan wajah suram) lebih cenderung dikaitkan dengan banyaknya skandal yang dilakukan oleh anggota organisasi polisi, keseriusan penindakan terhadap anggota yang menyimpang, keterlibatan politis, dari pada berlandaskan pada catatan kriminalitas (Statistik kriminal). Oleh karena itu, dalam menanggapi

² *Kompas*, (19 September 2004), hal. 2

penilaian tersebut organisasi polisi cenderung bersikap defensif dari pada berorientasi pada perbaikan pelayanan.³ Untungnya, di kalangan Polri sekarang ini mempunyai kecenderungan yang berbeda dalam menanggapi kritik terhadap kinerjanya, bahkan langkah-langkah perubahan sudah diayunkan. Hal ini terbukti antara lain dapat dilihat dari pernyataan Gubernur PTIK di atas dan pilihan-pilihan tema seminar yang diselenggarakan oleh satuan kerja pendidikan seperti PTIK dan Selapa Polri. Berkaitan dengan judul makalah, isu hak-asasi manusia, diskresi, dan *restorative justice* menjadi relevan untuk dibahas dalam rangka pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat serta perwujudan sistem keamanan swakarsa.

II. Pembahasan

A. Hak Asasi Manusia dan Diskresi Polri

Membicarakan dan memperjuangkan hak asasi manusia pada era Orde Baru akan dapat merupakan tindakan yang dikategorikan sebagai tindakan subversif. Era tersebut telah lewat, dan bahkan dalam era reformasi ini telah diundangkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, dan dalam perubahan keempat UUD 1945 dimasukkan pasal-pasal pengakuan hak asasi manusia secara lebih meluas. Dalam Undang-Undang Nomor 3/Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara RI pada pasal 4 pun ditegaskan bahwa:

“Kepolisian Negara Republik 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*”.⁴ (cetak miring oleh penulis)

Secara umum dapat dikatakan bahwa hak asasi manusia adalah kekayaan yang dimiliki oleh seorang individu sejak lahir, bahkan ketika masih janin, yang tidak seseorang atau pihak lainpun yang berhak untuk mencabut atau membatasinya. Adalah kewajiban dari pihak lain (yang dalam hal ini terutama negara) untuk mewujudkan hak asasi manusia tersebut. Oleh karena itu adalah tepat bila

³ J.Q. Wilson, *Varieties of Police Behaviour: The Management of Law and Order in Eight Communities*, (Cambridge: Harvard University Press, 1978), hal. viii.

⁴ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002, pasal 4.

pelanggaran terhadap hak asasi manusia perlu dikenakan sanksi. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 1.6. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, bahwa:

"Pelanggaran Hak Asasi Manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau sekelompok orang termasuk aparat negara (cetak miring oleh penulis) baik sengaja maupun tidak sengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut Hak Asasi Manusia seseorang atau sekelompok 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".⁵

Rumusan pasal 1.6. tentang pelanggaran hak asasi manusia tersebut harus dikaitkan dengan kewenangan diskresi polisi yang secara formal dirumuskan pada pasal 18 (1) Undang-Undang No. 3/2002, yang menyebutkan bahwa:

"Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri". Berdasarkan pasal tersebut polisi memiliki prasarana hukum yang sangat kuat dalam melakukan tindakan diskresi. Namun di lain pihak kewenangan tersebut justru akan dengan mudah membuat petugas polisi tergelincir untuk melakukan penyimpangan. Keputusan untuk melakukan tindakan diskresi merupakan keputusan yang otonom dan tidak dikendalikan oleh institusi lain".⁶

Memang dalam ayat (2) pasal itu dirumuskan pembatasannya. Namun karena keputusan untuk menentukan suatu tindakan diskresi secara tradisional merupakan keputusan otonom, mengubah kebiasaan dan kecenderungan menyimpang tidaklah mudah.

Dalam banyak hal, KUHAP yang merupakan prasarana hukum yang dalam satu sisi dapat mendorong dilakukannya pelanggaran Hak Asasi Manusia, namun di sisi lain memberikan kemudahan pekerjaan polisi telah dengan tidak taat dipergunakan oleh polisi. Tidak

⁵ Undang-Undang Nomor 39/Tahun 1999, pasal 1.6.

⁶ UU. No.3/2002, *Op. Cit.*, pasal 18 (1).

dipergunakannya KUHAP sebagai pedoman penanganan perkara pidana bukan semata-mata ketidaktahuan anggota polisi tetapi lebih karena anggota polisi bekerja berdasarkan tradisi yang sudah berurat berakar pada penggunaan HIR. Asas praduga tak bersalah misalnya, tidak tampak dalam kegiatan kepolisian dalam penindakan kejahatan. Yang lebih tampak dan ini ditampilkan setiap hari oleh hampir semua stasiun televisi, adalah perwujudan asas praduga bersalah atau dapat disebut sebagai *police brutality*. Tradisi yang tidak mudah diubah lainnya adalah bahwa salah satu alat bukti yang diperlukan dalam pengadilan adalah pengakuan tersangka. Kendatipun KUHAP telah memindahkan kedudukan pengakuan tersangka tidak menjadi alat bukti utama, namun memaksakan pengakuan tersangka masih saja terjadi. Sesungguhnya KUHAP membolehkan tersangka untuk bungkam saja dan tidak menandatangani berkas acara pemeriksaan, tetapi tradisi pemaksaan pengakuan telah mengalahkan syarat-syarat formil. Seharusnya ketentuan dalam KUHAP tadi ditafsirkan sebagai, pertama tuntutan profesionalisme dalam mengumpulkan alat bukti yang tidak bertumpu pada pengakuan tersangka. Dan bila alat-alat bukti tadi memang menunjukkan adanya hubungan antara peristiwa yang disangkakan dengan tersangka, walaupun tersangka bungkam dan tidak bersedia menandatangani berkas acara pemeriksaan, tidak akan dapat mengelakkan tersangka untuk dinyatakan bersalah oleh pengadilan. Atau apabila alat bukti yang cukup tidak juga dapat diperoleh dalam kurun waktu yang telah ditetapkan oleh KUHAP, maka pilihan yang dibolehkan oleh hukum adalah membebaskan tersangka. Namun pilihan yang merupakan kemudahan ini tampaknya tidak banyak dimanfaatkan, padahal kemudahan ini selaras dengan asas praduga tak bersalah dan bahwa penghukuman merupakan *ultimum remedium* (upaya akhir).

Fungsi polisi dalam penegakan hukum seringkali juga dipengaruhi oleh tradisi dalam menafsirkan KUHAP. Ketentuan bahwa tersangka "berhak" didampingi oleh penasehat hukum seringkali ditafsirkan bahwa hak itu bukan merupakan ketentuan yang mengikat bahwa tersangka wajib didampingi oleh penasehat hukum. Apalagi dalam ketentuan tentang keterlibatan penasihat hukum dalam penyidikan hanya dirumuskan bahwa penasihat hukum dapat mengikuti jalannya pemeriksaan (KUHP pasal 115). Di sini, letak kelemahannya lebih pada perumusan hukumnya yang tidak secara imperatif mengatakan bahwa "tersangka wajib didampingi oleh penasihat hukum" dalam setiap tingkat pemeriksaan.

dipergunakannya KUHAP sebagai pedoman penanganan perkara pidana bukan semata-mata ketidaktahuan anggota polisi tetapi lebih karena anggota polisi bekerja berdasarkan tradisi yang sudah berurat berakar pada penggunaan HIR. Asas praduga tak bersalah misalnya, tidak tampak dalam kegiatan kepolisian dalam penindakan kejahatan. Yang lebih tampak dan ini ditampilkan setiap hari oleh hampir semua stasiun televisi, adalah perwujudan asas praduga bersalah atau dapat disebut sebagai *police brutality*. Tradisi yang tidak mudah diubah lainnya adalah bahwa salah satu alat bukti yang diperlukan dalam pengadilan adalah pengakuan tersangka. Kendatipun KUHAP telah memindahkan kedudukan pengakuan tersangka tidak menjadi alat bukti utama, namun memaksakan pengakuan tersangka masih saja terjadi. Sesungguhnya KUHAP membolehkan tersangka untuk bungkam saja dan tidak menandatangani berkas acara pemeriksaan, tetapi tradisi pemaksaan pengakuan telah mengalahkan syarat-syarat formil. Seharusnya ketentuan dalam KUHAP tadi ditafsirkan sebagai, pertama tuntutan profesionalisme dalam mengumpulkan alat bukti yang tidak bertumpu pada pengakuan tersangka. Dan bila alat-alat bukti tadi memang menunjukkan adanya hubungan antara peristiwa yang disangkakan dengan tersangka, walaupun tersangka bungkam dan tidak bersedia menandatangani berkas acara pemeriksaan, tidak akan dapat mengelakkan tersangka untuk dinyatakan bersalah oleh pengadilan. Atau apabila alat bukti yang cukup tidak juga dapat diperoleh dalam kurun waktu yang telah ditetapkan oleh KUHAP, maka pilihan yang dibolehkan oleh hukum adalah membebaskan tersangka. Namun pilihan yang merupakan kemudahan ini tampaknya tidak banyak dimanfaatkan, padahal kemudahan ini selaras dengan asas praduga tak bersalah dan bahwa penghukuman merupakan *ultimum remedium* (upaya akhir).

Fungsi polisi dalam penegakan hukum seringkali juga dipengaruhi oleh tradisi dalam menafsirkan KUHAP. Ketentuan bahwa tersangka "berhak" didampingi oleh penasehat hukum seringkali ditafsirkan bahwa hak itu bukan merupakan ketentuan yang mengikat bahwa tersangka wajib didampingi oleh penasehat hukum. Apalagi dalam ketentuan tentang keterlibatan penasihat hukum dalam penyidikan hanya dirumuskan bahwa penasihat hukum dapat mengikuti jalannya pemeriksaan (KUHP pasal 115). Di sini, letak kelemahannya lebih pada perumusan hukumnya yang tidak secara imperatif mengatakan bahwa "tersangka wajib didampingi oleh penasihat hukum" dalam setiap tingkat pemeriksaan.

dipergunakannya KUHAP sebagai pedoman penanganan perkara pidana bukan semata-mata ketidaktahuan anggota polisi tetapi lebih karena anggota polisi bekerja berdasarkan tradisi yang sudah berurat berakar pada penggunaan HIR. Asas praduga tak bersalah misalnya, tidak tampak dalam kegiatan kepolisian dalam penindakan kejahatan. Yang lebih tampak dan ini ditampilkan setiap hari oleh hampir semua stasiun televisi, adalah perwujudan asas praduga bersalah atau dapat disebut sebagai *police brutality*. Tradisi yang tidak mudah diubah lainnya adalah bahwa salah satu alat bukti yang diperlukan dalam pengadilan adalah pengakuan tersangka. Kendatipun KUHAP telah memindahkan kedudukan pengakuan tersangka tidak menjadi alat bukti utama, namun memaksakan pengakuan tersangka masih saja terjadi. Sesungguhnya KUHAP membolehkan tersangka untuk bungkam saja dan tidak menandatangani berkas acara pemeriksaan, tetapi tradisi pemaksaan pengakuan telah mengalahkan syarat-syarat formil. Seharusnya ketentuan dalam KUHAP tadi ditafsirkan sebagai, pertama tuntutan profesionalisme dalam mengumpulkan alat bukti yang tidak bertumpu pada pengakuan tersangka. Dan bila alat-alat bukti tadi memang menunjukkan adanya hubungan antara peristiwa yang disangkakan dengan tersangka, walaupun tersangka bungkam dan tidak bersedia menandatangani berkas acara pemeriksaan, tidak akan dapat mengelakkan tersangka untuk dinyatakan bersalah oleh pengadilan. Atau apabila alat bukti yang cukup tidak juga dapat diperoleh dalam kurun waktu yang telah ditetapkan oleh KUHAP, maka pilihan yang dibolehkan oleh hukum adalah membebaskan tersangka. Namun pilihan yang merupakan kemudahan ini tampaknya tidak banyak dimanfaatkan, padahal kemudahan ini selaras dengan asas praduga tak bersalah dan bahwa penghukuman merupakan *ultimum remedium* (upaya akhir).

Fungsi polisi dalam penegakan hukum seringkali juga dipengaruhi oleh tradisi dalam menafsirkan KUHAP. Ketentuan bahwa tersangka "berhak" didampingi oleh penasihat hukum seringkali ditafsirkan bahwa hak itu bukan merupakan ketentuan yang mengikat bahwa tersangka wajib didampingi oleh penasihat hukum. Apalagi dalam ketentuan tentang keterlibatan penasihat hukum dalam penyidikan hanya dirumuskan bahwa penasihat hukum dapat mengikuti jalannya pemeriksaan (KUHP pasal 115). Di sini, letak kelemahannya lebih pada perumusan hukumnya yang tidak secara imperatif mengatakan bahwa "tersangka wajib didampingi oleh penasihat hukum" dalam setiap tingkat pemeriksaan.

untuk mengembalikan kepentingan dari korban kejahatan dan keluarganya agar supaya kerugian yang dideritanya dapat dipulihkan¹⁰.

Terkait dengan penghukuman pelaku pelanggaran hukum pidana yang masalahnya ditarik menjadi masalah publik atau masalah negara, maka dalam pemahaman ini yang berhak dan berwenang untuk melakukan penghukuman terhadap pelaku pelanggaran hukum pidana adalah negara. Masyarakat umum, karena bukan merupakan aparat birokrasi yang formal, tidak mempunyai kewenangan untuk menjatuhkan sanksi hukuman kepada pelaku pelanggaran hukum pidana. Hanya dalam konteks komunitas adat saja kewenangan ini masih terdapat. Namun sayangnya kebijakan hukum Indonesia tidak memberi tempat pada kewenangan komunitas atau adat untuk menyelesaikan masalah pidana secara lokal, yang sesungguhnya dalam banyak hal jauh lebih efektif dalam arti mampu menghasilkan dampak penjeraan kepada pelaku pelanggaran dan memulihkan hubungan para pihak dari kondisi konflik ke kondisi tidak konflik seperti semula. Padahal ketika terjadi peristiwa kejahatan, yang menderita kerugian secara langsung adalah korban dan masyarakat, bukan negara. Bila masalah kejahatan akan ditanggulangi secara proporsional, maka yang perlu diperbaiki kerugiannya adalah korban kejahatan dan masyarakatnya. Di sinilah sesungguhnya inti dari pengertian konsep *restorative justice*, yaitu bahwa ketika terjadi peristiwa kejahatan, konflik, dan pelanggaran hak asasi manusia, maka usaha yang harus dilakukan oleh masyarakat adalah memulihkan atau memperbaiki hubungan yang rusak antara pelaku dengan korbannya dan dengan masyarakat.

Mekanisme formal sistem peradilan pidana tidak akan mampu menghasilkan tujuan pemulihan tersebut. Bahkan dengan penerapan sistem peradilan pidana formal, yang dihasilkan adalah penegasan konflik antara pelaku kejahatan dengan korbannya dan masyarakat. John Braitwaite (1996) dalam kaitan ini menekankan bahwa yang dihasilkan oleh sistem peradilan pidana formal adalah stigmatisasi dan bukan reintegrasi. Gagasan pemasyarakatan narapidana, yang bertujuan mengintegrasikan bekas narapidana ke masyarakat, bila masih bertumpu pada bekerjanya sistem peradilan pidana formal, tidak akan sanggup menghasilkan kondisi pulihnya atau terbaiknya hubungan yang rusak antara pelaku pelanggaran, korban dan

¹⁰ Larry Siegel, "*Criminology*", (Stamford: Wadsworth/Thomson Learning, 2000), hal. 279.

masyarakat. Selanjutnya Braithwaite¹¹ menyoroti aspek “*reintegrative shaming*” dari pelaku dalam empat hal, yaitu:

- 1) Menyatakan penolakan sambil tetap mempertahankan hubungan yang saling menghargai.
- 2) Suatu upacara untuk menyatakan bahwa penyimpangan telah dihentikan melalui upacara bahwa yang bersangkutan sudah tidak lagi merupakan pelaku penyimpangan.
- 3) Menyatakan penolakan tingkah laku jahat tanpa melabel pelaku sebagai penjahat.
- 4) Penyimpangan tidak boleh lagi dijadikan karakter pelaku.

Dengan tanpa adanya kemampuan memperbaiki hubungan yang rusak antara pelaku, korban, dan masyarakat, maka reaksi masyarakat terhadap kejahatan hanya akan bersifat menghukum (punitif) saja, yang tidak memberi manfaat pada tujuan penjeraan. Selain itu, hukum acara pidana yang dirancang untuk mengatasi masalah “rata-rata” dari seluruh peristiwa kejahatan, tidak akan mampu menyentuh substansi setiap masalah kejahatan yang bersifat unik. Dalam pengamatan Weber¹², hukum acara pidana modern kendatipun mampu menjadi instrumen prosedural yang rasional (terukur), namun ia telah kehilangan kemampuannya menghasilkan keadilan substantif, yang unik untuk setiap kasus, karena hukum acara pembuktian bergerak dalam asumsi rata-rata tadi.

Dalam hukum atau peraturan perundangan di Indonesia, korban kejahatan belum memperoleh tempat yang adil. Hampir tidak terdapat peraturan perundangan yang melindungi kepentingan korban. Kecuali dalam KUHP¹³ disinggung bahwa korban kejahatan dapat mengajukan tuntutan ganti rugi kepada pelaku, dan tuntutan tersebut dapat dilakukan dalam pemeriksaan gabungan dengan pemeriksaan perkara pidananya. Tuntutan ganti rugi tadi hanya dapat diajukan selambat-lambatnya disampaikan sebelum penuntut umum mengajukan tuntutan pidana. (Lihat KUHP pasal 98, 99, 100, 101). Berdasarkan ketentuan tersebut timbul masalah hukum yang akan dihadapi oleh korban dalam hal pembuktian, karena tersangka belum

¹¹ John Braithwaite, *Reintegrative Shaming of Criminal Offenders*, Paper to National Conference on Crime, Shame and Reintegration in Indonesia, (August 1996), hal. 2.

¹² Max Weber, *Economy and Society*, Vol. 2, Edited by Guenther Roth and Claus Wittich, (Berkeley: University of California Press, 1978).

¹³ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, pasal 98, 99, 100, 101.

dinyatakan bersalah oleh pengadilan, sehingga tuntutan ganti rugi akan dapat dinyatakan tidak berdasar. Demikian pula penyelesaian konflik antara pelaku dengan korban tidak akan paripurna atau tuntas apabila tidak diarahkan untuk memulihkan hubungan seperti keadaan sebelum terjadinya konflik atau pelanggaran hak asasi manusia, maka yang akan dihasilkan adalah perasaan permusuhan yang berlarut-larut. Hukum yang menyinggung kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi kepada korban (dan saksi), adalah yang berhubungan dengan "pelanggaran hak asasi manusia yang berat".¹⁴ Undang-Undang inipun, selain cakupannya yang terbatas, perwujudan perlindungan korban dan saksi pelanggaran hak asasi manusia yang berat tergantung kepada Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana yang baru diterbitkan pada tahun 2002, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi Terhadap Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat. Baik undang-undang maupun peraturan pemerintah yang berhubungan dengan perlindungan korban dan saksi serta pemberian kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi korban dan saksi pelanggaran hak asasi manusia yang berat di atas terbit lebih karena adanya tuntutan situasi politik nasional saat itu, dan adanya tekanan politik internasional, semenjak lepasnya Timor Timur dari Indonesia yang diikuti dengan munculnya kerusuhan sosial di wilayah itu. Dengan demikian, produk-produk hukum tersebut lebih merupakan "*political gesture*" daripada suatu komitmen yang sungguh-sungguh untuk melindungi korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat.

Berdasarkan uraian di muka maka dapat dirumuskan secara ringkas bahwa dalam rangka memulihkan hubungan para pihak yang mengalami konflik, terdapat beberapa asas yang utama bagi bekerjanya *restorative justice*, yang didasarkan pada 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.

Proses dimulai dengan mereformulasikan kejahatan sebagai konflik antara pelaku, korban yang berdampak kepada konstituen (keluarga, sekolah, tempat kerja dsb). Dengan demikian resolusi (penyelesaian) konflik harus dalam konteks tempat atau pokok masalah terjadinya konflik dan bukannya dialihkan ke pranata yang

¹⁴ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000, pasal 34 dan pasal 35

tidak ada hubungannya sama sekali dengan terjadinya konflik. Dengan mengelola sendiri resolusi konflik, maka komunitas akan dapat mengekspresikan sendiri tingkat ketidaksukaannya terhadap konflik tersebut dan dapat menyatakannya secara langsung kepada pelaku pelanggaran. Korban diberi kesempatan untuk menyampaikan keluhan dan gugatannya, sedangkan pelaku pelanggaran dapat langsung menanggapi kemungkinan kesanggupannya untuk berintegrasi kembali serta kemungkinan perlunya pembinaan. Proses ini dilaksanakan secara tidak formal melalui diskusi dan dialog untuk memperoleh kesamaan persepsi aspek hukum yang dipersoalkan. 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.¹⁵

Sesungguhnya, sistem budaya kita mempunyai unsur-unsur yang merupakan bentuk dari gagasan *restorative justice*. Sayangnya, mekanisme penyelesaian konflik secara budaya (adat) tersebut telah kehilangan perannya dan digantikan oleh sistem hukum modern yang diimpor dari barat. Ironisnya, bangsa-bangsa barat sendiri mulai meninggalkan pendekatan yuridis dogmatis formal dalam penyelesaian berbagai konflik, sementara di Indonesia yang dalam filosofi dan budaya hukumnya memang mencerminkan gagasan *restorative justice* namun seolah-olah menjadi suatu konsep yang asing. Dan kalau kita mau jujur, terjadinya "perdamaian" antara polisi dengan pelaku pelanggaran hukum sesungguhnya mencerminkan budaya hukum Indonesia yang seringkali dipraktikkan oleh sejumlah anggota polisi. Dengan demikian, yang bermasalah bukanlah polisi dan pelaku pelanggaran hukum yang berdamai, tetap hukum Indonesia tidak mencerminkan budaya hukum Indonesia.

C. Harapan Bagi Polisi Ke Depan

Arah ke depan paradigma polisi tidak cukup hanya menjadi polisi sebagai *civilian police* tetapi haruslah menjadi *civilized police* yakni polisi yang lebih mengedepankan penjagaan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat secara bermartabat. Uraian berikut ini dapat dijadikan landasan dalam rangka mencari model-model penegakan

¹⁵ Larry Siegel, *Op.Cit.*, hal. 279.

hukum dan menjaga ketertiban sosial yang tepat untuk latar sosial Indonesia.

James Q. Wilson (1978) dalam karyanya "*Varieties of Police Behavior*"¹⁶ sebuah penelitian tentang manajemen ketertiban dan keamanan (law and order) merumuskan bahwa dalam melaksanakan fungsi menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat serta penegakan hukum terdapat tiga model yang dipergunakan oleh polisi, yaitu: a) model "jagabaya"; b) model legalistik; c) model pelayanan.

Model "jagabaya" (*watchman style*), adalah suatu model ketika organisasi kepolisian lebih memberi tekanan pada fungsi pemelihara ketertiban dari pada penegak hukum. Penegakan hukum baru akan dilakukan apabila peristiwa kejahatan yang diketahuinya termasuk kategori serius. Dalam melaksanakan model ini penyelesaian perkara secara non formal (*restorative justice*) lebih banyak dilakukan, demikian pula cenderung melakukan pembiaran terhadap pelanggaran ketertiban seperti perjudian dan pelacuran (diskresi).

Model legalistik, merupakan kebalikan dari model jagabaya dengan memberikan tekanan terutama pada penegakan hukum sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Tindakan kejahatan ringan yang dalam model jagabaya diselesaikan secara non formal, dalam model legalistik akan diproses sesuai dengan hukum yang berlaku. Model ini ditandai oleh tingginya tingkat penangkapan dan penahanan terhadap pelaku kejahatan.

Model pelayanan, merupakan model yang berada di antara model jagabaya dan model legalistik. Biasanya model ini dilaksanakan pada masyarakat yang heterogen. Menjaga hubungan antar kelompok yang heterogen merupakan prioritas, namun tindakan kejahatan yang dapat mengganggu keharmonisan hubungan antar kelompok akan diproses sesuai dengan hukum yang berlaku.

Yang membedakan model-model yang ditemukan oleh Wilson di beberapa wilayah di Amerika Serikat dengan pola kerja polisi di Indonesia adalah bahwa, tulang punggung utama dari bekerjanya polisi di Amerika Serikat bertumpu pada kegiatan patroli. Di beberapa negara lain patroli tersebut dikombinasikan dengan pemolisian masyarakat (*community policing*). Kegiatan patroli yang dilakukan di Amerika maupun negara barat lain, lebih dekat dengan konsep pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat, sedangkan pemolisian masyarakat lebih dekat dengan konsep sistem keamanan swakarsa. Pemolisian masyarakat yang dilakukan dalam bentuk

¹⁶ James Q. Wilson, *Op. Cit.*, (1978).

neighborhood watch (siskamling/siskamswakarsa) tidak dilakukan seperti di Indonesia dalam bentuk ronda bergilir, tetapi merupakan sikap untuk selalu waspada menjaga lingkungan tempat tinggalnya sendiri khususnya tetangga terdekat. *Neighborhood watch* tersebut hanya akan efektif dijalankan bila lingkungan pemukiman yang melaksanakannya mempunyai masalah kriminalitas yang tinggi. Sebab kriminalitas yang tinggi tersebut akan memudahkan mengintegrasikan masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu salah satu tolok ukur keberhasilan *neighborhood watch* adalah keakraban warganya (kohesi sosial yang tinggi), di samping tentu saja menurunnya tingkat kriminalitas di wilayah tersebut.

Di Indonesia, dalam penegakan hukum Polri masih bersifat pasif menunggu datangnya warga masyarakat untuk melaporkan peristiwa kejahatan yang menimpa dirinya atau anggota keluarganya. Dengan pola kerja seperti ini akan semakin banyak peristiwa kejahatan yang tidak akan diketahui oleh Polri. Mengedepankan patroli yang sesuai dengan realitas sosial seyogyanya menjadi pilihan utama dalam pola kerja polisi mendatang. Melalui kegiatan patroli tersebut akan memudahkan pembinaan hubungan antara polisi dengan warga masyarakat yang lebih jauh akan mempengaruhi pola pelayanan penegakan hukum oleh polisi. Siskamswakarsa yang dilaksanakan di Indonesia sesungguhnya belum sepenuhnya melibatkan semua unsur masyarakat, dan menjadikan sistem tersebut sebagai sikap saling melindungi sesama warga masyarakat. Dalam praktik siskamswakarsa bertumpu pada petugas ronda malam yang diupah, baik oleh organisasi kemasyarakatan Rukun Tetangga/Rukun Warga, atau oleh warga yang malas atau tidak sempat ronda secara bergilir, yang dapat dimaklumi karena aktivitas kerjanya tidak memungkinkan untuk terlibat sendiri dalam ronda malam.

III. Penutup dan Kesimpulan

Meskipun pemolisian masyarakat dapat diharapkan menjadi model pemolisian yang efektif dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, keberhasilannya akan sangat tergantung pada tingkat hubungan antara polisi dan masyarakat di wilayah tempat pemolisian masyarakat tersebut dilaksanakan. Bila hubungan antara polisi dan warga masyarakat berada pada tingkat yang baik, maka dapat diharapkan tingkat kejahatan di wilayah tersebut akan menurun karena calon pelaku kejahatan merasakan bahwa resiko tertangkap bila melakukan kejahatan bersifat nyata. Sebab, pada

kondisi hubungan yang ideal tersebut, warga masyarakat akan menjadi mata dan telinga dan saksi yang efektif bagi polisi untuk mengetahui adanya peristiwa kejahatan atau peristiwa yang mencurigakan. Sebaliknya bila tingkat hubungan antara polisi dengan masyarakat rendah, keadaan ini tidak akan kondusif bagi pengurangan tingkat kejahatan, karena tingkat resiko bagi pelaku kejahatan untuk tertangkap adalah rendah.

Sebagai kesimpulan dapat dikatakan bahwa, dengan berubahnya pendekatan Polri dalam melaksanakan fungsi menjaga keamanan dan ketertiban serta menegakkan hukum, Polri tidak cukup hanya menjadi *civilian police* tetapi juga harus menjadi *civilized police* yang menjadikan hak asasi manusia serta *restorative justice* sebagai pedoman bertindak. Untuk itu Polri perlu diberi payung hukum agar supaya apabila Polri menerapkan konsep *restorative justice*, tidak akan terjadi tuntutan kepada Polri dengan dalih menghentikan pemeriksaan.

Daftar Pustaka

- Braithwaite, John. *Crime, Shame and Reintegration*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1989.
- _____, "Reintegrative Shaming of Criminal Offenders", *Paper to National Conference on Crime, Shame and Reintegration in Indonesia*, August, 1996.
- _____, *Restorative Justice*, dalam Michael Tonry, *The Handbook of Crime and Punishment*, New York: Oxford, 1998.
- Indonesia, Republik. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, Amandemen Keempat.
- _____, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.
- _____, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 Tentang Tindak Pidana Psikotropika.
- _____, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 Tentang Tindak Pidana Narkotika.
- _____, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
- _____, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.
- _____, Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi Terhadap Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat.
- _____, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Short, Jr. James F. *Criminology: Modern Controversies*, dalam Joshua Dressler, *Encyclopaedia of Crime and Justice*, Second Ed. Vol. 1, 2002.
- Siegel. Larry. *Criminology*, Stamford: Wadsworth/Thomson Learning, 2000.
- Wilson, James Q. *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities*, Cambridge/London: Harvard University Press. 1978.
- Weber, Max. "Economy and Society", Vol. 2, Edited by Guenther Roth and Claus Wittich, Berkeley: University of California Press, 1978.