

DISERTASI

REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN DISKRESI

KEPOLISIAN SEBAGAI KEBIJAKAN DALAM

PENYELESAIAN KASUS HUKUM MELALUI

MUSYAWARAH MUFAKAT BERBASIS

NILAI Keadilan



**Diajukan untuk Memenuhi syarat
Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum**

Di Bawah Bimbingan:

Promotor: Prof. Dr. Lazarus Trisetyawanta, S.H, M.Hum

Co Promotor: Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H, M.Hum

oleh:

SUYONO, S.H, M.H
NIM: 10302100249

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM UNIVERSITAS
ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA) SEMARANG
2022**

**LEMBAR PENGESAHAN
UJIAN TERBUKA DISERTASI**

**REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN DISKRESI
KEPOLISIAN SEBAGAI KEBIJAKAN DALAM
PENYELESAIAN KASUS HUKUM MELALUI
MUSYAWARAH MUFAKAT BERBASIS
NILAI KEADILAN**

OLEH :
SUYONO, S.H, M.H
NIM. 10302100249

DISERTASI

Telah disetujui
Untuk Diajukan Dalam Ujian Terbuka Disertasi
Oleh Promotor dan Co-Promotor Pada Tanggal

Semarang,

PROMOTOR

CO-PROMOTOR



Prof. Dr. Lazarus Trisetyawanta, S.H, M.Hum

Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H.M.Hum

Mengetahui

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum
Universitas Islam Sultan Agung Semarang



Prof. Dr.Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.

NIDN: 06-2105-7002

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan, bahwa :

1. Disertasi saya ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Doktor), baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang maupun di Perguruan Tinggi lain.
2. Disertasi ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor dan Co-Promotor dan masukan Tim Penguji.
3. Dalam Disertasi ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar doktor yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma dan aturan-aturan yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang,

Yang membuat pernyataan,



SUYONO, S.H.,M.H.

NIM. 10302100249

MOTTO

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلّٰهِ وَلَوْ عَلَىٰ
أَنفُسِكُمْ ءَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ ۚ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللّٰهُ أَوْلَىٰ
بِهِمَا فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَن تَعْدِلُوا ۚ وَإِن تَلَوْتُمْ أَوْ نَعَضْتُمُ فَإِنَّ اللّٰهَ كَانَ
بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا ﴾

"Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutarbalikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan."

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan disertasi ini kepada

- Kedua orang tuaku
- Istri dan anak-anakku
- Saudara-saudaraku
- Agama, Nusa, dan Bangsa
- Atas segala doa dan cinta...

--- serta ---

- Almamater tercinta, Universitas Islam Sultan Agung Semarang
- Kapolrestabes Semarang yang telah begitu banyak memberi waktu dan kesempatan kepada penulis untuk belajar, dan
- Seluruh Anggota Polrestabes Semarang yang senasib dan sepenanggungan yang memberikan toleransi dan kesempatan.



KATA PENGANTAR



Alhamdulillah Rabbil Alamin, segala puji saya persembahkan kepada Allah yang telah menjadikan alam ini dengan segala isinya, dan mengajarkan manusia dengan *qalam* sebagai media sederhana dalam mengembangkan dan mentransformasikan ilmu pengetahuan. Allah yang telah membekali manusia dengan akal dan pancaindera sebagai sensor bagi mereka dalam memilah dan memilih sesuatu yang terbaik untuk kesejahteraan hidupnya di dunia dan akhirat kelak. Sholawat dan salam diperuntukkan keharibaan Rasulullah Muhammad SAW, yang telah mengingatkan umatnya bahwa siapa yang ingin mendapatkan kesuksesan di dunia dapat diraih dengan ilmu pengetahuan; siapa yang ingin mendapatkan kesuksesan di akhirat dapat diraih dengan ilmu pengetahuan; apabila ingin mendapatkan kesuksesan kedua-duanya baik di dunia maupun di akhirat tidak ada cara lain kecuali dengan ilmu pengetahuan juga.

Dengan selesainya penulisan disertasi ini, saya ingin menyampaikan penghargaan dan terimakasih yang tulus dan mendalam kepada semua pihak, baik perseorangan maupun lembaga, yang melalui satu dan lain cara telah ikut berjasa dalam proses penyelesaian studi doktoral saya.

1. Ucapan terima kasih saya sampaikan kepada Prof. Dr. H. Gunarto, S.H, S.E, Akt, M.Hum selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

2. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H, M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
3. Prof. Dr. Lazarus Trisetiawanta, S.H, M.Hum selaku promotor yang telah memberikan bimbingan, arahan dan dukungan sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi ini.
4. Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H, M.Hum, selaku Co Promotor, yang telah memberikan bimbingan dan arahan, serta berkat ketelitian beliau penulis berhasil menyelesaikan Disertasi.
5. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurahatun, S.H, M.Hum, Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
6. Ketua Pengadilan Negeri dan para Hakim Hakim Pengadilan Negeri Semarang yang telah memberikan data guna Penelitian Disertasi.
7. Kapolrestabes Semarang, Kapolresta Surakarta, Kapolrestabes Bandung dan Kapolres Sleman yang telah memberikan data, informasi dan arahan-arahan sehingga Desertasi ini bisa Penulis selesaikan.

Terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada seluruh rekan PDIH Angkatan ke VIII yang telah memberikan kontribusi atau masukan serta dorongan selama mengikuti studi serta terima kasih pula untuk seluruh almamater Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang selalu memberi inspirasi.

Terima kasih kepada orang tua dan istriku serta anak-anakku, saudara-saudaraku yang telah memberikan kekuatan yang luar biasa dengan segenap cinta, kasih sayang dan doa, serta seluruh pihak yang tidak mungkin penulis sebutkan

satu persatu, sekecil apapun bantuan yang diberikan telah turut membantu dalam keberhasilan studi Penulis.

Dalam penulisan disertasi ini, Penulis menyadari bahwa disertasi ini jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, kritik dan saran untuk penyempurnaan disertasi ini dari para pembaca dengan sangat terbuka akan penulis terima dengan senang hati agar karya ilmiah ini menjadi lebih baik dan bermanfaat dalam pembangunan sistem hukum pidana di Indonesia.

Semarang,
Penulis



SUYONO, S.H, M.H
NIM. 10302100249

ABSTRAK

Wacana munculnya “Penyelesaian melalui pendekatan ‘ADR’ dalam perkara perdata dan mediasi penal dalam perkara tindak pidana atau melalui pendekatan informal lainnya dalam proses penyelesaian sengketa tidak selalu berarti mengesampingkan proses penegakan hukum (formal). Dalam hal-hal tertentu, bisa saja suatu perbuatan pidana tetap diproses secara hukum konvensional melalui litigasi dan beracara dalam Sistem Peradilan Pidana (SPP).

Tujuan penelitian disertasi ini adalah untuk mengeksplorasi, menggali, dan menganalisis konstruksi regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum dengan pendekatan musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan, menganalisa kelemahan regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum dengan pendekatan musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan, serta merekonstruksi regulasi kewenangan diskresi Kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum dengan pendekatan musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan.

Penelitian ini menggunakan *paradigma konstruktivisme*, metode yang digunakan *social research*, yakni hukum dengan *filsafat hermeneutic*, dengan titik pandang *kualitatif naturalistik* digunakan dalam penelitian ini adalah teori keadilan berkaitan dengan rekonstruksi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam penyelesaian kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan.

Hasil penelitian menunjukkan kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat saat ini secara khusus diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kelemahan-kelemahan yang ada dalam pelaksanaan kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat saat ini, yaitu: (a) Kelemahan dalam substansi hukum, (b) Kelemahan struktur hukum, (c) Kelemahan Budaya Hukum. Diperlukan rekonstruksi terhadap ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan.

Kata Kunci : *Rekonstruksi, Diskresi Kepolisian, Penyelesaian, Kasus Hukum, Musyawarah Mufakat, Nilai Keadilan*

ABSTRACT

The discourse on the emergence of "Settlement through the 'ADR' approach in civil cases and penal mediation in criminal cases or through other informal approaches in the dispute resolution process does not necessarily mean overriding the (formal) law enforcement process. In certain cases, a criminal act may still be processed under conventional law through litigation and proceeding in the Criminal Justice System (SPP).

This study uses a constructivist paradigm, the method used is social research, namely law with hermeneutic philosophy, with a naturalistic qualitative point of view used in this research is the theory of justice related to the reconstruction of police discretionary authority as a policy in resolving legal cases through deliberation and consensus based on the value of justice.

The results of the study show that the discretionary authority of the police as a policy in resolving legal cases through a consensus approach is currently specifically regulated in the provisions of Article 18 paragraph (1) of the Law of the Republic of Indonesia Number 2 of 2002 concerning the State Police of the Republic of Indonesia. Weaknesses that exist in the implementation of police discretionary authority as a policy in resolving legal cases through the current consensus approach, namely: (a) Weaknesses in legal substance, (b) Weaknesses in the legal structure, (c) Weaknesses in Legal Culture. Reconstruction of the provisions of Article 18 of the Law of the Republic of Indonesia Number 2 of 2002 concerning the National Police of the Republic of Indonesia is required as a policy in resolving legal cases through deliberation and consensus based on the value of justice.

Keywords : *Reconstruction, Police Discretion, Settlement, Legal Cases, Consensus Deliberation, Value of Justice*

RINGKASAN DISERTASI

REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN DISKRESI KEPOLISIAN SEBAGAI KEBIJAKAN DALAM PENYELESAIAN KASUS HUKUM MELALUI MUSYAWARAH MUFAKAT BERBASIS NILAI KEADILAN

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Terwujudnya masyarakat madani (*civil society*), membutuhkan adanya rasa aman, rasa nyaman, jaminan keselamatan, terciptanya kedamaian dan adanya kepastian hukum. Polri (Kepolisian Negara Republik Indonesia) sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi “Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri”, memiliki peranan yang menonjol dan penting untuk mewujudkan keinginan masyarakat tersebut.

Disadari oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) bahwa tugas khas kepolisian dalam pemeliharaan keamanan adalah sebagian dari proses mengatur masyarakat sedang pengaturan kepada kehidupan masyarakat tidak boleh secara total (*full regulation*)¹ ketertiban dan penegakan hukum adalah dua tugas yang sangat sulit dalam pilihan, ibarat pisau bermata dua, disatu sisi Polri harus melindungi masyarakat yang berarti menjalankan hukum secara *preventive* dan dilain pihak Polri dituntut harus tuntas dalam pemberantasan yang menjalankan hukum sebagai bentuk *Repressive* terhadap setiap bentuk kejahatan yang sekaligus merupakan pemenuhan dalam memelihara keamanan dan ketertiban umum.

Tugas berat ini tidak semata-mata dilakukan oleh Polri saja, tapi harus menjadi kesadaran bersama seluruh elemen bangsa yang bersinergi dalam suatu pola hubungan yang sejajar saling menghargai dan saling mempercayai antara masyarakat dan polisi. Ditegaskan dalam ketentuan Pasal 3 Ayat (1) huruf c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa pengembalian tugas kepolisian adalah: Polri selaku penjuror di bantu oleh Kepolisian Khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil dan Bentuk-bentuk Pengamanan Swakarsa.

Pola hubungan antara polisi dan masyarakat telah terbangun sedemikian rupa, yang tadinya berada di dua kutub yang berbeda dimana keduanya eksklusif dan berdiri sendiri untuk bisa di *inpowering* agar menjadi sebuah kekuatan yang bersinergi.

¹ Satjipto Raharjo, 2006, *Op.cit.*, halaman 145

Kebijakan penegakan hukum yang dibawakan Polri pada periode di masa lalu sangat kelam. Hal ini menggambarkan penegakan hukum oleh Polri dengan pola konvensional yang mengedepankan proses litigasi konvensional bukanlah sebuah kebijakan yang populis. Pola ini menjadikan Polri memposisikan dirinya sebagai bagian dari sebuah sistem mata rantai penegakan hukum dengan membagi tugas ibarat sebuah pabrik konveksi dengan tugas spesifik Polri bagian penyidikan harus melakukan pekerjaan dengan target P-21, sehingga mengesampingkan fungsi hukum dalam pendekatan sosial. Tidak heran jika proses ini menyisakan segudang permasalahan bahkan ke depan akan berulang dan berulang terus kasus-kasus seperti Mbok Mina, Sandal jepit, maling semangka, dan masih banyak lagi kasus lain.

Munculnya NJC di Negara Australia yang merupakan lembaga peradilan di luar peradilan konvensional ini sebagai inspirasi yang bisa di kan kedalam pelaksanaan tugas Polri melalui lembaga Forum Kemitraan Polisi dan masyarakat (FKPM). Melihat perkembangan hukum di luar maka secara strategis Polri semakin tidak populis dalam kehidupan Sosial masyarakat, sebab menurut Esmi Warasih bahwa pertelaahan keberlakuan hukum dalam ranah sosial secara mendasar dan mendalam tentu akan menciptakan sebuah sinergi kebijakan yang benar-benar bijak dan adil.² Menurut Adi Sulistiyono pemidanaan yang berbasis pembalasan akan memunculkan pelaku-pelaku kejahatan yang baru sebagai Psikopat yang berarti timbulnya pelaku kejahatan yang diakibatkan berulangnya pemidanaan yang tidak efektif dan pelaku ini lebih sadis dan tidak mengenal empati.³

Situasi dan kondisi yang demikian menggerakkan Pimpinan Polri era sekarang berupaya mengeluarkan sebuah kebijakan jalan keluar agar kebutuhan hukum masyarakat tidak dalam kekosongan. Salah satu upaya yang dilakukan ialah bentuk mereformasi diri dengan membuat suatu kebijakan terobosan penerbitan Surat Keputusan Kapolri No.Pol. : SKEP/737/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 yang di sempurnakan dengan Peraturan Kapolri nomor: perkap No. 03/V/2015, tanggal 26 Mei 2015, tentang “Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri”, sehingga Polri tidak dikatakan *Abuse of Power*.

Kebijakan tersebut merupakan sebuah hukum untuk menyelesaikan kasus hukum. Paralel dengan pendapat Esmi Warasih bahwa hukum tidak dapat dipahami secara parsial hanya dalam bentuk peraturan perundang-undangan melainkan harus dipahami dan dibangun terkait dengan konteks manusia dan alam semesta.⁴ Pada dasarnya kebijakan Kapolri terkait dengan Polmas tersebut diatas menjelaskan bahwa implementasi kemitraan dalam konteks *community policing* adalah sinergitas antara polisi dan elemen masyarakat yang di wadahi dalam bentuk FKPM (Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat), untuk bersama mengidentifikasi dini, mencegah dini dan mengevaluasi kemudian mensolusikan secara dini.

² Esmi Warasih, *Op.cit.*, halaman 10

³ *Ibid*,

⁴ *Ibid*.

Aplikasi Kemitraan dalam konteks pemolisian masyarakat (FKPM) di Indonesia adalah segala upaya membangun sinergitas dengan potensi masyarakat yang meliputi komunikasi berbasis kepedulian, konsultasi, pemberian informasi dan berbagai kegiatan lainnya demi tercapainya tujuan masyarakat yang aman, tertib, dan tenteram. Sehingga penegakan hukum Polri bukan hanya menjalankan hukum di ruang hampa melainkan menjalankan hukum yang berhadapan dengan masyarakat yang dinamis sebagaimana pendapat Hugo Shinzeimer.⁵

Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) merupakan badan yang tidak terikat oleh suatu instansi manapun dan merupakan gabungan dari perwakilan unsur-unsur yang ada dalam masyarakat mulai dari tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat, tokoh pemuda, tokoh wanita, alim ulama, dan dilibatkan pula kekuatan unsur TNI (Babinsa), dan unsur kepolisian Bhabinkamtibmas (selaku petugas Polmas) yang bekerja dan menetap di lingkungan masyarakat yang menggambarkan perwakilan unsur dalam masyarakat. Sebagai sebuah pranata atau lembaga, FKPM memiliki cita dan pandangan yang *holistic* tentang tata cara ber hukum yang memiliki kandungan etika, moral, religion, untuk penegakan hukum yang mampu menciptakan keadilan, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kedamaian. Kinerja FKPM yang mengedepankan pelaksanaan tugasnya di wilayah mendeteksi dini, mengidentifikasi dini dan mencari solusi dini. Sistem kepengurusan kolektif kolegial jabatan tertinggi ada pada musyawarah mufakat sehingga hasil dari musyawarah mufakat tersebut dituangkan dalam bentuk Surat Kesepakatan Bersama (SKB) yang didalamnya merupakan hasil musyawarah internal pengurus FKPM bersifat mandiri, dengan tetap memasukkan unsur kepolisian dalam kepengurusannya yang diwakili oleh petugas Polmas. Adanya unsur kepolisian, berfungsi untuk menjembatani FKPM dan kepolisian dan mengarahkan pemecahan masalah agar tidak bertentangan dengan hukum nasional.

Keberadaan FKPM membantu dalam penanganan perkara-perkara ringan dan perkara-perkara dengan kategori konflik komunal yang menyangkut pertikaian antar warga dan SARA dapat diselesaikan pada level komunitas sehingga diharapkan akan adanya perbaikan kembali hubungan yang telah rusak akibat telah terjadi konflik, akhirnya bisa terjalin kembali keharmonisan dan perbaikan hubungan kehidupan bersama dalam komunitas itu.⁶

Penyelesaian perkara oleh Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) ini bisa dikatakan secara informal didasarkan atas praktik yang hidup dalam masyarakat dan praktek penyelenggaraan fungsi kepolisian merupakan kebijakan pimpinan Polri.⁷ Prinsip utama mekanisme informal ini adalah pemulihan perbaikan pasca kejadian tindak pidana atau pasca kerusakan. Ketertiban sosial sangat penting khususnya di masyarakat yang masih memiliki sosial budaya yang

⁵ *Ibid.*, halaman 16

⁶ Farauk Muhammad, 2013, *Alternatif Penyelesaian Pertikaian Melalui Mekanisme Informal (Non-Yustisil)*.

⁷ Kebijakan tersebut dirumuskan dalam penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1961 dan disempurnakan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002, tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Bingkai Konsep Diskresi Kepolisian

penuh dengan nilai, dimana saling ketergantungan sosial dan ekonomi sangat tinggi. Jadi, dengan sifat tidak saling berhadapan dan mengutamakan kompromi serta fleksibilitas, maka peradilan nonformal memiliki beberapa kelebihan dibanding keputusan hakim pengadilan Negeri.

Wacana munculnya “Penyelesaian melalui pendekatan ‘ADR’⁸ dalam perkara perdata dan mediasi penal dalam perkara tindak pidana atau melalui pendekatan informal lainnya dalam proses penyelesaian sengketa tidak selalu berarti mengesampingkan proses penegakan hukum (formal). Dalam hal-hal tertentu, bisa saja suatu perbuatan pidana tetap diproses secara hukum konvensional melalui litigasi dan beracara dalam Sistem Peradilan Pidana (SPP).

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1), dalam menjalankan tugasnya Kepolisian Negara Republik Indonesia juga dibekali adanya sebuah kewenangan diskresi kepolisian. Di sisi lain kewenangan diskresi justru dibatasi sehingga ketentuan Pasal 18 ayat (1) tersebut mandul dan hampir tidak berfungsi. Hal tersebut dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 18 ayat (1) yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan *bertindak menurut penilaian sendiri* adalah suatu tindakan yang yang dapat dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta risiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum. Parameter kepentingan umum itu sendiri masih belum terinci dengan jelas.

Kelemahan dalam penjelasan Pasal 18 ayat (1) tersebut, perlu disempurnakan dengan penambahan ayat, yaitu ayat (3) yang bunyinya: Yang dimaksud kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat yang membutuhkan sebuah keadilan menurut penilaian seorang petugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diperkirakan atau dimungkinkan berdampak merugikan kehidupan, kerukunan, keamanan dan kenyamanan kehidupan bermasyarakat dan bernegara, serta ayat (4) yang bunyinya: Tindakan kepolisian termasuk memberikan keleluasaan terhadap seseorang yang berperkara untuk memilih penyelesaian perkara melalui musyawarah mufakat yang adil.

Konsepsi ini tidak lupa dikembangkan pula pendekatan rasa adil dalam penyelesaiannya sehingga musyawarah mufakat dalam forum yang akan memberikan rasa puas dan tidak menimbulkan persoalan lain di belakang hari. Berdasarkan pada konsep dan pola pikir tersebut, maka penulis bermaksud untuk meneliti lebih dalam tentang permasalahan mengenai bagaimana diskresi kepolisian yang dijalankan FKPM (Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat) menyelesaikan perkara ringan melalui implementasi mekanisme informal, yang belakangan ini mulai merubah pola pikir masyarakat yang tadinya selalu menyelesaikan setiap permasalahan melalui pintu peradilan konvensional dengan sistem litigasi mulai beralih mencari bentuk lain. Fenomena tersebut sebenarnya sudah ada di masa lalu dalam peradaban sejak zaman Majapahit dengan budaya leluhur bangsa Indonesia (musyawarah untuk mufakat) yang kemudian dibingkai dengan filosofi Pancasila sebagai wujud pribadi yang luhur dan unggul. Agar

⁸ Edward Aritonang, 2010, *ADR atau Alternative Dispute Resolution Dalam Kajian Sosiologis Merupakan Penyelesaian Sengketa Melalui Perangkat Hukum Masyarakat*.

disertasi ini tidak terlalu meluas maka penulis membatasi permasalahan **Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Diskresi Kepolisian Sebagai Kebijakan Dalam Penyelesaian Kasus Hukum Melalui Musyawarah Mufakat Berbasis Nilai Keadilan.**

B. Perumusan Masalah

Diskresi kepolisian ini memang banyak diperdebatkan hingga sekarang, karena diskresi kepolisian ini diberikan oleh negara kepada petugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang memiliki tugas terdepan dalam menghadapi penanggulangan kejahatan, sedang penanggulangan kejahatan menurut G. Peter Hoefnagels digambarkan memiliki ruang lingkup yang begitu luas hingga meliputi:⁹

1. Penerapan Hukum Pidana (*criminal law application*)
2. Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*),
3. Memengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang dikemukakan di atas, maka penulis merumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Mengapa regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan diperlukan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat saat ini?
2. Mengapa masih ada kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat saat ini?
3. Mengapa perlu merekonstruksi regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan di atas, penelitian ini dilakukan dengan tujuan mengeksplorasi, mengkaji, mendeskripsikan dan menganalisis serta membahas secara komprehensif permasalahan tentang bagaimanakah konstruksi hukum tentang kewenangan diskresi kepolisian yang ada sekarang. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mengeksplorasi, menggali, dan menganalisis konstruksi regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum dengan pendekatan musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan.
2. Mendeskripsikan serta menganalisa kelemahan-kelemahan kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum dengan pendekatan musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan.
3. Merekonstruksi regulasi kewenangan diskresi Kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum dengan pendekatan musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan.

⁹ Barda Nawawi Arif, 2014, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, halaman 45

4. Diharapkan mampu memunculkan konsep baru yang lebih baik. Terhadap kewenangan diskresi kepolisian yang diperluas atau mampu mengarah ke adanya sebuah teori baru tentang kewenangan diskresi Kepolisian yang diperluas atau semacam *semi difersi (semi diversion)*.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Dari hasil penelitian ini penulis berharap dapat dikembangkan lagi munculnya temuan teori-teori baru terkait dengan musyawarah mufakat dalam ruang lingkup *restorative justice* dan keadilan Pancasila berkaitan tugas Polri sebagai penelihara keamanan, ketertiban dan pelayan pelindung pengayom masyarakat yang lebih sempurna.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih yang berarti bagi DPR (Legislasi) untuk memformulasikan Undang-undang, para penegak hukum yang tergabung dalam tiga mata rantai *Criminal Justice System* yaitu Penyidik (Polri), Jaksa Penuntut Umum (JPU) dan Pemutus Perkara (Hakim) bila pada saatnya konsep baru tersebut bisa dipakai sebagai sarana munculnya teori baru tentang kewenangan diskresi kepolisian yang diperluas yang menuju kepada Semi Diversi (Semi Diversion).

E. Kerangka Konseptual

1. Rekonstruksi
2. Kewenangan
3. Diskresi Kepolisian
4. Kebijakan
5. Musyawarah Mufakat
6. Nilai Keadilan

F. Kerangka Pemikiran

G. Kerangka Teori Disertasi

1. Teori Keadilan (*Grand Theory*)
2. Teori Bekerjanya Hukum (*Midle Theory*)
3. Teori Hukum Progresif (*Aplied Theory*)

H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian
2. Pendekatan Penelitian
3. Deskripsi Penelitian
4. Jenis dan Sumber Data
5. Teknik Pengumpulan Data
6. Metode Penyajian Data
7. Metode Analisa Data

I. TINJAUAN PUSTAKA

- A. Kebijakan Diskresi Kepolisian
 - 1. Kebijakan Hukum Pidana
 - 2. Pengertian Diskresi
 - 3. Kebijakan Diskresi oleh Kepolisian
- B. Mediasi Penal dalam Sistem Peradilan Pidana
 - 1. Pengertian Mediasi
 - 2. Mediasi Penal dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia
- C. Penyelesaian Kasus Hukum Melalui Musyawarah Mufakat oleh Kepolisian
 - 1. Tugas dan Kewenangan Kepolisian dalam Penyelesaian Kasus Hukum
 - 2. Pelibatan Masyarakat oleh Kepolisian dalam Penyelesaian Kasus Hukum melalui Musyawarah Mufakat

II. REGULASI KEWENANGAN DISKRESI KEPOLISIAN SEBAGAI KEBIJAKAN DALAM MENYELESAIKAN KASUS HUKUM MELALUI PENDEKATAN MUSYAWARAH MUFAKAT SAAT INI

A. Kewenangan Kepolisian di Bidang Penegakan Hukum

1. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia

Ruang lingkup tugas dan wewenang pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia, sesuai ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah di seluruh wilayah negara Republik Indonesia, khususnya di daerah hukum pejabat yang bersangkutan ditugaskan sesuai dengan peraturan perundang-undangan..

Hal yang menarik dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah adanya kewenangan khusus yang diberikan oleh undang-undang berkaitan dengan diskresi. Kewenangan khusus ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menegaskan bahwa untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri sepanjang hal tersebut ditujukan untuk kepentingan umum. Kepentingan umum menurut ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah kepentingan masyarakat dan/atau kepentingan bangsa dan negara demi terjaminnya keamanan dalam negeri.

Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia, meskipun dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri, namun menurut ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian

Negara Republik Indonesia, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia, hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

2. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana atau yang dikenal dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) memberikan kewenangan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam proses pidana untuk melakukan tindakan penyelidikan, penyidikan, penangkapan, penahanan, pemeriksaan, pengeledahan dan penyitaan.

Penyidik dalam melakukan tugasnya, wajib menjunjung tinggi hukum yang berlaku (Pasal 7 ayat 3 KUHAP). Pada posisi inilah kemampuan personal secara profesional diperlukan, oleh karena dalam kenyataan di lapangan tidak jarang terjadi pelanggaran terhadap hukum yang berlaku oleh penyidik kepolisian dalam melaksanakan tugas penegakan hukum.

Aparat kepolisian dituntut untuk bertindak dan berperilaku proporsional dan profesional sesuai dengan prinsip-prinsip penegakan hukum sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, peraturan Kapolri dan kode etik profesi.

B. Kewenangan Diskresi Kepolisian sebagai Kebijakan dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat Saat Ini

1. Landasan Normatif Diskresi Kepolisian dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat

Kewenangan diskresi kepolisian Negara Republik Indonesia secara khusus diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menegaskan bahwa untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Penjelasan Pasal 18 Ayat (1) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "*bertindak menurut penilaiannya sendiri*" adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta risiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum.

Kewenangan untuk "*bertindak menurut penilaiannya sendiri*", namun demikian dibatasi dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) yang menegaskan bahwa pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kewenangan yang dimiliki oleh anggota Kepolisian, di samping harus memperhatikan peraturan perundang-undangan dan kode etik profesi, menurut ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun

2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia juga senantiasa bertindak berdasarkan norma hukum dan mengindahkan norma agama, kesopanan, kesucilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia. Pelaksanaan tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sesuai ketentuan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, harus mengutamakan tindakan pencegahan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 dan Pasal 19 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, tersebut, kepolisian dapat melakukan diskresi dalam menyelesaikan kasus hukum.

Perkembangan di bidang hukum dan penegakan hukum di tengah dinamika masyarakat, telah menggeser arah kebijakan di lingkup kepolisian. Di negara-negara tetangga, penyelesaian kasus hukum telah melibatkan masyarakat secara aktif sebelum ditangani oleh pihak aparat kepolisian. Hal inilah yang menjadi dasar bagi kepolisian untuk menggerakkan masyarakat secara aktif dalam tugas pemolisian.

2. Pelaksanaan Diskresi Kepolisian Sebagai Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat

Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka melaksanakan pemolisian masyarakat, perlu membentuk suatu lembaga yang memiliki tugas dan fungsi sebagai mitra kepolisian. Berdasarkan hal tersebut, maka dibentuk Forum Kemitraan Polri dan Masyarakat (FKPM). Forum Kemitraan Polri dan Masyarakat (FKPM) merupakan wahana komunikasi antara Polri dan masyarakat yang dilaksanakan atas dasar kesepakatan bersama dalam rangka membahas masalah Kamtibmas dan masalah-masalah sosial yang perlu dipecahkan bersama guna menciptakan kondisi yang menunjang kelancaran penyelenggaraan fungsi kepolisian dan peningkatan kualitas hidup masyarakat.

Tugas FKPM diatur dalam ketentuan Pasal 32 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat yang meliputi:

- a. Mengumpulkan data, mengidentifikasi permasalahan, dan mempelajari karakteristik potensi gangguan kamtibmas yang ada di lingkungannya;
- b. Ikut serta mengambil langkah-langkah yang proporsional dalam rangka pelaksanaan fungsi kepolisian umum dan fungsi bimbingan/penyuluhan;
- c. Membahas permasalahan sosial aspek kamtibmas yang bersumber dari wilayahnya dengan memberdayakan masyarakat yang berkompeten atau konsultan dan menemukan akar permasalahan serta menentukan jalan keluar untuk pemecahannya;
- d. Membahas dan menetapkan program kerja dengan memperhatikan skala prioritas termasuk melakukan evaluasi dan revisi bila diperlukan;
- e. Mengajukan rancangan/proposal program kerja kepada Pemerintah Daerah untuk mendapatkan dukungan anggaran;
- f. Melaksanakan program kerja yang telah dibuat sesuai dengan dukungan anggaran yang tersedia (yang bersumber dari Pemerintah Daerah atau swadaya anggota FKPM/pihak swasta);

- g. Secara terus-menerus memantau kegiatan warga dari aspek keamanan dan ketertiban di wilayahnya serta wilayah yang berdekatan dengannya; dan
- h. Menampung keluhan/pengaduan masyarakat yang berkaitan dengan masalah kamtibmas dan masalah sosial lainnya serta membahasnya bersama dengan Bhabinkamtibmas/pengemban Polmas untuk mendapatkan solusi.

Forum Kemitraan Polri dan Masyarakat (FKPM) dalam rangka menjalankan tugasnya, diberikan wewenang oleh Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 33 sebagai berikut:

- a. Membuat kesepakatan tentang hal-hal yang perlu dilakukan atau tidak dilakukan oleh warga sehingga merupakan suatu peraturan lokal dalam lingkungannya;
- b. Secara kelompok atau perorangan mengambil tindakan kepolisian (upaya paksa) dalam hal terjadi kejahatan/tindak pidana dengan tertangkap tangan;
- c. Memberikan pendapat dan saran kepada Kapolsek baik tertulis maupun lisan mengenai pengelolaan/peningkatan kualitas keamanan/ketertiban lingkungan; dan
- d. Turut serta menyelesaikan perkara ringan atau perselisihan antarwarga yang dilakukan oleh petugas Polmas.

Pembahasan mengenai pelaksanaan diskresi kepolisian sebagai dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat, tidak bisa dilepaskan dari fungsi kepolisian yang ditujukan untuk menciptakan keamanan dalam negeri, ketertiban dalam masyarakat, pelayanan dan bantuan kepada masyarakat, penegakan hukum dan pemolisian masyarakat (*community policing*).

Masyarakat demokratis membutuhkan polisi sipil yang mampu berperan sebagai pengawal nilai-nilai sipil. Nilai-nilai ini telah dirumuskan dalam hak asasi manusia yang dijamin sebagai hukum positif negara (*the guardian of civilian values*). Polisi Sipil mengedepankan pendekatan kemanusiaan. Karakter sipil secara luas dikaitkan dengan nilai-nilai peradaban (*civilization*) dan keadaban (*civility*). Pada polisi sipil melekat sikap budaya yang sopan, santun, ramah, tidak melakukan kekerasan, dan mengedepankan persuasif menjadi ciri utamanya.¹⁰ Fungsi kepolisian saat ini dapat dilihat dari 2 (dua) aspek, yaitu:¹¹

- a. Aspek Yuridis, yang meliputi fungsi kepolisian umum dan fungsi kepolisian khusus. Fungsi kepolisian umum berkaitan dengan kewenangan kepolisian berdasarkan undang-undang atau peraturan perundang-undangan.
- b. Aspek sosiologis, yang meliputi pekerjaan-pekerjaan tertentu yang dalam praktek kehidupan masyarakat dirasakan perlu ada dan ada manfaatnya guna mewujudkan keamanan dan ketertiban di lingkungannya, sehingga dari waktu ke waktu dilaksanakan atas dasar kesadaran dan kemauan masyarakat sendiri secara swakarsa serta kemudian melembaga dalam tata kehidupan masyarakat.

¹⁰ Mufti Makarim H, tanpa tahun *Reformasi Kepolisian Republik Indonesia*, 2008. E-Book. Jakarta: Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPC)-Rights and Democracy Canada, halaman 3

¹¹ Pudi Rahardi, 2007, *Op.cit*, halaman 58.

Keberadaan dan fungsi polisi dalam masyarakat adalah sesuai dengan tuntutan kebutuhan dalam masyarakat yang bersangkutan untuk adanya pelayanan polisi. Dalam sebuah masyarakat lokal yang hidup di daerah terpencil dengan pranata adatnya, mereka mampu mengatur keteraturan sosial sendiri, dan tidak memerlukan polisi. Tetapi pada masyarakat yang kompleks (pedesaan maupun kota) dimana pranata adat tidak fungsional lagi, maka untuk mengatur keteraturan sosial diperlukan institusi kepolisian untuk menangani dan mengatasi berbagai masalah sosial yang terjadi dalam masyarakat, khususnya masalah keamanan. Kegiatan-kegiatan polisi adalah berkenaan dengan sesuatu gejala yang ada dalam kehidupan sosial dari sesuatu masyarakat yang dirasakan sebagai beban/gangguan yang merugikan para anggota masyarakat tersebut.

III. KELEMAHAN-KELEMAHAN PELAKSANAAN KEWENANGAN DISKRESI KEPOLISIAN SEBAGAI KEBIJAKAN DALAM MENYELESAIKAN KASUS HUKUM MELALUI PENDEKATAN MUSYAWARAH MUFAKAT SAAT INI

A. Kelemahan Substansi Hukum pada Pelaksanaan Kewenangan Diskresi Kepolisian Sebagai Kebijakan dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat

Substansi yang terkandung di dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sesungguhnya memberikan ruang gerak yang lebih luas kepada anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk bertindak menurut penilaiannya sendiri karena alasan kepentingan umum, namun dalam realitasnya sulit dilaksanakan. Hal ini terjadi karena adanya pembatasan yang ketat dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2), sehingga antara harapan dan kenyataan terdapat ketimpangan.

Selama ini penyelesaian kasus hukum khususnya kasus pidana mengacu pada KUHAP yang tidak memberikan ruang gerak untuk menyelesaikan secara musyawarah mufakat, sementara dilihat dari kualifikasi kasus yang ditangani aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia sangat beragam, yaitu ada kasus ringan, sedang dan berat.

Terhadap kasus-kasus ringan sebenarnya dapat diselesaikan tanpa harus melalui proses peradilan pidana, namun oleh karena KUHAP tidak memberikan ruang untuk itu, sedangkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia membuka ruang diskresi kepolisian secara terbatas, maka aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia tetap kesulitan untuk menerapkan diskresi kepolisian selama aturan hukumnya belum memberikan ruang dan perlindungan terhadap aparat Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia itu sendiri.

Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia sendiri telah mencoba untuk mencari jalan tengah guna meringankan beban anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia di lapangan, yaitu dengan menerbitkan Peraturan Kepala

Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat.

Aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas kepolisian di lapangan, khususnya yang menyangkut keamanan dan ketertiban dalam suatu wilayah desa atau kelurahan mengedepankan penyelesaian secara musyawarah mufakat. Hal ini sesuai dengan nafas dan jiwa pemolisian masyarakat yang mengedepankan mediasi (mediasi penal) dalam penyelesaian persoalan hukum di dalam lingkungan masyarakat. Paradigma kepolisian yang baru telah menempatkan Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak lagi sebagai garda terdepan dalam penegakan hukum secara konvensional, namun telah melibatkan masyarakat untuk turut proaktif bekerjasama dengan aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia mewujudkan keamanan dan ketertiban yang dikenal dengan pemolisian masyarakat.

Pemolisian masyarakat yang diwujudkan dalam FKPM, secara substansi menggunakan dasar peraturan yang kedudukannya di bawah undang-undang, yaitu Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat. Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki kewenangan sebagai kekuatan inti Kamtibmas mengeluarkan kebijakan yang mengakomodasi kebutuhan dan aspirasi masyarakat melalui pembentukan FKPM. Hal ini selaras dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang berupa kebijakan memberikan perlindungan sosial (*social defence policy*) negara Republik Indonesia.

Proses penyelesaian melalui FKPM terhadap kasus hukum melalui mediasi penal, yaitu musyawarah mufakat sesungguhnya belum dikenal dan diatur KUHAP, sehingga komitmen penyelesaian kasus hukum secara musyawarah mufakat rentan untuk diingkari atau dilanggar oleh salah satu pihak (korban/keluarga korban). Peran FKPM dapat dilihat dari gaya pemolisian. Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia bersama-sama masyarakat menyelesaikan tindak pidana ringan, merupakan bentuk diskresi polisi. Pencarian dasar hukum dengan pendekatan positivistik yang hanya "mengeja" undang-undang tidak ditemukan pada Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Dasar hukum diskresi polisi ditemukan apabila digunakan konsep penegakan hukum dalam kontek^{xxii} n mengkaitkan fungsi Kepolisian

Negara Republik Indonesia sebagai pen^{jaga} keamanan dan ketertiban yang juga diamanatkan dalam undang-undang kepolisian. Profesionalitas pengurus FKPM yang diragukan dalam menyelesaikan perkara. Pada titik ini terdapat kelemahan substansi hukum dalam pelaksanaan kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat.

B. Kelemahan Struktur Hukum pada Pelaksanaan Kewenangan Diskresi Kepolisian Sebagai Kebijakan dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat

Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka melaksanakan tugas pokoknya yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum dan pemberian perlindungan, pengayoman dan pelayanan

pada masyarakat telah melakukan terobosan struktural dengan membentuk Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM). Dasar pembentukan FKPM sendiri adalah Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat.

Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) dibentuk dengan tujuan untuk melibatkan masyarakat secara aktif ikut dalam pelaksanaan tugas-tugas kepolisian di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, sehingga meminimalkan tugas kepolisian di bidang penegakan hukum. Hal ini berarti bahwa keberadaan FKPM adalah untuk melakukan suatu upaya penyelesaian hukum antar anggota masyarakat tanpa harus sampai ke proses pengadilan. Proses penyelesaian hukum antar anggota masyarakat melalui FKPM dilaksanakan dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat dengan melibatkan unsur pihak-unsur pihak yang bersengketa, tokoh masyarakat, pamong lingkungan dan bhayangkara pembina keamanan dan ketertiban masyarakat.

Keberadaan FKPM di tengah masyarakat dalam praktek di lapangan memberikan manfaat yang cukup besar dalam upaya penyelesaian hukum secara musyawarah mufakat, namun secara normatif kedudukannya lemah. Keberadaan FKPM yang hanya dibentuk berdasarkan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat tidak memiliki kekuatan (power) untuk menjadi dasar atau alasan dalam penyelesaian perkara pidana berdasarkan KUHAP. Hukum acara Pidana yang berlaku saat ini tidak mengenal penyelesaian perkara pidana melalui lembaga FKPM, meskipun kepolisian memiliki diskresi dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Sekali perkara sudah masuk dalam sistem registrasi, maka menjadi kewajiban anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menjalankan tugas penyelidikan dan penyidikan sesuai KUHAP, sehingga jika ada perkara yang dihentikan pemeriksaannya harus berdasarkan ketentuan KUHAP.

Pada kondisi demikian maka dapat dikatakan bahwa dalam melaksanakan kebijakan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat, masih terdapat kelemahan struktur hukum. Kelemahan struktur hukum ditunjukkan dengan belum diakuinya FKPM sebagai salah satu lembaga penyelesaian hukum yang berorientasi pada mediasi penal dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, sehingga kesepakatan yang telah di rumuskan dalam Surat kesepakatan bersama (SKB) pada tingkat FKPM masih bisa diingkari apabila korban ternyata berubah pikiran dan tetap menginginkan penyelesaian melalui jalur formil sesuai hukum acara pidana.

Proses penyelesaian hukum di antara anggota masyarakat melalui FKPM merupakan salah satu upaya Kepolisian Negara Republik Indonesia menjalankan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia khususnya Pasal 18 ayat (1) mengenai diskresi kepolisian.

Berdasarkan kajian dari hukum yang berlaku, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa diskresi kepolisian merupakan wewenang pihak kepolisian

dalam menentukan proses hukum dan kelanjutan proses serta tindakan penyelesaian hukum yang ada. Kenyataannya dilapangan menunjukkan bahwa masih terdapat kelemahan struktural dalam pelaksanaan diskresi kepolisian melalui FKPM, disebabkan belum ada peraturan perundang-undangan yang memberikan atribusi bagi lembaga FKPM dalam sistem peradilan pidana.

C. Kelemahan Budaya Hukum pada Pelaksanaan Kewenangan Diskresi Kepolisian Sebagai Kebijakan dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat

Penyelesaian kasus melalui FKPM yang dikendalikan sepenuhnya oleh masyarakat lebih menjawab secara teknis implementasi asas peradilan tersebut. Berdasarkan hasil penelitian ditemukan keunggulan penyelesaian melalui FKPM dengan pelibatan masyarakat yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung. Contoh kongkrit pelibatan keluarga para pihak (yang terlibat secara langsung) dan pelibatan tokoh masyarakat seperti Ketua RT/RW (yang tidak terlibat secara langsung). Keterlibatan masyarakat tersebut tidak hanya dalam proses penyelesaian tetapi juga dalam mengawal hasil kesepakatan. Keterlibatan masyarakat ini yang mengawal efektivitas hasil kesepakatan penyelesaian melalui FKPM yang secara teoritis berbasis kesukarelaan. Penyelesaian kasus yang sifat perkara yang pada umumnya diselesaikan melalui FKPM. Keberadaan FKPM menjawab kebutuhan praktis masyarakat untuk menyelesaikan kasus sederhana yang dihadapi masyarakat keseharian.

Hasil penelitian baik yang dilakukan peneliti maupun temuan dari penelitian lain yang melakukan pendampingan program *Community Oriented Policing* (COP) di lokasi penelitian, menemukan kelemahan yang sama, yaitu: (a) Sistem rekrutmen, (b) Kualitas/kapasitas, (c) Komitmen pengurus menjalankan peran/tugas sebagai pengurus FKPM.

Kelemahan sistem rekrutmen dan kualitas/kapasitas berkaitan dengan kapabilitas dan *aseptabilitas* pengurus. Penyelesaian melalui FKPM didasarkan pada kepercayaan yang diantaranya diindikasikan dari kepercayaan masyarakat terhadap pengurus FKPM. Kepercayaan ini bertali-temali kapabilitas dan *aseptabilitas* pengurus.

Permasalahan ini bersifat mendasar karena berdasarkan hasil penelitian aktifitas FKPM di kelurahan/desa tergantung pada kualitas pengurus FKPM. Walaupun demikian pemecahan permasalahan ini tidak mudah karena berkaitan dengan keterbatasan sumber daya manusia yang berkualitas (*kapabilitas*) di kelurahan/desa. Permasalahan tersebut sekaligus bersengkabut dengan *aseptabilitas* pengurus dari masyarakat.

Segala upaya untuk mencegah dan menanggulangi tindak pidana/kejahatan ini termasuk dalam wilayah kebijakan kriminal (*criminal policy*) yang terjadi, dengan "non penal" lebih menitikberatkan pada sifat "preventif" (pencegahan/penangkalan/pengendalian) sebelum kejahatan terjadi. Upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur "non penal" lebih bersifat tindakan pencegahan untuk terjadinya kejahatan, maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif itu antara lain, berpusat pada masalah-

masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhsurburkan kejahatan.

IV. REKONSTRUKSI TERHADAP REGULASI KEWENANGAN DISKRESI KEPOLISIAN SEBAGAI KEBIJAKAN DALAM MENYELESAIKAN KASUS HUKUM MELALUI MUSYAWARAH MUFAKAT BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Perbandingan Diskresi Kepolisian dalam Menyelesaikan Kasus Hukum di Beberapa Negara

1. Jepang

Pemolisian masyarakat merupakan satu konsep yang dikembangkan di Jepang yang dikenal dengan istilah “*Chiki Keibi*” atau “*Community Police*” atau “Polisi Masyarakat”. Kepolisian Jepang melalui *Koban* dan *Chuzai* sebagai unit terdepan pelaksanaan misi kepolisian yang demokratis. *Koban* adalah pos polisi lingkungan yang umumnya ada di daerah perkotaan, yang merupakan unit organisasi terkecil dalam sistem kepolisian Jepang. *Chuzai* adalah pos polisi perumahan untuk daerah pedesaan atau semi-pedesaan dan ditempati oleh petugas tunggal, yang tinggal bersama keluarganya di kantor yang juga berfungsi sebagai rumah tinggal petugas polisi tersebut.

Petugas kepolisian baik yang ada di *Koban* maupun *Chuzai*, melaksanakan kegiatan patroli secara teratur dengan berjalan kaki dan menanggapi permintaan warga sebagai bentuk pelayanan. Patroli merupakan satu bagian tersendiri dalam struktur organisasi kepolisian yaitu seksi patroli polisi (*patrol police*).

Petugas kepolisian *Koban* atau *Chuzai*, memiliki misi utama, yaitu memecahkan permasalahan penduduk serta melayani masyarakat, sementara penanganan kejahatan merupakan prioritas selanjutnya. Kepolisian Jepang melalui “*Community Police*” (Polisi Masyarakat), lebih menitikberatkan pada kegiatan-kegiatan yang bersifat preventif dibandingkan tindakan yang bersifat represif. Kepolisian Jepang lebih mengedepankan kegiatan-kegiatan yang mengutamakan *problem solving* (pemecahan masalah), pelayanan masyarakat, pembangunan hubungan baik dengan masyarakat serta berbagai kegiatan yang secara nyata dapat mendekati perwujudan rasa aman dalam masyarakat.

2. Belanda

Perkembangan hukum pidana Belanda menunjukkan adanya arah penggunaan diskresi dalam penyelesaian perkara pidana. Dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief, bahwa terdapat tahap-tahap diskresi dalam Sistem Hukum Belanda. Salah satu contoh ketentuan khusus untuk anak yang melakukan tindak pidana diatur dalam KUHP Belanda Bab VIII A, dimasukkan ke dalam WvSNederland tahun 1994, Stb.No.528. Tahap-tahap diskresi dalam sistem hukum Belanda antara lain:

- a. Transaksi polisi
Menurut hukum Belanda, tindak pidana dalam hal tertentu dapat diselesaikan dengan bijaksana berdasarkan peraturan perundang-undangan oleh pejabat penyidik.
- b. Penyampingan perkara oleh polisi
Kebijakan penyampingan perkara oleh polisi dijalankan dengan menyimpangi proses verbal, yaitu membelokkan atau mencukupkan proses verbal secara singkat atau laporan sumir.
- c. Biro HALT
Biro HALT ditempatkan di bawah kewenangan polisi sebagaimana termuat dalam Pasal 77e Sr yang memberikan kewenangan pada pejabat penyidik yang ditunjuk oleh penuntut umum untuk menyusun keberansertaan terdakwa anak dalam suatu proyek untuk mencegah pengajuan proses verbal pada penuntut umum yang harus dituangkan secara tertulis.
- d. Transaksi oleh Penuntut Umum
Penuntut umum sesuai ketentuan Pasal 74 Sr, juncto Pasal 77b yang diterapkan bagi anak nakal yang berumur antara 12-18 tahun, mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan dengan kebijakannya sendiri tindak pidana yang secara hukum diancam dengan sanksi pidana penjara maksimal 6 tahun dan kasus-kasus pelanggaran.
- e. Sanksi Alternatif
Sanksi alternatif dalam pengadilan anak merupakan faktor penting yang harus diperhatikan. Hal demikian bersumber pada prinsip-prinsip utama penyelenggaraan pengadilan anak, yaitu kepentingan anak harus menjadi pertimbangan utama, termasuk dalam hal ini bentuk-bentuk sanksi yang dapat diterapkan pada anak nakal sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 77h ayat (2) sub a dan c SR.

3. Selandia Baru

Penerapan diskresi dalam sistem hukum Selandia Baru dapat dilihat dalam *The Children, Young Persons and Their Familier Ad* yang merupakan Undang-Undang Anak di Selandia Baru diberlakukan tanggal 1 November 1989. Undang-undang tersebut merupakan perluasan dari kewenangan “diskresi” polisi yang berasal dari system Comman Law. Polisi berdasarkan Undang-Undang Anak dapat mengurus pelanggar anak atau oarng muda tanpa melibatkan proses hukum formal.

B. Pembentukan Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat sebagai Bentuk Diskresi Kepolisian dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat

Pada umumnya penyelesaian sengketa di luar pengadilan hanya ada dalam sengketa perdata, namun dalam praktik sering juga kasus pidana diselesaikan di luar pengadilan melalui berbagai diskresi aparat penegak hukum atau melalui mekanisme musyawarah/perdamaian atau lembaga perdamaian yang ada di dalam masyarakat (musyawarah keluarga; musyawarah desa; musyawarah adat dan sebagainya). Praktik penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan selama ini

tidak ada landasan hukum formalnya, sehingga sering terjadi suatu kasus yang secara informal telah diselesaikan secara damai (walaupun melalui mekanisme hukum adat), namun tetap saja diproses ke pengadilan sesuai hukum yang berlaku.¹²

Kepolisian Negara Republik Indonesia sesungguhnya diberi kewenangan melakukan diskresi kepolisian, yakni sebuah konsep pemberian otoritas untuk melakukan tindakan berdasarkan pertimbangan hati nurani polisi yang sedang bertugas ataupun pertimbangan institusi kepolisian. Diskresi kepolisian dalam pelaksanaannya tetap memerlukan adanya suatu bentuk pengawasan dan pengendalian tindakan pemolisian agar bisa mengurangi kemungkinan terjadinya penyalahgunaan diskresi, supaya dampak negatif dari pelaksanaan diskresi itu tidak mengakibatkan ketidakadilan dalam penegakan hukum dan kemerosotan wibawa polisi.

Diskresi kepolisian dapat pula diartikan sebagai wewenang pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk memilih bertindak atau tidak bertindak secara legal dalam menjalankan tugasnya. Diskresi kepolisian memungkinkan seorang polisi untuk memilih diantara berbagai peran memelihara ketertiban, menegakkan hukum atau melindungi masyarakat.

Diskresi kepolisian adalah salah satu wewenang yang diberikan hukum kepada aparat penegak hukum, khususnya kepolisian untuk bertindak dalam situasi khusus sesuai dengan penilaian dan kata hati instansi atau petugas sendiri. Diskresi kepolisian sesungguhnya merupakan kelengkapan dari sistem pengaturan oleh hukum itu sendiri, sehingga dengan diskresi, seharusnya aparat kepolisian lebih jeli dalam penerapan hukum kepada masyarakat dengan melihat substansi perkara yang akan dilanjutkan proses penanganannya sehingga tidak melukai rasa keadilan masyarakat.

Diskresi kepolisian dalam penelitian ini jika dikaitkan dengan paradigma interpretivisme atau konstruktivisme, maka realitas yang diamati tidak bisa digeneralisasikan. Hal ini disebabkan setia fenomena yang ada sesungguhnya merupakan hasil konstruksi (persepsi) masing-masing individu atau masyarakat, dimana konstruksi (persepsi) itu muncul berdasarkan dari pengalaman sosial, agama, budaya, sistem nilai-nilai lainnya dan bersifat lokal.

Penggunaan paradigma konstruktivisme dapat dilakukan jika memiliki kemampuan untuk mengungkap hal-hal yang tidak kasat mata. Penelitinya harus mampu mengungkap pengalaman sosial, aspirasi atau apapun yang tidak kasat mata tetapi menentukan sikap-sikap, perilaku atau tindakan objek dari penelitian. Subjektivitas dari peneliti tidak mungkin terhindarkan dalam sebuah penelitian, terutama untuk bisa menafsirkan hal-hal yang bersifat tidak kasat mata tersebut. Kondisi tersebut oleh karenanya memerlukan adanya interaksi subjektif antar keduanya. Disinilah kemudian konstruktivisme (*interpretivisme*) menerapkan metode hermeneutik dan dialektika dalam proses pencapaian kebenaran.

¹² Barda Nawawi Arief, 2007. "Aspek Kebijakan Mediasi Penal dalam Penyelesaian Sengketa di luar Pengadilan", Makalah Seminar Nasional "Pertanggungjawaban Hukum Korporasi dalam Konteks Good Corporate Governance", Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, di Inter Continental Hotel, Jakarta, 27 Maret 2007

Hermeneutik, dilakukan melalui identifikasi kebenaran/kontruksi pendapat orang per orang, namun hal tersebut membutuhkan waktu yang lama.

Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menegaskan bahwa Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Ketentuan tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam kedudukannya sebagai aparat penegak hukum mempunyai fungsi menegakkan hukum di bidang yudisial, tugas preventif maupun represif.

Konsep diskresi kepolisian yang dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia terhadap pelaku tindak pidana melalui pendekatan *restorative justice* dalam kapasitasnya sebagai penegak hukum berdasarkan sistem peradilan pidana yang melakukan tindakan hukum tahap awal, konsep strategisnya ti mengenal metode pembalasan terhadap pelaku tindak pidana. Penerapan tindakan hukum melalui pendekatan berdasarkan *restorative justice*, melalui suatu diskresi kepolisian menitikberatkan kepada konsep pemulihan untuk tujuan membuat segala sesuatunya menjadi benar, serta mengakomodir rasa keadilan yang dikehendaki masyarakat.

Diskresi kepolisian jika dikaitkan dengan konsep hukum yang progresif, terdapat suatu keselarasan pemikiran yang menenmoatkan hubungan antara hukum dengan manusianya. Hukum progresif bertolak dari pengandaian dasar tentang hubungan antara hukum dan manusia. Prinsip yang ingin ditegaskan adalah bahwa hukum ada untuk manusia, dan bukan sebaliknya, sehingga hukum tidak berada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih besar, atau lebih maknawi dari hukum itu sendiri. Jika muncul satu permasalahan dalam dan dengan hukum, hukumlah yang seharusnya ditinjau, dikaji ulang, bukan manusia, atau cita-cita keadilan yang dipaksakan masuk ke dalam hukum.

Hukum progresif karena bertitik-tolak dari pengandaian dasar tentang hubungan antara hukum dan manusia, maka hukum adalah untuk manusia bukan sebaliknya, disisi lain bahwa manusia pada dasarnya adalah baik, memiliki sifat kasih sayang serta kepedulian terhadap manusia yang lain sehingga hukum adalah alat yang berfungsi untuk menyejahterakan dan mencapai keadilan bagi manusia. Manusia secara epistemologi bersifat konstitutif terhadap hukum, sehingga hukum bukan merupakan satu institusi yang mutlak dan final melainkan tergantung dari manusianya bagaimana cara menggunakannya. Ilmu hukum atau teori hukum selalu bergerak diantara hukum itu sendiri dan manusia dalam arti bahwa semakin ilmu/teori tersebut.

Berdasarkan pemikiran sebagaimana tersebut di atas, maka secara konstruktif kemudian harus dikaji, apakah pemberian kewenangan diskresi yang telah diberikan Undang undang kepada pihak kepolisian untuk memilah milah perkara yang akan diproses lebih lanjut telah dapat digunakan dengan baik oleh pihak kepolisian sehingga dapat mencerminkan rasa keadilan dan profesionalisme di tubuh Kepolisian Negara Republik Indonesia. Penggunaan wewenang diskresi kepolisian, baru mendapatkan pengakuan akhir-akhir ini sebagai suatu yang wajar dari kewenangan polisi. Pandangan terhadap kewenangan Kepolisian Negara

Republik Indonesia sebelumnya didasarkan pada anggapan bahwa polisi harus menindak setiap pelanggar ketentuan hukum dan membiarkan atau tidak melaksanakan ketentuan tersebut merupakan pelanggaran hukum oleh polisi. Pandangan lama ini terus diamini oleh masyarakat maupun internal Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Lahirnya pemahaman baru mengenai diskresi kepolisian yang dianggap sebagai suatu kewajaran bagi Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam mengambil tindakan, maka strategi kepolisian mengenai Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM), dalam menyelesaikan tugas merupakan solusi hukum dan langkah tepat dalam pelaksanaan diskresi kepolisian. Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan sadar dan wajar telah memilih menyelesaikan setiap adanya permasalahan hukum menggunakan perangkat hukum hidup yang diwujudkan melalui kelembagaan Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM),

Peran FKPM dapat menyelesaikan persoalan hukum yang terjadi di tengah masyarakat tanpa harus melalui proses hukum pengadilan hal ini sangat efektif karena kedua belah pihak yang bertikai dapat menyelesaikan perkaranya secara kekeluargaan dengan dimediasi oleh pihak Kepolisian selaku anggota dari struktur FKPM. Peran Kepolisian di dalam tubuh FKPM adalah melaksanakan *Restorative Justice* guna penyelesaian perkara pidana, sehingga dapat menghasilkan beberapa keuntungan dan manfaat baik bagi masyarakat itu sendiri dan juga bagi negara.

Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) dalam mengimplementasikan penyelesaian perkara melalui *Restorative Justice System*, saat ini telah banyak mendapatkan dukungan dari masyarakat, namun demikian masih juga terdapat beberapa hal yang menjadi kendala, yaitu diantaranya masih adanya warga masyarakat yang belum memahami keberadaan FKPM dengan seperangkat tugas dan kewenangannya, masih belum fahamnya petugas Polri yang lain di luar petugas Polmas.¹³ Sebagai contoh Polisi yang ada di satuan Reserse dengan pemahaman dan doktrin yang dimiliki menganggap FKPM adalah telah melakukan tugas yang bertentangan dengan tugas penegakan hukum model Reserse, jadi masih belum akrabnya masyarakat dalam menggunakan fasilitas FKPM dalam menyelesaikan perkara hal ini menjadi masalah tersendiri, masih belum piawainya petugas FKPM dalam mengamati atau mengidentifikasi suatu perkara atau permasalahan juga menjadi masalah untuk mencari tahu atau hal ini merupakan kendala tersendiri.

C. Rekonstruksi Terhadap Regulasi Kewenangan Diskresi Kepolisian Sebagai Kebijakan Dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Musyawarah Mufakat Berbasis Nilai Keadilan

Keberadaan Forum Kemitraan Polisi-Masyarakat (FKPM) di tengah masyarakat sangat penting guna menyelesaikan persoalan hukum menggunakan sarana mediasi penal, namun di sisi lain belum ada norma hukum yang

¹³ Wawancara dengan AKBP Maulud, S.Ag, Kasat Bimas Polrestabes Semarang, tanggal 16 Maret 2020

memberikan ruang bagi pelaksanaan mediasi penal melalui Forum Kemitraan Polisi-Masyarakat (FKPM), meskipun ada ketentuan yang memberikan kewenangan bagi petugas kepolisian untuk melakukan diskresi kepolisian, yaitu Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka perlu ada rekonstruksi terhadap norma hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai berikut:

Tabel 5.1
Rekonstruksi Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

YANG BERLAKU SAAT INI	KELEMAHAN	REKONSTRUKSI
<p>Ayat (1)</p> <p>Untuk <i>kepentingan umum</i> pejabat kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut <i>penilaian sendiri</i></p>	<p><i>Kepentingan umum</i> belum ada penjelasan secara terperinci.</p> <p><i>Penilaian sendiri</i> ini juga belum ada penjelasan terperinci</p> <p>Konsep baru (<i>Kepentingan Umum</i> adalah: <i>Kepentingan yang lebih luas : mendatangkan bahaya secara materiil atau non materiil bagi masyarakat, atau bagi petugas kepolisian yang sedang menjalankan tugas, dan gangguan ketertiban dalam kehidupan sosial masyarakat</i>)</p> <p>Konsep baru (<i>penilaian berdasarkan situasi dan kondisi saat itu</i>)</p>	<p>Untuk kepentingan <i>lebih luas yang dapat mendatangkan bahaya secara materiil atau non materiil bagi Masyarakat, atau bagi petugas kepolisian yang sedang menjalankan tugas, dan gangguan ketertiban dalam kehidupan sosial masyarakat, pejabat kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaian berdasarkan situasi dan kondisi saat itu</i></p>

Ayat (2)	<i>Keadaan yang sangat</i>	Pelaksanaan ketentuan
<p>Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam <i>keadaan yang sangat perlu</i> dengan memperhatikan <i>peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia</i></p>	<p><i>perlu</i> belum ada penjelasan secara Rinci dengan dan detail</p> <p>Konsep baru (Apabila tidak di gunakan kewenangan dikresi kepolisian maka akan berakibat lebih buruk)</p> <p><i>Peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia</i></p> <p>Konsep baru (Perundang-undangan termasuk adalah undang-undang yang tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat seperti hukum adat atau hukum islam bagi masyarakat tertentu. <i>Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia</i> tidak perlu sebagai bahan pertimbangan sebab akan berakibat mandulnya Kewenangan Diskresi Kepolisian)</p>	<p>sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan hanya jika terdapat <i>penilaian berdasarkan situasi dan kondisi saat itu yang jika tidak dilakukan dapat berakibat pada timbulnya bahaya dan gangguan ketertiban dalam kehidupan sosial masyarakat.</i></p>

Kelemahan	Rekonstruksi
Diskresi juga dapat merupakan alasan yang tepat bagi seorang anggota untuk menyembunyikan ketidaktahuannya tentang peraturan perundang-undangan	Implementasi Ideal Diskresi Kepolisian itu dapat pula berwujud pengembangan hukum (<i>Developing the law</i>) dan perekayasaan sosial (<i>Social Engineering</i>). hukum tidak kaku atau menjadi hukum yang lebih luwes tanpa meninggalkan rasa keadilan dalam menyelesaikan masalah hukumnya

Pada disertasi ini rekonstruksi ditujukan pada pembaharuan terhadap ketentuan yang berkaitan dengan kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan. Adapun tabel rekonstruksi ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

Tabel 5.2
Rekonstruksi Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

NO.	PERIHAL	URAIAN
1.	Dasar Rekonstruksi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementasi Ideal Diskresi Kepolisian itu dapat pula berwujud pengembangan hukum (<i>developing the law</i>) dan perekayasaan sosial (<i>social engineering</i>). hukum tidak kaku atau menjadi hukum yang lebih luwes tanpa meninggalkan rasa keadilan dalam menyelesaikan masalah hukumnya 2. <i>Perundang-undangan</i> termasuk adalah undang-undang yang tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat seperti hukum sosial atau hukum islam bagi masyarakat tertentu. 3. <i>Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia</i> tidak perlu sebagai bahan pertimbangan sebab akan berakibat mandulnya
2.	Paradigma Rekonstruksi	Merekonstruksi konsep <i>Kepentingan umum, Penilaian sendiri, Keadaan yang sangat perlu</i>

3.	Teori-Teori Rekonstruksi	1. <i>Grand Theory</i> : Teori Keadilan 2. <i>Middle Theory</i> : Teori Kewenangan, Teori Kepastian Hukum, Teori Rekonstruksi Hukum.
4.	Tujuan Rekonstruksi	Penguatan nilai dasar keadilan dalam menjamin pelaksanaan diskresi kepolisian
5.	Konsep Rekonstruksi	Pasal 18 UURI Nomor 2 tahun 2002
		(1) Untuk kepentingan <i>lebih luas yang dapat mendatangkan bahaya secara materiil atau non materiil bagi Masyarakat, atau bagi petugas kepolisian yang sedang menjalankan tugas, dan gangguan ketertiban dalam kehidupan sosial masyarakat adat</i> , pejabat kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut <i>penilaian berdasarkan situasi dan kondisi saat itu</i> . (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan hanya jika terdapat <i>penilaian berdasarkan situasi dan kondisi saat itu yang jika tidak dilakukan dapat berakibat pada timbulnya bahaya dan gangguan ketertiban dalam kehidupan sosial masyarakat</i>

Pada disertasi ini rekonstruksi ditujukan pada pembaharuan terhadap ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan

Diterapkannya diskresi Kepolisian telah memberikan implikasi terhadap operasionalisasi hukum, yaitu dengan dilaksanakannya diskresi kepolisian maka hukum yang ada dan berlaku dikonfrontasikan dengan realita kehidupan masyarakat. Di sini kemangkusan dan kesangkalan hukum dalam mengatasi permasalahan hidup dan kehidupan masyarakat dipertimbangkan. Bila menurut pertimbangan obyektif memprediksikan bahwa ketentuan hukum itu merupakan solusi pemecahan permasalahan yang paling tepat dari semua alternatif pemecahan yang ada, maka ketentuan hukum itulah yang akan diterapkan. Sebaliknya bila ketentuan hukum itu tidak akan menguntungkan, terlebih lebih lagi bila justru akan menimbulkan situasi dan kondisi yang lebih buruk dari sebelumnya, maka ketentuan hukum itu tidak akan diterapkan alias dikesampingkan atau dipinggirkan. Sebagai contoh ketentuan lalu lintas tentang garis as jalan yang tidak terputus-putus, yang terpaksa harus dilanggar oleh pengguna jalan karena adanya hambatan truk mogok di depannya. Ketentuan

lalu lintas ini pada situasi dan kondisi yang demikian tidak dapat diterapkan, sebab bila diterapkan justru akan menimbulkan situasi dan kondisi lalu lintas yang semakin buruk yang selanjutnya akan berkembang menjadi terganggunya stabilitas keamanan dan kesejahteraan masyarakat.

Diskresi kemungkinan akan terus menjadi bahan konflik antara atasan dan bawahan. Tekanan-tekanan agar polisi menangani berbagai masalah secara adil, adanya tuntutan-tuntutan ganti rugi, keinginan untuk meningkatkan produktivitas dan lainnya menyebabkan para pimpinan terus mengupayakan pengurangan penggunaan diskresi. Diskresi merupakan hal yang membingungkan, dan menarik dalam pelaksanaan tugas Polisi. Penggunaan diskresi secara bijaksana merupakan hal yang menantang secara etik, penggunaannya secara baik akan membolehkan seorang polisi untuk menindak orang yang dianggapnya perlu ditindak dan melepaskan orang yang dianggapnya tidak perlu ditindak. Dengan menggunakannya anggota dapat mengekspresikan otonominya dalam menghadapi tugas-tugasnya.

IV. PENUTUP

A. Simpulan

1. Regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat saat ini secara khusus diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
2. Kelemahan-kelemahan yang ada dalam pelaksanaan kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat saat ini, yaitu: (a) Kelemahan dalam substansi hukum, (b) Kelemahan struktur hukum, (c) Kelemahan Budaya Hukum
3. Diperlukan rekonstruksi regulasi ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sehingga bunyinya menjadi: (1) Untuk kepentingan *lebih luas yang dapat mendatangkan bahaya secara materiil atau non materiil bagi Masyarakat, atau bagi petugas kepolisian yang sedang menjalankan tugas, dan gangguan ketertiban dalam kehidupan sosial masyarakat*, pejabat kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut *penilaian berdasarkan situasi dan kondisi saat itu*. (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan hanya jika terdapat *penilaian berdasarkan situasi dan kondisi saat itu yang jika tidak dilakukan dapat berakibat pada timbulnya bahaya dan gangguan ketertiban dalam kehidupan sosial masyarakat*.

B. Implikasi Kajian

1. Implikasi Teoretis

Hasil studi ini mempunyai implikasi yang bersifat teoretis terutama berkaitan dengan pemikiran kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam

penyelesaian kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan. Adanya kelemahan dalam Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menimbulkan kegamagn dalam pelaksanaan kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam penyelesaian kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan. Selama ini diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam penyelesaian kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan dilaksanakan berdasarkan kesepakatan para pihak tanpa ada norma hukum sebagai payung hukum yang jelas dan tegas.

2. **Implikasi Praktis**

Studi ini mempunyai implikasi yang bersifat praktis, bahwa diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam penyelesaian kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan melalui FKPM mampu mewujudkan ketertiban masyarakat dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat. Belum adanya aturan hukum yang jelas mengenai pelaksanaan diskresi kepolisian dengan menggunakan lembaga FKPM, menyebabkan kegamangan kepolisian dan masyarakat untuk melakukan penyelesaian hukum melalui lembaga FKPM, sehingga dengan adanya rekonstruksi diharapkan memberikan kepastian hukum.

C. Saran

1. Diperlukan suatu aturan khusus mengenai diskresi kepolisian khususnya dalam bidang penyidikan tindak pidana sehingga tidak menimbulkan keragu-raguan atau perdebatan dalam pelaksanaannya baik secara internal maupun dari eksternal Polri.
2. Perlunya dilakukan perubahan dalam Perkap Manajemen Penyidikan Tindak Pidana terkait kewenangan penyidik untuk menghentikan perkara demi kepentingan umum.
3. Perlunya diatur mengenai perlindungan terhadap penyidik yang melakukan diskresi kepolisian dalam penyidikan tindak pidana dengan dasar melaksanakan ketentuan undang-undang, melaksanakan perintah jabatan yang sah, serta dengan itikad baik melaksanakan perintah jabatan tanpa wewenang.

DAFTAR ISI

Sampul Muka	i
Lembar Pengesahan	ii
Lembar Pernyataan	iii
Motto dan Persembahan.....	iv
Kata Pengantar	vi
Abstrak	ix
Abstract	x
Ringkasan Disertasi	xi
Daftar isi.....	xxxvii
Daftar Tabel	xl
Daftar Gambar.....	xli
 BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah	17
C. Tujuan Penelitian	19
D. Kegunaan Penelitian	20
E. Kerangka Konseptual.....	20
1. Rekonstruksi	21
2. Regulasi	21
3. Kewenangan	21
4. Diskresi Kepolisian	22
5. Kebijakan	22
6. Musyawarah Mufakat	23
7. Nilai Keadilan	23
F. Kerangka Pemikiran	24
G. Kerangka Teori Disertasi	26
1. Teori Keadilan (<i>Grand Theory</i>)	26
2. Teori Bekerjanya Hukum (<i>Midle Theory</i>)	32
3. Teori Hukum Progresif (<i>Aplied Theory</i>).....	38
H. Metode Penelitian	40
1. Paradigma Penelitian	40
2. Pendekatan Penelitian	42
3. Deskripsi Penelitian	43
4. Jenis dan Sumber Data	44
5. Teknik Pengumpulan Data.....	44
6. Metode Penyajian Data.....	47
7. Metode Analisa Data.....	48
8. Orisinalitas/Keaslian Penelitian	48
I. Sistematika Penulisan	52

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Diskresi Kepolisian	53
1. Kebijakan Hukum Pidana	53
2. Pengertian Diskresi.....	67
3. Kebijakan Diskresi oleh Kepolisian	71
B. Mediasi Penal dalam Sistem Peradilan Pidana	83
1. Pengertian Mediasi	83
2. Mediasi Penal dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia.....	86
C. Penyelesaian Kasus Hukum Melalui Musyawarah Mufakat oleh Kepolisian	95
1. Tugas dan Kewenangan Kepolisian dalam Penyelesaian Kasus Hukum	95
2. Pelibatan Masyarakat oleh Kepolisian dalam Penyelesaian Kasus Hukum melalui Musyawarah Mufakat	101

BAB III REGULASI KEWENANGAN DISKRESI KEPOLISIAN SEBAGAI KEBIJAKAN DALAM MENYELESAIKAN KASUS HUKUM MELALUI PENDEKATAN MUSYAWARAH MUFAKAT SAAT INI

A. Kewenangan Kepolisian di Bidang Penegakan Hukum	110
1. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia.....	110
2. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana	127
B. Kewenangan Diskresi Kepolisian sebagai Kebijakan dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat Saat Ini.....	130
1. Landasan Normatif Diskresi Kepolisian dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat.....	130
2. Pelaksanaan Diskresi Kepolisian dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat	138

BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN PELAKSANAAN REGULASI KEWENANGAN DISKRESI KEPOLISIAN SEBAGAI KEBIJAKAN DALAM MENYELESAIKAN KASUS HUKUM MELALUI PENDEKATAN MUSYAWARAH MUFAKAT SAAT INI

A. Kelemahan Substansi Hukum pada Pelaksanaan Kewenangan Diskresi Kepolisian Sebagai Kebijakan dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat.....	160
B. Kelemahan Struktur Hukum pada Pelaksanaan Kewenangan Diskresi Kepolisian Sebagai Kebijakan dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat.....	178
C. Kelemahan Budaya Hukum pada Pelaksanaan Kewenangan Diskresi Kepolisian Sebagai Kebijakan dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat.....	192

BAB V REKONSTRUKSI TERHADAP REGULASI KEWENANGAN DISKRESI KEPOLISIAN SEBAGAI KEBIJAKAN DALAM MENYELESAIKAN KASUS HUKUM MELALUI MUSYAWARAH MUFAKAT BERBASIS NILAI KEADILAN	
A. Perbandingan Diskresi Kepolisian dalam Menyelesaikan Kasus Hukum di Beberapa Negara	220
1. Jepang	220
2. Belanda	223
3. Selandia Baru	229
B. Pembentukan Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat sebagai Bentuk Diskresi Kepolisian dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat	233
C. Rekonstruksi Terhadap Regulasi Kewenangan Diskresi Kepolisian Sebagai Kebijakan Dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Musyawarah Mufakat rbasis Nilai Keadilan.....	262
 BAB VI PENUTUP	
A. Simpulan	288
B. Implikasi Kajian	290
1. Implikasi Teoretis.....	290
2. Implikasi Praktis.....	291
C. Saran	291
 DAFTAR PUSTAKA	293



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	: Orisinilitas Penelitian	49
Tabel 3.1	: Tugas Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia	116
Tabel 3.2	: Kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia	120
Tabel 3.4	: Pemahaman Anggota Kepolisian tentang Diskresi Kepolisian	153
Tabel 3.5	: Pemahaman Anggota Masyarakat tentang Diskresi Kepolisian	154
Tabel 5.1	: Rekonstruksi Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia	278
Tabel 5.2	: Rekonstruksi Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia	280

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1: Bagan Konstruksi FKPM Ideal	25
Gambar 3.1: Skema Sosialisasi Polmas dan Pembentukan FKPM	146
Gambar 3.2.: Skema Proses Penyelesaian Perkara melalui FKPM.....	151



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bangsa Indonesia sesuai kodratnya telah lahir sebelum Indonesia itu sendiri merdeka, artinya semua kehidupan bangsa Indonesia telah ada walau belum diproklamirkan secara yuridis formil termasuk kehidupan sehari-hari dalam bersosial budaya dan ber hukum. Selama dalam penjajahan Kolonial Belanda, aturan tertulis tentang hukum pidana yang berlaku sebagaimana terangkum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) merupakan aturan yang bersumber dari hukum kolonial Belanda, yaitu *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch-indie* (WvS). Aturan tersebut ternyata masih dipakai sampai saat ini, meskipun Indonesia telah merdeka sejak 17 Agustus 1945.

Kenyataan di atas, telah menimbulkan kesadaran dalam diri Bangsa Indonesia bahwa sesungguhnya bangsa Indonesia telah ada hidup dan berkembang jauh sebelum kemerdekaan dan memiliki hukumnya sendiri, namun secara paksa dimasukkan kedalam sebuah Sistem Hukum yang di sebut dengan Sistem Hukum Pidana Kolonial Belanda. Sistem Hukum Pidana Kolonial Belanda, dalam praktek memunculkan berbagai kesulitan bagi para pencari keadilan yang hanya mendapatkan keadilan yang bersifat semu.

Reformasi bangsa Indonesia yang bergulir sejak tahun 1998 hingga saat ini belum mampu menjawab persoalan hukum secara tuntas, perubahan sendi

kehidupan masyarakat mulai dari interaksi lingkungan, berekonomi, bersosial budaya dan praktek ber hukum memang ada namun dalam perubahan tersebut mampu memenuhi *ekspektasi* masyarakat salah satunya adalah perubahan terhadap adanya budaya hukum dan hukum yang berbudaya, yang diharapkan mampu menghantarkan kesejahteraan hidup sebagaimana cita negara yang tertuang dalam pembukaan UUDNRI tahun 1945.

Perubahan selalu ada bergerak dari waktu ke waktu termasuk perubahan dalam kehidupan hukum, peradaban manusia sudah sampai kepada proses penataan manusia oleh Hukum sudah tidak lagi dalam kehidupan yang alami, namun manusia sudah dikondisikan masuk dalam kotak kehidupan hukum yang sudah tertata dan di konstruksikan secara rasional menjadi suatu hasil konstruksi atau artifisial (*geconstrueerde samenleving*), namun pada kenyataannya perubahan yang terjadi bukan seperti yang diharapkan masyarakat. Berbagai kasus hukum yang terjadi di masyarakat makin mengindikasikan carut marutnya sistem hukum yang berlaku. Fakta kasus Mbok Mina, kasus sandal jepit, dan kasus pencuri semangka merupakan pukulan telak terhadap wajah hukum di Indonesia.¹

Sistem Peradilan Pidana (SPP) konvensional bertabrakan dengan kebutuhan hukum. Di satu sisi, masyarakat menghendaki hukum mampu melindungi kebelangsaan akan hidupnya dan baik mulai kebutuhan akan papan pangan dan Kebutuhan hukum masyarakat, namun di sisi lain hukum belum mampu menjawab tantangan masyarakat tersebut. Masyarakat yang

¹ Satjipto Raharjo, 2006, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*, Jakarta: UKI Press, halaman 141

memiliki ciri prismatic menonjolkan kekeluargaan, kebutuhan individu yang seimbang, lambat laun bergeser menuju ke arah modernisasi masyarakat Patembayan sehingga kebutuhan hukumnyapun harus sesuai.

Kebutuhan hukum masyarakat Indonesia sama sekali berbeda dengan karakter hukum yang diusung dari barat yang menekankan hukum individu seluas-luasnya dan juga bertolak belakang dengan paham hukum sosialisme atau komunisme yang selalu menekankan pada kepentingan-kepentingan komunal semata atau kepentingan bersama.² Kehidupan ber hukum masyarakat sesungguhnya tidak jauh dari kehidupan sosial dalam kesehariannya, yang dikatakan bahwa setiap bangsa memiliki cetakan hukum sediri-sendiri.³

Tahap pelaksanaan hukum di lapangan, ujung tombak penegakan hukum terletak di pundak Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) sebagai salah satu pilar penegak hukum di Indonesia. Keberadaan Polri di tengah masyarakat memberikan harapan, sehingga ekspektasi masyarakat Indonesia saat ini terhadap Polri sebagai salah satu pilar penegak hukum sangat tinggi.

Salah satu budaya yang sedang dibangun oleh Polri dan merupakan sebuah ikhtiar sebagaimana tertuang dalam konseideran hutuf a Peraturan Kapolri Nomor 1 tahun 2009 yang menyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat Negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan

²Arif Hidayat, 2015, *Upaya Membumikan Konsep Negara Hukum Pancasila*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi

³Satjipto Raharjo, 2006, *Op.Cit.*, halaman 143

perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

Pada konsideran huruf b Peraturan Kapolri Nomor 1 tahun 2009 dinyatakan. bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas di lapangan sering dihadapkan pada situasi kondisi atau permasalahan yang mendesak, sehingga perlu melaksanakan penggunaan kekuatan dalam tindakan kepolisian.

Berdasarkan Peraturan Kapolri Nomor 1 tahun 2009 tersebut menunjukkan bahwa Polri secara eksplisit dilindungi ketika melakukan sesuatu yang menyimpang dari aturan tertulis sedang penyimpangan tersebut salah satunya adalah dengan pertimbangan akal sehat. Tindakan kepolisian yang menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rangka mewujudkan ketertiban umum dan keadilan inilah secara terori disebut dengan diskresi kepolisian. Diskresi kepolisian menurut kamus kepolisian adalah:⁴

1. *The freedom to use one's on judgment in reaching ,*
2. *Power of free decision or latitutte of chois within certain bounds imposed by law)*

Polri dalam Sistem Peradilan Pidana saat ini, merupakan salah satu dari mata rantai penegakan hukum, namun Polri pun tak berdaya ketika dihadapkan kepada perangkat hukum yang ada sebagai bekal polri dalam mengemban tugas tersebut.

⁴ Suhardi,2006, *Kamus Popular Kepolisian*, edisi ke dua, Semarang: Wira Raharja, halaman 251

Dimasa lalu para pendiri bangsa telah meyakini landasan Negara hukum Pancasila itu telah final, sehingga akan semakin rancu bila muncul hal-hal yang baru dan tidak sesuai dengan karakter kehidupan bangsa termasuk karakter hukum masyarakat Indonesia yang spesifik sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan UUDNRI tahun 1945 sebelum amandemen, bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum (*Rechtsstaat*) dan bukan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).⁵ Kenyataan menunjukkan, seiring dengan dinamika situasi dunia yang mengglobal, para penguasa selalu saja melegalkan aturan dengan meratifikasi segala aturan secara membabi buta tanpa menyelaraskan dengan karakter masyarakat Indonesia yang *pluralistik*.

Banyaknya permasalahan yang tidak tuntas merupakan salah satu indikasi bahwa karakter hukum yang ada sekarang semakin tidak berdaya menghadapi kenyataan kehidupan masyarakat akan kebutuhan hukum yang adil dalam masyarakat Indonesia.

Berdasarkan catatan peneliti beberapa kejadian di masyarakat merupakan akumulasi dari kejenuhan menghadapi sistem hukum yang ada, sehingga berimplikasi terhadap tugas penegakan hukum yang dilakukan oleh polri selaku salah satu mata rantai penegakan hukum pidana. Kondisi yang demikian jika ditarik benang merahnya dari sisi tugas pokok kepolisian, menimbulkan kesenjangan demi kesenjangan. Kesenjangan yang muncul selain sebagai bahan kajian bagi Polri juga berpeluang melahirkan bentuk-bentuk gangguan keamanan dalam masyarakat dalam ambang gangguan (AG).

⁵Arif Hidayat, 2015, *Loc.cit.*

Gangguan tersebut dapat berpotensi mengarah pada gangguan yang bersekala besar dan bersifat komunal dimensional. Hal ini membuktikan bahwa penegakan hukum tidak bisa hanya dilihat dari satu sisi saja, yang menurut Lawrence Friedman tujuan hukum meliputi tiga unsur dalam Sistem hukum Substansi, struktur dan kultur.⁶

Menurut Sinzheimer, hukum tidak bergerak diruang hampa dan berhadapan dengan hal-hal yang abstrak tetapi selalu berada dalam suatu tatanan sosial tertentu termasuk manusia-manusia yang hidup.⁷ Pergulatan demi pergulatan akan semakin tajam dan bermunculan,⁸ semakin meruncing bila tidak segera dikelola dengan baik. Keharmonisan dalam tatanan kehidupan yang berimplikasi pada keadaan yang tidak nyaman dan gangguan ketertiban dalam kehidupan atau dalam istilah kepolisian adanya ambang gangguan (AG) terus bergerak dan menjadi gangguan nyata (GN) sudah pasti kenyamanan semua sendi kehidupan berbangsa dan bernegara akan terganggu, sendi-sendi tersebut diantaranya adalah terwujudnya masyarakat madani (*civil society*).

Terwujudnya masyarakat madani (*civil society*), membutuhkan adanya rasa aman, rasa nyaman, jaminan keselamatan, terciptanya kedamaian dan adanya kepastian hukum. Polri (Kepolisian Negara Republik Indonesia) sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi “Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum,

⁶Satjipto Raharjo, 2006, *Op.cit.* halaman 144.

⁷Satjipto Raharjo, 1972, *Hukum dalam kerangka ilmu hukum Sosial dan Budaya*, Majalah ilmiah Masalah-masalah Hukum, Nomor 1, halaman 23

⁸⁸Esme warassih, 2016, *Penelitian Hukum Inter Disipliner*, Yogyakarta: Thofa Media, halaman 9

serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri”, memiliki peranan yang menonjol dan penting untuk mewujudkan keinginan masyarakat tersebut.

Disadari oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) bahwa tugas khas kepolisian dalam pemeliharaan keamanan adalah sebagian dari proses mengatur masyarakat sedang pengaturan kepada kehidupan masyarakat tidak boleh secara total (*full regulation*)⁹ ketertiban dan penegakan hukum adalah dua tugas yang sangat sulit dalam pilihan, ibarat pisau bermata dua, disatu sisi Polri harus melindungi masyarakat yang berarti menjalankan hukum secara *preventive* dan dilain pihak Polri dituntut harus tuntas dalam pemberantasan yang menjalankan hukum sebagai bentuk *Repressive* terhadap setiap bentuk kejahatan yang sekaligus merupakan pemenuhan dalam memelihara keamanan dan ketertiban umum.

Tugas berat ini tidak semata-mata dilakukan oleh Polri saja, tapi harus menjadi kesadaran bersama seluruh elemen bangsa yang bersinergi dalam suatu pola hubungan yang sejajar saling menghargai dan saling mempercayai antara masyarakat dan polisi. Ditegaskan dalam ketentuan Pasal 3 Ayat (1) huruf c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa pengemban tugas kepolisian adalah: Polri selaku penjuror di bantu oleh Kepolisian Khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil dan Bentuk-bentuk Pengamanan Swakarsa.

⁹Satjipto Raharjo, 2006, *Op.cit.*, halaman 145

Pola hubungan antara polisi dan masyarakat telah terbangun sedemikian rupa, yang tadinya berada di dua kutub yang berbeda dimana keduanya eksklusif dan berdiri sendiri untuk bisa di *inpowering* agar menjadi sebuah kekuatan yang bersinergi.

Kebijakan penegakan hukum yang dibawakan Polri pada periode dimasa lalu sangat kelam. Hal ini menggambarkan penegakan hukum oleh Polri dengan pola Konvensional yang mengedepankan proses litigasi konvensional bukanlah sebuah kebijakan yang populis. Pola ini menjadikan Polri memposisikan dirinya sebagai bagian dari sebuah sistem mata rantai penegakan hukum dengan membagi tugas ibarat sebuah pabrik konveksi dengan tugas *specific* Polri bagian penyidikan harus melakukan pekerjaan dengan target P-21, sehingga mengesampingkan fungsi hukum dalam pendekatan sosial. Tidak heran jika proses ini menyisakan segudang permasalahan bahkan kedepan akan berulang dan berulang terus kasus-kasus seperti Mbok Mina, Sendal jepit, maling semangka, dan masih banyak lagi kasus lain.

Munculnya NJC di Negara Australia yang merupakan lembaga peradilan di luar peradilan konvensional ini sebagai inspirasi yang bisa di kan kedalam pelaksanaan tugas Polri melalui lembaga Forum Kemitraan Polisi dan masyarakat (FKPM). Melihat perkembangan hukum di luar maka secara strategis Polri semakin tidak populis dalam kehidupan Sosial masyarakat, sebab menurut Esmi Warasih bahwa pertelaahan keberlakuan hukum dalam ranah sosial secara mendasar dan mendalam tentu akan menciptakan sebuah

sinergi kebijakan yang benar-benar bijak dan adil.¹⁰ Menurut Adi Sulistiyono pemedanaan yang berbasis pembalasan akan memunculkan pelaku-pelaku kejahatan yang baru sebagai Psikopat yang berarti timbulnya pelaku kejahatan yang diakibatkan berulangnya pemedanaan yang tidak efektif dan pelaku ini lebih sadis dan tidak mengenal empati.¹¹

Situasi dan kondisi yang demikian menggerakkan Pimpinan Polri era sekarang berupaya mengeluarkan sebuah kebijakan jalan keluar agar kebutuhan hukum masyarakat tidak dalam kekosongan. Salah satu upaya yang dilakukan ialah bentuk mereformasi diri dengan membuat suatu kebijakan terobosan penerbitan Surat Keputusan Kapolri No.Pol. : SKEP/737/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 yang di sempurnakan dengan Peraturan Kapolri nomor: perkap No. 03/V/2015, tanggal 26 Mei 2015, tentang “Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri”, sehingga polri tidak dikatakan *Ombus Of Power*.

Kebijakan tersebut merupakan sebuah hukum untuk menyelesaikan kasus hukum. Paralel dengan pendapat Esmi Warasih bahwa hukum tidak dapat dipahami secara parsial hanya dalam bentuk peraturan perundang- undangan melainkan harus dipahami dan dibangun terkait dengan konteks manusia dan alam semesta.¹² Pada dasarnya kebijakan Kapolri terkait dengan Polmas tersebut diatas menjelaskan bahwa implementasi kemitraan dalam konteks *community policing* adalah sinergitas antara polisi dan elemen

¹⁰Esmi warasih, *Op.cit.*, halaman 10

¹¹*Ibid.*,

¹²*Ibid.*

masyarakat yang diwadahi dalam bentuk FKPM (Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat), untuk bersama mengidentifikasi dini, mencegah dini dan mengevaluasi kemudian menyelesaikan secara dini.

Aplikasi Kemitraan dalam konteks pemolisian masyarakat (FKPM) di Indonesia adalah segala upaya membangun sinergitas dengan potensi masyarakat yang meliputi komunikasi berbasis kepedulian, konsultasi, pemberian informasi dan berbagai kegiatan lainnya demi tercapainya tujuan masyarakat yang aman, tertib, dan tenteram. Sehingga penegakan hukum Polri bukan hanya menjalankan hukum di ruang hampa melainkan menjalankan hukum yang berhadapan dengan masyarakat yang dinamis sebagaimana pendapat Hugo Shizeimer.¹³

Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) merupakan badan yang tidak terikat oleh suatu instansi manapun dan merupakan gabungan dari perwakilan unsur-unsur yang ada dalam masyarakat mulai dari tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat, tokoh pemuda, tokoh wanita, alim ulama, dan dilibatkan pula kekuatan unsur TNI (Babinsa), dan unsur kepolisian Bhabinkamtibmas (selaku petugas Polmas) yang bekerja dan menetap di lingkungan masyarakat yang menggambarkan perwakilan unsur dalam masyarakat. Sebagai sebuah pranata atau lembaga, FKPM memiliki cita dan pandangan yang *holistic* tentang tata cara ber hukum yang memiliki kandungan etika, moral, religion, untuk penegakan hukum yang mampu menciptakan keadilan, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kedamaian. Kinerja FKPM yang

¹³*Ibid.*, halaman 16

mengedepankan pelaksanaan tugasnya di wilayah mendeteksi dini, mengidentifikasi dini dan mencari solusi dini. Sistem kepengurusan kolektif kolegial jabatan tertinggi ada pada musyawarah mufakat sehingga hasil dari musyawarah mufakat tersebut dituangkan dalam bentuk Surat Kesepakatan Bersama (SKB) yang didalamnya merupakan hasil musyawarah internal pengurus FKPM bersifat mandiri, dengan tetap memasukkan unsur kepolisian dalam kepengurusannya yang diwakili oleh petugas Polmas. Adanya unsur kepolisian, berfungsi untuk menjembatani FKPM dan kepolisian dan mengarahkan pemecahan masalah agar tidak bertentangan dengan hukum nasional.

Keberadaan FKPM membantu dalam penanganan perkara-perkara ringan dan perkara-perkara dengan kategori konflik komunal yang menyangkut pertikaian antar warga dan SARA dapat diselesaikan pada level komunitas sehingga diharapkan akan adanya perbaikan kembali hubungan yang telah rusak akibat telah terjadi konflik, akhirnya bisa terjalin kembali keharmonisan dan perbaikan hubungan kehidupan bersama dalam komunitas itu.¹⁴

Penyelesaian Perkara oleh Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) ini bisa dikatakan secara informal didasarkan atas praktik yang hidup dalam masyarakat dan praktek penyelenggaraan fungsi kepolisian merupakan kebijakan pimpinan Polri.¹⁵ Prinsip utama mekanisme informal ini adalah

¹⁴Farauk Muhammad, 2013, *Alternatif Penyelesaian Pertikaian Melalui Mekanisme Informal (Non-Yustisiil)*. Salatiga:., halaman

¹⁵Kebijakan tersebut dirumuskan dalam penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1961 dan disempurnakan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002, tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam bingkai konsep diskresi kepolisian

pemulihan perbaikan pasca kejadian tindak pidana atau pasca kerusuhan. Ketertiban sosial sangat penting khususnya di masyarakat yang masih memiliki sosial budaya yang penuh dengan nilai, dimana saling ketergantungan sosial dan ekonomi sangat tinggi. Jadi, dengan sifat tidak saling berhadapan dan mengutamakan kompromi serta fleksibilitas, maka peradilan nonformal memiliki beberapa kelebihan dibanding keputusan hakim pengadilan Negeri.

Wacana munculnya “Penyelesaian melalui pendekatan ‘ADR’¹⁶ dalam perkara perdata dan mediasi penal dalam perkara tindak pidana atau melalui pendekatan informal lainnya dalam proses penyelesaian sengketa tidak selalu berarti mengesampingkan proses penegakan hukum (formal). Dalam hal-hal tertentu, bisa saja suatu perbuatan pidana tetap diproses secara hukum konvensional melalui litigasi dan beracara dalam Sistem Peradilan Pidana (SPP).

Pejabat Kepolisian dalam hal tersebut dapat melakukan diskresi, yaitu keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 yang menegaskan bahwa:

¹⁶Edward Aritonang, 2010, *ADR atau Alternative Dispute Resolution Dalam Kajian Sosiologis Merupakan Penyelesaian Sengketa Melalui Perangkat Hukum Masyarakat*. Jakarta:....., halaman

- (1) Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) di atas, dalam menjalankan tugasnya Kepolisian Negara Republik Indonesia juga dibekali adanya sebuah kewenangan diskresi kepolisian. Di sisi lain kewenangan diskresi justru dibatasi sehingga ketentuan Pasal 18 ayat (1) tersebut mandul dan hampir tidak berfungsi. Hal tersebut dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 18 ayat (1) yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan *bertindak menurut penilaian sendiri* adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta risiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum. Parameter kepentingan umum itu sendiri masih belum terinci dengan jelas.

Kelemahan dalam penjelasan Pasal 18 ayat (1) tersebut, perlu disempurnakan dengan penambahan ayat, yaitu ayat (3) yang bunyinya: Yang dimaksud kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat yang membutuhkan sebuah keadilan menurut penilaian seorang petugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diperkirakan atau dimungkinkan berdampak merugikan kehidupan, kerukunan, keamanan dan kenyamanan kehidupan bermasyarakat dan bernegara, serta ayat (4) yang bunyinya: Tindakan kepolisian termasuk memberikan keleluasaan terhadap seseorang yang

berperkara untuk memilih penyelesaian perkara melalui musyawrah mufakat yang adil.

Pilihan masyarakat dalam penyelesaian perkaranya dilindungi Undang-undang, sehingga jalur penyelesaian perkara yang di tempuh sama dengan hendaknya para pihak yang berperkara, perlu juga adanya penjelasan yang menyebutkan apabila perkara tetap lanjut di dalam proses peradilan konvensional maka ketika di tingkat pemeriksaan hakim dan tersangka terbukti bersalah maka hakim yang diberi kewenangan untuk memutus perkara menyatakan **pelaku terbukti bersalah** dan bisa **memberikan permaafan** demi keadilan mengingat upaya **musyawarah mufakat** yang telah di tempuh pada pada tahap proses penanganan oleh Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM), sementara secara umum kasus pertikaian antar pihak diselesaikan secara kekeluargaan (informal) yang diakhiri dengan pembuatan Surat Kesepakatan Bersama (SKB).

Gagasan untuk memberdayakan potensi lokal dalam hal ini secara khusus Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) guna penyelesaian perkara pelanggaran hukum serba ringan sejalan dengan tuntutan kepastian hukum sebagai salah satu pilar dalam negara yang menjunjung supremasi hukum. Artinya, 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.

Pilihan untuk menentukan atau untuk membawa kearah mana apakah suatu perkara harus diselesaikan ke tingkat pelaporan kepolisian dan berakhir hingga di meja hijau, atau suatu perkara dibawa ke persidangan musyawarah mufakat tingkat FKPM, tindakan tersebut membutuhkan sebuah kemampuan dan pemikiran serta penilaian seorang polisi dengan kewenangan diskresi kepolisiannya.

jika sistem peradilan pidana formal tidak mampu menjamin kepastian hukum maka sistem informal pun perlu dikembangkan atau dimasukkan sebagai bentuk hukum sebab pemegang kekuasaan hukum itu adalah masyarakat bila hal ini diterima maka hakekatnya pemegang saham (*stakeholder*)¹⁷ hukum adalah masyarakat terutama untuk menangani perkara-perkara pidana serba ringan, serta yang menyangkut pertikaian antar warga dalam suatu komunitas. Konsepsi ini sejalan dengan konsep perpolisian masyarakat (Polmas) atau *community policing* (CP) yang dikembangkan Polri dewasa ini.”¹⁸ yang upaya tersebut adalah merupakan sebuah pilihan kewenangan diskresi kepolisian.

Pada era tujuh puluhan pernah ada sebuah aturan tertulis (RIB) Reglemen Indonesia yang di perbaharui yang memberi kewenangan kepada seorang kepala desa dengan tugas Kepolisian yang dibekali diskresi kepolisian hingga pada salah satu pasal disebutkan bahwa Kepala Desa saat itu adalah termasuk pengemban tugas kepolisian. Disebutkan dalam ketentuan Pasal 13

¹⁷Satjipto Raharjo, 2006, *Op.cit.* halaman

¹⁸Farouk Muhammad, 2013, *Op.cit.*, halaman

ayat (1) bahwa *Kepala desa hendaklah berikhtiar supaya penduduk desanya berketentraman dan berkerukunan serta menjauhkan segala sesuatu yang dapat menyebabkan perselisihan*. Pada Ayat (2) disebutkan bahwa: *perselisihan kecil-kecil yang semata-mata mengenai kepentingan penduduk desa saja hendaklah seboleh-bolehnya diperdamaikan nya dengan tidak memihak sebelah dan dengan sepakat Orang tua-tua desa itu*¹⁹

Diskresi kepolisian bukan hanya ada pada zaman ini, bentuk diskresi kepolisian yang di berikan kepada pengemban fungsi kepolisian pada zamannya turut berkembang menyesuaikan dengan kondisi perkembangan saat itu, ketika kewenangan Kepolisian tidak terpusat pada satu institusi maka banyak proses yang menghidupkan hukum yang hidup dalam masyarakat yang telah ada sejak masyarakat itu ada.

Adanya penyelesaian secara musyawarah mufakat adalah sebuah proses penyelesaian sengketa (PPS). Mekanisme alternatif penyelesaian sengketa (MAPS) juga termasuk sebuah pilihan penyelesaian sengketa diluar pengadilan (PN), dan mekanismenya merupakan penyelesaian sengketa secara kooperatif. Ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Alternatif Penyelesaian Sengketa Usaha disebutkan bahwa Alernative Dispute Resolution (ADR) adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan (PN) dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau

¹⁹M. Karyadi, 1975, *Reglemen Indonesia yang diperbaharui*, S 1941. N0. 44, Bogor: Politia, halaman

penilaian ahli, ini adalah sebuah musyawarah dan mufakat bila kita lihat secara prosedural.

Konsepsi ini tidak lupa dikembangkan pula pendekatan rasa adil dalam penyelesaiannya sehingga musyawarah mufakat dalam forum yang akan memberikan rasa puas dan tidak menimbulkan persoalan lain di belakang hari. Berdasarkan pada konsep dan pola pikir tersebut, maka penulis bermaksud untuk meneliti lebih dalam tentang permasalahan mengenai bagaimana diskresi kepolisian yang dijalankan FKPM (Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat) menyelesaikan perkara ringan melalui implementasi mekanisme informal, yang belakangan ini mulai merubah pola pikir masyarakat yang tadinya selalu menyelesaikan setiap permasalahan melalui pintu peradilan konvensional dengan sistem litigasi mulai beralih mencari bentuk lain. Fenomena tersebut sebenarnya sudah ada di masa lalu dalam peradaban sejak zaman Majapahit dengan budaya leluhur bangsa Indonesia (musyawarah untuk mufakat) yang kemudian dibingkai dengan filosofi Pancasila sebagai wujud pribadi yang luhur dan unggul. Agar disertasi ini tidak terlalu meluas maka penulis membatasi permasalahan **Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Diskresi Kepolisian Sebagai Kebijakan Dalam Penyelesaian Kasus Hukum Melalui Musyawarah Mufakat Berbasis Nilai Keadilan**

B. Perumusan Masalah

Diskresi kepolisian ini memang banyak diperdebatkan hingga sekarang, karena diskresi kepolisian ini diberikan oleh negara kepada petugas Kepolisian

Negara Republik Indonesia yang memiliki tugas terdepan dalam menghadapi penanggulangan kejahatan, sedang penanggulangan kejahatan menurut G. Peter Hoefnagels digambarkan memiliki ruang lingkup yang begitu luas hingga meliputi:²⁰

1. Penerapan Hukum Pidana (*criminal law application*)
2. Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*),
3. Memengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang dikemukakan di atas, maka penulis merumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Mengapa regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan diperlukan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat saat ini?
2. Mengapa masih ada kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat saat ini?
3. Mengapa perlu merekonstruksi regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan?

²⁰ Barda Nawawi Arif, 2014, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, halaman 45

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan di atas, penelitian ini dilakukan dengan tujuan mengeksplorasi, mengkaji, mendiskripsikan dan menganalisis serta membahas secara komprehensif permasalahan tentang bagaimanakah konstruksi hukum tentang kewenangan diskresi kepolisian yang ada sekarang. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mengeksplorasi, menggali, dan menganalisis konstruksi regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum dengan pendekatan musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan.
2. Mendeskripsikan serta menganalisa kelemahan kelemahan kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum dengan pendekatan musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan.
3. Merekonstruksi regulasi kewenangan diskresi Kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum dengan pendekatan musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan.

Diharapkan mampu memunculkan konsep baru yang lebih baik. Terhadap kewenangan diskresi kepolisian yang diperluas atau mampu mengarah ke adanya sebuah teori baru tentang kewenangan diskresi Kepolisian yang diperluas atau semacam *Semi Difersi*. (*Semi Diversion*).

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Dari hasil penelitian ini penulis berharap dapat dikembangkan lagi munculnya temuan teori-teori baru terkait dengan musyawarah mufakat dalam ruang lingkup *restorative justice* dan keadilan pancasila berkaitan tugas Polri sebagai penelihara keamanan, ketertiban dan pelayan pelindung pengayom masyarakat yang lebih sempurna.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih yang berarti bagi DPR (Legislasi) untuk memformulasikan Undang-Undang, para penegak hukum yang tergabung dalam tiga mata rantai *Criminal Justice System* yaitu Penyidik (Polri), Jaksa Penuntut Umum (JPU) dan Pemutus Perkara (Hakim) bila pada saatnya konsep baru tersebut bisa dipakai sebagai sarana munculnya teori baru tentang Kewenangan diskresi Kepolisian yang di perluas yang menuju kepada Semi Diversi (*Semi Diversion*).

E. Kerangka Konseptual

Konseptual adalah susunan berbagai konsep yang menjadi fokus pengamatan dalam melaksanakan penelitian.²¹ Kerangka konseptual adalah hubungan antara berbagai konsep yang satu terhadap konsep lainnya dari masalah yang ingin diteliti. Menurut Notoatmojo, kerangka konsep adalah

²¹ Soerjono Soekanto. 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta. halaman.103

merupakan formulasi atau simplikasi dari kerangka teori atau teori-teori yang mendukung penelitian tersebut.²² Kerangka konseptual dalam disertasi ini disusun berdasarkan variabel-variabel berikut:

1. Rekonstruksi

Pembaharuan atau rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian. Rekonstruksi berasal dari kata "ra" yang berarti bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).²³ Dikemukakan oleh B.N Marbun, definisi rekonstruksi adalah penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.²⁴

2. Regulasi

Regulasi adalah suatu ruang lingkup proses yang di dalamnya ada struktur yang dikeluarkan oleh tiga Lembaga negara. Ketiganya adalah eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam perspektif administrasi publik. Hal ini juga meliputi penyusunan peraturan, Implementasi atau penegakan serta adjudikasi.²⁵

3. Kewenangan

Kewenangan menurut HD Scoud sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan

²² Notoatmojo, 2012, *Metodologi Penelitian Kesehatan*, Jakarta: Rineka Cipta, halaman 57

²³ Pusat Bahasa, 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Jakarta: Balai Pustaka, halaman 541

²⁴ B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, halaman 469

²⁵ David H. Rosenbloom, 2009, *Handbook of Regulation and Administration Law*, USA: CRC Press. Page 1

dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hukum publik.²⁶ Berdasarkan pengertian tersebut, menurut Salim, pengertian kewenangan yang dikemukakan oleh HD Scoud mengandung 2 (dua) unsur, yaitu (a) unsur adanya aturan-aturan hukum dan (b) unsur sifat hubungan hukum.²⁷

4. Diskresi Kepolisian

Diskresi Kepolisian (*Police Discretion*) adalah kebijaksanaan petugas kepolisian untuk mengambil keputusan dalam rangka mengatasi masalah yang dihadapi dengan tetap berpegang pada peraturan-peraturan.²⁸ Inti pengertian tersebut hampir sama dengan pendapat Soerjono Soekanto yang mengatakan bahwa diskresi sebenarnya merupakan suatu kebebasan untuk mengatasi masalah yang dihadapi dengan tetap berpegang pada peraturan-peraturan.

5. Kebijakan

Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.²⁹ Kebijakan merupakan keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku. Kebijakan adalah suatu keputusan untuk melakukan suatu tindakan dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tertentu.

²⁶ Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Radja Grafindo Persada, halaman 110

²⁷ H Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta, Radja Grafindo Persada, halaman 184

²⁸ Sutikno, HP., 1987, *Kamus Istilah Polri*, Jakarta: Mabes Polri, halaman 41. .

²⁹ Edi Suharto, *Loc.cit*

6. Musyawarah Mufakat

Musyawarah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, diartikan sebagai pembahasan bersama dengan maksud memperoleh keputusan atas penyelesaian suatu masalah.³⁰ musyawarah secara etimologi dapat berarti; saling meminta pendapat dan pandangan dari orang lain, saling memberi isyarat atau tanda, saling nasehat dan menasehati, serta saling berunding.

7. Nilai Keadilan

Istilah keadilan (*iustitia*) berasal dari kata “adil” yang berarti: tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang.³¹ Keadilan adalah titik tengah atau suatu persamaan relatif (*arithmetical justice*). Dasar persamaan antara anggota masyarakat sangat tergantung pada sistem yang hidup dalam masyarakat tersebut. Dalam sistem demokrasi, landasan persamaan untuk memperoleh titik tengah adalah kebebasan manusia yang sederajat sejak kelahirannya. Dalam sistem oligarki dasar persamaannya adalah tingkat kesejahteraan atau kehormatan saat kelahiran. Dalam sistem aristokrasi dasar persamaannya adalah keistimewaan (*excellent*).³²

³⁰W.J.S. Poerwadarminta, 1996, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: PN. Balai Pustaka, halaman 772.

³¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, halaman 517

³² Euis Amalia, 2009. *Keadilan Distributif dalam Ekonomi Islam*, Jakarta: Raja Grafindo Persada halaman 117

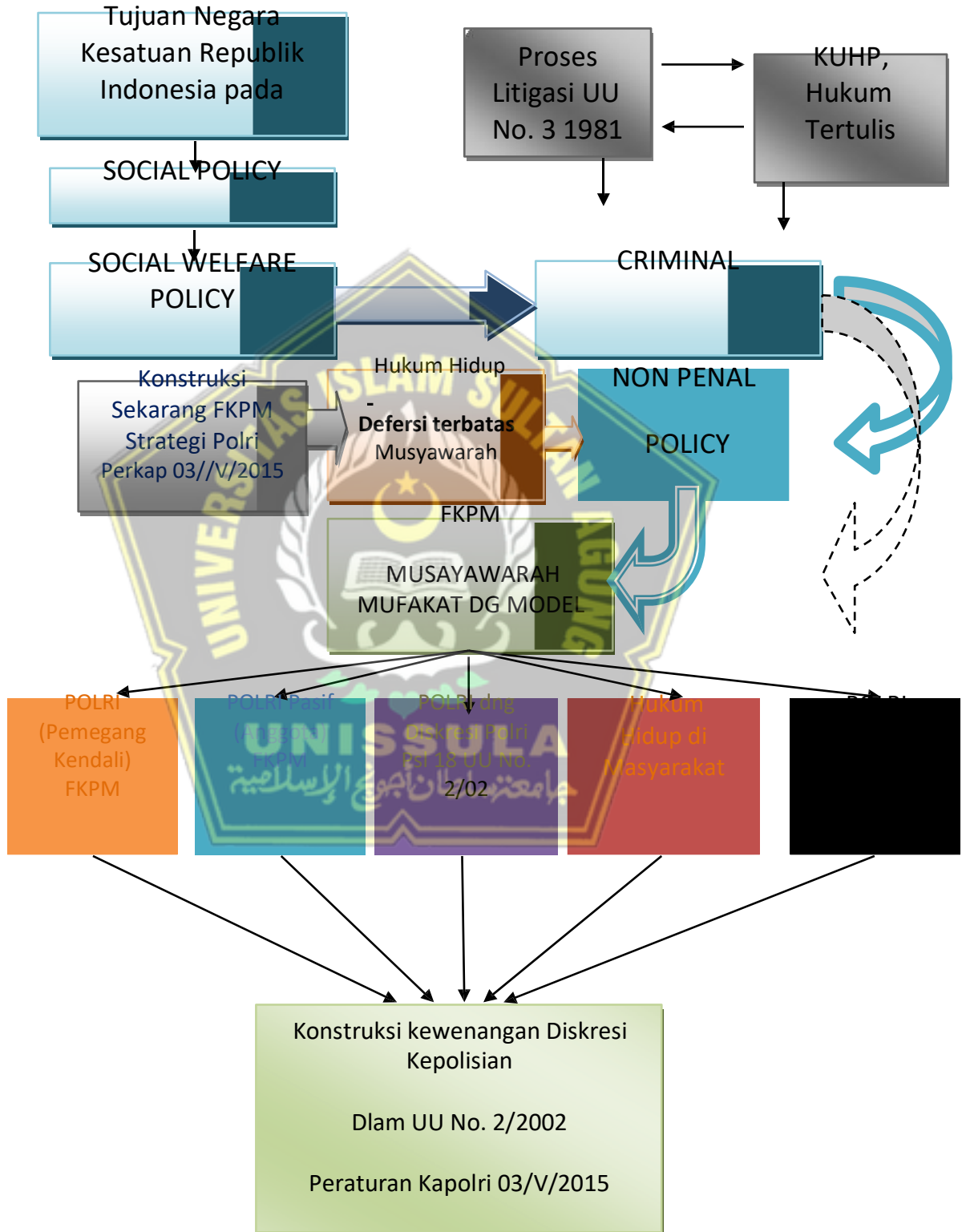
F. Kerangka Pemikiran

Pada awalnya disertasi ini mulai dari kegalauan penulis disaat sedang menjalankan tugas penegakan hukum yang selalu dihadapkan pada kebuntuan-kebuntuan hukum, posisi penulis ada dalam salah satu mata rantai sistem penegakan hukum pidana (*criminal justice system*) berpikir untuk memberikan solusi hukum tugas, sehingga penulis harus menerobos beberapa aturan tertulis (hukum Positif) dan menggunakan aturan hukum yang hidup guna menyelesaikan kasus hukum dan penulis berpikir suatu ketika terobosan ini akan menjadi sebuah kristalisasi dari hukum yang hidup sebagai berikut:



Gambar 1.1

Bagan Konstruksi FKPM Ideal



G. Kerangka Teori Disertasi

1. Teori Keadilan (*Grand Theory*)

a. Teori Keadilan Menurut Aristoteles

Teori keadilan sudah dikembangkan sejak jaman dulu melalui ilmu filsafat. Teori keadilan merupakan mahkota hukum yang tetap dipertahankan sejak Socrates hingga Francois Geny sebagai bagian dari teori hukum alam. Teori Hukum Alam mengutamakan “*the search for justice*”.³³ Terdapat macam-macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran.

Aristoteles mengungkapkan tentang teori keadilan sebagaimana termaktub dalam bukunya *nicomachean ethics*. Pandangan-pandangan Aristoteles tentang keadilan dapat ditelusuri dari karyanya berjudul *nichomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*. Lebih khususnya, dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang, berdasarkan filsafat umum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan”.³⁴ Inti dari pandangan Aristoteles adalah pendapatnya yang menyatakan bahwa keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Keadilan, meskipun dipahami sebagai satu

³³Theo Huijbers, 1995, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, cet VIII, Yogyakarta: Kanisius, halaman. 196

³⁴Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, halaman 24

kesamaan, terdapat perbedaan yang dibuat oleh Aristoteles mengenai kesamaan, yaitu:³⁵

1) Kesamaan numerik

Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit. Inilah yang sekarang biasa dipahami tentang kesamaan dan yang dimaksudkan ketika dikatakan bahwa semua warga adalah sama di depan hukum.

2) Kesamaan proporsional

Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya.

b. Teori Keadilan Menurut John Rawls

John Rawls, seorang politikus dari Amerika Serikat yang hidup pada abad XX-an mengkritisi terhadap sebuah kebijakan tentang adanya pasar bebas. Menurut Rawls, dengan adanya pasar bebas maka kebebasan tersebut sulit untuk dikontrol sehingga dengan kata lain akan semakin sulit untuk menegakan keadilan.³⁶ Dijelaskan oleh John Rawls dalam bukunya *a theory of justice*, teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus

³⁵*Ibid.*, halaman 25

³⁶John Rawls, 1973, *A Theory of Justice*, London: Oxford University press, dialihbahasakan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, 2011, *Teori Keadilan Dasar Filsafat Politik untuk mewujudkan Kesejahteraan dalam Negara*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, halaman 13

diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.³⁷

Rawls berpendapat bahwa dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip-prinsip utilitarisme, orang-orang akan kehilangan harga diri, lagi pula bahwa pelayanan demi perkembangan bersama akan lenyap. Rawls juga berpendapat bahwa sebenarnya teori ini lebih keras dari apa yang dianggap normal oleh masyarakat. Masyarakat boleh jadi diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat.³⁸ Secara konsep bahwa teori keadilan adalah sebagai berikut:³⁹

- 1) Memaksimalkan kemerdekaan. Pembatasan terhadap kemerdekaan ini hanya untuk kepentingan kemerdekaan itu sendiri;
- 2) Kesetaraan bagi semua orang, baik kesetaraan dalam kehidupan sosial maupun kesetaraan dalam bentuk pemanfaatan kekayaan alam (“*social goods*”). Pembatasan dalam hal ini hanya dapat diizinkan bila ada kemungkinan keuntungan yang lebih besar;
- 3) Kesetaraan kesempatan untuk kejujuran, dan penghapusan terhadap ketidaksetaraan berdasarkan kelahiran dan kekayaan.

³⁷John Rawls, *A Theory of Justice*, diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, 2006, *Teori Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, dalam Ahmad Zaenal Fanani, tanpa tahun, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Paper Yogyakarta : UII, halaman 4

³⁸John Rawls, 2011, *Op.cit.*, halaman 14

³⁹*Ibid.*, halaman 15

Pada kenyataannya, untuk dapat menerapkan teori keadilan ada beberapa kendala yang dapat menjadi benturan atau konflik, untuk meminimalisir konflik terjadi, maka perlu adanya *Equal liberty principle* yang harus diprioritaskan dari pada prinsip-prinsip yang lainnya. Serta *Equal opportunity principle* harus diprioritaskan dari pada *differences principle*.

Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi, yaitu:⁴⁰

- 1) Pertama, situasi ketidaksamaan menjamin maximum minimorum bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil.
- 2) Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup.

Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.

c. Teori Keadilan Pancasila

Pemahaman sila pertama merupakan pemahaman secara religius sehingga keadilan yang dilaksanakan di bumi Indonesia akan sepenuhnya dipertanggungjawabkan kepada Tuhan yang Maha Esa hal ini sesuai bunyi sila pertama Pancasila: “Ketuhanan Yang Mahsa Esa“. Kemudian pada

⁴⁰*Ibid.*, halaman 15

sila ke lima, “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia“, artinya pada sila tersebut tersirat setiap manusia Indonesia harus sepenuhnya menyadari akan hak dan tanggung jawabnya yang wajib dilakukan demi terselenggaranya rasa keadilan secara proporsional dan professional sebagai akibat dari manifestasi sila ke lima dari Pancasila.

Manusia Indonesia juga harus adil dalam kodrat sebagai makhluk Indonesia yang individu serta makhluk sosial serta makhluk Tuhan sekaligus. Keadilan itu dipertanggungjawabkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, bukan sekedar kepastian hukum semata namun lebih kepada keadilan dalam kepastian hukum yang dipertanggungjawabkan kepada Tuhan Yang Maha Esa.

d. Teori Keadilan dalam Perspektif Islam

Secara terminologi adil berarti “mempersamakan sesuatu dengan yang lain, baik dari segi nilai, maupun dari segi ukuran, sehingga sesuatu itu menjadi tidak berat sebelah, dan menjadi berbeda antara yang satu dengan yang lain”.⁴¹ Pengertian yang sama diberikan oleh Abdul Aziz Dahlan yang mengemukakan bahwa adil berarti mempersamakan sesuatu dengan yang lain, baik dari segi nilai maupun dari segi ukuran, sehingga sesuatu itu menjadi tidak berat sebelah dan tidak berbeda satu sama lain yang juga berarti berpihak atau berpegang kepada kebenaran.⁴²

⁴¹ Raghib al-Isfahani, 2005, *Mufradaat alfadzil Qur'an*, Beirut: Daar al-Ma'rifah, halaman 168.

⁴² Abdul Aziz Dahlan, 1995, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, halaman. 25

Adil menurut Al Thahanawi juga berarti “berpihak atau berpegang kepada kebenaran”.⁴³ Menurut Nurcholis Majid, kata *al-'adl* sinonim dengan kata *inshaf*, yang dapat berarti “sadar”, yakni sadar dalam mengambil keputusan/sikap yang tepat.⁴⁴ Kata *al-'adl* lawan kata dari zalim (*al-zhulm*) dan kejahatan (*al-jur*).⁴⁵ Murtadha Muthahhari menggunakan kata adil dalam empat hal, yaitu:⁴⁶

- 1) yang dimaksud dengan adil adalah keadaan yang seimbang
- 2) persamaan dan penafian (peniadaan) terhadap perbedaan apa pun
- 3) memelihara hak-hak individu
- 4) memberikan hak kepada setiap orang yang berhak menerimanya.

Menurut Ahmad Azhar Basyir, keadilan berarti meletakkan sesuatu pada tempat yang sebenarnya atau menempatkan sesuatu pada proporsinya yang tepat dan memberikan kepada seseorang sesuatu yang menjadi haknya.⁴⁷ Keadilan dalam pelaksanaannya tergantung dari struktur-struktur kekuasaan dalam masyarakat, struktur-struktur mana terdapat dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, dan ideologi. Maka membangun keadilan berarti menciptakan struktur-struktur yang memungkinkan pelaksanaan keadilan.⁴⁸

Menurut Juhaya S. Praja, dalam Islam perintah berlaku adil ditujukan kepada setiap orang tanpa pandang bulu. Perkataan yang benar

⁴³Al-Thahanawi, 2005, *Mu'jam al- Ulum wa al-Funum*, Jilid I, Beirut: Daar al-ma'rifat, halaman 479.

⁴⁴Nurcholish Madjid, 1992, *Islam Doktrin dan Peradapan :Sebuah telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, dan Kemodernan*, Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina,halamn 512

⁴⁵Al-munjid, 1998, *fi al-Lughah wa al-'Alam*, Beirut: dar al Masyiq, halaman 512

⁴⁶Murtadha Muthahhari, 1995, *Keadilan Ilahi: Asas Pandangan Dunia Islam*, Terj. Agus Efendi, Bandung: Mizan, halaman 53-56

⁴⁷Ahmad Azhar Basyir, 2000, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam*,Yogyakarta: UII Press, halaman 30.

⁴⁸Franz Magnis Suseno, 1988, *Kuasa dan Moral*, Jakarta: Gramedia, halaman 45

harus disampaikan apa adanya walaupun perkataan itu akan merugikan kerabat sendiri. Keharusan berlaku adil juga harus ditegakkan dalam keluarga dan masyarakat muslim itu sendiri, bahkan juga kepada orang kafir. Keadilan sosial harus ditegakkan tanpa membedakan karena kaya miskin, pejabat atau rakyat jelata, wanita atau pria, mereka harus diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama.⁴⁹ Ditegaskan oleh Sayyid Qutb bahwa Islam tidak mengakui adanya perbedaan-perbedaan yang digantungkan kepada tingkatan dan kedudukan.⁵⁰

Konsep tentang keadilan dalam Islam, telah diajarkan secara luas didalam al-qur'an maupun dalam al-Hadis, banyak sekali ayat-ayat dan hadits-hadits Nabi yang menerangkan tentang keharusan Hakim untuk berlaku adil, namun semua ajaran keadilan didalam al-qur'an itu hakekatnya telah dipraktekkan dan dicontohkan oleh Rosululloh SAW dalam menangani setiap perkara yang dimintakan hukum dan keadilan kepada baginda Rosul Muhammad SAW sebagaimana salah satu firman Allah S.W.T. dalam Al-Quran Surat Al-Baqarah Ayat 213.

2. Teori Bekerjanya Hukum (*Midle Theory*)

Teori bekerjanya hukum pertama kali dikemukakan oleh William Chamblis dan Robert B. Seidman. Dikemukakan oleh William Chamblis dan Robert B. Seidman bahwa bekerjanya hukum dalam masyarakat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial, lembaga-lembaga pembuat

⁴⁹Juhaya S.Praja, 1995, *Filsafat Hukum Islam*, Bandung: Pusat Penerbitan Universitas LPPM UNISBA, halaman. 73.

⁵⁰John J. Donohue dan John L. Esposito, 1984, *Islam dan Pembaharuan*, Terj. Machnun Husein, Jakarta: CV Rajawali, halaman 224.

hukum dan lembaga-lembaga pelaksana hukum.⁵¹ Bekerjanya hukum tidak bisa dimonopoli oleh hukum. Teori ini berkaitan dengan lembaga-lembaga pembuat hukum, penegak hukum, maupun kekuatan-kekuatan sosial, antara lain politik budaya masyarakat, dan wangsa. Kekuatan-kekuatan sosial itulah yang kemudian menyebabkan hukum mengalami dinamika.⁵²

Bekerjanya hukum dalam masyarakat dapat dilihat dari dua sisi, yaitu:

1) Sisi dogmatis

Dari sisi dogmatis, di mana bekerjanya hukum dihubungkan dengan masalah penerapan hukum, penafsiran hukum, pembuatan konstruksi hukum dan sebagainya.

Sisi sosiologis

2) Sisi sosiologis

Dari segi sosiologis, bekerjanya hukum dapat dilihat dari peran manusia yang menjadi perantara masuknya dalam sebuah masyarakat. Manusia sebagai aktor yang membawa hukum dalam masyarakat mengakibatkan hukum terpengaruh oleh subyektivitas yang dimiliki manusia itu sendiri. Hukum tidak lagi dipandang sebagai sesuatu yang otonom dan obyektif, melainkan sesuatu yang subyektif dan heterogen.

Menurut Teori Chamblis dan Seidman tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat, dipengaruhi oleh berbagai faktor. Faktor-faktor tersebut

⁵¹William J.Camblis dan Robert B. Seidman, 1971. *Law, Order, and Power, Reading, Mess Addison, Phillipines: Wesley Publishing Company*

⁵²*Ibid*

meliputi masyarakat itu sendiri. Masyarakat sebagai pemegang peran diharapkan mampu bertindak sesuai dengan peraturan yang ada, yang telah memberikan petunjuk kepadanya. Lembaga pembuat aturan dan penerapan sanksi lebih bertindak sebagai pengontrol dan sekaligus merespons fungsi dan aturan tersebut.⁵³

Friedmann mengemukakan suatu teori berkaitan dengan bekerja hukum, yaitu sistem hukum. Menurut Friedmann, suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks dimana struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan kultur (*culture*) berinteraksi untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut.⁵⁴ Suatu sistem hukum menurut Friedmann diandaikan untuk menjamin distribusi tujuan dari hukum secara benar dan tepat di antara orang-orang dan kelompok.⁵⁵

Dikemukakan oleh Achmad Ali bahwa pendapat Friedmann dengan memasukkan unsur profesionalisme dan kepemimpinan.⁵⁶ Selaras dengan pendapat Friedmann, Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa hukum merupakan sistem yang berarti bahwa hukum merupakan tatanan dan suatu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling terkait erat satu sama lain. Sistem hukum adalah suatu kesatuan yang

⁵³*Ibid*

⁵⁴Lawrence M. Friedmann, 2011, *The Legal System. A Social Science Perspecve* , terjemahan M. Khozim, Bandung: Nusamedia, halaman. 18.

⁵⁵*Ibid.*, halaman. 19.

⁵⁶Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Vol. 1 Pemahaman Awal*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, halaman 293

terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut.⁵⁷

Suatu sistem hukum yang bergerak seakan melingkar dan saling terkoneksi tanpa adanya jeda-jeda yang dapat menjadikan hambatan dalam bekerjanya hukum dalam suatu sistem. Agar tercapainya dan Bergeraknya suatu sistem hukum, menurut C.F.G. Sunarya Hartono dibutuhkan suatu organisasi yang dilandaskan kepada asas-asas tertentu.⁵⁸

Dinyatakan oleh Konnie G. Kustron, bahwa *legal system* adalah suatu organisasi sosial dan kontrol dari pemerintah yang menciptakan dan mengatur ketentuan-ketentuan dalam masyarakat melalui perundang-undangan. Organisasi tersebut mengatur sistem peraturan dan membuat rancangan peraturan untuk mendorong terciptanya perilaku yang baik dan mengurangi perilaku yang negatif.⁵⁹

Berdasarkan pendapat tersebut, maka sistem hukum adalah suatu kumpulan unsur-unsur yang ada dalam interaksi satu sama lain yang merupakan satu kesatuan yang terorganisasi dan kerja sama ke arah tujuan kesatuan.⁶⁰ dengan demikian, pada dasarnya sistem hukum adalah suatu struktur formal.⁶¹

⁵⁷Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, halaman. 115.

⁵⁸CFG. Sunarya Hartono, 2001, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, halaman. 56.

⁵⁹Konnie G. Kustron, *Loc.cit.*.

⁶⁰Sudikno Mertokusumo, 2010, *Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, halaman. 24..

⁶¹Mochtar Kusumaatmadja & B. Arief Sidharta, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum: Buku I*, Bandung: Alumni, halaman. 121.

Menurut R. Subekti, sistem adalah suatu susunan atau catatan teratur, suatu keseluruhan yang terdiri dari bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain tersusun menurut suatu rencana atau pola hasil dari suatu pemikiran untuk mencapai suatu tujuan. Dalam suatu sistem yang baik, tidak boleh terjadi suatu duplikasi atau tumpang ndih (*overlapping*) di antara bagian-bagian itu.⁶²

Menurut pendapat Ahmad Muliadi,⁶³ sistem hukum mengandung makna struktur menyeluruh atas ruang lingkup dari ilmu-ilmu hukum yang tercakup di dalamnya kaidah-kaidah hukum, keputusan-keputusan pejabat, (hukum) kebiasaan. Atau jelasnya ilmu-ilmu hukum yang menyajikan suatu rekonstruksi sistematis dari sebagian fakta yang ditelaah dalam lingkup suatu negara (Indonesia). Sistem hukum dapat dipelajari dalam hal logis dan sistematis.

Pendapat Ahmad Muliadi memiliki kemiripan dengan pendapat Meuwissen. Dijelaskan oleh Meuwissen bahwa sistem hukum sebagai konstruksi (teores) yang di dalamnya norma/kaidah hukum dipikirkan dalam suatu hubungan logis-konsisten menjadi suatu kesatuan tertentu.⁶⁴

Dikemukakan pula oleh Notonagoro bahwa yang dimaksud dengan tertib hukum adalah keseluruhan daripada peraturan-peraturan hukum yang memenuhi empat syarat.⁶⁵

⁶²Ahmad Muliadi, 2013, *Polik Hukum*, Padang: Akademia Permata, halaman. 46.

⁶³*Ibid.*

⁶⁴Titon Slamet Kurnia, 2009, *Pengantar Sistem Hukum Indonesia*, Bandung: Alumni, halaman 11.

⁶⁵Hyrominus Rhi, 2011, *Filsafat Hukum. Edisi Lengkap dari Klasik Sampai Postmodernisme*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, halaman. 387

- a. ada kesatuan subyek yang mengadakan peraturan-peraturan hukum;
- b. ada kesatuan asas kerohanian yang meliputi keseluruhan peraturan-peraturan itu;
- c. ada kesatuan waktu dalam mana peraturan-peraturan hukum itu berlaku; dan
- d. ada kesatuan daerah dimana peraturan-peraturan hukum itu berlaku.

Tertib hukum sebagaimana yang disampaikan oleh Notonagoro tersebut tidak lain adalah identik dengan sistem hukum.

Penulis sependapat dengan Friedmann bahwa sistem hukum memiliki lebih banyak lagi kode aturan (*codes of ruler*), aturan (*do's and don'ts*), peraturan (*regulations*) dan perintah (*orders*). Hal tersebut disebabkan karena kata “hukum” seringkali mengacu bukan hanya pada aturan dan peraturan, namun dapat dibedakan antara aturan dan peraturan itu sendiri serta struktur, lembaga, dan proses yang mengisinya. Maka bidang yang luas tersebut lah yang disebut “sistem hukum”.⁶⁶

Berdasarkan pemikiran para ahli hukum di atas, dapat dipahami bahwa suatu sistem hukum itu merupakan kumpulan dari unsur atau komponen atau sub-sistem yang saling memiliki keterkaitan. Dalam memahami suatu sistem hukum atau legal system, terdapat dua hal yang wajib dipahami dengan baik, yaitu:

- a. Model-model sistem hukum atau *legal systems*; dan
- b. Unsur-unsur atau komponen atau sub-sistem yang menjadi satu kesatuan.

⁶⁶Lawrence M. Friedman, 2001, *American Law. An Introducon*, terjemahan Wishnu Basuki, Jakarta: Tata Nusa, halaman. 4

Sistem hukum yang hidup di dunia pada dasarnya sangat banyak, namun secara umum hanya dikelompokkan dalam dua sistem hukum besar, yaitu *common law* dan *civil law*. Bangsa Indonesia pernah menerapkan pada masa sebelum masa penjajahan yaitu suatu sistem hukum yang didasarkan kepada *the living law*. Setiap sistem hukum setidaknya mengandung unsur-unsur berikut:⁶⁷

1. undang-undang atau peraturan-peraturan hukum yang ditetapkan oleh lembaga legislatif;
2. keputusan-keputusan lembaga peradilan, tradisi dan prinsip-prinsip yang diakui oleh lembaga peradilan dengan efek yang mengikat secara legal; serta
3. berbagai jenis lembaga hukum yang menentukan dan menjalankan prinsip-prinsip dan keputusan-keputusan hukum. Oleh karena itu, seap undang-undang atau keputusan hukum harus ditempatkan dalam bingkai sistem hukum tersebut.

3. Teori Hukum Progresif (*Aplied Theory*)

Hukum progresif adalah sebuah teori yang dikembangkan oleh salah satunya adalah Satjipto Rahardjo yang dimulai dari kegelisahaannya terkait banyaknya permasalahan hukum yang tidak bisa diselesaikan oleh hukum, sehingga beliau berpikir harus ada sebuah kajian secara filosofis yang mendasar agar bahwa hukum itu untuk manusia, bila itu yang terjadi maka tidak terlepas tiga pilar utama penegakan hukum harus terpadu yaitu: struktur hukum, kultur hukum dan substansi hukum, dan dari ketiganya harus berjalan maksimal sehingga diperlukan sebuah teori yang disebut dengan Teori Progresif agar ketiga bisa diakselerasikan.

⁶⁷Yong Ohoimur, "Tujuh Teori Eka Tentang Tujuan Hukum", Jurnal Universitas De La Salle, Vol. 1, No. 2, Oktober 2011, halaman. 1.

Kecepatan perubahan dalam hukum yang didasarkan pada proses bekerjanya hukum di masyarakat melahirkan pemikiran baru dalam teori hukum, yakni hukum yang bersifat progresif sebagaimana yang diajarkan oleh Satjipto Rahardjo. Menurut Satjipto Rahardjo, progresifisme hukum mengajarkan bahwa hukum bukan raja, tetapi alat untuk menjabarkan dasar kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia. Asumsi yang mendasari progresifisme hukum adalah pertama hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri, kedua hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final, ketiga hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan.⁶⁸

Hukum progresif dimulai dari suatu asumsi dasar, hukum adalah institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia. Hukum tersebut tidak mencerminkan hukum sebagai institusi yang mutlak serta final, melainkan ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia.⁶⁹

Pada teori hukum progresif perubahan tidak semata-mata pada aturan tertulisnya namun kreatifitas dari para pelaku hukum dalam mengaktualisasikan yang disesuaikan dengan ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan pemaknaan hukum secara kreatif dengan peraturan tertulis yang ada tanpa kehilangan arah dan substansi keadilan tidak tergantung perubahan aturan tertulis (*changing the*

⁶⁸Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, halaman 1

⁶⁹*Ibid*, halaman 1.

law). Adanya peraturan yang kurang baik tidak menjadi penghalang bagi pelaku hukum progresif untuk masyarakat dan pencari keadilan. Kondisi tersebutlah yang menurut Satjipto Raharjo dikatakan bahwa hukum harus dibiarkan mengalir begitu saja. Sehingga secara perlahan paradigma hukum progresif akan menempatkan posisinya melalui *infiltrasi* dan alami guna menyelesaikan kasus hukum yang tidak selesai oleh paradigma hukum positif. Bisa ditarik benang merahnya bahwa hukum progresif tidaklah semata-mata memahami sistem hukum pada sifat dan dogmanya saja namun memahami pula pada sisi aspek perilaku sosial, dan sifat-sifat yang empirik, sehingga hukum progresif dipahami sebagai sistem hukum yang berorientasi pada perilaku sosial, atau pada sifat-sifat yang empirik dan hukum dipandang sebagai institusi yang dinamis menyangkut kemanusiaan, penegakan keadilan, kultur dan budaya hukumnya serta ajaran pembebasannya.

H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Menurut Harmon, paradigma adalah cara mendasar untuk mempersepsi, berpikir, menilai dan melakukan yang berkaitan dengan sesuatu secara khusus tentang realitas. Bogdan & Biklen, menyatakan bahwa paradigma adalah kumpulan longgar dari sejumlah asumsi, konsep, atau proposisi yang berhubungan secara logis, yang mengarahkan cara

berpikir dan penelitian.⁷⁰ Dari dua definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa paradigma merupakan seperangkat konsep, keyakinan, asumsi, nilai, metode, atau aturan yang membentuk kerangka kerja pelaksanaan sebuah penelitian.

Paradigma dalam penelitian ini menggunakan Paradigma Konstruktivisme. Paradigma konstruktivisme ialah paradigma dimana kebenaran suatu realitas sosial dilihat sebagai hasil konstruksi sosial, dan kebenaran suatu realitas sosial bersifat relatif. Paradigma konstruktivisme ini berada dalam perspektif interpretivisme (penafsiran) yang terbagi dalam tiga jenis, yaitu interaksi simbolik, fenomenologis dan hermeneutik.

Paradigma konstruktivisme berangkat dari keyakinan bahwa realitas itu beragam. Realitas berada dalam beragam konstruksi mental yang bersifat subjektif pada diri manusia (masyarakat), yang didasarkan pada pengalaman sosial, agama, budaya, sistem nilai-nilai lainnya dan bersifat lokal. Oleh karena itu di dalam paradigma interpretivisme atau konstruktivisme ini, realitas yang diamati oleh peneliti tidak bisa digeneralisasikan. Hal ini karena tiap fenomena sesungguhnya merupakan hasil konstruksi (persepsi) masing-masing individu atau masyarakat, dimana konstruksi (persepsi) itu muncul sebagai “resultante” dari pengalaman sosial, agama, budaya, sistem nilai-nilai lainnya dan bersifat lokal. Peneliti yang menggunakan paradigma konstruktivisme ini harus bisa mengungkap hal-hal yang tidak kasat mata.

⁷⁰ http://www.parlindunganpardede.wordpress.com/paradigma.diakses_minggu.3 , diakses tanggal 3 Januari 2020

Penelitinya harus mampu mengungkap pengalaman sosial, aspirasi atau apapun yang tidak kasat mata tetapi menentukan sikap-sikap, perilaku atau tindakan objek peneliti. Dengan demikian disini ada subjektivitas dari peneliti terutama untuk bisa menafsirkan hal-hal yang tidak kasat mata tadi. Jadi diperlukan adanya interaksi subjektif antar keduanya. Disinilah kemudian konstruktivisme (interpretivisme) menerapkan metode hermeneutik dan dialektika dalam proses pencapaian kebenaran. Hermeneutik, dilakukan melalui identifikasi kebenaran/konstruksi pendapat orang perorang. Akan tetapi ini butuh waktu yang lama. Dialektika, dilakukan dengan membandingkan pendapat untuk memperoleh suatu konsensus. Konstruksi yang ada diaplikasikan didasarkan pada:

- a. Konstruksi hukum didasarkan pada nilai-nilai Keadilan
- b. Konstruksi hukum atas realitas di masyarakat dan diaplikasikan pada penyelesaian secara musyawarah di masyarakat.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian disertasi ini adalah metode pendekatan *socio-legal research*, yang terdiri dari *socio research* dan *legal research*.⁷¹ *Socio-legal research* menurut Soerjono Soekanto merupakan “pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta sosial untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul

⁷¹Zamroni, 2002, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, Yogyakarta: Tiara Yoga, halaman. 80-81, aspek *legal research*, merupakan objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti “norm” peraturan perundang-undangan, aspek *socio research*, meruakan metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis.

dalam gejala yang bersangkutan.”⁷² Penelitian ini mencoba mengkritisi regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam penyelesaian kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan.

3. Deskripsi Penelitian

Menurut Zainuddin Ali bahwa penelitian hukum adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat.⁷³ Penelitian Hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:⁷⁴

- a. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal, yaitu penelitian hukum yang mempergunakan data sekunder.
- b. Penelitian hukum empiris atau penelitian hukum sosiologis, yaitu penelitian hukum yang mempergunakan data primer.

Dikemukakan oleh Zainuddin Ali, bahwa penelitian hukum terdiri atas penelitian hukum normatif atau doktrinal dan penelitian hukum empiris.⁷⁵ Dalam penelitian ini, penelitian hukum yang digunakan adalah deskriptif analitis untuk menemukan rekonstruksi regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam penyelesaian kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan.

⁷²Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, cet 2, Jakarta: Kencana, halaman 90.

⁷³ Zainuddin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika: halaman 19

⁷⁴Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, halaman 10-12

⁷⁵ Zainuddin Ali, *Loc.cit*

4. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian ini ada dua yaitu data Primer dan data sekunder. Sumber data dalam penelitian ini diambil dari:

a. Data primer

Data primer adalah data yang diambil dari lapangan secara langsung melalui proses wawancara berkaitan dengan rekonstruksi regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam penyelesaian kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang bahan-bahannya diambil dari pustaka/bahan-bahan pustaka dan arsip. Data sekunder yang diteliti dalam disertasi ini yang disusun terdiri dari Peraturan Perundang-undangan yang di dalamnya mencantumkan sistem Peradilan Pidana (SPP) dan ketentuan lain dari pelaksanaan *restorative justice* termasuk produk dari praktek *restorative justice* itu sendiri pada kajian hukum yang lain sebagai pintu masuk penyelesaian perkara pidana.

5. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui:

a. Studi lapangan berupa;

1) Observasi

Observasi adalah suatu cara pengumpulan data dengan metode pengamatan dan pencatatan, atau dengan perkataan lain mengadakan pengamatan langsung pada obyek yang di teliti.

2) Interview

Interview adalah pengumpulan data melalui wawancara, tanya jawab, kepada dua orang atau lebih yang duduk berhadapan secara fisik dan pada waktu tertentu. Teknik wawancara adalah bagian terpenting dalam suatu penelitian hukum terutama dalam penelitian hukum empiris, karena tanpa wawancara, peneliti akan kehilangan informasi yang hanya diperoleh dengan jalan bertanya secara langsung kepada responden, narasumber atau informan.⁷⁶

Wawancara yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu wawancara bebas terpimpin. Wawancara bebas terpimpin yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang akan disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara, agar proses tanya jawab dapat berjalan dengan lancar dan responden dapat lebih mempersiapkan jawabannya. Wawancara dilakukan kepada:

⁷⁶ *Ibid*, halaman 161.

a) 15 (lima belas) Panit Bimas Kepolisian Sektor Polrestabes Semarang

b) 9 (sembilan) orang pengurus FKPM

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah cara memperoleh data dengan mempelajari data dan menganalisa atas keseluruhan isi pustaka dengan mengkaitkan pada permasalahan yang ada,⁷⁷berupa:

1) Bahan hukum primer meliputi:

a) Pancasila sebagai norma adasar

b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

e) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

f) Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif

g) Peraturan Kapolri Nomor: 03/V/2015 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri.

⁷⁷ Rony Hanitijo Soemitro, *Loc.cit.*

- h) Peraturan Kapolri Nomor: 06 Tahun 2009 tentang Penyidikan Tindak Pidana
 - i) Surat Keputusan Kapolri Nomor: SKEP/737/X/2005
 - j) Surat Kapolri Nomor: Pol: B/3022/XII/2009/SDEOPS tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus Melalui *Alternative Dispute Resolution* (ADR)
- 2) Bahan hukum sekunder meliputi:
- a) Buku-buku literatur, bahan pengajaran pasca sarjana
 - b) Jurnal-jurnal nasional atau internasional
 - c) Hasil penelitian sebelumnya berkaitan dengan rekonstruksi regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam penyelesaian kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan
 - d) Pendapat para sarjana berkaitan dengan rekonstruksi regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam penyelesaian kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan.
 - e) Dokumen yang bersifat public
- 3) Bahan hukum tersier, meliputi:
- a) Kamus Hukum Lengkap Bahasa Belanda, Indonesia, Inggris
 - b) Kamus Besar Bahasa Indonesia
 - c) Ensiklopedi Indonesia

6. Metode Penyajian Data

Metode penyajian data dilakukan secara diskriptif yaitu metode penyajian dengan penggambaran dari peristiwa yang berkorelasi langsung

antara tugas pokok Polri dalam penegakan hukum secara konvensional *retributive* melalui sistem penegakan hukum Pidana (SPP) dan penegakan hukum secara *Restorative Justice* (RJ) serta pelaksanaan FKPM dalam bentuk dan infiltrasi hukum guna menyelesaikan kasus hukum.

7. Metode Analisa Data

Dalam penelitian ini analisis data dilakukan dengan cara seleksi beberapa data sekunder dan bahan hukum lain kemudian dipadukan hasil penelitian sebelumnya ditambah data hasil pengumpulan secara empiris kemudian diklasifikasi terlebih dahulu kemudian disusun secara sistematis dan kemudian dilakukan analisa.

Dari analisa tersebut diharapkan bisa memberi gambaran atau paparan atas obyek penelitian dengan dukungan data hasil penelitian tersebut sehingga bisa dievaluasi untuk memberikan justifikasi atas hasil penelitian yang dilakukan.

8. Orisinalitas/Keaslian Penelitian

Disertasi ini adalah merupakan karya penulis terkait pengalaman dalam bertugas sehingga muncul beberapa permasalahan yang dalam tulisan ini dikupas sesuai dengan data primer dan sekunder sesuai apa yang dituangkan dalam judul tulisan ini: Rekonstruksi Kebijakan Kapolri tentang FKPM merupakan hukum guna menyelesaikan kasus-kasus hukum dengan pendekatan musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan adalah benar-benar karya penulis dan belum pernah dibuat oleh peneliti lain.

Penelitian yang dipernah dikembangkan sebagai penelitian terdahulu sebagai berikut:

Tabel 1.1
Orisinilitaa Penelitian

No	Judul	Penulis	Hasil Penelitian Disertasi	Kebaruan Penelitian
1	Disertasi Restorative Justice Sistem	Dwi Wahyono	Ditemukan adanya penyelesaian musyawarah dalam kasus Laka lantas	Restorative Justice System dalam perkara Laka lantas.
2	Disertasi Court – Annexed and Jugded – Led Mideiation Civil Cases The Malaysian	Alwi Abdul Wahab	Ditemukan Perkembangan mediasi di tingkat pengadilan semakin meningkat. Meningkatkan praktik ini di Malaysia. Meningkatnya praktek mediasi atara Pemutus Perkara dengan penegak hukum lain yang terhubung di Malaysia.	Adanya koordinasi antara penegak hukum dalam hal mediasi di pengadilan.
3	Desertasi Pelaksanaan Penegakan hukum sebagai pemelihara kemanan menuju Polri yang professional dalam konteks Polmas	Muhammad Yaman	Hasil penetihan menunjukkan adanya paradigm baru penegakan hukum hukum, strategi kepolisian dalam penegakan kemanan.	Adanya system jaminan keamanan, penegakan hukum, pencegahan kejahatan , perlindungan masyarakat, dan transparansi

No	Judul	Penulis	Hasil Penelitian Disertasi	Kebaruan Penelitian
4	Tesis Implementasi dan Peran FKPM dalam menyelesaikan perkara Pidana melalui RJ Study kasus di kota Semarang.	Suyono	Banyaknya perkara pidana bisa diselesaikan di tingkat Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM)	FKPM Model Penyelesaian perkara di luar Sidang konvensional
5	Disertasi Rekomendasi Penyelesaian Perkara Ringan Melalui Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM)	Hidayatullah	Ditemukan adanya kreteria Tindak Pidana Berat dan Ringan Utk. Tindak Pidana ringan bisa diselesaikan di Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM)	Penyelesaian perkara serba ringan
6	Tesis Peran Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) dalam mencegah kejahatan di wilayah hukum Polsek Tanjung.	Iwan Sujarwadi	Banyaknya FKPM mampu mencegah banyaknya perkara pidana	FKPM sebagai sarana pencegahan terjadinya tindak pidana

No	Judul	Penulis	Hasil Penelitian Disertasi	Kebaruan Penelitian
7	Tesis Peran FKPM Nagari Senio dalam mencegah Kejahatan di Wil Hukum Polsek Bangun.	Ginting Donal Happy	Model pencegahan Kejahatan Oleh FKPM	Pencegahan Kejahatan Oleh Polisi dan Model FKPM
8	Disertasi Rekonstruksi Undang-Undang nomor 2 tahun 2002 tentang Diskresi Kepolisian Sebagai Kebijakan Dalam Penyelesaian Kasus Hukum melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat berbasis nilai keadilan	Suyono	Belum ada payung hukum berupa UU pada FKPM Aturan hukum masih lemah berupa perkap Perlu Adanya aturan yang lebih kuat dan cakupan luas Defersi terbatas	Perlu adanya payung hukum yang berupa PP perluasan Diskresi psl. 18 uu.no. 2/02 Gugurnya penuntutan oleh Hakim bukan hanya Kadaluwarsa, dan mati psl. 77,78 perlu adanya tambahan pasal bila suda dada SKB Bisa gugurkan permaafan oleh hakim, temuan teori baru SEMI DEFERSION

I. Sistematika Penulisan Disertasi

Bab I, Pendahuluan berisi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual, kerangka pemikiran, kerangka teori disertasi, metode penelitian, orisinalitas penelitian dan sistematika penulisan disertasi.

Bab II, Tinjauan Pustaka berisi tentang Konsep-konsep yang berhubungan dengan pembahasan permasalahan yang diajukan yang dapat menerangkan gejala-gejala yang muncul dalam penelitian.

Bab III, tentang regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat saat ini.

Bab IV, tentang kelemahan-kelemahan pelaksanaan kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat saat ini.

Bab V, tentang rekonstruksi terhadap regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan.

Bab VI, Penutup yang merupakan bab terakhir yang berisi mengenai kesimpulan dan saran-saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Diskresi Kepolisian

1. Kebijakan Hukum Pidana

Salah satu tugas negara adalah melindungi masyarakat dari ancaman maupun gangguan tindak pidana. Upaya untuk melindungi masyarakat dari gangguan tindak pidana adalah dengan membuat kebijakan di bidang hukum pidana atau lazim disebut dengan kebijakan hukum pidana atau politik hukum pidana.

Pengertian kebijakan hukum pidana dapat ditelusuri dari pengertian kebijakan dan hukum pidana. Istilah kebijakan mengacu pada pengertian *policy* yang merupakan istilah bahasa Inggris atau *politiek* (Belanda), sedangkan hukum pidana mengacu pada pengertian *Penal* atau *Criminal Law* atau *Strafrechts*.

Istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan.⁷⁸ Istilah kebijakan menurut kamus besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai serangkaian konsep dan asas yang menjadi dasar rencana pelaksanaan kepemimpinan dan cara bertindak.⁷⁹

⁷⁸Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jalarta: Grasindo, halaman 158

⁷⁹ Depdikbud, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, halaman 115

Dikemukakan oleh Edy Suharto, bahwa kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.⁸⁰ Menurut Mustopadidaja, kebijakan adalah sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam:⁸¹

- a. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit) organisasi pelaksana kebijakan,
- b. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Menurut Anderson sebagaimana dikutip oleh Hanif, kebijakan atau *policy* adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.⁸² Anderson mengklasifikasikan kebijakan atau *policy*, menjadi dua, yakni:⁸³

- a. Kebijakan substantif, yaitu apa yang seharusnya dikerjakan oleh pemerintah, sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan
- b. Kebijakan prosedural, yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan

Dikemukakan oleh Muchsin dan Fadillah Putra bahwa kebijakan Pemerintah merupakan suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan

⁸⁰Edy Suharto, 2006, *Negara Kesejahteraan Dan Reinventing Depsos*, makalah disajikan pada Seminar yang bertajuk “Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia” dilaksanakan di Wisma MMUGM, Yogyakarta 22 Juli, halaman 6

⁸¹Mustopadidaja, 1992, *Studi Kebijaksanaan, Perkembangan dan Penerapan dalam rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, LP-FEUI, Jakarta, halaman 16

⁸²Hanif Nurcholis, *Loc.cit*

⁸³*Ibid.*

praktek-praktek yang terarah.⁸⁴ Menurut Muchsin dan Fadillah Putra, terdapat lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik:⁸⁵

- a. Tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi.
- b. Kebijakan merupakan pola-model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah.
- c. Kebijakan harus mencakup apa yang secara pemerintah pemerintah perbuat, bukan apa yang mereka maksud untuk berbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan.
- d. Bentuk kebijakan bisa berupa hal yang positif atau negatif.
- e. Kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan. Sedangkan tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui peraturan yang dibuat oleh pemerintah

Kebijakan memiliki ciri utama, yaitu sebagaimana disampaikan oleh David Easton yaitu sebagai orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni para tetua adat, para ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, para raja/ratu dan lain sebagainya.⁸⁶ Mereka merupakan orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat dalam urusan-urusan politik dan dianggap oleh sebagian besar warga sebagai pihak yang bertanggung jawab atas urusan-urusan politik tadi dan berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut di atas, kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai suatu keputusan dari pemerintah untuk melakukan suatu tindakan dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tertentu.

⁸⁴Muchsin dan Fadillah Putra, 2002, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Averroes Press, halaman 23

⁸⁵ *Ibid*, halaman 159

⁸⁶Solichin Abdul Wahab, 2004, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta Bumi Aksara, , halaman 5

Pengertian hukum pidana merupakan gabungan pengertian dari dua kata, yaitu hukum dan pidana. Istilah hukum dalam ilmu hukum, menurut *Sudikno*, dipahami sebagai keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.⁸⁷

Hukum didefinisikan oleh *Achmad Ali* sebagai seperangkat kaidah atau ukuran yang tersusun dalam suatu sistem yang menentukan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh manusia sebagai warga masyarakat dalam kehidupan bermasyarakatnya yang bersumber baik dari masyarakat sendiri maupun dari sumber lain yang diakui berlakunya oleh otoritas tertinggi dalam masyarakat tersebut serta benar-benar diberlakukan oleh warga masyarakat (sebagai satu keseluruhan) dalam kehidupannya dan jika kaidah tersebut dilanggar akan memberikan kewenangan bagi otoritas tertinggi untuk menjatuhkan sanksi yang sifatnya internal.⁸⁸

Istilah “pidana” merupakan padanan dari istilah “*straf*” dalam bahasa Belanda dan “*penalty*” dalam bahasa Inggris yang artinya “hukuman”. Istilah pidana berasal dari bahasa Sanksekerta yang berarti nestapa.⁸⁹ Definisi pidana telah diberikan oleh beberapa pakar hukum. Roeslan Saleh mendefinisikan pidana sebagai reaksi atas delik, dan ini berwujud suatu

⁸⁷Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum*, cetakan ke V, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, Yogyakarta, halaman 49

⁸⁸Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Jakarta: Gunung Agung, halaman. 13

⁸⁹Andi Hamzah, 2010, *Stelsel Pidana dan Pemidanaan di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, halaman 1

nestapa yang dengan sengaja ditimpakan Negara pada pembuat delik itu.⁹⁰ Dinyatakan pula oleh Sudarto bahwa secara tradisional pidana adalah nestapa yang dikenakan oleh Negara kepada seseorang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang, sengaja agar dirasakan sebagai nestapa.⁹¹ Menurut Sudarto, pidana adalah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu.⁹²

Menurut Van Hamel pidana adalah suatu penderitaan yang bersifat khusus, yang telah dijatuhkan oleh kekuasaan yang berwenang untuk menjatuhkan pidana atas nama negara sebagai penanggung jawab dari ketertiban hukum umum bagi seorang pelanggar, yakni semata-mata karena orang tersebut telah melanggar suatu peraturan hukum yang harus ditegakkan oleh negara.⁹³

Berdasarkan beberapa pengertian di atas mengenai hukum dan pidana, maka dengan merujuk pada pendapat Sudikno dan pendapat Sudarto, hukum pidana dapat diartikan sebagai keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi berkaitan dengan nestapa yang dikenakan oleh Negara kepada seseorang yang

⁹⁰Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, cet 7 (Jakarta : Aksara Baru,2003), hlm. 9.

⁹¹Sudarto, *Op.cit*, hlm. 110.

⁹²Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op.cit.*, hlm 2

⁹³ P.A.F. Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, cet 4 (Bandung: Armico, 2004), hlm 34

melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang, sengaja agar dirasakan sebagai nestapa.

Hukum pidana menentukan sanksi terhadap setiap pelanggaran hukum yang dilakukan. Sanksi itu pada prinsipnya merupakan penambahan penderitaan dengan sengaja. Penambahan penderitaan dengan sengaja ini pula yang menjadi pembeda terpenting antara hukum pidana dengan hukum yang lainnya.⁹⁴

Bertolak dari pengertian kebijakan, hukum dan pidana sebagaimana terurai di atas, maka didapat pengertian kebijakan hukum pidana. Istilah kebijakan hukum pidana seringpula disebut dengan istilah politik hukum pidana. Kebijakan hukum pidana dalam kepustakaan asing dikenal dengan berbagai istilah antara lain *Penal Policy*, *Criminal Law Policy* atau *Strafrechts Politiek*.⁹⁵

Kebijakan hukum pidana atau politik hukum pidana adalah suatu usaha rasional untuk menanggulangi kejahatan. Politik hukum pidana ini merupakan bagian dari politik penegakan hukum dalama arti luas (*law Enforcement Policy*) yang merupakan bagian dari politik sosial (*social Policy*) yakni usaha dari masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan warganya.⁹⁶

⁹⁴J.M. van Bemmelen, 2007, *Hukum Pidana 1 Hukum Pidana Material Bagian Umum*, Bandung: Binacipta, halaman 17

⁹⁵Barda Nawawi Arief, *Op.cit*, halaman 24

⁹⁶Muladi, Barda Nawawi Arief, 2005, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni, halaman 1.

Kebijakan hukum pidana (*penal policy/criminal law policy/ strafrechts politiek*) dapat didefinisikan sebagai usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang.⁹⁷ Kata "sesuai" dalam pengertian tersebut mengandung makna "baik" dalam arti memenuhi syarat keadilan dan dayaguna.⁹⁸

Sudarto memberikan definisi singkat mengenai kebijakan hukum pidana atau dalam bahasa beliau politik kriminal yang diartikan sebagai suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.⁹⁹ Definisi tersebut diadopsi dari definisi Marc Ancel yang merumuskan sebagai "*The rational organization of the control of crime by society*".¹⁰⁰

Politik kriminal dirumuskan G. Peter Hoefnagels sebagai *Criminal policy is the rational organization of the social reaction to crime*.¹⁰¹

Berbagai definisi lain yang dikemukakan oleh G. P. Hoefnagels, yaitu:¹⁰²

- a. *Criminal policy is the science of responses*
- b. *Criminal policy is the science of crime prevention*
- c. *Criminal policy is policy of designating human behavior of crime*
- d. *Criminal policy is a rational total of the responses to crime.*

⁹⁷ Barda Nawawi Arief, 2002, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Edisi Revisi*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, halaman 21

⁹⁸ Aloysius Wisnubroto, 2009, *Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, halaman 10

⁹⁹ Barda Nawawi Arief, *Op.cit.*, halaman. 1

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*, halaman 2

¹⁰² *Ibid.*

Definisi kebijakan hukum pidana atau politik hukum pidana oleh Sudarto, dijabarkan secara lebih luas sebagai berikut:¹⁰³

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada saat itu.
- b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Berdasarkan definisi di atas, kebijakan hukum pidana seolah-olah identik dengan pembaharuan perundang-undangan hukum pidana, namun sesungguhnya terdapat perbedaan di antara keduanya. Hukum pidana sebagai suatu sistem hukum terdiri dari budaya (*culture*), struktur dan substansi hukum, sehingga pembaharuan hukum pidana tidak sekedar memperbahau perundang-undangan hukum pidana saja namun juga memperbaharui bidang-bidang hukum lain lain seperti ilmu hukum pidana dan ide-ide hukum pidana melalui proses pembelajaran formal dan non formal serta pengembangan pemikiran akademik.

Upaya terhadap pencegahan tindak pidana merupakan bagian dari kebijakan hukum pidana atau politik kriminal yang oleh Sudarto dapat diartikan dalam arti sempit, lebih luas dan paling luas sebagai berikut:¹⁰⁴

- a. Dalam arti sempit politik kriminal itu digambarkan sebagai keseluruhan asas dan metode, yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana.
- b. Dalam arti lebih luas ia merupakan keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi.

¹⁰³*Ibid.*, halaman 24-25.

¹⁰⁴Sudarto, 2006, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, halaman. 113-114.

- c. Sedang dalam arti yang paling luas ia merupakan keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.

Sebagaimana telah dinyatakan di muka bahwa kebijakan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari kebijaksanaan sosial, sehingga penggunaan hukum adalah sebagai sarana untuk mengatur seluruh kehidupan bermasyarakat, bernegara dan berbangsa dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan warganya melalui peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan sebagai upaya penegakan hukum pidana dilakukan oleh aparaturnegara yang berwenang untuk itu.

Penggunaan hukum pidana sebagai suatu upaya untuk mengatasi masalah sosial terkait adanya kejahatan atau pidana, merupakan ranah penegakan hukum pidana. Menurut Barda Nawawi Arief, kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).¹⁰⁵ Tujuan akhir kebijakan hukum pidana adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat dalam rangka mencapai kesejahteraan.

Penegakan hukum pidana dengan demikian merupakan upaya penanggulangan terhadap kejahatan atau tindak pidana. Penerapan kebijakan hukum pidana atau politik kriminal mengandung pengertian keputusan untuk memilih salah satu dari banyak alternatif yang paling

¹⁰⁵Barda Nawawi Arief (3), 2005, *Op.Cit*, halaman 26

efektif dalam usaha penanggulangan kejahatan atau tindak pidana. Dikemukakan oleh Barda Nawawi, bahwa apabila dalam kebijakan penanggulangan tindak pidana atau politik kriminal digunakan upaya/sarana hukum pidana, maka kebijakan hukum pidana harus diarahkan pada tujuan dari kebijakan sosial (*social policy*) yang terdiri dari:¹⁰⁶

- a. kebijakan/upaya-upaya untuk kesejahteraan sosial (*social welfare policy*)
- b. kebijakan/upaya-upaya untuk perlindungan masyarakat (*social defence policy*).

Usaha pembaharuan hukum pidana di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari kebijakan hukum atau politik hukum yang bertugas untuk meneliti perubahan-perubahan yang perlu diadakan terhadap hukum yang ada agar dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan baru di dalam masyarakat. Politik hukum tersebut menurut Barda Nawawi Arief meneruskan arah perkembangan tertib hukum, dari "*ius constitutum*" yang bertumpu pada kerangka landasan hukum yang terdahulu menuju pada penyusunan "*ius constituendum*" atau hukum pada masa yang akan datang.¹⁰⁷ Dipertegas oleh Barda Nawawi Arief bahwa pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya mengandung makna, suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofik, sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi

¹⁰⁶Barda Nawawi Arief, (2), 2010, *Op. Cit.*, halaman. 73-74

¹⁰⁷Sudarto, 1997, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, halaman 59. Lihat pula Sudarto, 1983, *Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat*, Jakarta: Sinar Baru, halaman. 20

kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia.¹⁰⁸

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dipahami bahwa terdapat tiga rumusan yang menjadi dasar pertimbangan dilakukannya reformasi hukum dan urgensi dilakukannya pembaharuan hukum pidana, yaitu ditinjau dari aspek sosio-politik, sosio-filosofik, dan sosio-kultural.

Selaras dengan pendapat Barda Nawawi, menurut pandangan Sudarto, terdapat tiga alasan mengapa KUHP perlu diperbaharui yakni adanya alasan politik, alasan sosiologis dan alasan praktis.¹⁰⁹ Usaha-usaha rasional untuk mengendalikan atau menanggulangi kejahatan, menurut politik hukum tidak hanya menggunakan sarana penal namun dapat pula menggunakan sarana “non-penal”. Penggunaan sarana non-penal dimungkinkan mengingat keterbatasan sarana penal dalam menanggulangi kejahatan atau tindak pidana di masyarakat. Upaya pengurangan kejahatan dengan menggunakan sarana non penal lebih mengarah pada sifat pencegahan, sehingga yang menjadi sasaran utama penanganannya adalah faktor-faktor penyebab terjadinya kejahatan atau tindak pidana.

Faktor-faktor tersebut adalah yang ditujukan terhadap kondisi- kondisi sosial yang secara langsung maupun tidak langsung dapat menimbulkan kejahatan atau tindak pidana. Usaha-usaha non penal ini dapat meliputi bidang yang sangat luas sekali diseluruh sektor kebijakan sosial

¹⁰⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan... op.cit.* halaman 30-31

¹⁰⁹ Sudarto, 1983, *Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung: Sinar Baru, halaman 66-68

seperti misalnya penyantunan dan pendidikan sosial dalam rangka mengembangkan tanggung jawab sosial warga masyarakat, penggarapan kesehatan jiwa masyarakat melalui pendidikan moral, agama dan sebagainya. Tujuan utama dari usaha-usaha non penal ini adalah memperbaiki kondisi-kondisi sosial tertentu, namun secara tidak langsung mempunyai pengaruh preventif terhadap kejahatan.

Dilihat dari sudut politik kriminal, keseluruhan kegiatan preventif yang non penal itu sebenarnya mempunyai kedudukan yang sangat strategis, memegang posisi kunci yang sangat diintensifkan dan diefektifkan.¹¹⁰ Ada dua masalah sentral dalam kebijakan/politik kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum) ialah masalah penentuan:¹¹¹

- a. perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan
- b. sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

Merefer pada hal-hal di atas, masalah utama hukum pidana mencakup tindak pidana, pertanggungjawaban pidana dan pidana. Kebijakan hukum pidana termasuk kebijakan dalam menanggulangi dua masalah sentral tersebut, yang harus pula dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*).¹¹²

Kebijakan hukum pidana dilaksanakan melalui tahap-tahap konkretisasi/operasionalisasi/fungsionalisasi hukum pidana yang terdiri dari:

¹¹⁰ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori ...*, *op.cit ibid* halaman 159

¹¹¹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan...*, *op.cit.* halaman 29

¹¹² Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op.cit.*, halaman 160-161

- a. Tahap perumusan pidana (kebijakan formulatif/legislatif)
- b. Tahap penerapan hukum pidana (kebijakan aplikatif/yudikatif)
- c. Tahap pelaksanaan hukum pidana (kebijakan administratif/eksekutif)

Pembaharuan hukum pidana (*penal reform*) pada hakekatnya juga merupakan bagian dari kebijakan/politik hukum pidana (*penal policy*), yang harus ditempuh dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy-oriented approach*) dan pendekatan yang berorientasi pada nilai (*value-oriented approach*)¹¹³ atau dengan kata lain upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan dalam arti ada keterpaduan (*integralis*) antara politik kriminal dan politik sosial serta ada keterpaduan antara upaya penganggulangan kejahatan dengan penal dan non penal dan di dalam setiap kebijakan (*policy*) terkandung pula pertimbangan nilai.

Bertolak dari pendekatan kebijakan, Sudarto berpendapat bahwa dalam menghadapi masalah sentral dalam kebijakan kriminal terutama masalah pertama yang disebut juga masalah kriminalisasi, harus diperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut:¹¹⁴

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangaunan nasional yang mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata, materil, spirituil berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan hal ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan

¹¹³ *Ibid*, halaman 28

¹¹⁴ *Ibid*, halaman 30

- pengurangan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan “perbuatan yang tidak dikehendaki”, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau spirituil) atas warga masyarakat;
 - c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip-prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*)
 - d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari bagian-bagian penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*)

Pendapat Sudarto di atas merefer pada hasil simposium tentang Kesadaran Hukum Masyarakat Dalam Masa Transisi, yang diselenggarakan di Semarang tanggal 20-23 Januari 1975, menjelaskan bahwa negara-negara yang sesudah Perang Dunia ke-II telah memperoleh kemerdekaan berusaha untuk melakukan langkah-langkah modernisasi di negaranya masing-masing. Dengan adanya langkah-langkah tersebut maka telah terjadi proses perkembangan masyarakat yang meliputi bidang ekonomi, sosial, politik dan kebudayaan. Modernisasi itu menurut beliau dapat diartikan sebagai proses penyesuaian diri dengan keadaan konstelasi dunia pada waktu kini. Apabila hukum pidana hendak dilibatkan maka harus dilibatkan dan harus dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal.¹¹⁵

Berdasarkan seluruh uraian di atas mengenai hakekat dari kebijakan hukum pidana, dapat penulis simpulkan bahwa kebijakan hukum pidana adalah keseluruhan keputusan yang diambil oleh lembaga yang berwenang dalam merumuskan suatu tujuan tertentu di bidang hukum pidana,

¹¹⁵Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2005, *Politik Hukum Pidana*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, halaman 13

sedangkan hukum pidana itu sendiri dapat diartikan sebagai keseluruhan aturan formal yang mengatur tentang pelaksanaan pidana baik pidana formil maupun pidana materiil.

2. Pengertian Diskresi

Diskresi dalam Black Law Dictionary berasal dari bahasa Belanda “*Discretionair*” yang berarti kebijaksanaan dalam halnya memutuskan sesuatu tindakan berdasarkan ketentuan-ketentuan peraturan, undang-undang atau hukum yang berlaku tetapi atas dasar kebijaksanaan, pertimbangan atau keadilan.¹¹⁶ Diskresi dalam bahasa Inggris diartikan sebagai suatu kebijaksanaan, keleluasaan.¹¹⁷

Menurut Kamus Hukum, diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri.¹¹⁸ Diskresi adalah suatu kekuasaan atau wewenang yang dilakukan berdasarkan hukum atas pertimbangan dan keyakinan serta lebih menekankan pertimbangan-pertimbangan moral daripada pertimbangan hukum.¹¹⁹

Dikemukakan oleh S. Prajudi Atmosudirjo bahwa diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freies ermessen* (Jerman) sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat

¹¹⁶Yan Pramadya Puspa, 2007, *Kamus Hukum*. Semarang: Aneka Ilmu. halaman. 91.

¹¹⁷M. John Echol & Hasan Shadilly. 2002, *Kamus Inggris Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, halaman 185

¹¹⁸JCT Simorangkir dkk, 2008, *Kamus Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 38

¹¹⁹M. Faal. 2001, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Jakarta: Pradnya Paramita, halaman 23

sendiri. Diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan Undang-Undang.¹²⁰ Lebih lanjut menurut S. Prajudi Atmosudirjo, kebebasan atau diskresi dari administrasi negara terdiri atas:¹²¹

a. Diskresi bebas

Pada diskresi bebas, undang-undang hanya menetapkan batas-batas dan administrasi negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/melanggar batas-batas tersebut

b. Diskresi terikat

Pada diskresi bebas, undang-undang menetapkan beberapa alternatif keputusan dan administrasi negara bebas memilih salah satu alternatif keputusan yang disediakan oleh Undang-undang.

Sjachran Basah berpendapat bahwa diskresi atau *freies ermessen* adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum sehingga dapat dipertanggungjawabkan.¹²² Sjachran Basah mengemukakan unsur-unsur *freies ermessen* dalam suatu negara hukum, yaitu:¹²³

a. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas pelayanan publik

¹²⁰S. Prajudi Atmosudirjo, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, halaman 82

¹²¹*Ibid*

¹²²Sjachran Basah, 2007, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni, halaman 3

¹²³*Ibid*, halaman 5

- b. Merupakan sikap tindak aktif dari administrasi negara
- c. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum
- d. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri
- e. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba.
- f. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum

Menurut Saut P. Panjaitan, diskresi atau *Freies Ermessen* adalah kebebasan atau keleluasaan bertindak administrasi negara yang dimungkinkan oleh hukum untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri guna menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak yang aturannya belum ada, dan tindakan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan.¹²⁴

Definisi diskresi juga dapat dilihat dari pendapat Thomas J. Aaron yang mendefinisikan diskresi sebagai berikut:¹²⁵

“discretion is power authority conferred by law to action on the basis of judgement of conscience, and its use is more than idea of morals than law” yang dapat diartikan sebagai suatu kekuasaan atau wewenang yang dilakukan berdasarkan hukum atas pertimbangan dan keyakinan serta lebih menekankan pertimbangan-pertimbangan moral dari pada pertimbangan hukum.

Diskresi menurut pendapat Wayne La Farve, menyangkut pengambilan keputusan yang tidak sangat terikat oleh hukum, dimana

¹²⁴ SF Marbun, dkk, 2011, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi*, Yogyakarta: UII Press, halaman 108-109

¹²⁵M. Faal, 2001, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Jakarta: Pradnya Paramita. halaman 166

penilaian pribadi juga memegang peranan.¹²⁶ Menurut Alvina Treut Burrow dikatakan bahwa discretion adalah “*ability to choose wisely or to judge for our self*”. Definisi ini menghantar pada pemahaman bahwa faktor bijaksana dan sikap tanggung jawab seseorang mempunyai unsur penting dalam diskresi.

Dari beberapa pengertian diskresi tersebut maka dapat dikatakan bahwa secara sederhana diskresi adalah suatu wewenang menyangkut pengambilan suatu keputusan pada kondisi tertentu atas dasar pertimbangan dan keyakinan pribadi seseorang. Diskresi merupakan kebijakan yang diambil oleh pejabat yang berwenang. Praktik-praktik penyelenggaraan pemerintahan menunjukkan, *freies ermessen* dilakukan oleh administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut:¹²⁷

- a. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian *in concreto* terhadap suatu masalah tertentu padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera.
- b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan yang sepenuhnya.
- c. Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya adalah aparat pemerintahan diberikan kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya.

¹²⁶ Soerjono Soekanto, 2010, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman 15

¹²⁷ Muchsan, 1981, halaman 27-28

Dikemukakan oleh Sjachran Basah bahwa secara hukum terdapat dua batas, yaitu:¹²⁸

- a. Batas atas adalah ketaatan ketentuan perundang-undangan berdasarkan azas taat azas, yaitu peraturan yang tingkat derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.
- b. Batas bawah adalah peraturan yang dibuat atau sikap tindak administrasi negara (baik aktif maupun pasif), tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga

Pada awalnya diskresi hanya dikenal di lingkup administrasi pemerintahan saja, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan pelayanan. Dalam perkembangannya diskresi juga digunakan oleh aparat penegak hukum dalam rangka penyelesaian perkara pidana yang bertumpu pada kepentingan umum ataupun kemanusiaan.

3. Kebijakan Diskresi oleh Kepolisian

Diskresi menyangkut pengambilan keputusan yang tidak sangat terikat oleh hukum, di mana penilaian pribadi juga memegang peranan. Diskresi kepolisian adalah suatu wewenang menyangkut pengambilan suatu keputusan pada kondisi tertentu atas dasar pertimbangan dan keyakinan pribadi seorang anggota kepolisian.¹²⁹

¹²⁸Sjachran Basah, *Op.cit*, halaman 4-5, lihat pula Aryanto Sutadi, dkk, 2013, *Diskresi Kepolisian, dalam Tinjauan Hukum dan Implementasinya di Lapangan*, Jakarta: Komisi Kepolisian Nasional, halaman 26-27

¹²⁹F. Anton Susanto.2004, *Kepolisian dalam Upaya Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, halaman 12

Diskresi Kepolisian dapat pula diartikan sebagai wewenang pejabat polisi untuk memilih bertindak atau tidak bertindak secara legal atau ilegal dalam menjalankan tugasnya. Diskresi membolehkan seorang polisi untuk memilih diantara berbagai peran (memelihara ketertiban, menegakkan hukum atau melindungi masyarakat), taktik (menegakkan undang-undang lalu lintas dengan berpatroli atau berjaga pada suatu tempat), ataupun tujuan (menjatuhkan hukuman berupa menulis tilang bagi pelanggar atau menasehatinya) dalam pelaksanaan tugasnya itu adalah bentuk sempit dari Diskresi Kepolisian.

Diskresi Kepolisian (*official agency*), Harry W. More menyebutkan bahwa: *Discretion is generally defined as being discreet; having the freedom or authority to make decisions and choices; and having the power to judge or act. This is readily seen in the police officer use the discretion to determine whether or not to arrest, or in the parole officer's decision whether or not to revoke parole.*¹³⁰

Pengertian diskresi Kepolisian (*Police Discretion*) juga dapat ditemukan pada Kamus Istilah Polri, yang diartikan sebagai berikut: Diskresi kepolisian (*Police Discretion*) adalah kebijaksanaan petugas kepolisian untuk mengambil keputusan dalam rangka mengatasi masalah yang dihadapi dengan tetap berpegang pada peraturan-peraturan.¹³¹ Inti pengertian tersebut hampir sama dengan pendapat Soerjono Soekanto yang

¹³⁰Harry W. More, 1979, *The Principles and Procedures in the Administration of Justice, Part one*, halaman 80.

¹³¹Sutikno, HP., 1987, *Kamus Istilah Polri*, Mabes Polri, Jakarta, halaman 41

mengatakan bahwa diskresi sebenarnya merupakan suatu kebebasan untuk mengatasi masalah yang dihadapi dengan tetap berpegang pada peraturan-peraturan.

Diskresi dalam konteks tugas kepolisian oleh Sue Titus Reid diuraikan bahwa: *“Discretion is an inevitable part of policing. It impossible to eliminate it and police will always have discretion in deciding when to stop a person and whether to detain, frisk, arrest, or whatever.* Pengertian mana memberikan petunjuk bahwa polisi dalam melaksanakan tugasnya tidak dapat terlepas dari adanya tindakan diskresi.

Diskresi Kepolisian pada dasarnya merupakan kewenangan Kepolisian yang bersumber pada asas Kewajiban umum Kepolisian (*Plichtmatigheids beginsel*) yaitu suatu asas yang memberikan kewenangan kepada pejabat kepolisian untuk bertindak atau tidak bertindak menurut penilaiannya sendiri, dalam rangka kewajiban umumnya menjaga, memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum.

Menurut H.R. Abdussalam, tindakan yang diambil oleh polisi didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang didasarkan pada prinsip moral dan prinsip kelembagaan, sebagai berikut:¹³²

- a. Prinsip moral, bahwa konsepsi moral akan memberikan kelonggaran kepada seseorang, sekalipun ia sudah melakukan kejahatan.

¹³²H.R. Abdussalam. 2009, *Hukum Kepolisian Sebagai Hukum Positif dalam Disiplin Hukum*. Jakarta: Restu Agung, halaman 51

- b. Prinsip kelembagaan, bahwa tujuan istitusional dari polisi akan lebih terjamin apabila hukum itu tidak dijalankan dengan kaku sehingga menimbulkan rasa tidak suka dikalangan warga negara biasa yang patuh pada hukum.

Untuk mencegah tindakan sewenang-wenang atau arogansi petugas yang didasarkan atas kemampuan atau pertimbangan subyektif. Menurut Satjipto Raharjo, tindakan diskresi oleh polisi dibatasi oleh:¹³³

- a. Asas keperluan, bahwa tindakan itu harus benar-benar diperlukan.
- b. Tindakan yang diambil benar-benar untuk kepentingan tugas kepolisian.
- c. Asas tujuan, bahwa tindakan yang paling tepat untuk meniadakan suatu gangguan atau tidak terjadinya kekhawatiran terhadap akibat yang lebih besar.
- d. Asas keseimbangan, bahwa dalam mengambil tindakan harus diperhitungkan keseimbangan antara sifat tindakan atau sasaran yang digunakan dengan besar kecilnya gangguan atau berat ringannya suatu obyek yang harus ditindak.

Langkah kebijaksanaan yang diambil polisi itu biasanya sudah banyak dimengerti oleh komponen-komponen fungsi di dalam sistem peradilan pidana. terutama oleh jaksa. Dijelaskan oleh M. Faal, bahawa langkah kebijaksanaan yang diambil oleh polisi, biasanya dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:¹³⁴

- a. Penggunaan hukum adat setempat dirasa lebih efektif dibanding dengan hukum positif yang berlaku.
- b. Hukum setempat lebih dapat dirasakan oleh para pihak antara pelaku, korban dan masyarakat.
- c. Kebijakan yang ditempuh lebih banyak manfaat dari pada semata-mata menggunakan hukum positif yang ada
- d. Atas kehendak mereka sendiri.

¹³³Satjipto Raharjo. 1991, *Polisi Pelaku dan Pemikir*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,halaman 12-13

¹³⁴M. Faal. *Op.cit.*, halaman 26-27

e. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum

Adanya diskresi kepolisian akan mempermudah polisi di dalam menjalankan tugasnya, terutama pada saat penyidikan di dalam menghadapi perkara pidana yang dinilai kurang efisien jika dilanjutkan ke proses selanjutnya.

Diskresi Kepolisian di Indonesia secara yuridis diatur pada Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyatakan: untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri“, hal tersebut mengandung maksud bahwa seorang anggota Polri yang melaksanakan tugasnya di tengah-tengah masyarakat seorang diri, harus mampu mengambil keputusan berdasarkan penilaiannya sendiri apabila terjadi gangguan terhadap ketertiban dan keamanan umum atau bila timbul bahaya bagi ketertiban dan keamanan umum.

Secara universal tugas polisi, termasuk Polri pada hakekatnya ada dua, yaitu menegakkan hukum dan memelihara keamanan serta ketertiban umum. Selanjutnya oleh Kunarto disebutkan bahwa tugas preventif atau tugas mengayomi adalah tugas yang sangat luas tanpa batas, boleh melakukan apa saja asal keamanan terpelihara dan tidak melanggar hukum itu sendiri.

Dengan demikian asasnya adalah asas oportunitas, utilitas dan kewajiban. Fungsi tersebut adalah sesuai dengan apa yang diatur dalam

perundang-undangan di Indonesia, bahwa fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah sebagai penegak hukum, pengayom dan pembimbing masyarakat. Untuk selanjutnya fungsi kepolisian ini dapat pula disebutkan sebagai fungsi represif, preventif dan premtif.

Letak diskresi dalam kaitan tugas kepolisian preventif dan represif, menurut M. Faal yaitu ada pada tugas kepolisian represif, karena pada saat polisi melakukan tindakan represif itulah timbul kebijaksanaan diskresi itu. Kebijaksanaan diskresi ini muncul sehubungan dengan adanya pelanggaran dan dalam hal ini polisi akan dihadapkan pada 2 (dua) hal, yaitu apakah akan memproses sesuai dengan tugas sebagai penegak hukum ataukah tidak melakukan tindakan alias mengenyampingkan perkara itu dalam arti mengambil tindakan diskresi kepolisian. Artinya tidak melakukan tugas kewajibannya selaku penegak hukum pidana berdasarkan alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Mengingat akan hal tersebut menurut M. Faal disebutkan bahwa tindakan kepolisian yang berupa menindak (represif) yang kemudian dilanjutkan dengan tindakan diskresi ini, disebut dengan tindakan Diskresi Kepolisian aktif sedangkan keputusan kepolisian yang berupa sikap kepolisian yang umumnya mentolerir (mendiamkan) suatu tindak pidana atau pelanggaran hukum disebut diskresi pasif.

Landasan diskresi kepolisian secara formal/legalistik formalnya tersurat dan tersirat dalam KUHAP dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pakar hukum pidana menyatakan bahwa landasan atau dasar

hukum dalam pelaksanaan kewenangan diskresi dilandasi oleh Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Dimana dalam undang-undang ini dijelaskan sebagai berikut:

- a. Pasal 5 ayat (1) a butir 4 : Penyidik mempunyai wewenang mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.
- b. Pasal 7 ayat (1) huruf j : Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a karena kewajibannya mempunyai wewenang : mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menjelaskan sebagai berikut :

- a. Pasal 16 ayat (1) huruf i yang menegaskan bahwa: dalam rangka menyelenggarakan tugas kepolisian di bidang proses pidana, Kepolisian Negara RI berwenang untuk mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.
- b. Pasal 18 ayat (1) : untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara RI dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.

Rumusan kewenangan Kepolisian Negara RI dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia itu merupakan kewenangan yang bersumber dari asas kewajiban umum kepolisian (*plichtmatigheids beginsel*), yaitu asas yang memberikan kewenangan kepada pejabat kepolisian untuk bertindak atau bertindak menurut penilaian sendiri, dalam rangka kewajiban umumnya menjaga, memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) terdapat beberapa ketentuan pasal

yang memberikan kewenangan yang luas kepada kepolisian. kewenangan tersebut memberikan kebebasan kepada polisi untuk menentukan dan selanjutnya mengambil keputusan tentang apa yang akan dilakukan terhadap masalah yang dihadapi yang didasarkan atas penilaian yang subyektif sifatnya. Pasal yang berhubungan dengan tugas dan wewenangnya, bahwa kepolisian mempunyai wewenang untuk melakukan tindakan lain dijumpai pada Pasal 5 ayat (1) a butir 4 jo Pasal 7 ayat (1) j, “tindakan lain” yang dimaksud diterangkan dalam penjelasan Pasal 5 KUHAP sebagai tindakan penyidik untuk kepentingan penyelidikan dengan syarat:

- a. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
- b. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan dilakukannya tindakan jabatan;
- c. Tindakan itu harus patut dan masuk di akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
- d. Atas pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan memaksa, dan;
- e. Menghormati hak asasi manusia.

Kepolisian dalam melakukan tindakan diskresi sebatas menyangkut tindakan penyelidikan. Sedangkan untuk tindakan diskresi di bidang lingkup penyidikan belum tampak adanya batasan norma pengaturan, atau terjadi kekosongan norma hukum. perlu dicermati antara tindakan penyelidikan dengan penyidikan secara normatif diatur berbeda dalam KUHAP Indonesia terdapat beberapa asas yang melandasi mengenai tugas dan wewenang

kepolisian sebagaimana yang tersirat dalam Pasal 3 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian, prinsip-prinsip penggunaan kekuatan sebagai batas dalam tindakan kepolisian (diskresi) adalah:

- a. Legalitas, yang berarti bahwa semua tindakan kepolisian harus sesuai dengan hukum yang berlaku;
- b. Nesesitas, yang berarti bahwa penggunaan kekuatan dapat dilakukan bila memang diperlukan dan tidak dapat dihindarkan berdasarkan situasi yang dihadapi;
- c. Proporsionalitas, yang berarti bahwa penggunaan kekuatan harus dilaksanakan secara seimbang antara ancaman yang dihadapi dan tingkat kekuatan atau respon anggota polri, sehingga tidak menimbulkan kerugian/korban/ penderitaan yang berlebihan;
- d. Kewajiban umum, yang berarti bahwa anggota Polri diberi kewenangan untuk bertindak atau tidak bertindak menurut penilaian sendiri, untuk menjaga, memelihara ketertiban dan menjamin keselamatan umum;
- e. Preventif, yang berarti bahwa tindakan kepolisian mengutamakan pencegahan;
- f. Masuk akal (*reasonable*), yang berarti bahwa tindakan kepolisian diambil dengan mempertimbangkan secara logis situasi dan

kondisi dari ancaman atau perlawanan pelaku kejahatan terhadap petugas atau bahaya terhadap masyarakat.

Seorang pejabat polisi dapat menerapkan diskresi dalam berbagai kejadian yang dihadapinya sehari-hari tetapi berbagai literatur tentang diskresi lebih difokuskan kepada penindakan selektif (*Selective Enforcement*) yaitu berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi apakah seorang pelanggar hukum akan ditindak atau tidak. Diskresi pada umumnya dikaitkan kepada dua konsep yaitu penindakan selektif dan patroli terarah (*Directed Patrol*).

Diskresi didefinisikan sebagai suatu kekuasaan atau wewenang yang dilakukan berdasarkan hukum atas pertimbangan dan keyakinan serta lebih menekankan pertimbangan-pertimbangan moral daripada pertimbangan hukum. Menurut Lawrence M. Friedman, seorang pembuat keputusan memiliki diskresi untuk memilih di antara dua alternatif. Diskresi menyangkut pengambilan keputusan yang tidak sangat terikat oleh hukum, dimana penilaian pribadi juga memegang peranan. Hal ini selaras dengan pengertian *Discretion* dalam *Black's Law Dictionary*, yang didefinisikan sebagai¹³⁵kebebasan atau hak istimewa yang diperbolehkan untuk menilai, dalam batasan hak dan keadilan, namun terlepas dari aturan hukum positif yang kaku dan sempit, untuk memutuskan dan bertindak sesuai dengan apa yang adil, patut, dan bermanfaat, sebagaimana ditentukan pada keadaan

¹³⁵Lawrence M. Friedman, 2013, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Terjemahan M. Khozim Bandung: Nusa Media, Cet. 5, halaman 48

kasus tertentu, dan sebagaimana dipahami oleh pengalaman dan kebijaksanaan pribadi, yang dibimbing oleh semangat, prinsip-prinsip, dan analogi hukum. Dengan demikian yang menjadi unsur diskresi adalah meliputi adanya suatu keputusan terhadap pilihan tindakan, berdasarkan penilaian pribadi dengan pertimbangan moral, dilakukan dalam keadaan kasus tertentu, serta demi kepentingan umum maupun kepentingan sosial.

Diskresi bukan pilihan bagi polisi, melainkan bagian penting dan tidak dapat dihindari dari pekerjaannya. Ia menegaskan bahwa siapapun (petugas) yang melaksanakan tugas tanpa diskresi maka akan gagal atau berhenti bekerja. Penggunaan diskresi dalam pelaksanaan tugas kepolisian, walaupun diskresi dianggap sebagai bentuk penyimpangan dari asas legalitas, setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Satjipto Rahardjo juga mengingatkan apabila hukum mengatur kehidupan bersama secara rinci dengan langkah-langkah secara lengkap maka seketika itu pula kehidupan akan macet, oleh karenanya sesungguhnya diskresi merupakan kelengkapan dari sistem pengaturan oleh hukum itu sendiri.¹³⁶

Dilihat sebagai suatu proses kebijakan, penegakan hukum pidana pada hakekatnya merupakan penegakan kebijakan melalui beberapa tahap yaitu:¹³⁷

¹³⁶Soerjono Soekanto, 2004, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Ed. 1. Cet. 5, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, halaman 22

¹³⁷ M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Jakarta, 1991, h. 2.

- a. Tahap formulasi, yaitu tahap penegakan hukum *in abstracto* oleh badan pembuat undang-undang. Tahap ini pula disebut tahap kebijakan legislatif.
- b. Tahap aplikasi, yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai pengadilan. Tahap kedua ini dapat pula disebut tahap kebijakan yudikatif.
- c. Tahap eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana secara konkret oleh aparat-aparat pelaksana pidana. Tahap ini disebut tahap kebijakan eksekutif atau administratif.

Penggunaan wewenang diskresi oleh polisi baru akhir-akhir ini diakui sebagai suatu yang wajar dari kewenangan polisi. Sebelumnya pimpinan polisi dan masyarakat beranggapan bahwa polisi harus menindak setiap pelanggar ketentuan hukum dan membiarkan atau tidak melaksanakan ketentuan tersebut merupakan pelanggaran hukum oleh polisi.

Dengan tindakan yang wajar tersebut maka strategi kepolisian tentang Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM), dalam menyelesaikan tugas memberikan solusi hukum merupakan pilihan dalam bentuk Diskresi Kepolisian, yang artinya polri dengan sadar dan wajar telah memilih mensolusikan setiap adanya permasalahan hukum dengan menggunakan perangkat hukum hidup.

B. Mediasi Penal dalam Sistem Peradilan Pidana

1. Pengertian Mediasi

Mediasi atau dalam bahasa Inggris disebut dengan *mediation* adalah penyelesaian sengketa dengan menengahi, sedangkan mediator adalah orang yang menjadi penengah.¹³⁸ Secara sederhana mediasi diartikan sebagai kegiatan menjembatani antara dua pihak yang bersengketa guna menghasilkan kesepakatan (*agreement*).¹³⁹

Istilah mediasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai proses pengikutsertakan pihak ketiga dalam penyelesaian suatu perselisihan sebagai penasihat.¹⁴⁰ Pengertian mediasi menurut kamus mengandung tiga unsur penting, yaitu:¹⁴¹

- a. *Pertama*, mediasi merupakan proses penyelesaian perselisihan atau sengketa yang terjadi antara dua pihak atau lebih;
- b. *Kedua*, pihak yang terlibat dalam penyelesaian sengketa adalah pihak-pihak yang berasal dari luar pihak yang bersengketa.
- c. *Ketiga*, pihak yang terlibat dalam penyelesaian sengketa tersebut bertindak sebagai penasihat dan tidak memiliki kewenangan apa-apa dalam pengambilan keputusan

Mediasi adalah proses negosiasi pemecahan masalah di mana pihak luar yang tidak memihak (*impartial*) dan netral bekerja sama dengan pihak yang bersengketa untuk membantu mereka memperoleh kesepakatan dengan

¹³⁸ John M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, cet. XXV (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1990), hlm 377

¹³⁹ Martin H. Manser, 1995, *Oxford Learner's Pocket Dictionary*, New Edition, Oxford University Press, Oxford, halaman 259

¹⁴⁰ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1988, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, halaman 569

¹⁴¹ Syahrizal Abbas, 2009, *Mediasi dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*, Cet. Pertama, Jakarta: Kencana, halaman 3

memutuskan.¹⁴² Menurut Mas Ahmad Santosa dan Anton L.P. Hutapea, mediasi adalah negosiasi yang dihadiri oleh pihak ke tiga netral yang tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan.¹⁴³

Mediasi adalah upaya penyelesaian sengketa para pihak dengan kesepakatan bersama melalui mediator yang bersikap netral dan tidak membuat keputusan atau kesimpulan bagi para pihak tetapi menunjang fasilitator atau terlaksananya dialog antar pihak dengan suasana keterbukaan, kejujuran dan tukar pendapat untuk tercapainya mufakat. Menurut Yudha Pandu mediasi adalah suatu proses di mana para pihak secara bersama-sama dengan dibantu oleh mediator atau penengah berusaha mengisolasi perkara agar dapat mengembangkan dan mempertimbangkan pilihan-pilihan dalam mencapai kesepakatan yang pada akhirnya dapat mengakomodasi kepentingan mereka masing-masing.¹⁴⁴

Menurut Sumarno, mediasi bukan pranata hukum, melainkan pranata sosial, oleh karena itu, pekerjaan mediasi bukanlah pekerjaan di bidang hukum, walaupun pekerjaan paling utama menyelesaikan sengketa hukum. Karena itu mediator tidak harus ahli hukum. Seorang ahli lingkungan (bukan ahli hukum lingkungan), seperti seorang ahli biologi, ahli kehutanan dapat menjadi mediator yang sangat baik menyelesaikan sengketa

¹⁴²Gary Goodpaster, 1995, *Tinjauan terhadap Penyelesaian Sengketa*, dalam Agnes M. Toar, *et al.*, *Seri Dasar Hukum Ekonomi 2, Arbitrase di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, halaman 11

¹⁴³Mas Ahmad Santosa dan Anton L.P. Hutapea, 1992, *Mendayagunakan Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan (MAPS) di Indonesia* Jakarta: USAID dan WALHI, halaman

¹⁴⁴Yudha Pandu, 2004, *Klien & Advokat dalam Praktek*, Jakarta: Indonesia Legal Center Publising, halaman 134

lingkungan.¹⁴⁵ Syarat utama mediator adalah kemampuan mengajak dan meyakinkan pihak yang bersengketa untuk mencari jalan terbaik menyelesaikan sengketa mereka (keahlian dalam teknik mediasi). Seorang ahli ekonomi dapat menjadi mediator yang baik mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan menyelesaikan sengketa bisnis dengan berbagai perhitungan resiko ekonomi kalau berperkara ke pengadilan.¹⁴⁶

Pekerjaan mediasi terbuka bagi semua orang, termasuk ulama atau tokoh masyarakat. Pendekatan sosial atau keagamaan dapat menjadi pangkal tolak menyelesaikan sengketa keluarga (baik keluarga kecil atau keluarga besar), tanpa harus menyentuh ketentuan hukum tertentu.¹⁴⁷

Mediasi dengan demikian merupakan proses negosiasi pemecahan masalah dimana pihak luar yang tidak memihak (*imparsial*) dan netral bekerja dengan pihak yang bersengketa untuk membantu memperoleh kesepakatan perjanjian secara memuaskan.

Ditegaskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa bahwa mediasi merupakan penyelesaian perkara di luar pengadilan. di Indonesia penyelesaian perkara di luar pengadilan atau *Alternative Dispute Resolution* (ADR) digunakan untuk penyelesaian sengketa di bidang keperdataan.

¹⁴⁵Sunarno, 2006, *Praktek ADR (Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan) Dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah*, Jurnal Media Hukum, Vol 13 No. 1, Yogyakarta: FH UMY., halaman 20

¹⁴⁶*Ibid*, halaman. 21

¹⁴⁷Sugiatminingsih, 2009, *Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Jurnal Vol 12 No. 2 Juli–Desember, Malang: Salam STIH Sunan Giri, halaman 129

2. Mediasi Penal dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia

Mediasi Penal merupakan upaya penyelesaian perkara pidana yang mempertemukan antara korban dengan pelaku untuk mencari titik temu keinginan masing-masing pihak. Mediasi penal dimaksudkan untuk mempertemukan antara pelaku tindak pidana dengan korban, oleh karenanya mediasi penal ini sering juga dikenal dengan istilah “*Victim Offender Mediation*” (VOM), *Täter Opfer Ausgleich* (TOA), atau *Offender Victim Arrangement* (OVA).¹⁴⁸ Mediasi penal sebagai alternatif penyelesaian perkara pidana di luar prosedur peradilan pidana atau menjadi bagian dari mekanisme peradilan pidana di Indonesia mempunyai prospek yang cukup baik berdasarkan beberapa pertimbangan, yang salah satunya adalah mediasi penal telah direkomendasikan oleh PBB sebagai alternatif penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan untuk mengatasi dampak negatif operasionalisasi peradilan pidana.¹⁴⁹

Dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief, bahwa walaupun pada umumnya penyelesaian sengketa di luar pengadilan hanya ada dalam sengketa perdata, namun dalam praktik sering juga kasus pidana diselesaikan di luar pengadilan melalui berbagai diskresi aparat penegak hukum atau melalui mekanisme musyawarah/perdamaian atau lembaga

¹⁴⁸Barda Nawawi Arief, 1996, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Semarang: Badan Penerbit, Universitas Diponegoro, halaman 16

¹⁴⁹Alman Luthan. 2011. *Mediasi Penal: Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Makalah disampaikan pada diskusi Mediasi Penal dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia yang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung RI di Semarang, 25- 27 Mei.

permaafan yang ada di dalam masyarakat (musyawarah keluarga; musyawarah desa; musyawarah adat).¹⁵⁰

Praktik penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan selama ini tidak ada landasan hukum formalnya, sehingga sering terjadi suatu kasus secara informal telah ada penyelesaian damai (walaupun melalui mekanisme hukum adat), namun tetap saja diproses ke pengadilan sesuai hukum yang berlaku.¹⁵¹

Mediasi penal sebenarnya sudah dikenal sejak lama di lingkungan masyarakat adat di samping peradilan adat. Dikemukakan oleh Hilman Hadikusuma, bahwa peradilan adat di Indonesia sudah ada sejak dahulu kala, jauh sebelum masa kejayaan kerajaan-kerajaan Hindu-Buddha di Indonesia.¹⁵² Dalam masyarakat, mediasi bukanlah suatu hal yang baru. Ketidakbaruan mediasi dibuktikan dengan adanya musyawarah sebagaimana adisampaikan oleh Marc Levin bahwa pendekatan yang dulu dinyatakan usang, kuno dan tradisional dikatakan sebagai pendekatan yang progresif.¹⁵³

Dijelaskan oleh Martin Wright bahwa mediasi, merupakan suatu proses di mana korban dan pelaku kejahatan saling bertemu dan berkomunikasi, serta dengan bantuan pihak ketiga, langsung atau tidak, memudahkan korban untuk mengekspresikan apa yang menjadi kebutuhan dan perasaannya, dan memungkinkan pelaku menerima dan bertanggung

¹⁵⁰Barda Nawawi Arief, 2010, *Mediasi Penal Penyelesaian Perkara di Luar Pengadilan*, Semarang, Penerbit Pustaka Magister, halaman. 3-4

¹⁵¹*Ibid.* 4

¹⁵²Hedar Laudjeng, 2003, *Mempertimbangkan Peradilan Adat*, Jakarta: HuMa, halaman 3

¹⁵³Marc Levin dalam Eva Achjani Zulfa, 2011, *Pergeseran Paradigma Pemidanaan*, Bandung: Lubuk Agung, halaman 67

jawab atas perbuatannya.¹⁵⁴ Mediasi penal dikembangkan atas dasar prinsip kerja atau *working of principles* yang meliputi:¹⁵⁵

a. Penanganan Konflik (*Conflict Handling*)

Mediator memiliki tugas untuk membuat para pihak melupakan kerangka hukum dan mendorong para pihak untuk ikut terlibat dalam proses komunikasi. Hal ini didasarkan pada ide, kejahatan yang telah menimbulkan konflik interpersonal. Konflik itulah yang dituju oleh proses mediasi.

b. Berorientasi Pada Proses (*Process Orientation*)

Mediasi lebih berorientasi pada kualitas proses dibandingkan dengan hasil yang didapatkan, yaitu antara lain menyadarkan pembuat delik akan kesalahannya, kebutuhan-kebutuhan konflik terpecahkan, ketenangan korban dari rasa takut.

c. Proses Informal (*Informal Proceeding*)

Mediasi penal merupakan suatu proses yang informal, tidak birokratis dimana menghindari prosedur hukum yang ketat.

Menurut Muladi, dialog antara yang berselisih untuk menyelesaikan masalahnya adalah langkah yang sangat positif. Dengan konsep ini muncul istilah ADR (*Alternative Dispute Resolution*) yang dalam hal-hal tertentu lebih memenuhi tuntutan keadilan dan efisien. ADR (*Alternative Dispute*

¹⁵⁴Martin Wright dalam Trisno Raharjo, 2011, *Mediasi Pidana dalam Sistem Peradilan Pidana Suatu Kajian Perbandingan dan Peranannya di Indonesia*, Yogyakarta: Buku Litera dan Lab. Hukum FH UMY, halaman 15

¹⁵⁵ Ahmad Ubbe, "Peradilan Adat dan Keadilan Restoratif", *Jurnal Media Hukum Nasional*, Volume 2 Nomor 2, Agustus 2013, hal. 8

Resolution) ini merupakan bagian dari konsep *restorative justice*¹⁵⁶ yang menempatkan peradilan pada posisi mediator.¹⁵⁷

Mediator dalam hukum perdata umumnya adalah orang-orang yang sudah mendapatkan pelatihan untuk itu, sedangkan dalam hukum pidana, mediator umumnya adalah hakim atau orang lain yang tidak memiliki pengalaman, pelatihan, bahkan pemahaman nyata mengenai praktik mediasi.¹⁵⁸

Mediator dalam konteks hukum nasional pada umumnya adalah sarjana-sarjana hukum yang sudah mendapatkan pelatihan/pendidikan tertentu, sedangkan dalam hukum adat posisi mediator diisi oleh struktur adat seperti raja, tua-tua adat maupun tokoh masyarakat.

Dikemukakan oleh Von Savigny sebagaimana dikutip oleh Hedar Laudjeng, walaupun hukum untuk sebagian merupakan milik para sarjana hukum, namun sebagian lain masih tetap hukum rakyat. Hukum ini disebut hukum yang hidup (hukum adat) yang dikendalikan struktur adat untuk dibangun kembali dari keadaan yang kacau ini.¹⁵⁹

Konsep mediasi penal muncul, karena peradilan pidana dianggap belum mampu memberikan solusi terbaik dalam mewujudkan tujuan hukum. Peradilan pidana bukan satu-satunya lembaga yang paling dalam

¹⁵⁶Menurut dokumen *United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, Handbook on Justice for Victim*, Centre for Internasional Crime Prevention, New York, 1999, halaman 42, *Restorative justice* merupakan sebuah istilah baru terhadap konsep lama. Pendekatan *restorative justice* telah digunakan dalam memecahkan masalah konflik antara para pihak dan memulihkan perdamaian di masyarakat.

¹⁵⁷Muladi dalam Sahuri Lasmadi, tanpa tahun, *Mediasi Penal dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Jurnal Hukum, tanpa penerbit, halaman 2

¹⁵⁸Maureen E. Laflin, 2004, halaman 573

¹⁵⁹Von Savigny dalam Hedar Laudjeng, *Op. Cit.*, halaman 11

menyelesaikan suatu konflik. Penyelesaian melalui peradilan pidana dapat merusak hubungan kekeluargaan, mengganggu hubungan yang awalnya damai, tenteram, harmonis dan menjadi hancur.¹⁶⁰

Proses penyelesaian konflik tidak hanya berada di tangan peradilan pidana tapi dengan mengefektifkan eksistensi mediasi oleh struktur adat/desa, karena memiliki kelebihan yang tidak ditemukan dalam sistem peradilan pidana, yaitu:¹⁶¹

- a. Pertama, mediasi akan mengurangi perasaan balas dendam korban, lebih fleksibel dan lebih sedikit menghabiskan biaya, serta prosesnya lebih cepat dibandingkan dengan proses litigasi.
- b. Kedua, beban sistem peradilan pidana karena menumpuknya perkara dan proses penyelesaiannya memakan waktu yang tidak sedikit banyak dapat dikurangi dengan kehadiran mediasi antara pelaku dan korban.
- c. Ketiga, mediasi memberikan kesempatan kepada korban bertemu dengan pelaku untuk membahas kejahatan yang telah merugikan kehidupannya, mengungkapkan perhatian dan perasaannya serta meminta adanya restitusi.
- d. Keempat, mediasi menciptakan kembali hubungan yang harmonis antara korban dan pelaku. Kondisi ini tidak ditemukan di dalam penyelesaian konflik melalui sistem peradilan pidana. Pemberian maaf korban kepada pelaku akan mengurangi rasa bersalah pelaku dan menciptakan rekonsiliasi antara keduanya.

Pendekatan melalui jalur ADR (*Alternative Dispute Resolution*), pada mulanya termasuk dalam wilayah hukum keperdataan, namun dalam perkembangannya dapat pula digunakan oleh hukum pidana, hal ini sebagaimana diatur dalam dokumen penunjang Kongres PBB ke-6 Tahun 1995 dalam Dokumen A/CO NF.169/6 menjelaskan dalam perkara-perkara pidana yang mengandung unsur *fraud* dan *white-collar crime* atau apabila

¹⁶⁰ Rudini Hasyim Rado dkk, 2016, *Kebijakan Mediasi Penal Terhadap Penyelesaian Konflik Sara Di Kepulauan Kei Dalam Upaya Pembaharuan Hukum Pidana Nasional* Jurnal Law Reform, Vol 12 No 2, halaman 272

¹⁶¹ *Ibid.*

terdakwanya korporasi, maka pengadilan seharusnya tidak menjatuhkan pidana, tetapi mencapai suatu hasil yang bermanfaat bagi kepentingan masyarakat secara menyeluruh dan mengurangi kemungkinan terjadinya pengulangan.¹⁶²

Menurut Adam Graycar, *Director of Australian Institute of Criminologi*, menyatakan¹⁶³ bahwa dalam praktiknya *restorative justice*, memerlukan dukungan teori *reintegrative shaming* dalam menyelesaikan konflik. Graycar menjelaskan dengan mensitir pendapat Braithwaite mengenai teori *reintegrative shaming*, bahwa ada dua segi utama yang melekat pada proses *restorative*. Pertama untuk mencapai keberhasilan reintegrasi itu, maka proses yang dilakukan harus melibatkan kehadiran dan peran serta masyarakat bagi dukungan terhadap pelaku dan korban. Kedua adalah proses yang memerlukan adanya perasaan malu (*shaming*) sebagai pencelaan (*confrontation*) atas perbuatan salah antara pelaku dan korban. Proses melalui pendekatan *restorative* ini bertujuan:

- a. Menjelaskan kepada pelaku bahwa perbuatan tersebut merupakan perbuatan yang tercela di masyarakat,
- b. Dukungan dan menghargai seseorang walaupun perbuatannya tersebut merupakan perbuatan yang tercela.

¹⁶²Barda Nawawi Arief, 2001, *Pemberdayaan Court Management Dalam Rangka Meningkatkan Fungsi Mahkamah Agung (Kajian dari Aspek system Peradilan Pidana)*, Makalah Pada Seminar Nasional Pemberdayaan Court Manajement di Mahkamah Agung R.I. dan diskusi Buku Fungsi Mahkamah Agung, F.H., UKSW, salatiga, 1 Maret, halaman 7-8

¹⁶³Adam Gaycar, 2002, *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, Bullying and Victimization In School: A Restorative Justice Approach*, Australian Institute of Crimonology, No. 219, Pebruari, halaman

Dengan demikian, tujuan dari program *restorative* tersebut, ialah mengembalikan pelaku dan korban ke dalam masyarakat, agar mereka dapat menjadi anggota masyarakat yang bertanggung jawab, mematuhi hukum dan menjunjung tinggi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh *Jacqueline M. Nolan-Haley*,¹⁶⁴ bahwa munculnya berhubungan dengan gerakan pembaharuan hukum di awal 1970-an, waktu itu banyak pengamat hukum dan masyarakat akademik mulai menaruh perhatian yang serius terhadap pengaruh negatif jalan proses peradilan. Di mana upaya menuntut hak melalui jalur hukum, harus dilalui dengan jalan yang panjang dan berliku, biaya tinggi, hal ini sudah merupakan pemandangan yang umum dan biasa bagi masyarakat Amerika. Kondisi demikian menyebabkan orang mulai mencari alternatif lain sebagai upaya untuk menembus tersumbatnya proses peradilan tersebut. Untuk itu pada tahun 1976 telah diadakan berbagai diskusi sebagai suatu gerakan ke arah terbentuknya ADR (*Alternative Dispute Resolution*). Sehingga pada tahun itu juga *American Bar Association* secara resmi mengakui gerakan ADR. Dengan mendirikan *Special Committee on Minor Dispute* yang kemudian menjadi *Special Committee on Dispute Resolution*. Sejumlah asosiasi dan pengacara di negara-negara bagian, juga telah mempunyai ADR (*Alternative Dispute Resolution*) *Committee*. Juga fakultas hukum (*law schools*) secara bertahap telah memasukkan ADR ke dalam kurikulum.

¹⁶⁴Jacqueline M. Nolan-Haley, 1992, *Alternative Dispute Resolution*, West Publishing Co., St. Paul, halaman 4

Dengan begitu pesatnya perkembangan ADR di Amerika, maka telah terjadi pergeseran pengertian ADR menjadi DR, dengan sendiri kata alternatif hilang dan seolah-olah penyelesaian sengketa hanya dapat dilakukan di luar pengadilan, padahal perubahan ini merupakan kritikan terhadap pengadilan yang seolah-olah ADR hanya merupakan alternatif dari kegagalan pengadilan. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Mas Achmad Santoso, bahwa:¹⁶⁵

Penggantian istilah ADR menjadi DR, didasarkan atas pertimbangan psikologis, yaitu dalam upaya untuk mendapatkan dukungan dari kalangan pengadilan (bukan sebaliknya menentang pengadilan). Sebab dengan istilah ADR terkesan, bahwa ADR merupakan jawaban atas kegagalan pengadilan dalam memberikan akses masyarakat pada keadilan, sehingga permasalahannya istilah ADR mengundang rasa tidak aman dan kecemburuan bagi insan pengadilan, sehingga penggunaan istilah ADR dianggap tidak taktis bagi upaya permasalahannya dan pencarian dukungan dari berbagai kalangan.

Dengan begitu pesatnya perkembangan ADR menjadi DR, ini merupakan fenomena sosial yang sesuai dengan dokumen A/CO NF.169/6 di atas, yang menempatkan konsep ini dalam hukum pidana, namun tetap memberikan peran kepada pengadilan untuk turut menyelesaikan perkara

¹⁶⁵Mas Achmad Santoso, 1999, *Perkembangan Lembaga ADR di Indonesia*, Materi Pelatihan tentang Pilihan Penyelesaian Sengketa (*Alternative Dispute Resolution/ADR*) di Bidang Lingkungan, Kerjasama PPLH Lemlit UNDIP, ICEL, Asia Foundation dan Depkeh, Semarang, 10-13 April, halaman 1-2

pidana secara berkeadilan yang rasional berdasarkan prinsip *Win-Win Solution* dan bukan *Win-Lose solution*.

Fenomena penyelesaian perkara pidana melalui jalur ADR/DR yang menuju kepada *Win-Win solution* di Amerika, secara filosofis diadopsi untuk menyelesaikan perkara tindak pidana yang dilakukan korporasi, mengingat korporasi mempunyai organ yang kualitas dan dana. Jadi kemungkinan untuk memberikan dispensasi kepada korban dapat terwujud dengan prinsip *Win-win solution* yang rasional.

Mediasi dalam lingkup hukum pidana berarti proses penyelesaian perkara pidana dengan mempertemukan pelaku kejahatan dan korban untuk mencapai kesepakatan bersama berkaitan dengan kejahatan yang dilakukan pelaku dan restitusi yang diberikan kepada korban.¹⁶⁶ Pertemuan itu diperantarai oleh seorang mediator atau lebih baik yang berasal dari penegak hukum, pemerintah, orang yang bergerak di bidang lembaga swadaya masyarakat, maupun tokoh masyarakat.¹⁶⁷

Mediasi penal sendiri untuk pertama kali dikenal dalam peristilahan hukum positif di Indonesia sejak dikeluarkannya Surat Kapolri Nomor: Pol: B/3022/XII/2009/SDEOPS tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus Melalui *Alternative Dispute Resolution* ("ADR"), meskipun sifatnya parsial. Surat Kapolri ini menekankan bahwa penyelesaian kasus pidana

¹⁶⁶Mark William Bakker, 1994, "*Repairing The Breach and Reconciling the Discordant: Mediation in the Criminal Justice System*", North Carolina Law Review, No. 72, halaman 64, lihat pula Larysa Simms, 2007, "*Criminal Mediation is The Base of the Criminal Justice System: Not Replacing Traditional Criminal Adjudication, Just Making it Better*", Ohio State Journal on Dispute Resolution, No. 22

¹⁶⁷*Ibid*

dengan menggunakan ADR, harus disepakati oleh pihak-pihak yang berperkara namun apabila tidak terdapat kesepakatan baru diselesaikan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku secara profesional dan proporsional.

C. Penyelesaian Kasus Hukum Melalui Musyawarah Mufakat oleh Kepolisian

1. Tugas dan Kewenangan Kepolisian dalam Penyelesaian Kasus Hukum

Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menegaskan bahwa tugas pokok kepolisian adalah sebagai berikut:

- a. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b. menegakkan hukum; dan
- c. memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dinyatakan bahwa rumusan tugas pokok tersebut bukan merupakan urutan prioritas, ketiga-tiganya sama penting, sedangkan dalam pelaksanaannya tugas pokok mana yang akan dikedepankan sangat tergantung pada situasi masyarakat dan lingkungan yang dihadapi karena

pada dasarnya ketiga tugas pokok tersebut dilaksanakan secara simultan dan dapat dikombinasikan.

Berkaitan dengan tugas pokok di bidang penegakan hukum pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia. sesuai ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, berwenang:

- a. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
- b. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
- c. Membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;
- d. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
- e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- g. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h. Mengadakan penghentian penyidikan;
- i. Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum;
- j. Mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak

atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana;

- k. Memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan
- l. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Pelaksanaan tugas kepolisian mengacu kepada prinsip-prinsip umum baik yang diatur pada asas-asas hukum pidana, hukum acara pidana, maupun secara *lex specialis* dalam sistem peradilan pidana. Pada posisi demikian, Kepolisian Negara Republik Indonesia berada pada garda terdepan selaku penyelidik dan penyidik sebagaimana disebut pada Pasal 14 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kepolisian Negara Republik Indonesia bertindak sebagai penyaring (filter) dalam penanganan perkara pidana dalam proses sistem peradilan pidana, sehingga apabila Kepolisian Negara Republik Indonesia sudah memproses suatu perkara pidana dan telah diregistrasi oleh Jaksa Penuntut Umum maka Jaksa Penuntut Umum tidak bisa lagi menolak penanganana perkara tersebut.

Kepolisian Negara Republik Indonesia, meskipun berkewajiban untuk menjalankan tugas penyidikan sampai dengan tuntas, namun berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik

Indonesia, untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri yang lazim dianggap sebagai bentuk diskresi kepolisian.

Diskresi Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) di atas, hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang berarti, diskresi Kepolisian Negara Republik Indonesia harus memperhatikan syarat dan ketentuan sebagai berikut:

- a. Adanya keadaan yang sangat perlu
- b. Harus memperhatikan peraturan perundang-undangan
- c. Tidak boleh melanggar Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia

Berdasarkan syarat tersebut di atas, maka diskresi yang dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana diberikan oleh Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam pelaksanaannya masih terhambat aturan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Hukum dalam pengertian sempit yaitu undang-undang memiliki sifat yang statis, berbadning terbalik dengan kehidupan manusia yang selalu bergerak dinamis, sehingga dalam beberapa hal Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku penegak hukum tidak berdaya menghadapi keadaan dan perkembangan masyarakat. Beberapa langkah progresif dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia yang terinspirasi oleh ucapan Satjipto Raharjo yang menyatakan bahwa undang-undang selalu ketinggalan satu langkah dengan kejahatan dan menurut Suteki karena organisasi penegak hukum harus hidup ditengah-tengah masyarakat sambil melayaninya, maka tujuan itupun kemudian berfungsi untuk menuntut organisasi sehingga selamat tanpa komplain dalam menjalankan tugasnya. Proses penyesuaian demikian menimbulkan gejala yang disebut sebagai *goal substitution* dan *goal displacement*.¹⁶⁸

Undang-undang bisa juga ketinggalan satu langkah dengan kegiatan masyarakat yang dinamis, keadaan ini terus berkembang dan merubah paradigma masyarakat modern yang pada awalnya menaruh harapan besar semua masalah akan selesai dengan hukum modern tetapi pada kenyataannya jauh dari harapan. Hukum modern juga tidak mampu mengakomodasi kebutuhan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat yang sangat majemuk seperti bangsa Indonesia. Hal ini nampak ketika Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku penegak hukum mewakili

¹⁶⁸William Chamblis dan Robert B Seidman, 1971, *Low Order and Power*, halaman 266-268 dalam Suteki, Pidato Pengukuhan Guru Besar UNDIP Semarang

pemerintah merupakan salah satu mata rantai yang tergabung dalam *Criminal Justice System* yang terdiri dari Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku Penyidik, Kejaksaan selaku pemutus perkara Pidana hingga saat ini yang dikenal sebagai penegakan hukum dengan model Sistem Penegakan Hukum Pidana (SPP) yang digadang cara ini akan mampu mengatasi semua masalah sengketa pidana dalam masyarakat.

Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai penegak hukum sesungguhnya berada dalam situasi dilema. Ditegaskan dalam Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakan hukum, memberi perlindungan, pengayoman dan pelayanan pada masyarakat. Tugas tersebut bukan hanya sulit tetapi juga unik ibarat pisau bermata dua, ibarat dua sisi mata uang yang hampir tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Di satu sisi Kepolisian Negara Republik Indonesia harus menjamin berjalanya ketertiban masyarakat, namun di sisi lain Kepolisian Negara Republik Indonesia harus menjalankan tegaknya hukum dalam Negara hukum (*Rule Of Law*).

Hukum dan perintah (*law and order*) memunculkan komplikasi-komplikasi akibat dari pelaksanaan tugas oleh Polisi,¹⁶⁹ sehingga kepolisian terus melakukan kajian demi kajian hingga pada titik kesimpulan harus ada terobosan hukum yang hidup, berkembang bisa diterima dan dipatuhi oleh

¹⁶⁹ Skolnick “ *Justice Whithout Trial.* “

masyarakat, sebagaimana hukum ideal yang di kemukakan oleh Sapiroto Raharjo.

2. Pelibatan Masyarakat oleh Kepolisian dalam Penyelesaian Kasus Hukum melalui Muayawarah Mufakat

Secara sosiologis Kepolisian Negara Republik Indonesia yang merupakan bagian penegak hukum mempunyai kedudukan (*status*) dan peran (*role*). Kedudukan sosial merupakan struktur tertentu dalam masyarakat yang pasti keberadaannya. Kepolisian Negara Republik Indonesia turut menentukan jalannya kemasyarakatan, bahkan ada peran yang menentukan, beberapa hal Polri pegang peranan (*role occupant*) sehingga peran tersebut bisa di jabarkan menjadi wewenang dan kewajiban yang di dalamnya ada:

- a. Peran yang ideal (*ideal role*)
- b. Peran yang seharusnya (*expected role*)
- c. Peran yang dianggap diri sendiri (*perceived role*)
- d. Peran yang sebenarnya dilakukan (*actual role*)

Kepolisian Negara Republik Indonesia mempunyai kewajiban untuk selalu tampil terdepan dalam penegakan hukum. Perkembangan hukum pidana menunjukkan bahwa penegakan hukum tidak selalu berakhir di pengadilan. Hal ini dapat dilihat pada sistem peradilan pidana anak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. Pada Sistem peradilan

pidana anak dikenal istilah diversifikasi, yaitu pengalihan penyelesaian perkara anak dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan pidana (Pasal angka 7).

Pergeseran paradigma peran Kepolisian Negara Republik Indonesia telah terjadi seiring dengan perkembangan kesadaran masyarakat akan hukum dan ketertiban masyarakat. Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak lagi menjadi garda terdepan dalam setiap penanganan konflik sosial dan hukum di masyarakat, tetapi mendorong masyarakat sebagai garda depan melalui kebijakannya pemolisian masyarakat. Keterlibatan masyarakat secara aktif dalam penyelesaian konflik sosial dan hukum, diharapkan mampu mengurangi penerapan sarana pidana sebagai ultimum remedium ditengah masyarakat itu sendiri. Berdasarkan hal tersebut, maka lahir satu lembaga kemitraan antara kepolisian dan masyarakat yang disebut Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM).

Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM), merupakan suatu lembaga kemasyarakatan yang ide dasarnya muncul dari pelaksanaan tugas sehari-hari dari Perpolisian Masyarakat (Polmas). Perpolisian Masyarakat (Polmas) merupakan kebijakan Kapolri sebagai bentuk strategi kepolisian ini dalam rangka memberdayakan (*menginpowering*) masyarakat agar masyarakat mau terlibat dalam hal tugas-tugas kepolisian setidaknya terhadap dirinya sendiri (*self defent*).

Sesuai dengan Peraturan Kapolri Nomor 23 Tahun 2001 tentang susunan organisasi dan tata laksana, kemudian peraturan Kapolri Nomor

Skep 7357/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 yang kemudian disempurnakan dengan peraturan Kapolri Nomor 03/V/2015 tentang Perpolisian Masyarakat.

Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) memiliki struktur komponen-komponen yang ada dalam masyarakat misal tokoh masyarakat, tokoh pemuda, tokoh wanita, tokoh agama alim ulama, tokoh adat termasuk institusi TNI-AD (Babinsa) yang ada dalam masyarakat sebagai motivator Bhabinkamtibmas selaku stabilisator mereka duduk setara dalam masyarakat bersama (bermusyawarah).

Musyawarah memiliki tempat tertinggi dalam forum tersebut dan setiap menghadapi satu masalah Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) ini berkumpul untuk bermusyawarah guna mencari mufakat dengan cara mencatat dini, mendeteksi dini dan mencari akar permasalahannya dan mencari solusi bersama dan bila musyawarah tersebut telah disepakati maka forum tersebut membuat produk yang disebut Surat Kesepakatan Bersama (SKB).

Surat Kesepakatan Bersama (SKB) merupakan produk tertinggi yang dibuat oleh forum tersebut setelah dibuat SKB, maka dilakukan upaya berikutnya berupa pelaksanaan kesepakatan sebagaimana tertuang dalam SKB tersebut. Apabila ada proses perbaikan kondisi maka secara bersama-sama dilakukan dengan pihak terkait termasuk penyaluran ganti rugi atau penyerahan upaya perbaikan kondisi pada kejadian perkara.

Program strategi Polri melalui Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) senafas dengan nilai-nilai hukum Pancasila yang dalam pelaksanaannya lebih dikembangkan dan lebih dimajukan melalui kajian-kajian dan aplikatif sehingga akan menyempurnakan strategi ini.

Ada beberapa nama Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat bergantung lokasi atau komunitas masyarakatnya, antara lain:

- a. Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) berkedudukana di desa/kelurahan
- b. Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat Mahasiswa (FKPMM) berkedudukan di kampus
- c. Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat Sekolah (FKPMS) berkedudukana di sekolah.

Keanggotaan Forum Kemitraan Polisi Masyarakat (FKPM) terdiri dari warga setempat. Warga bersama dengan petugas polmas mengidentifikasi permasalahan, menentukan prioritas penanganan dan memecahkan masalah. Keputusan yang diambil dalam forum merupakan keputusan bersama dan untuk tujuan bersama.

Menurut Buku Pegangan Forum Kemitraan Polisi Masyarakat (FKPM) yang diterbitkan oleh lembaga Organisasi Migrasi Untuk Internasional (IMO) dan Mabes Polri disebutkan bahwa tujuan dari Forum Kemitraan Polisi Masyarakat (FKPM) adalah:¹⁷⁰

¹⁷⁰ Mabes Polri, 2005, *Buku Pegangan Forum Kemitraan Polisi-Masyarakat (FKPM)*, Kerjasama Mabes Polri dengan Organisasi Migrasi Untuk Internasional (OIM) dan Kedutaan Besar Kerajaan Belanda, Jakarta: Mabes Polri, halaman 12.

- a. Pembangun dan memelihara kemitraan antara polisi dan warga.
- b. Secara bersama-sama mengenali, memprioritaskan dan memecahkan masalah yang terkait dengan kejahatan, ketidaktertiban, hubungan polisi dan masyarakat yang buruk dan pemberian pelayanan.
- c. Meningkatkan hubungan polisi masyarakat dalam menangani faktor-faktor yang menyebabkan persepsi dan disfungsi, seperti adanya korupsi dan rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan polisi.
- d. Meningkatkan komunikasi antara polisi dengan masyarakat lokal.
- e. Mengembangkan cara-cara untuk meningkatkan keterbukaan dan akuntabilitas polisi.
- f. Mendorong dan memajukan peliputan media yang obyektif tentang kegiatan polisi.
- g. Memajukan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di dalam jajaran polisi dan masyarakat.
- h. Melakukan negosiasi dan kerjasama dengan lembaga/instansi lain di tingkat lokal.
- i. Meningkatkan kerjasama dengan semua elemen warga yang ada di wilayah.

Komunitas kepentingan terbangun menurut ras, etnis, jender, usia dan karakteristik profesi dari anggota-anggotanya dalam kurun waktu yang lama. Dengan kata lain, komunitas kepentingan dibentuk dan dibentuk kembali ketika anggota-anggotanya mengenali masalah yang ada di lingkungan mereka.

Forum Kemitraan Polisi Masyarakat (FKPM) melaksanakan aktivitasnya di satu tempat yang disebut dengan Balai Kemitraan Polisi dan Masyarakat (BKPM). Balai Kemitraan Polisi dan Masyarakat (BKPM) merupakan tempat bertemunya para anggota FKPM dan sekaligus tempat bermusyawarah dalam menentukan dan memutuskan suatu keputusan atas suatu kejadian perkara tindak pidana atau perkara lain dalam kelompok masyarakat tersebut.

Balai Kemitraan Polisi dan Masyarakat (BKPM), merupakan suatu tempat atau wadah komunikasi dalam membangun kepercayaan dan kerja sama/kemitraan antara polisi dan masyarakat, dimana dalam hal ini polisi itu sendirilah yang menjalankan operasional BKPM, dalam mengelola segala potensi-potensi yang ada, dan memecahkan segala permasalahan yang timbul dalam lingkungan masyarakat.

Kehadiran Balai Kemitraan Polisi dan Masyarakat (BKPM) ditengah-tengah masyarakat sangatlah penting, mengingat dewasa ini tingkat kriminalitas sangat tinggi, untuk perlu suatu wadah yang dapat dipercaya dan mampu bekerja sama dengan semua elemen masyarakat dalam mengurangi tingkat kriminalitas dilingkungan masyarakat. Dalam hal ini setiap informasi dari masyarakat sangatlah penting dan perlu untuk ditindaklanjuti dengan sesegera mungkin guna menciptakan kepercayaan dan kerjasama antara polisi dengan masyarakat.

Balai Kemitraan Polisi dan Masyarakat (BKPM), keberadaanya memiliki beberapa tujuan utama antara lain sebagai berikut:

- a. Menimbulkan kepercayaan dari masyarakat kepada Polri.
- b. Memecahkan segala permasalahan yang timbul di dalam lingkungan masyarakat, guna meminimalisir terjadinya kriminalitas di lingkungan masyarakat.
- c. Mendeteksi segala ancaman yang ada di lingkungan masyarakat, yang menimbulkan kerugian dan membahayakan keselamatan masyarakat, dengan memberikan solusi dan tindakan yang tepat agar ancaman tersebut tidak berdampak luas.
- d. Memahami setiap keinginan masyarakat, khususnya dalam bidang Kantibmas, dengan memberikan solusi dan tindakan yang tepat dalam pelaksanaannya.
- e. Bekerjasama dengan seluruh lapisan masyarakat dalam menciptakan situasi Kantibmas yang kondusif dan memecahkan segala masalah yang terjadi di lingkungan masyarakat.

Balai Kemitraan Polisi dan Masyarakat (BKPM), di samping sebagai tempat atau wadah komunikasi dalam membangun kepercayaan dan kerja sama/kemitraan antara Polisi dan masyarakat, memecahkan segala permasalahan yang timbul dalam lingkungan masyarakat juga berfungsi sebagai berikut:

- a. *Bank data/data center*, yaitu sebagai pusat data yang berisikan informasi atau keterangan dari masyarakat yang dapat dilihat dari kartu kunjungan, panel data, dan catatan dari masyarakat.

- b. *The first detection*, yaitu sebagai alat deteksi dini dalam mencegah kerawanan serta segala bentuk gangguan keamanan dan ketertiban (Kamtibmas) yang terjadi di dalam lingkungan masyarakat, lewat kegiatan kunjungan, sambang, patroli-patroli sambang.
- c. *True Friend*, merupakan teman dan sahabat bagi masyarakat baik tokoh agama (toga), tokoh adat (todat), tokoh masyarakat (tomas), tempat ibadah, sekolah-sekolah, tempat usaha, dan perumahan warga, dengan kegiatan kunjungan, sambang, dan patroli sambang.
- d. *Problem solving place*, yaitu sebagai tempat penyelesaian masalah antara warga dimana petugas Polisi Masyarakat (Polmas) dalam hal ini adalah sebagai konsultan, penengah, dan mediator yang harus bersikap netral dan memberikan solusi terbaik dalam menyelesaikan masalah antar warga.
- e. *Service center*, yaitu sebagai tempat pelayanan publik dalam menerima pengaduan/laporan dari masyarakat dalam memberikan solusi dan pelayanan yang prima kepada masyarakat, seperti memberikan surat laporan keterangan hilang surat-surat penting (STPL), surat pengantar tenaga kerja terlantar yang ditujukan kepada Dinas Sosial, bantuan pengawalan dan pengamanan kegiatan masyarakat, pengamanan dan tindakan pertama tempat kejadian perkara (PAM TPTKP), serta penerimaan laporan dan pengaduan dari masyarakat.
- f. *Sharing Center*, yakni Balai Kemitraan Polisi dan Masyarakat (BKPM) sebagai tempat pertemuan polisi dengan pranata masyarakat dan

masyarakat melaksanakan suatu pertemuan/rapat yang dilaksanakan di BKPM dalam membahas segala sesuatu yang dianggap penting dan perlu diberikan solusi dan tindakan secara bersama.



BAB III

**REGULASI KEWENANGAN DISKRESI KEPOLISIAN SEBAGAI
KEBIJAKAN DALAM MENYELESAIKAN KASUS HUKUM
MELALUI PENDEKATAN MUSYAWARAH MUFAKAT SAAT INI**

A. Kewenangan Kepolisian Dibidang Penegakan Hukum

**1. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002
tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia**

Kepolisian dalam pengertian normatif adalah segala hal-ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut ditegaskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pengertian tersebut, apabila dicermati, di dalamnya terkandung dua unsur, yaitu:

a. Fungsi

Menurut ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia disebutkan bahwa fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan pengertian di atas, dapat dijelaskan bahwa ada 3 (tiga) bidang fungsi kepolisian, yaitu:

1) Pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat

Keamanan dan ketertiban masyarakat adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketenteraman, yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.

2) Penegakan hukum

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum dapat diartikan sebagai kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegajawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.¹⁷¹

3) Perlindungan, Pengayoman dan Pelayanan kepada masyarakat.

Perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat adalah proses atau cara erbuatan melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia.

¹⁷¹Soerjono Soekanto, 2002, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Radjawali Grafindo Persada, halaman 3

b. Lembaga Polisi

Disebutkan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

Lembaga polisi sebagai alat negara diatur dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa susunan organisasi dan tata kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia disesuaikan dengan kepentingan pelaksanaan tugas dan wewenangnya yang diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia disebutkan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden, sedangkan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia

dipimpin oleh kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa kepolisian secara perdefinisi di dalamnya terkandung unsur fungsi dan lembaga dari kepolisian itu sendiri.

Secara normatif fungsi kepolisian dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu merupakan salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk menjalankan fungsi tersebut, menurut Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, memiliki tugas pokok sebagai berikut:

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b. Menegakkan hukum; dan
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Tiga tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia tersebut di atas memiliki urgensi yang sama sehingga dalam pelaksanaan tugas, tidak ditentukan berdasarkan skala prioritas sesuai tata urutan di atas melainkan didasarkan pada situasi masyarakat dan lingkungan yang dihadapi. Hal ini

ditegaskan dalam penjelasan Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa rumusan tugas pokok tersebut bukan merupakan urutan prioritas, ketiga-tiganya sama penting, sedangkan dalam pelaksanaannya tugas pokok mana yang akan dikedepankan sangat tergantung pada situasi masyarakat dan lingkungan yang dihadapi karena pada dasarnya ketiga tugas pokok tersebut dilaksanakan secara simultan dan dapat dikombinasikan.

Penjelasan selanjutnya ditegaskan bahwa dalam pelaksanaan tugas ini harus berdasarkan norma hukum, mengindahkan norma agama, kesopanan, dan kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Pelaksanaan tugas pokok oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia, diperinci lagi sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas pokoknya Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:

- a. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
- b. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;

- c. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan
- d. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- e. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
- f. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- g. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- h. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian
- i. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- j. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
- k. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
- l. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan tugas melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa, menurut Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, tata cara pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Koordinasi, Pengawasan, Dan Pembinaan Teknis Terhadap Kepolisian Khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil, Dan Bentuk-Bentuk Pengamanan Swakarsa.

Untuk memberikan gambaran mengenai tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia, dapat dilihat pada tabel matrik berikut ini:

Tabel 3.1
Tugas Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia

No	Uraian	Dasar	
1	Tugas Pokok	a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat b. Menegakkan hukum c. memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat	Pasal 13 UURI No 2 Tahun 2002
2	Rincian Tugas	1. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan; 2. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan; 3. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum	Pasal 14 ayat (1) UURI No 2 Tahun 2002

		<p>masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional; 5. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum; 6. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa; 7. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya; 8. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian 9. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia; 10. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang; 11. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta 12. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan 	
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Tugas kepolisian sebagaimana telah diuraikan di muka, di dalamnya terdapat pula kewenangan sebagai alat untuk melaksanakan tugas tersebut. Kewenangan merupakan salah satu bentuk hak. Kewenangan ini diperlukan untuk terlaksananya tugas sebagai bentuk kewajiban yang harus dijalankana oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia. ditegaskan dalam ketentuan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa dalam rangka menyelenggarakan tugasnya Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang:

- a. Menerima laporan dan/atau pengaduan;
- b. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- c. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
- d. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
- f. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
- g. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
- h. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
- i. Mencari keterangan dan barang bukti;

- j. Menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional;
- k. Mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
- l. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
- m. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

Berdasarkan ketentuan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, terdapat 13 (tiga belas) kewenangan yang dimiliki oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai tugas pokok yang diberikana.

Kepolisian Negara Republik Indonesia disamping memiliki 13 (tiga belas) kewenangan tersebut di atas, sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya juga berwenang:

- a. Memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya;
- b. Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor;
- c. Memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor;
- d. Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
- e. Memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam;
- f. Memberikan izin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan;

- g. Memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian;
- h. Melakukan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional;
- i. Melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait;
- j. Mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional;
- k. Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.

Untuk memberikan gambaran mengenai kewenangan pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia, dapat dilihat pada tabel matrik berikut ini:

Tabel 3.2
Kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia

No	Wewenang	Uraian	Dasar
1	13 wewenang Pokok	1. Menerima laporan dan/atau pengaduan 2. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum 3. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat 4. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa 5. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian	Pasal 15 ayat (1) UURI No 2 Tahun 2002

		<ol style="list-style-type: none"> 6. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan 7. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian 8. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang 9. Mencari keterangan dan barang bukti 10. Menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional 11. Mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat 12. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat 13. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu. 	
2	11 wewenang tambahan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya 2. Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor 3. Memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor 4. Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik 5. Memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam 6. Memberikan izin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan 7. Memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat 	Pasal 15 ayat (2) UURI No 2 Tahun 2002

		kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian 8. Melakukan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional 9. Melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait 10. Mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional 11. Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.	
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Salah satu tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah penegakan hukum dibidang hukum pidana. Menurut ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dalam rangka menyelenggarakan tugas di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk:

- a. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
- b. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
- c. Membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;
- d. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;

- e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- g. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h. Mengadakan penghentian penyidikan;
- i. Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum;
- j. Mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana;
- k. Memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan
- l. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Khusus mengenai tindakan lain, yang dimaksud adalah tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
- b. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
- c. Harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;

- d. Pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan e. menghormati hak asasi manusia.

Untuk memberikan gambaran mengenai kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam proses pidana, dapat dilihat pada tabel matrik berikut ini:

Tabel 3.3
Tugas dan Wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Proses Pidana

No	Uraian		Dasar
1	Tugas Pokok	a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat b. Menegakkan hukum c. memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat	Pasal 13 UURI No 2 Tahun 2002
2	Sub Tugas Pokok	Menegakkan hukum	
3	Sub Bidang	Proses Pidana	
4	wewenang	1. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan 2. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan 3. Membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan 4. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri 5. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat 6. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi 7. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan	Pasal 16 UURI No 2 Tahun 2002

		<p>pemeriksaan perkara</p> <p>8. Mengadakan penghentian penyidikan</p> <p>9. Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum</p> <p>10. Mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana</p> <p>11. Memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan</p> <p>12. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.</p>	
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Ruang lingkup tugas dan wewenang pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia, sesuai ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah di seluruh wilayah negara Republik Indonesia, khususnya di daerah hukum pejabat yang bersangkutan ditugaskan sesuai dengan peraturan perundang-undangan..

Hal yang menarik dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah adanya kewenangan khusus yang diberikan oleh undang-undang berkaitan dengan diskresi.

Kewenangan khusus ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menegaskan bahwa untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri sepanjang hal tersebut ditujukan untuk kepentingan umum. Kepentingan umum menurut ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah kepentingan masyarakat dan/atau kepentingan bangsa dan negara demi terjaminnya keamanan dalam negeri.

Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia, meskipun dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri, namun menurut ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia, hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

2. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana atau yang dikenal dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) memberikan kewenangan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam proses pidana untuk melakukan tindakan penyelidikan, penyidikan, penangkapan, penahanan, pemeriksaan, penggeledahan dan penyitaan.

Penyelidikan menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 KUHAP adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini, sementara yang dimaksud dengan penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penyelidikan (Pasal 1 angka 4 KUHAP). Hal ini ditegaskan kembali dalam ketentuan Pasal 4 KUHAP yang menyatakan bahwa Penyelidik adalah setiap pejabat polisi negara Republik Indonesia.

Penyelidik sesuai ketentuan Pasal 5 ayat (1) KUHAP karena kewajibannya mempunyai wewenang:

- a. Menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
- b. Mencari keterangan dan barang bukti;

- c. Menyuruh berhenti seorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
- d. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung-jawab.

Penyelidik sesuai ketentuan Pasal 5 ayat (1) KUHAP atas perintah penyidik dapat melakukan tindakan berupa:

- a. Penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan dan penahanan;
- b. Pemeriksaan dan penyitaan surat;
- c. Mengambil sidik jari dan memotret seorang;
- d. Membawa dan menghadapkan seorang pada penyidik.

Penyidikan menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 KUHAP adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya, sementara penyidik menurut Pasal 1 angka 1 KUHAP adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan. Hal ini ditegaskan pula dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) KUHAP yang menyatakan bahwa penyidik adalah (a) pejabat polisi negara Republik Indonesia dan (b) pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.

Sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (1) KUHAP, penyidik karena kewajibannya mempunyai wewenang:

- a. Menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
- b. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;
- c. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
- d. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
- e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. Mengambil sidik jari dan memotret seorang;
- g. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- h. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- i. Mengadakan penghentian penyidikan;
- j. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Penyidik dalam melakukan tugasnya, wajib menjunjung tinggi hukum yang berlaku (Pasal 7 ayat 3 KUHAP). Pada posisi inilah kemampuan personal secara profesional diperlukan, oleh karena dalam kenyataan di lapangan tidak jarang terjadi pelanggaran terhadap hukum yang berlaku oleh penyidik kepolisian dalam melaksanakan tugas penegakan hukum.

Aparat kepolisian dituntut untuk bertindak dan berperilaku proporsional dan profesional sesuai dengan prinsip-prinsip penegakan

hukum sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, peraturan Kapolri dan kode etik profesi.

B. Regulasi Kewenangan Diskresi Kepolisian Sebagai Kebijakan Dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat Saat Ini

1. Landasan Normatif Diskresi Kepolisian Dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat

Kewenangan diskresi kepolisian Negara Republik Indonesia secara khusus diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menegaskan bahwa untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Penjelasan Pasal 18 Ayat (1) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "*bertindak menurut penilaiannya sendiri*" adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta risiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum.

Kewenangan untuk "*bertindak menurut penilaiannya sendiri*", namun demikian dibatasi dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) yang menegaskan bahwa pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan

memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kewenangan yang dimiliki oleh anggota Kepolisian, di samping harus memperhatikan peraturan perundang-undangan dan kode etik profesi, menurut ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia juga senantiasa bertindak berdasarkan norma hukum dan mengindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia. Pelaksanaan tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sesuai ketentuan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, harus mengutamakan tindakan pencegahan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 dan Pasal 19 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, tersebut, kepolisian dapat melakukan diskresi dalam menyelesaikan kasus hukum.

Perkembangan di bidang hukum dan penegakan hukum di tengah dinamika masyarakat, telah menggeser arah kebijakan di lingkup kepolisian. Di negara-negara tetangga, penyelesaian kasus hukum telah melibatkan masyarakat secara aktif sebelum ditangani oleh pihak aparat kepolisian. Hal inilah yang menjadi dasar bagi kepolisian untuk menggerakkan masyarakat secara aktif dalam tugas pemolisian.

Paradigma lama kedudukan dan fungsi kepolisian dari pola pemolisian yang konvensional (bersifat reaktif dalam birokrasi paternalistik) yang lebih menekankan pada *crime control* (sebagai *crime fighter*) bergeser kepada pola pemolisian yang menekankan pada *crime prevention* (pencegahan kejahatan) yang berarti harus proaktif dalam *problem solving*.¹⁷² Sejalan dengan pemikiran tersebut, menurut Rahardi, Polri yang menjadi institusi mandiri dan berperan sebagai pengawal negara hingga kini dirasa belum mampu menunjukkan kinerjanya sebagai pelindung, pengayom, pelayan masyarakat, maupun sebagai institusi penegak hukum.¹⁷³

Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia mempertimbangkan bahwa untuk melaksanakan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, diperlukan kemampuan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menerapkan strategi Pemolisian masyarakat guna membangun kemitraan dan kerja sama dengan mengikutsertakan masyarakat untuk menjaga keamanan dan ketertiban di lingkungannya; berdasarkan pertimbangan tersebut, maka Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia menganggap perlu ada landasan hukum bagi Kepolisian

Negara Republik Indonesia dalam rangka memberdayakan masyarakat

¹⁷²Sutanto, 2005, *Profil Polri Membentang Paradigma Baru, Polri menuju Era Baru pacu Kinerja Tingkatkan Citra*, Jakarta: Mabes Polri, halaman 1

¹⁷³Pudi Rahardi, 2007, *Hukum Kepolisian: Profesionalisme dan Reformasi Polri*, Surabaya: Laksbang Mediatama, halaman 7

melalui kebijakan pemolisian masyarakat, sehingga terbit Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat.

Disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat bahwa pemolisian Masyarakat (*Community Policing*) adalah suatu kegiatan untuk mengajak masyarakat melalui kemitraan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan masyarakat, sehingga mampu mendeteksi dan mengidentifikasi permasalahan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Kamtibmas) di lingkungan serta menemukan pemecahan masalahnya.

Tujuan pengaturan pemolisian masyarakat dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat yang menyebutkan:

- a. Sebagai pedoman bagi anggota Polri dalam melaksanakan kegiatan Polmas secara efektif dan efisien; dan
- b. Terwujudnya kemitraan Polri dan masyarakat yang didasarkan pada kesepakatan bersama untuk menangani masalah sosial yang dapat mengganggu kamtibmas guna menciptakan rasa aman tertib dan tenteram.

Pelaksanaan pemolisian masyarakat sesuai ketentuan Pasal 3 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat didasarkan pada prinsip:

a. Komunikasi intensif

Prinsip Komunikasi intensif adalah komunikasi dua arah yang dilakukan secara terus-menerus antara pengemban Polmas dengan masyarakat/komunitas melalui pertemuan langsung maupun tidak langsung dalam rangka membahas masalah keamanan dan ketertiban.

b. Kesetaraan

Prinsip Kesetaraan adalah kedudukan yang sama antara pengemban Polmas dan masyarakat/komunitas, saling menghormati dan menghargai perbedaan pendapat.

c. Kemitraan

Prinsip Kemitraan adalah kerja sama yang konstruktif antara pengemban Polmas dengan masyarakat/komunitas dalam rangka pemecahan masalah sosial, pencegahan/penanggulangan gangguan keamanan dan ketertiban.

d. Transparansi

Prinsip Transparansi adalah keterbukaan antara pengemban Polmas dengan masyarakat/komunitas serta pihak-pihak lain yang terkait dengan upaya menjamin rasa aman, tertib, dan tenteram agar dapat bersama-sama memahami permasalahan, tidak saling curiga, dan dapat meningkatkan kepercayaan satu sama lain.

e. Akuntabilitas

Prinsip Akuntabilitas adalah dapat dipertanggungjawabkan pelaksanaan Polmas sesuai dengan prosedur dan hukum yang berlaku dengan tolok ukur yang jelas, seimbang dan objektif.

f. Partisipasi

Prinsip Partisipasi adalah kesadaran Polri dan warga masyarakat untuk secara aktif ikut dalam berbagai kegiatan masyarakat/komunitas dalam upaya memelihara rasa aman dan tertib, memberi informasi, saran dan masukan, serta aktif dalam proses pengambilan keputusan guna memecahkan permasalahan Kamtibmas dan tidak main hakim sendiri.

g. Hubungan personal

Prinsip Hubungan personal adalah pendekatan Polri kepada komunitas yang lebih mengutamakan hubungan pribadi daripada hubungan formal/birokratis.

h. Proaktif

Prinsip Proaktif adalah aktif (tidak bersifat menunggu) memantau dan memecahkan masalah sosial sesuai dengan peraturan perundang-undangan untuk mencegah terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban serta peningkatan pelayanan kepolisian

i. Orientasi pada pemecahan masalah

Prinsip Orientasi pada pemecahan masalah adalah petugas Polri bersama-sama dengan masyarakat/komunitas melakukan identifikasi dan menganalisis masalah, menetapkan prioritas dan respons terhadap sumber/akar masalah.

Berdasarkan prinsip-prinsip di atas, kebijakan pemolisian masyarakat yang dilaksanakan oleh Kepolisian Negera Republik Indonesia dalam pelaksanaannya berpedoman pada dasar falsafah sebagai berikut:

- a. Masyarakat bukan merupakan objek pembinaan, melainkan sebagai subjek dan mitra yang aktif dalam memelihara Kamtibmas di lingkungannya sesuai dengan hukum dan hak asasi manusia;
- b. Penyelenggaraan keamanan tidak akan berhasil, bila hanya dilakukan oleh Polri, melainkan harus bersama-sama dengan masyarakat dalam menangani permasalahan Kamtibmas;
- c. Menitikberatkan pada upaya membangun kepercayaan masyarakat terhadap Polri melalui kemitraan yang didasari oleh prinsip demokrasi dan hak asasi manusia;
- d. Bersikap dan berperilaku sebagai mitra masyarakat yang lebih mengutamakan pelayanan, menghargai kesetaraan antara polisi dengan masyarakat serta mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam mengamankan lingkungannya;
- e. Membangun kepercayaan masyarakat dilakukan melalui komunikasi dua arah secara intensif antara Polri dengan masyarakat dalam kemitraan yang setara untuk pemeliharaan Kamtibmas;
- f. Mengupayakan pengembangan sistem Polmas yang ada disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan nilai-nilai budaya lokal; dan
- g. Menggalang kemitraan yang dilandasi norma-norma sosial dan budaya lokal, untuk memelihara Kamtibmas.

Mengenai fungsi dari pemolisian masyarakat dapat dilihat dari ketentuan Pasal 5 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia

Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat yang menegaskan bahwa fungsi Polmas adalah:

- a. Mengajak masyarakat melalui kemitraan dalam rangka pemeliharaan Kamtibmas;
- b. Membantu masyarakat mengatasi masalah sosial di lingkungannya dalam rangka mencegah terjadinya gangguan Kamtibmas;
- c. Mendeteksi, mengidentifikasi, menganalisis, menetapkan prioritas masalah, dan merumuskan pemecahan masalah Kamtibmas; dan
- d. Bersama masyarakat menerapkan hasil pemecahan masalah Kamtibmas.

Berdasarkan paparan di atas, dapat dipahami bahwa landasan filosofis diskresi kepolisian adalah adanya pergeseran paradigma kedudukan, tugas dan fungsi kepolisian dalam mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat, yaitu dari pola pemolisian konvensional yang bersifat reaktif dalam birokrasi paternalistik dengan menekankan pada *crime control* sebagai *crime fighter* bergeser kepada pola pemolisian yang menekankan pada *crime prevention*, yang bersifat pencegahan kejahatan sehingga harus proaktif dalam *problem solving* atau pemecahan masalahnya.

Tujuan utama adanya pemolisian masyarakat adalah mewujudkan kemitraan Polri dan masyarakat yang didasarkan pada kesepakatan bersama untuk menangani masalah sosial yang dapat mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat guna menciptakan rasa aman tertib dan tenteram.

2. Pelaksanaan Diskresi Kepolisian dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat

Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka melaksanakan pemolisian masyarakat, perlu membentuk suatu lembaga yang memiliki tugas dan fungsi sebagai mitra kepolisian. Berdasarkan hal tersebut, maka dibentuk Forum Kemitraan Polri dan Masyarakat (FKPM). Forum Kemitraan Polri dan Masyarakat (FKPM) merupakan wahana komunikasi antara Polri dan masyarakat yang dilaksanakan atas dasar kesepakatan bersama dalam rangka membahas masalah Kamtibmas dan masalah-masalah sosial yang perlu dipecahkan bersama guna menciptakan kondisi yang menunjang kelancaran penyelenggaraan fungsi kepolisian dan peningkatan kualitas hidup masyarakat.

Tugas FKPM diatur dalam ketentuan Pasal 32 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat yang meliputi:

- a. Mengumpulkan data, mengidentifikasi permasalahan, dan mempelajari karakteristik potensi gangguan kamtibmas yang ada di lingkungannya;
- b. Ikut serta mengambil langkah-langkah yang proporsional dalam rangka pelaksanaan fungsi kepolisian umum dan fungsi bimbingan/penyuluhan;
- c. Membahas permasalahan sosial aspek kamtibmas yang bersumber dari wilayahnya dengan memberdayakan masyarakat yang berkompeten atau konsultan dan menemukan akar permasalahan serta menentukan jalan keluar untuk pemecahannya;

- d. Membahas dan menetapkan program kerja dengan memperhatikan skala prioritas termasuk melakukan evaluasi dan revisi bila diperlukan;
- e. Mengajukan rancangan/proposal program kerja kepada Pemerintah Daerah untuk mendapatkan dukungan anggaran;
- f. Melaksanakan program kerja yang telah dibuat sesuai dengan dukungan anggaran yang tersedia (yang bersumber dari Pemerintah Daerah atau swadaya anggota FKPM/pihak swasta);
- g. Secara terus-menerus memantau kegiatan warga dari aspek keamanan dan ketertiban di wilayahnya serta wilayah yang berdekatan dengannya;
- h. Menampung keluhan/pengaduan masyarakat yang berkaitan dengan masalah kamtibmas dan masalah sosial lainnya serta membahasnya bersama dengan Bhabinkamtibmas/pengembangan Polmas untuk mendapatkan solusi.

Forum Kemitraan Polri dan Masyarakat (FKPM) dalam rangka menjalankan tugasnya, diberikan wewenang oleh Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 33 sebagai berikut:

- e. Membuat kesepakatan tentang hal-hal yang perlu dilakukan atau tidak dilakukan oleh warga sehingga merupakan suatu peraturan lokal dalam lingkungannya;
- f. Secara kelompok atau perorangan mengambil tindakan kepolisian (upaya paksa) dalam hal terjadi kejahatan/tindak pidana dengan tertangkap tangan;

- g. Memberikan pendapat dan saran kepada Kapolsek baik tertulis maupun lisan mengenai pengelolaan/peningkatan kualitas keamanan/ketertiban lingkungan;
- h. Turut serta menyelesaikan perkara ringan atau perselisihan antarwarga yang dilakukan oleh petugas Polmas.

Forum Kemitraan Polri dan Masyarakat (FKPM) juga diberikan hak oleh Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (1) yang meliputi:

- a. Mendapatkan fasilitas baik materiil maupun nonmateriil sesuai yang ditetapkan atau disepakati forum khusus, aparat desa dan dukungan warga;
- b. Mendapat dukungan anggaran dari pemerintah daerah sepanjang tercantum dalam program kerja untuk pemecahan masalah-masalah sosial dalam rangka pembinaan Kamtibmas dan peningkatan kualitas hidup masyarakat.

Kewajiban FKPM, menurut Pasal 34 ayat (2) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat) yang meliputi:

- a. Menjunjung hak asasi manusia dan menghormati norma-norma agama, adat/kebiasaan dan kesusilaan masyarakat setempat;
- b. Bersikap jujur dalam menjalankan tugas;

- c. Tidak diskriminatif dan tidak berpihak dalam menangani perselisihan/pertikaian;
- d. Mengutamakan kepentingan umum/tugas di atas kepentingan pribadi;
- e. Bersikap santun dan menghargai setiap orang serta bersikap dan berperilaku yang dapat menjadi contoh dan teladan masyarakat; dan
- f. Mengelola administrasi dan keuangan forum secara transparan dan bertanggung jawab.

Forum Kemitraan Polri dan Masyarakat (FKPM) dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, sesuai ketentuan Pasal 35 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat dilarang:

- a. Membentuk suatu-satuan tugas (Satgas-satgas);
- b. Menggunakan atribut dan emblem (lambang/symbol) Polri dalam organisasi Forum;
- c. Tanpa bersama pengembal Polmas, menangani sendiri penyelesaian kasus-kasus kejahatan dan pelanggaran;
- d. Melakukan tindakan kepolisian (upaya paksa) terhadap kasus kejahatan, kecuali dalam keadaan tertangkap tangan; dan
- e. Mengatasnamakan atau mengkait-kaitkan hubungan Polmas/FKPM dalam melakukan kegiatan politik praktis.

Forum Kemitraan Polri dan Masyarakat (FKPM) baru dapat dibentuk apabila ada kemauan atau keinginan dari masyarakat untuk ikut memelihara keamanan ketertiban di lingkungannya. Kapolsek

Bhabinkamtibmas/Pengembangan Polmas hanya mengakomodir keinginan/kesepakatan/kemauan masyarakat. Keberadaan Forum Kemitraan Polri dan Masyarakat (FKPM) dengan demikian sesuai kehendak masyarakat setempat. Namun demikian bukan berarti Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak boleh memprakarsai pembentukan FKPM sama sekali. Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat memprakarsai dalam hal kepedulian masyarakat terhadap pemeliharaan keamanan di lingkungannya sangat rendah.

Pada saat masyarakat setempat menghendaki terbentuknya Forum Kemitraan Polri dan Masyarakat (FKPM), maka pembentukan Forum Kemitraan Polri dan Masyarakat (FKPM) melalui beberapa tahapan sebagai berikut:¹⁷⁴

a. Tahapan Penjajakan Pembentukan:

- 1) Bhabinkamtibmas dan/atau Pengembangan Polmas melakukan sosialisasi Polmas kepada aparat dan tokoh masyarakat desa/kelurahan atau kawasan oleh Kapolsek atau pejabat yang ditunjuk/mewakili untuk memberikan pemahaman tentang FKPM atau nama/istilah lain dan merangsang tumbuhnya kebutuhan pembentukannya.
- 2) Anggota Polsek/Bhabinkamtibmas/Pengembangan Polmas melakukan penjajakan terhadap kebutuhan warga masyarakat tentang pembentukan FKPM atau nama/istilah lain di wilayahnya bersama

¹⁷⁴Wawancara dengan AKBP Maulud, S.Ag., Kasat Bimas Polrestabes Semarang, tanggal 16 Maret 2020

tokoh masyarakat/pemangku kepentingan dan mengadakan koordinasi dengan camat/kepala desa/lurah dan tokoh masyarakat setempat serta lembaga perwakilan desa.

- 3) Jika ternyata masyarakat seperti tersebut pada huruf b di atas belum merasa perlu membentuk FKPM atau nama/istilah lain di wilayah/kawasannya, maka tidak perlu dipaksakan, selanjutnya program dapat dialihkan ke desa/kelurahan atau kawasan yang lain;
- 4) Sebaliknya jika diperoleh kepastian bahwa masyarakat benar-benar sepakat untuk membentuk FKPM atau nama/istilah lain, anggota Polsek/Bhabinkamtibmas/Pengembangan Polmas harus segera meresponsnya;
- 5) Untuk daerah yang terpencil/daerah pedalaman dan/atau tingkat kepedulian masyarakat terhadap pemeliharaan keamanan di lingkungannya sangat rendah, Kapolsek/Bhabinkamtibmas dapat memprakarsai untuk pembentukan FKPM.

b. Tahapan Proses Pembentukan

- 1) Kapolsek bersama Bhabinkamtibmas/pengembangan Polmas melakukan persiapan pembentukan FKPM atau nama/istilah lain dengan kegiatan sebagai berikut
 - a) Bersama-sama dengan Camat/Kelurahan serta pejabat atau aparat pemerintahan desa/kelurahan atau komunitas kawasan merencanakan dan melaksanakan sosialisasi Polmas kepada seluruh warga masyarakat desa/kelurahan atau komunitas kawasan untuk

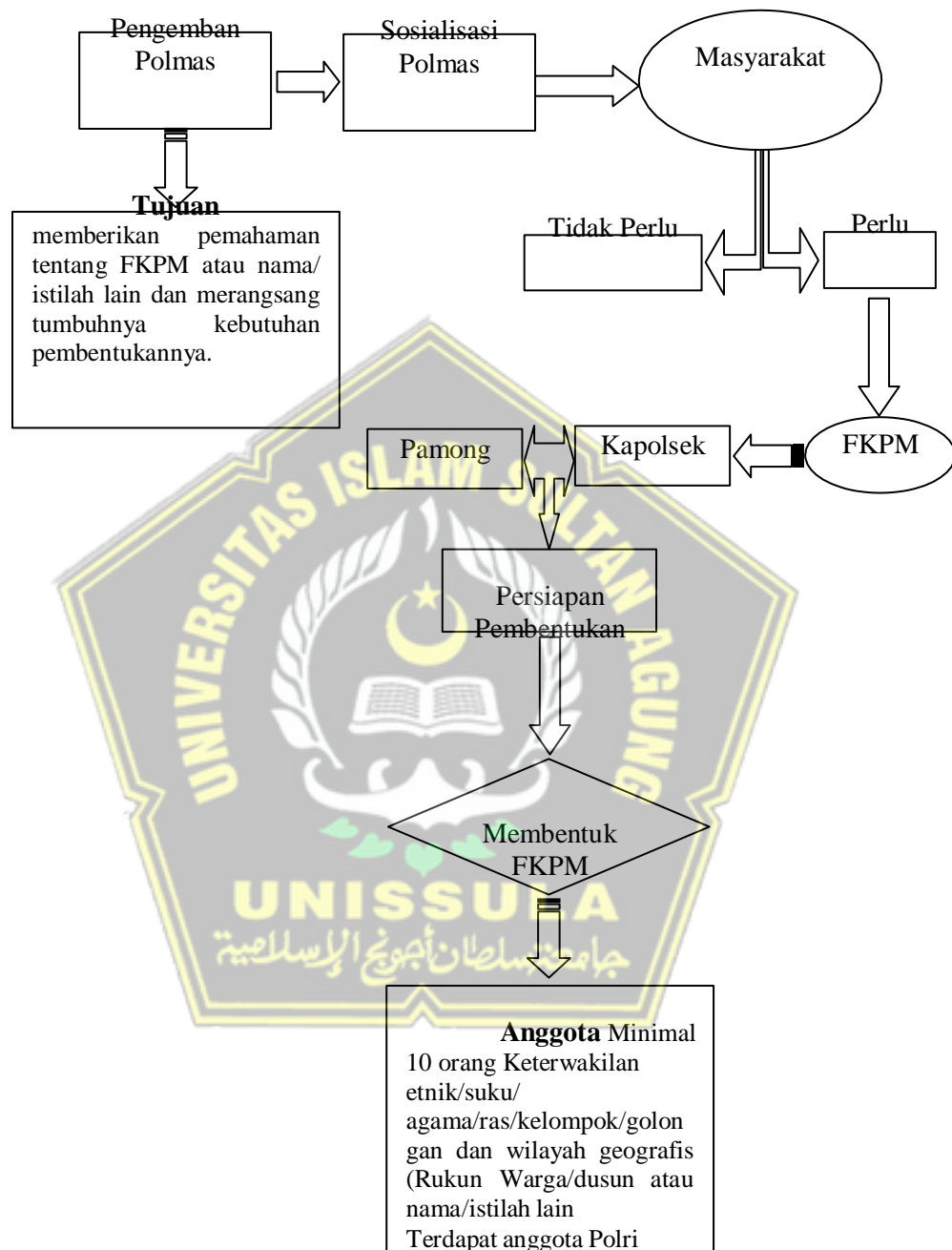
- memberikan pemahaman tentang kegunaan/manfaat FKPM atau nama/istilah lain;
- b) Bersama-sama dengan tokoh/aparat desa/kelurahan atau komunitas kawasan merencanakan dan melaksanakan pertemuan persiapan pembentukan FKPM;
- 2) Kapolsek bersama Bhabinkamtibmas atau pengemban Polmas memfasilitasi pembentukan FKPM atau nama/istilah lain dalam suatu pertemuan umum bersama pejabat kecamatan, aparat desa/kelurahan, tokoh masyarakat dan pengurus organisasi sosial kemasyarakatan/komunitas kawasan yang ada di wilayah/kawasan tersebut;
- 3) Anggota FKPM atau nama/istilah lain harus memperhatikan keterwakilanetnik/suku/agama/ras/kelompok/golongan dan wilayah geografis (Rukun Warga/dusun atau nama/istilah lain);
- 4) Penunjukan anggota FKPM harus dengan persetujuan yang bersangkutan atas dasar kesukarelaan
- 5) Jumlah anggota FKPM atau nama/istilah lain minimum 10 orang termasuk anggota Polri yang berasal dari Polsek maupun Polres;
- 6) Anggota FKPM atau nama/istilah lain dapat atau tidak membentuk pengurus atas inisiatif dan kesepakatan sendiri;
- 7) Anggota FKPM dapat membangun atau tidak tempat kegiatan FKPM yang disebut dengan Balai Kemitraan Polisi Masyarakat (BKPM) atau nama/istilah lain.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dipahami bahwa pembentukan FKPM dalam suatu wilayah desa melalui dua tahapan, yaitu tahap Penjajakan Pembentukan yang meliputi kegiatan sosialisasi Polmas kepada aparat dan tokoh masyarakat desa/kelurahan dan tahapan proses pembentukan, yang meliputi persiapan pembentukan FKPM, melaksanakan pertemuan persiapan pembentukan FKPM, pembentukan FKPM

Untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai proses pembentukan FKPM, berikut disajikan gambar skema sosialisasi polmas dan pembentukan FKPM di bawah ini:



Gambar 3.1
Skema Sosialisasi Polmas dan Pembentukan FKPM



Berdasarkan skema tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa sebelum pembentukan FKPM, terlebih dahulu dilakukan sosialisasi dan penjajagan berkaitan dengan program kebijakan pemolisian masyarakat. Respon

masyarakat terhadap keberadaan kebijakan pemolisian masyarakat sangat menentukan terbentuknya FKPM di wilayah tersebut. Ada dua kemungkinan bentuk respon masyarakat, yaitu: *pertama* masyarakat menganggap penting kebijakan pemolisian masyarakat sehingga perlu dibentuk FKPM di wilayah tersebut, *kedua* masyarakat menganggap cukup penting kebijakan pemolisian masyarakat, namun belum perlu dibentuk FKPM di wilayah tersebut.

Adanya respon masyarakat yang menganggap perlu dibentuk FKPM, maka kepala kepolisian sektor setempat bersama-sama dengan pamong wilayah, yaitu kepala desa/lurah dan camat beserta tokoh masyarakat segera merencanakan dan mempersiapkan pertemuan guna membahas pembentukan FKPM. Langkah selanjutnya adalah membentuk FKPM yang syarat pembentukannya mengacu pada Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat. Jumlah anggota FKPM minimal 10 orang dengan mengutamakan keterwakilan etnik/suku/ agama/ras/kelompok/golongan dan wilayah geografis (Rukun Warga/dusun atau nama/istilah lain serta di dalamnya terdapat anggota Polri (bhabinkamtibmas)

Sejak terbentuknya FKPM dalam satu wilayah desa, maka sejak saat itu masyarakat memiliki kewajiban dan tanggung jawab bersama untuk menjaga keamanan dan ketertiban lingkungan setempat. Melalui sistem keamanan lingkungan, masyarakat bersama-sama dengan aparat kepolisian

setempat, yaitu Bhabinkamtibmas dan Babinsa secara proaktif menjadi bagian tak terpisahkan dari konsep pemolisian masyarakat.

Pelibatan masyarakat dalam penyelesaian perkara pidana merupakan hal baru dalam praktek hukum pidana di Indonesia dan sistem peradilan pidana. Hal ini dapat dilihat dari pengaturan diversifikasi yang bersifat terbatas dalam Sistem Peradilan Pidana Anak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. Sistem Peradilan Pidana sendiri belum mengatur tentang mediasi penal, sehingga pelaksanaan mediasi penal dalam praktek saat ini berdasarkan diskresi kepolisian melalui Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat.

Setiap ada perkara pidana di lingkungan wilayah setempat, maka penanganannya dilakukan dan diselesaikan melalui FKPM sebelum dilaporkan ke Polsek setempat, namun tidak semua perkara pidana diselesaikan melalui FKPM. Perkara pidana tertentu saja yang bisa diselesaikan melalui FKPM, yaitu perkara yang ringan. Menurut penjelasan Kasat Bimas Polrestabes Semarang, perkara ringan tersebut terdiri dari beberapa pasal dalam KUHP yaitu:¹⁷⁵

- a. Pasal 302 KUHP (penganiayaan ringan terhadap hewan)
- b. Pasal 352 KUHP (penganiayaan ringan terhadap manusia)

¹⁷⁵Wawancara dengan AKBP Maulud, S.Ag., Kasat Bimas Polrestabes Semarang, tanggal 16 Maret 2020

- c. Pasal 364 KUHP (pencurian ringan)
- d. Pasal 373 KUHP (penggelapan ringan)
- e. Pasal 379 KUHP (penipuan ringan)
- f. Pasal 482 KUHP (penadahan ringan)
- g. Pasal 315 KUHP (penghinaan ringan)

Bhabinkamtibmas atau petugas Polmas merupakan pintu pertama dalam penanganan perkara pidana atau perselisihan sosial di lingkungan ia bertugas. Jika ada aduan atau laporan dari anggota masyarakat yang masuk, maka langkah-langkah yang dilakukan oleh Bhabinkamtibmas atau petugas Polmas adalah sebagai berikut:

- a. Mencatat laporan/pengaduan masyarakat
- b. Mendatangi TKP
- c. Meminta keterangan kepada korban, saksi, dan pihak terkait lainnya tentang perkara yang terjadi
- d. Memberikan pandangan terhadap korban/pelapor apakah perkara akan diteruskan kepada kepolisian atau diselesaikan secara kekeluargaan (musyawarah mufakat).

Berdasarkan pandangan dari Bhabinkamtibmas atau petugas Polmas tersebut, jika korban/pelapor menghendaki perkara diteruskan kepada kepolisian, maka Bhabinkamtibmas atau petugas Polmas menyerahkan penanganan perkara selanjutnya kepada Polsek, namun sebaliknya apabila korban/pelapor menghendaki perkara diselesaikan secara kekeluargaan maka

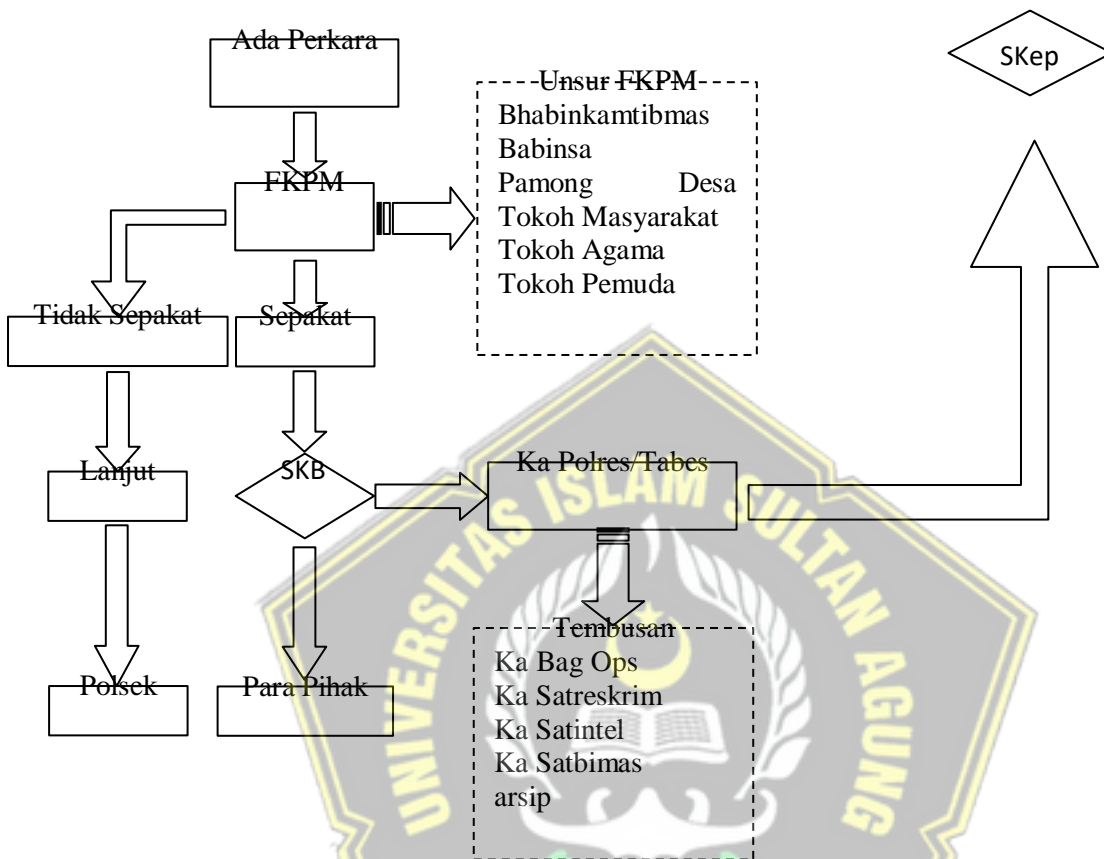
Bhabinkamtibmas atau petugas Polmas akan menghubungi anggota FKPM untuk bersama-sama menyelesaikan perkara tersebut.

Langkah yang dilakukan oleh Bhabinkamtibmas atau petugas Polmas selanjutnya adalah menentukan tempat dan tanggal waktu pertemuan dengan kedua belah pihak yang berperkara. Setelah tempat dan waktu telah disepakati, maka pada waktu yang telah disepakati diadakan pertemuan antara kedua belah pihak, anggota FKPM, Bhabinkamtibmas/petugas Polmas guna menyelesaikan perkara.

Bhabinkamtibmas/petugas Polmas memfasilitasi dan memediasi penyelesaian perkara tersebut dan beserta anggota FKPM memberikan pandangan, masukan, pendapat, saran kepada kedua belah pihak berperkara untuk penyelesaian perkara. Jika kedua belah pihak menerima penyelesaian yang dicapai secara musyawarah dan mufakat, maka dibuatkan Surat Kesepakatan Bersama tentang penyelesaian perkara, namun jika salah satu atau kedua belah pihak tidak menerima penyelesaian yang ditawarkan oleh Bhabinkamtibmas/petugas Polmas dan anggota FKPM, maka perkara dilimpahkan ke Polsek.

Secara skematik proses penyelesaian perkara melalui pendekatan musawarah mufakat dengan melibatkan FKPM dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 3.2.
Skema Proses Penyelesaian Perkara melalui FKPM



Keterangan:

1. Ada perkara pidana yang terjadi
2. Diselesaikan melalui FKPM untuk dilakukan musyawarah bersama guna mencapai mufakat
3. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan, maka penanganan perkara diteruskan ke Polsek setempat
4. Dalam hal terdapat kesepakatan, dibuatkan Surat Kesepakatan Bersama (SKB)

5. Hasil kesepakatan berupa SKB dikirimkan ke Ka Polres/Polrestabes dengan tembusan ke Ka Bag Ops, Ka Satresskrim, Ka Satintek, Ka Satbimas

6. Ka Polres/Restabes mengeluarkan Surat Keputusan (S.Kep)

Penyelesaian perkara melalui musyawarah mufakaat dalam lembaga FKPM pada dasarnya merupakan salah satu langkah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam mengimplementasikan ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Diskresi kepolisian pada tingkat lapangan perlu dipahami oleh anggota polsek dan bhabinkamtibmas sebagai perwujudan kebijakan pemolisian masyarakat (Polmas).

Dalam disertasi ini, penulis telah melakukan penelitian pada 14 (empat belas) Kepolisian Sektor di wilayah hukum Kepolisian Resor Kota Besar Semarang dengan jumlah sampel 15 (lima belas) responden yang telah memberikan jawaban atas kuesioner yang dibagikan berkaitan dengan pemahaman responden terhadap diskresi kepolisian. Adapun rincian data polsek dan responden, dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 3.4
Pemahaman Anggota Kepolisian
tentang Diskresi Kepolisian

No	Polsek	Sampel
1	Tugu	1
2	Candisari	1
3	Tembalang	1
4	Semarang Utara	2
5	Pedurungan	1
6	Semarang Barat	1
7	Gajahmungkur	1
8	Semarang Timur	1
9	Semarang Selatan	1
10	Banyumanik	1
11	Mijen	1
12	Ngaliyan	1
13	Gunungpati	1
14	Genuk	1
	Jumlah	15

Sumber : Data primer yang diolah tahun 2019

Berdasarkan hasil wawancara dengan 15 (lima belas) responden, secara umum responden memberikan jawaban yang hampir sama mengenai diskresi, yaitu tindakan kepolisian dalam mengambil keputusan dengan penilaiannya sendiri guna mengatasi masalah hukum demi kepentingan umum. Aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia paham betul jika diskresi meskipun menyimpangi undang-undang, apabila demi kepentingan umum memberikan dampak positif maka akan dilakukan. Hal ini dapat diartikan bahwa Aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia meskipun salah dan melanggar aturan perundang-undangan yang berlaku, jika menurut hukum benar dan memberikan kemaslahatan bagi kepentingan umum, diskresi kepolisian tetap dilaksanakan.

Masyarakat sendiri sesungguhnya juga memiliki pemahaman yang hampir sama dengan aparat kepolisian meski dalam perspektif yang berbeda. Penulis telah melakukan penelitian pada 8 (delapan) Kelurahan di 7 (tujuh) wilayah Kecamatan di Kota Semarang dengan jumlah sampel 9 (sembilan) responden yang telah memberikan jawaban atas kuesioner yang dibagikan berkaitan dengan pemahaman responden terhadap diskresi kepolisian. Adapun rincian data wilayah dan responden, dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 3.5
Pemahaman Anggota Masyarakat
tentang Diskresi Kepolisian

No	Kecamatan	Kelurahan	Sampel
1	Semarang Utara	Panggung Lor	1
		Dadapsari	1
2	Mijen	Jatisari	1
3	Ngaliyan	Poddorejo	1
4	Gunungpati	Pongangan	1
5	Tembalang	Ngesrep	2
6	Semarang Barat	Tawang Sari	1
7	Genuk	Muktiharjo Lor	1
		Jumlah	9

Sumber : Data primer yang diolah tahun 2019

Berdasarkan hasil wawancara dengan 9 (sembilan) responden, secara umum responden memberikan jawaban yang hampir sama mengenai diskresi, yaitu suatu wewenang menyangkut pengambilan suatu keputusan pada kondisi tertentu atas dasar pertimbangan dan keyakinan pribadi seorang anggota kepolisian. Anggota masyarakat memandang diskresi polisi dari perspektif hak asasi manusia, yaitu kebijakan kepolisian yang dilaksanakan di lapangan dengan lebih mengedepankan pada perlindungan Hak Asasi

Manusia (HAM). Diskresi dilakukan demi kepentingan umum meskipun salah dan melanggar aturan perundang-undangan yang berlaku.

Unsur diskresi adalah adanya suatu keputusan terhadap pilihan tindakan, berdasarkan penilaian pribadi dengan pertimbangan moral, dilakukan dalam keadaan kasus tertentu, serta demi kepentingan umum maupun kepentingan sosial. Diskresi bukan pilihan, melainkan bagian penting dan tidak dapat dihindari dari pekerjaan seprang polisi. Penggunaan diskresi dalam pelaksanaan tugas kepolisian, walaupun diskresi dianggap sebagai bentuk penyimpangan dari asas legalitas, setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang.

Pembahasan mengenai pelaksanaan diskresi kepolisian sebagai dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat, tidak bisa dilepaskan dari fungsi kepolisian yang ditujukan untuk menciptakan keamanan dalam negeri, ketertiban dalam masyarakat, pelayanan dan bantuan kepada masyarakat, penegakan hukum dan pemolisian masyarakat (*community policing*).

Masyarakat demokratis membutuhkan polisi sipil yang mampu berperan sebagai pengawal nilai-nilai sipil. Nilai-nilai ini telah dirumuskan dalam hak asasi manusia yang dijamin sebagai hukum positif negara (*the guardian of civilian values*). Polisi Sipil mengedepankan pendekatan kemanusiaan. Karakter sipil secara luas dikaitkan dengan nilai-nilai peradaban (*civilization*) dan keadaban (*civility*). Pada polisi sipil melekat sikap budaya yang sopan, santun, ramah, tidak melakukan kekerasan,

dan mengedepankan persuasif menjadi ciri utamanya.¹⁷⁶ Fungsi kepolisian saat ini dapat dilihat dari 2 (dua aspek, yaitu:¹⁷⁷

- a. Aspek Yuridis, yang meliputi fungsi kepolisian umum dan fungsi kepolisian khusus. Fungsi kepolisian umum berkaitan dengan kewenangan kepolisian berdasarkan undang-undang atau peraturan perundang-undangan.
- b. Aspek sosiologis, yang meliputi pekerjaan-pekerjaan tertentu yang dalam praktek kehidupan masyarakat dirasakan perlu ada dan ada manfaatnya guna mewujudkan keamanan dan ketertiban di lingkungannya, sehingga dari waktu ke waktu dilaksanakan atas dasar kesadaran dan kemauan masyarakat sendiri secara swakarsa serta kemudian melembaga dalam tata kehidupan masyarakat.

Keberadaan dan fungsi polisi dalam masyarakat adalah sesuai dengan tuntutan kebutuhan dalam masyarakat yang bersangkutan untuk adanya pelayanan polisi. Dalam sebuah masyarakat lokal yang hidup di daerah terpencil dengan pranata adatnya, mereka mampu mengatur keteraturan sosial sendiri, dan tidak memerlukan polisi. Tetapi pada masyarakat yang kompleks (pedesaan maupun kota) dimana pranata adat tidak fungsional lagi, maka untuk mengatur keteraturan sosial diperlukan institusi kepolisian untuk menangani dan mengatasi berbagai masalah sosial yang terjadi dalam masyarakat, khususnya masalah keamanan. Kegiatan-

¹⁷⁶Mufti Makarim H, tanpa tahun *Reformasi Kepolisian Republik Indonesia*, 2008. E-Book. Jakarta: Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPP)-Rights and Democracy Canada, halaman 3

¹⁷⁷Pudi Rahardi, 2007, *Op.cit*, halaman 58.

kegiatan polisi adalah berkenaan dengan sesuatu gejala yang ada dalam kehidupan sosial dari sesuatu masyarakat yang dirasakan sebagai beban/gangguan yang merugikan para anggota masyarakat tersebut.

Pelaksanaan diskresi kepolisian jika dikaitkan dengan tujuan hukum sebagaimana diungkapkan oleh Gustav Radbruch, lebih mengedepankan nilai kemanfaatan hukum. Menurut Gustav Radbruch dalam mewujudkan tujuan hukum, perlu digunakan asas prioritas dari tiga nilai dasar yang menjadi tujuan hukum.¹⁷⁸

Pendapat Gustav Radbruch didasarkan pada anggapan bahwa dalam realitasnya, keadilan hukum sering berbenturan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum dan begitupun sebaliknya. Diantara tiga nilai dasar tujuan hukum tersebut, pada saat terjadi benturan, maka mesti ada yang dikorbankan. Untuk itu, asas prioritas yang digunakan oleh Gustav Radbruch harus dilaksanakan dengan urutan sebagai berikut:¹⁷⁹

- a. Keadilan Hukum
- b. Kemanfaatan Hukum
- c. Kepastian Hukum.

Berdasarkan asas prioritas sebagaimana dimaksud oleh Gustav Radbruch, sistem hukum dapat terhindar dari konflik internal. Menurut Gustav Radbruch awal sejarahnya tujuan kepastian menempati peringkat yang paling atas di antara tujuan yang lain, namun dengan melihat

¹⁷⁸Muhammad Erwin, 2012, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, halaman 123

¹⁷⁹*Ibid*

kenyataan Jerman di bawah kekuasaan Nazi melegalisasi praktek-praktek yang tidak berperikemanusiaan selama masa Perang Dunia II, yaitu dengan jalan membuat hukum yang mensahkan praktek-praktek kekejaman perang pada masa itu, maka Gustav Radbruch memperbaiki teorinya dengan menempatkan tujuan keadilan di atas tujuan hukum yang lain. Menurut pendapat Gustav Radbruch, ketiga nilai tujuan hukum tersebut bersifat relatif, bisa berubah-ubah.¹⁸⁰

Pendapat Gustav Radbruch yang menguraikan hubungan nilai-nilai yang bersifat relatif dan berubah-ubah ini dianggap tidak memuaskan oleh Meuwissen, sehingga ia memilih kebebasan sebagai landasan dan cita hukum karena dengan kebebasan dapat menghubungkan kepastian, keadilan, persamaan dan sebagainya.¹⁸¹ Kebebasan yang dimaksud bukan kesewenangan, karena kebebasan tidak berkaitan dengan apa yang diinginkan melainkan berkaitan dengan hal menginginkan apa yang diinginkan.

Penulis sendiri berpendapat bahwa hukum sesungguhnya memiliki tujuan yang mulia, yaitu menjaga martabat manusia dan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, maka persoalan hukum yang timbul di antara anggota masyarakat sudah sepatutnya diselesaikan menurut cara-cara yang menjunjung tinggi nilai-nilai martabat manusia, meski untuk itu harus menyimpangi norma hukum yang sudah dibuat dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

¹⁸⁰ Ahmad Zaenal Fanani, 2011, *Berpikir Falsafati Dalam Putusan Hakim*, Varia Peradilan No. 304 Maret, halaman 3

¹⁸¹ Sidharta Arief, 2007, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama, halaman 20

Diskresi kepolisian merupakan salah satu upaya penegak hukum untuk senantiasa menjaga martabat manusia dan masyarakat dengan tetap memperhatikan dan mempertimbangkan nilai dasar keadilan, kemanfaatan dan nilai dasar kepastian hukum.



BAB IV

**KELEMAHAN-KELEMAHAN PELAKSANAAN REGULASI
KEWENANGAN DISKRESI KEPOLISIAN SEBAGAI KEBIJAKAN
DALAM MENYELESAIKAN KASUS HUKUM MELALUI
PENDEKATAN MUSYAWARAH MUFAKAT SAAT INI**

**A. Kelemahan Substansi Hukum pada Pelaksanaan Regulasi Kewenangan
Diskresi Kepolisian Sebagai Kebijakan Dalam Menyelesaikan Kasus
Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat**

Lawrence M Friedman dengan teori sistem hukumnya menyatakan bahwa dalam sistem hukum terdapat tiga unsur pembentuk sistem hukum, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*).¹⁸² Unsur pertama, substansi hukum (*legal substance*) adalah produk dari struktur hukum, baik peraturan yang dibuat melalui mekanisme struktur formal atau peraturan yang lahir dari kebiasaan.¹⁸³

Sebagaimana dijelaskan oleh Lawrence M Friedman bahwa substansi hukum (*legal substance*) adalah produk dari struktur hukum, maka substansi hukum dari kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat dapat dilihat dari produk hukum yang ada, yaitu:

¹⁸²Lawrence M Friedman, 2009. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Terjemahan: M. Khozin, Bandung: Nusa Media, halaman 33

¹⁸³*Ibid*

1. Pancasila sebagai norma dasar,
2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
6. Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif.
7. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat.
8. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor: 06 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana.
9. Surat Keputusan Kapolri Nomor: SKEP/737/X/2005.
10. Surat Kapolri Nomor: Pol: B/3022/XII/2009/SDEOPS tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus Melalui *Alternative Dispute Resolution (ADR)*.
11. Surat Keputusan Kapolri Nomor: 03/V/2015 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri.

Pancasila merupakan dasar negara dan sebagai sumber dari segala sumber hukum. Dalam bidang politik dan pemerintahan, seluruh sistem hukum

mengacu pada sila IV dan Pancasila yang menyatakan bahwa kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Berdasarkan bunyi sila IV tersebut, maka kedaulatan negara berada ditangan rakyat. Kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dewan perwakilan rakyat bersama dengan pemerintah, yaitu presiden membentuk produk hukum yang disebut undang-undang. Salah satu undang-undang yang merupakan produk hukum Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mengatur segala hal-hal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi.

Kepolisian Negara Republik Indonesia memperoleh atribusinya berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ditegaskan dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia bahwa pengemban fungsi kepolisian adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan atau bentuk-bentuk pengamanan swakarsa. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 3 ayat (2) dinyatakan bahwa pengemban fungsi kepolisian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a, b dan c (kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan atau bentuk-bentuk pengamanan swakarsa)

melaksanakan fungsi kepolisian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum masing-masing.

Keberadaan Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki fungsi sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Tujuan dibentuknya Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 yang menegaskan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib, dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara tegas diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

Salah satu fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah penegakan hukum. Hal ini juga ditegaskan dalam ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum; dan, memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Dibidang penegakan hukum pidana, sesuai dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka menjalankan tugas penegekan hukum, diberikan kewenangan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, memberikan wewenang kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang di bidang proses pidana, untuk:

1. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan
2. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan
3. Membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan
4. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri
5. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat
6. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi
7. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara
8. Mengadakan penghentian penyidikan
9. Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum
10. Mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkap orang yang disangka melakukan tindak pidana
11. Memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum
12. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Berkaitan dengan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab, menurut Pasal 16 ayat (2) adalah tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat sebagai berikut:

1. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum
2. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan
3. Harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya
4. Pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan e. menghormati hak asasi manusia.

Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai salah satu lembaga penegak hukum berhadapan langsung dengan masyarakat di garda terdepan, berinteraksi dan menyatu dan melebur di tengah masyarakat. Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam konteks hukum pada hakikatnya merupakan hukum yang hidup, oleh karena karena tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah mewujudkan tujuan hukum di tengah masyarakat, yaitu menjaga ketertiban hukum ditengah masyarakat khususnya dalam bidang hukum pidana. Kepolisian Negara Republik Indonesia menentukan secara kongkrit penegakan hukum yaitu kepada mereka yang melanggar hukum harus ditundukkan dan kepada mereka yang menjadi korban pelanggaran hukum harus dilindungi.

Norma hukum yang terwujud dalam suatu peraturan perundang-undangan dilaksanakan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk di ditransformasikan dalam kehidupan masyarakat menjadi sesuatu yang harus

ditaati yang apabila dilanggar, maka Kepolisian Negara Republik Indonesia akan melakukan penegakan hukum.

Kepolisian Negara Republik Indonesia menjalankan penegakan hukum inti *optima forma*, Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah hukum yang hidup. Melalui Kepolisian Negara Republik Indonesia, janji-janji dan tujuan hukum untuk mengamankan serta melindungi masyarakat menjadi kenyataan.¹⁸⁴

Kepolisian Negara Republik Indonesia meskipun merupakan hukum yang hidup, dalam pelaksanaan tugasnya juga mendapatkan pembatasan-pembatasan hukum, oleh karena sesungguhnya hukum bekerja dengan cara memberikan pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan dalam pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia berupa kontrol terhadap keleluasan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melakukan pemeliharaan ketertiban atau menghentikan kejahatan.

Kepolisian Negara Republik Indonesia juga diberikan kebebasan untuk bertindak menurut penilaiannya sendiri yang disebut dengan diskresi kepolisian. Diskresi Kepolisian pada dasarnya merupakan kewenangan Kepolisian yang bersumber pada asas kewajiban umum Kepolisian (*Plichtmatigheids beginsel*) yaitu suatu asas yang memberikan kewenangan kepada pejabat kepolisian untuk bertindak atau tidak bertindak menurut

¹⁸⁴Satjipto Rahardjo, 2009, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing, halaman. 11

penilaiannya sendiri, dalam rangka kewajiban umumnya menjaga, memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum.

Diskresi Kepolisian Negara Republik Indonesia secara yuridis diatur pada Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menegaskan bahwa “Untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri“, Hal tersebut mengandung maksud bahwa seorang anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang melaksanakan tugasnya di tengah-tengah masyarakat, harus mampu mengambil keputusan berdasarkan penilaiannya sendiri apabila terjadi gangguan terhadap ketertiban dan keamanan umum atau bila timbul bahaya bagi ketertiban dan keamanan umum.

Diskresi adalah suatu kekuasaan atau wewenang yang dilakukan berdasarkan hukum atas pertimbangan dan keyakinan serta lebih menekankan pertimbangan-pertimbangan moral dari pada pertimbangan hukum. Diskresi menyangkut pengambilan keputusan yang tidak sangat terikat oleh hukum, di mana penilaian pribadi juga memegang peranan. Diskresi kepolisian adalah suatu wewenang menyangkut pengambilan suatu keputusan pada kondisi tertentu atas dasar pertimbangan dan keyakinan pribadi seorang anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, sehingga diskresi oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia polisi bukan perbuatan sewenang-wenang karena didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang

Kepolisian Negara Republik Indonesia maupun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana sebagaimana termaktib dalam:

1. Ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana
2. Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana
3. Ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
4. Ketentuan Pasal 15 huruf k Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
5. Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
6. Ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
7. Pejelasan umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pelaksanaan diskresi oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak bisa dilakukan secara gegabah, oleh karena diskresi diberikan dengan tetap mengacu pada koridor hukum dan peraturan yang berlaku. Ditegaskan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) angka 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku penyelidik karena kewajibannya

mempunyai wewenang mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung-jawab. Pasal 7 ayat (1) huruf j Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, karena kewajibannya mempunyai wewenang: mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Berdasarkan beberapa ketentuan dalam KUHAP sebagaimana tersebut di atas, dapat diketahui bahwa secara juridis normatif (hukum yang bersifat norma) diskresi kepolisian ditunjukkan melalui pemberian kewenangan atau wewenang kepada anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk tindakan-tindakan lain di luar yang sudah diatur menurut hukum yang bertanggung jawab.

Diskresi Kepolisian secara tegas diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa “Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri”. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia secara tegas memberikan kewenangan kepada anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk bertindak menurut penilaiannya sendiri karena alasan kepentingan umum.

Diskresi kepolisian oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, harus dilaksanakan secara cermat dan hati-hai sebagaimana diuraikan dalam penjelasan Pasal 18 ayat (1) yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "bertindak menurut penilaiannya sendiri" adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta resiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum.

Kewenangan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk bertindak menurut penilaiannya sendiri karena alasan kepentingan umum, ternyata dibatasi oleh ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa “Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Indonesia”. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan diskresi kepolisian harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu:

1. Keadaan yang sangat perlu
2. Memperhatikan peraturan perundang-undangan
3. Memperhatikan Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Indonesia

Adanya pembatasan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang

Kepolisian Negara Republik Indonesia, dapat dimaknai bahwa meskipun anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia diberi wewenang untuk melakukan diskresi, namun pelaksanaannya sangat ketat. Diskresi dapat dilakukan apabila ada keadaan yang sangat perlu, yang berarti apabila diskresi tidak dilakukan akan timbul keadaan yang sangat merugikan atau membahayakan keamanan dan ketertiban masyarakat, sehingga perlu ada upaya diskresi dari Kepolisian Negara Republik Indonesia. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak bisa langsung melakukan diskresi meskipun ada keadaan yang sangat perlu, karena harus memperhatikan peraturan erundang-undangan yang berlaku dan kode etik profesi.

Penyelesaian kasus hukum dalam lingkup hukum pidana, telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Hal ini berarti diskresi kepolisian harus memperhatikan ketentuan yang ada dalam KUHP untuk menghindari terjadi pelanggaran prosedur dalam proses penyelesaian hukum.

Aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia sendiri dalam melaksanakan tugas-tugas kepolisian wajib mematuhi Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian.

Ditegaskan dalam ketentuan Pasal 3 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian, bahwa penggunaan kekuatan sebagai batas dalam tindakan kepolisian berdasarkan prinsip-prinsip:

1. Legalitas, yang berarti bahwa semua tindakan kepolisian harus sesuai dengan hukum yang berlaku;
2. Nesesitas, yang berarti bahwa penggunaan kekuatan dapat dilakukan bila memang diperlukan dan tidak dapat dihindarkan berdasarkan situasi yang dihadapi;
3. Proporsionalitas, yang berarti bahwa penggunaan kekuatan harus dilaksanakan secara seimbang antara ancaman yang dihadapi dan tingkat kekuatan atau respon anggota polisi, sehingga tidak menimbulkan kerugian/korban/ penderitaan yang berlebihan;
4. Kewajiban umum, yang berarti bahwa anggota polisi diberi kewenangan untuk bertindak atau tidak bertindak menurut penilaian sendiri, untuk menjaga, memelihara ketertiban dan menjamin keselamatan umum;
5. Preventif, yang berarti bahwa tindakan kepolisian mengutamakan pencegahan;
6. Masuk akal (*reasonable*), yang berarti bahwa tindakan kepolisian diambil dengan mempertimbangkan secara logis situasi dan kondisi dari ancaman atau perlawanan pelaku kejahatan terhadap petugas atau bahaya terhadap masyarakat.

Berdasarkan ketentuan di atas, terlihat bahwa ada aturan yang ketat dalam pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia, sehingga secara normatif, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak dapat melakukan tindakan yang menyimpang dari prinsip-prinsip di atas.

Substansi yang terkandung di dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sesungguhnya memberikan ruang gerak yang lebih luas kepada anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk bertindak menurut penilaiannya sendiri karena alasan kepentingan umum, namun dalam realitasnya sulit dilaksanakan. Hal ini terjadi karena adanya pembatasan yang ketat dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2), sehingga antara harapan dan kenyataan terdapat ketimpangan.

Selama ini penyelesaian kasus hukum khususnya kasus pidana mengacu pada KUHAP yang tidak memberikan ruang gerak untuk menyelesaikan secara musyawarah mufakat, sementara dilihat dari kualifikasi kasus yang ditangani aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia sangat beragam, yaitu ada kasus ringan, sedang dan berat.

Terhadap kasus-kasus ringan sebenarnya dapat diselesaikan tanpa harus melalui proses peradilan pidana, namun oleh karena KUHAP tidak memberikan ruang untuk itu, sedangkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia membuka ruang diskresi kepolisian secara terbatas, maka aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia tetap kesulitan untuk menerapkan diskresi kepolisian. Kesulitan tetap ada selama aturan hukumnya belum memberikan ruang dan perlindungan terhadap aparat kepolisian yang melaksanakan kewenangan berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang

Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia sendiri telah mencoba untuk mencari jalan tengah guna meringankan beban anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia di lapangan, yaitu dengan menerbitkan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat.

Aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas kepolisian di lapangan, khususnya yang menyangkut keamanan dan ketertuban dalam suatu wilayah desa atau kelurahan mengedepankan penyelesaian secara musyawarah mufakat. Hal ini sesuai dengan nafas dan jiwa pemolisian masyarakat yang mengedepankan mediasi (mediasi penal) dalam penyelesaian persoalan hukum di dalam lingkungan masyarakat. Paradigma kepolisian yang baru telah menempatkan Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak lagi sebagai garda terdepan dalam penegakan hukum secara konvensional, namun telah melibatkan masyarakat untuk turut proaktif bekerjasama dengan aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia mewujudkan keamanan dan ketertiban yang dikenal dengan pemolisian masyarakat.

Pemolisian masyarakat yang diwujudkan dalam FKPM, secara substansi menggunakan dasar peraturan yang kedudukannya di bawah undang-undang, yaitu Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat. Kepolisian Negara Republik

Indonesia memiliki kewenangan sebagai kekuatan inti Kamtibmas mengeluarkan kebijakan yang mengakomodasi kebutuhan dan aspirasi masyarakat melalui pembentukan FKPM. Hal ini selaras dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang berupa kebijakan memberikan perlindungan sosial (*social defence policy*) negara Republik Indonesia.

Proses penyelesaian melalui FKPM terhadap kasus hukum melalui mediasi penal, yaitu musyawarah mufakat sesungguhnya belum dikenal dan diatur KUHAP, sehingga komitmen penyelesaian kasus hukum secara musyawarah mufakat rentan untuk diingkari atau dilanggar oleh salah satu pihak (korban/keluarga korban). Peran FKPM dapat dilihat dari gaya pemolisian. Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia bersama-sama masyarakat menyelesaikan tindak pidana ringan, merupakan bentuk diskresi polisi. Pencarian dasar hukum dengan pendekatan positivistik yang hanya "mengeja" undang-undang tidak ditemukan pada Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Dasar hukum diskresi polisi ditemukan apabila digunakan konsep penegakan hukum dalam konteks dengan mengkaitkan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai penjaga keamanan dan ketertiban yang juga diamanatkan dalam undang-undang kepolisian. Profesionalitas pengurus FKPM yang diragukan dalam menyelesaikan perkara. Pada titik ini terdapat kelemahan substansi hukum dalam pelaksanaan kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat.

Kepolisian Negara Republik Indonesia sendiri, saat ini telah mengeluarkan regulasi berkaitan dengan keadilan restorative, yaitu Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif. Ada dua pertimbangan dikeluarkannya Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif, yaitu:

- a. Kepolisian Negara Republik Indonesia perlu mewujudkan penyelesaian tindak pidana dengan mengedepankan keadilan restoratif yang menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan keseimbangan perlindungan dan kepentingan korban dan pelaku tindak pidana yang tidak berorientasi pada pemidanaan merupakan suatu kebutuhan hukum masyarakat.
- b. Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menjawab perkembangan kebutuhan hukum masyarakat yang memenuhi rasa keadilan semua pihak diberikan kewenangan sesuai Pasal 16 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia perlu merumuskan konsep baru dalam penegakan hukum pidana yang mengakomodir norma-norma dan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat sebagai solusi sekaligus memberikan kepastian hukum terutama kemanfaatan dan rasa keadilan masyarakat.

Substansi dari Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif, secara garis besar mengatur penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif terhadap penyelesaian tindak pidana ringan, penghentian penyelidikan maupun penghentian penyidikan.

Penguatan regulasi melalui Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif, secara normatif belum mampu menutup kelemahan substansi regulasi kewenangan diskresi kepolisian sebagai

kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat mengingat kedudukannya yang jauh di bawah undang-undang sehingga tidak memiliki kekuatan mengikat mengubah ketentuan undang-undang yang ada yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia khususnya Pasal 18.

B. Kelemahan Struktur Hukum pada Pelaksanaan Regulasi Kewenangan Diskresi Kepolisian Sebagai Kebijakan Dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat

Struktur hukum menurut teori sistem hukum Lawrence M Friedman adalah komponen struktural atau organ yang bergerak di dalam suatu mekanisme, baik dalam membuat peraturan, maupun dalam menerapkan atau melaksanakan peraturan.¹⁸⁵ Berdasarkan pendapat Lawrence M Friedman tersebut, maka organ yang termasuk dalam struktur hukum dalam sistem hukum pidana, yaitu DPR bersama dengan Presiden selaku pembuat undang-undang, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Agung Republik Indonesia, selaku pelaksana undang-undang, korps advokat selaku penasehat hukum, lembaga peradilan selaku penegak keadilan.

Sistem peradilan pidana merupakan salah satu struktur hukum dalam sistem hukum nasional yang berlaku di Indonesia. Sistem peradilan pidana di sini mengandung makna seperangkat elemen yang secara terpadu bekerja untuk mencapai suatu tujuan, maupun sebagai *abstract system* dalam arti gagasan-

¹⁸⁵Lawrence M Friedman, 2009,*Loc..cit.*

gagasan yang merupakan susunan yang teratur yang satu sama lain berada dalam ketergantungan. Terdapat tiga bentuk pendekatan dalam sistem peradilan pidana, yaitu:¹⁸⁶

1. Pendekatan Normatif

Pendekatan normatif memandang keempat aparatur penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan) sebagai institusi pelaksana peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga keempat aparatur tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penegakan hukum semata-mata.

2. Pendekatan administratif

Pendekatan administratif memandang keempat aparatur penegak hukum sebagai suatu organisasi manajemen yang memiliki mekanisme kerja, baik hubungan yang bersifat horizontal maupun yang bersifat vertikal sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku dalam organisasi tersebut. Sistem yang dipergunakan adalah sistem administrasi

3. Pendekatan sosial

Pendekatan administratif memandang keempat aparatur penegak hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem sosial, sehingga masyarakat secara keseluruhan ikut bertanggung jawab atas keberhasilan atau ketidak berhasilan dari keempat aparatur penegak hukum tersebut

¹⁸⁶Romli Atmasasmita. 2006, *Sistem Peradilan Pidana*. Bandung: Binacipta. Bandung. halaman 6

dalam melaksanakan tugasnya. Sistem yang dipergunakan adalah sistem sosial.¹⁸⁷

Sistem peradilan pidana dalam praktik penegakan hukum di Indonesia, memiliki beberapa komponen yang terdiri dari lembaga kepolisian, lembaga kejaksaan, lembaga penasehat hukum¹⁸⁸, lembaga peradilan dan lembaga pemasyarakatan. Komponen-komponen tersebut diharapkan bisa bekerja sama membentuk suatu *Integrated Criminal Justice System* (ICJS). *Integrated Criminal Justice System* adalah sinkronisasi atau keserempakan dan keselarasan yang dapat dibedakan dalam:¹⁸⁹

1. Sinkronisasi struktural, yaitu keserempakan dan keselarasan dalam kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum.
2. Sinkronisasi substansial, yaitu keserempakan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horizontal dalam kaitannya dengan hukum positif.
3. Sinkronisasi kultural, yaitu keserempakan dan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana

Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai salah satu struktur dalam Sistem peradilan pidana merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta

¹⁸⁷*Ibid*

¹⁸⁸KUHAP menempatkan Advokat sebagai Pensehat Hukum dalam Sistem Peradilan Pidana, demikian pula dalam Undang-Undang Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2003 tentang Advokat menegaskan status Advokat sebagai salah satu penegak hukum.

¹⁸⁹Romli Atmasasmita. *Op.cit.* halaman 7

memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas di lapangan, tidak jarang dihadapkan pada situasi, kondisi atau permasalahan yang mendesak, sehingga terpaksa melaksanakan penggunaan kekuatan dalam tindakan kepolisian. Pelaksanaan penggunaan kekuatan dalam tindakan kepolisian, secara normatif harus dilakukan dengan cara yang tidak bertentangan dengan aturan hukum, selaras dengan kewajiban hukum dan tetap menghormati/menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia.

Penggunaan kekuatan dalam tindakan kepolisian, pada satu sisi merupakan hak dan wewenang anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, namun di sisi lain berisiko melanggar hak asasi manusia yang menyebabkan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang bersangkutan berhadapan dengan hukum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (1) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan Dalam Tindakan Kepolisian ditegaskan bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menggunakan kekuatan dalam pelaksanaan tindakan kepolisian sesuai dengan prosedur yang berlaku berhak mendapatkan perlindungan dan bantuan hukum oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian perlindungan dan bantuan hukum ini wajib diberikan oleh institusi perlindungan dan bantuan hukum. Hal ini ditegaskan dalam ketentuan Pasal 12 ayat (2) Peraturan Kepala

Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan Dalam Tindakan Kepolisian yang menyatakan bahwa hak anggota Polri tersebut wajib diberikan oleh institusi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Tindakan diskresi kepolisian oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, sungguh memberikan beban tanggung jawab kepada yang bersangkutan. Hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 13 ayat (1) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan Dalam Tindakan Kepolisian yang menegaskan bahwa setiap individu anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib bertanggung jawab terhadap pelaksanaan penggunaan kekuatan dalam tindakan kepolisian yang dilakukannya.

Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia menurut ketentuan Pasal 13 ayat (2) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan Dalam Tindakan Kepolisian dibenarkan untuk tidak melaksanakan perintah atasan/pimpinan dalam hal pelaksanaan penggunaan kekuatan dalam tindakan kepolisian, apabila perintah atasan/pimpinan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Penolakan pelaksanaan perintah atasan/pimpinan untuk menggunakan kekuatan dalam tindakan kepolisian, harus dapat dipertanggungjawabkan dengan alasan yang masuk akal.

Atasan/pimpinan yang memberi perintah kepada anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk melaksanakan penggunaan kekuatan dalam

tindakan kepolisian, harus turut bertanggung jawab atas resiko/akibat yang terjadi sepanjang tindakan anggota tersebut tidak menyimpang dari perintah atau arahan yang diberikan.

Pertanggungjawaban atas resiko yang terjadi akibat keputusan yang diambil oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia ditentukan berdasarkan hasil penyelidikan/penyidikan terhadap peristiwa yang terjadi oleh Tim Investigasi. Tim Investigasi dibentuk sesuai ketentuan yang berlaku.

Berkaitan dengan pengawasan dan pengendalian diskresi kepolisian, Pasal 14 ayat (1) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian menegaskan, bahwa setiap pimpinan sebelum menugaskan anggota yang diperkirakan akan menggunakan kekuatan dalam tindakan kepolisian wajib memberikan arahan kepada anggota yang ditugaskan mengenai penggunaan kekuatan. Arahan yang telah diberikan oleh atasan/pimpinan kepada anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib diperhatikan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 14 ayat (2) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian yang menyatakan bahwa setiap anggota yang menggunakan kekuatan dalam tindakan kepolisian wajib memperhatikan arahan pimpinan dan menjadikannya sebagai pertimbangan dalam menerapkan diskresi kepolisian.

Setiap pelaksanaan tindakan kepolisian yang menggunakan kekuatan, anggota Polri yang melaksanakan penggunaan kekuatan wajib secara

segera melaporkan pelaksanaannya kepada atasan langsung secara tertulis dalam bentuk formulir penggunaan kekuatan. Laporan memuat:

1. Tanggal dan tempat kejadian
2. Uraian singkat peristiwa tindakan pelaku kejahatan atau tersangka, sehingga memerlukan tindakan kepolisian
3. Alasan/pertimbangan penggunaan kekuatan
4. Evaluasi hasil penggunaan kekuatan
5. Akibat dan permasalahan yang ditimbulkan oleh penggunaan kekuatan tersebut.

Informasi yang dimuat dalam laporan sebagaimana tersebut di atas, digunakan untuk:

1. Bahan laporan penggunaan kekuatan
2. Mengetahui tahapan penggunaan kekuatan yang telah digunakan
3. Mengetahui hal-hal yang terkait dengan keselamatan anggota Polri dan/atau masyarakat
4. Bahan analisa dan evaluasi dalam rangka pengembangan dan peningkatan kemampuan professional anggota Polri secara berkesinambungan
5. Bahan pertanggungjawaban hukum penerapan penggunaan kekuatan
6. Bahan pembelaan hukum dalam hal terjadi gugatan pidana/perdata terkait penggunaan kekuatan yang dilakukan oleh anggota Polri yang bersangkutan.

Pelaksanaan diskresi kepolisian dalam struktur hukum, sesungguhnya merupakan pelaksanaan fungsi kepolisian. Ditegaskan dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian

Negara Republik Indonesia bahwa fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya dalam Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ditegaskan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib, dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Diskresi kepolisian secara khusus diberikan berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa “untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri”. Tindakan menurut penilaiannya sendiri merupakan suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta resiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum.

Pelaksanaan diskresi kepolisian sebagaimana diatur dalam dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, menurut ketentuan ayat duanya hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan

peraturan perundang-undangan serta kode etik profesi Kepolisian Negara Indonesia”.

Pasal 15 Ayat 2 huruf k Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menegaskan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya berwenang: melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian dan juga di dalam ketentuan Pasal 16 Ayat (1) huruf l Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ditegaskan bahwa dalam rangka menyelenggarakan tugas dibidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk: mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab. Tindakan lain di sini adalah tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat sebagai berikut:

1. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
2. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
3. Harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
4. Pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan
5. Menghormati HAM.

Pasal 7 ayat (1) sub j KUHAP juga menegaskan wewenang penyidik yang karena kewajibannya dapat melakukan tindakan apa saja menurut hukum yang bertanggung jawab. Tindakan lain penyidik ini dibatasi dengan syarat:¹⁹⁰

1. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
2. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan dilakukannya tindakan jabatan;
3. Tindakan itu harus patut dan masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
4. Atas pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan memaksa;
5. Menghormati Hak Asasi Manusia

Pelaksanaan diskresi kepolisian di lapangan tidak dapat dilepaskan adanya kondisi dinamis masyarakat. Aktivitas masyarakat yang begitu beragam (pluralis) diirngi dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi mempengaruhi kehidupan masyarakat. Pada posisi demikian, hukum yang diwakili oleh peraturan perundang-undangan selalu tertinggal ketinggalan satu langkah dari kehidupan masyarakat yang dinamis. Perubahan paradigma dalam masyarakat modern juga memaksa hukum mengikuti perubahan paradigma tersebut dengan tujuan hukum tetap memiliki kemampun untuk mengatur masyarakat dan mewujudkan ketertiban masyarakat.

Struktur hukum dalam sistem peradilan pidana menempatkan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai penegak hukum garda depan.

¹⁹⁰Syarat ini dterangkan dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) huruf a sub 4 dan Pasal 7 ayat (1) sub j KUHAP

Kepolisian Negara Republik Indonesia diharapkan mampu mewujudkan cita hukum nasional yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas tanpa komplain, sehingga selalu mengedepankan aturan tertulis berupa peraturan perundang-undangan, sementara aturan dan undang-undang memiliki sifat yang statis berbanding terbalik dengan kehidupan manusia yang selalu dinamis, sehingga beberapa hal Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak berdaya dengan keadaan dan perkembangan masyarakat.¹⁹¹

Langkah progresif perlu dilakukan oleh kepolisian Republik Indonesia karena organisasi penegak hukum harus hidup ditengah-tengah masyarakat sambil melayaninya. Tujuan itu pun kemudian berfungsi untuk menuntut organisasi sehingga selamat tanpa komplain dalam menjalankan tugasnya. Proses penyesuaian demikian menimbulkan gejala yang disebut sebagai *goal substitution* dan *goal displacement*.¹⁹²

Kondisi demikian menjadikan keberadaan Kepolisian Negara Republik Indonesia sangat strategis, namun juga dilematis. Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam pelaksanaan tugasnya dibekali seperangkat aturan atau undang-undang yang harus ditegakkan karena kedudukannya sebagai penegak hukum dalam negara *rule of law*, sementara pada sisi lain harus memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat dan perlindungan, pengayoman dan pelayanan pada masyarakat. Hal ini tampak dari tugas pokok yang harus diemban Kepolisian

¹⁹¹William Chamblis dan Robert B Seidman dalam Suteki, Pengukuhan Doktor, *Low Order and Power, Op. cit* , halaman 266-268

¹⁹²*Ibid*, halaman 268

Negara Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 13 Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menegaskan bahwa Tugas Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah *pertama* memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat *kedua* menegakkan hukum dan *ketiga* memberi perlindungan, pengayoman dan pelayanan pada masyarakat.

Diterimanya ide *law and order* dalam pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia memunculkan komplikasi-komplikasi akibat dari pelaksanaan tugas oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia,¹⁹³ sehingga terus melakukan kajian demi kajian hingga pada titik kesimpulan harus ada terobosan hukum yang hidup, ada, berkembang bisa diterima dan di patuhi oleh masyarakat, sebagaimana hukum ideal.

Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka melaksanakan tugas pokoknya yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum dan pemberian perlindungan, pengayoman dan pelayanan pada masyarakat telah melakukan terobosan struktural dengan membentuk Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM). Dasar pembentukan FKPM sendiri adalah Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat.

Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) dibentuk dengan tujuan untuk melibatkan masyarakat secara aktif ikut dalam pelaksanaan tugas-tugas kepolisian di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat,

¹⁹³ Skolnick “ *Justice Whithout Trial.* “

sehingga meminimalkan tugas kepolisian di bidang penegakan hukum. Hal ini berarti bahwa keberadaan FKPM adalah untuk melakukan suatu upaya penyelesaian hukum antar anggota masyarakat tanpa harus sampai ke proses pengadilan. Proses penyelesaian hukum antar anggota masyarakat melalui FKPM dilaksanakan dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat dengan melibatkan unsur pihak-unsur pihak yang bersengketa, tokoh masyarakat, pamong lingkungan dan bhayangkara pembina keamanan dan ketertiban masyarakat.

Keberadaan FKPM di tengah masyarakat dalam praktek di lapangan memberikan manfaat yang cukup besar dalam upaya penyelesaian hukum secara musyawarah mufakat, namun secara normatif kedudukannya lemah. Keberadaan FKPM yang hanya dibentuk berdasarkan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat tidak memiliki kekuatan (power) untuk menjadi dasar atau alasan dalam penyelesaian perkara pidana berdasarkan KUHAP. Hukum acara Pidana yang berlaku saat ini tidak mengenal penyelesaian perkara pidana melalui lembaga FKPM, meskipun kepolisian memiliki diskresi dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Sekali perkara sudah masuk dalam sistem registrasi, maka menjadi kewajiban anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menjalankan tugas penyelidikan dan penyidikan sesuai KUHAP, sehingga jika ada perkara yang dihentikan pemeriksaannya harus berdasarkan ketentuan KUHAP.

Pada kondisi demikian maka dapat dikatakan bahwa dalam melaksanakan kebijakan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat, masih terdapat kelemahan struktur hukum. Kelemahan struktur hukum ditunjukkan dengan belum diakuinya FKPM sebagai salah satu lembaga penyelesaian hukum yang berorientasi pada mediasi penal dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, sehingga kesepakatan yang telah di rumuskan dalam Surat kesepakatan bersama (SKB) pada tingkat FKPM masih bisa diingkari apabila korban ternyata berubah pikiran dan tetap menginginkan penyelesaian melalui jalur formil sesuai hukum acara pidana.

Proses penyelesaian hukum di antara anggota masyarakat melalui FKPM merupakan salah satu upaya Kepolisian Negara Republik Indonesia menjalankan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia khususnya Pasal 18 ayat (1) mengenai diskresi kepolisian.

Berdasarkan kajian dari hukum yang berlaku, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa diskresi kepolisian merupakan wewenang pihak kepolisian dalam menentukan proses hukum dan kelanjutan proses serta tindakan penyelesaian hukum yang ada. Kenyataana dilapangan menunjukkan bahwa masih terdapat kelemahan struktural dalam pelaksanaan diskresi kepolisian melalui FKPM, disebabkan belum ada peraturan perundang-undangan yang memberikan atribusi bagi lembaga FKPM dalam sistem peradilan pidana.

C. Kelemahan Budaya Hukum pada Pelaksanaan Regulasi Kewenangan Diskresi Kepolisian Sebagai Kebijakan Dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat

Budaya hukum merupakan salah satu unsur dalam sistem hukum berdasarkan teori sistem hukumnya Lawrence M Friedman. Budaya hukum menurut Lawrence M Friedman adalah nilai, pemikiran, serta harapan atas kaidah atau norma dalam kehidupan sosial masyarakat.¹⁹⁴ Budaya hukum memiliki keterkaitan satu sama lain dengan substansi hukum dan struktur hukum yang terharmonisasi dalam proses pencapaian tujuan hukum itu sendiri. Penguatan budaya hukum tidak terlepas dari norma-norma atau nilai-nilai dasar yang disepakati bersama sebagai bangsa dan negara yakni Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Praktik kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat, menunjukkan bahwa secara mendasar (*grounded dogmatic*) dimensi kultur semestinya mendahului dimensi lainnya, karena dalam dimensi budaya itu tersimpan seperangkat nilai (*value system*). Sistem nilai ini menjadi dasar perumusan kebijakan (*policy*) dan kemudian disusul dengan pembuatan hukum (*law making*) sebagai rambu-rambu yuridis dan *code of conduct* dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, yang diharapkan akan mencerminkan nilai-nilai luhur yang dimiliki oleh bangsa yang bersangkutan. Menurut Friedman,

¹⁹⁴Lawrence M Friedman, 2009,*Loc..cit.*

dari ketiga unsur pembentuk sistem hukum, kultur hukumlah (*legal culture*) yang mendahului dua unsur lainnya.¹⁹⁵

Budaya hukum sangat dipengaruhi oleh hukum tidak tertulis yang hidup dan berkembang ditengah-tengah masyarakat. Budaya hukum dalam konteks hukum pidana, menempatkan penegak hukum seperti Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk melaksanakan tugas dengan memperhatikan nilai budaya yang berkembang di tengah-tengah masyarakat tersebut. Hal ini menjadikan tindakan kepolisian dalam pelaksanaan diskresi kepolisian tidak hanya mengacu pada peraturan perundang-undangan berlaku, namun juga mengacu pada hukum kebiasaan di masyarakat yang merupakan hukum tidak tertulis, serta pendapat para pakar hukum dan yurisprudensi.

Sistem hukum pidana di Indonesia mengisyaratkan bahwa pelaksanaan pidana formil pada hakikatnya terlepas dari kemauan orang-orang, sehingga meskipun ada persetujuan dari pihak yang dirugikan untuk menyelesaikan kasus hukum secara kekeluargaan, tidak menghentikan proses peminidanaannya. Hal ini berbeda dengan sistem hukum dalam perdata formil. Sistem hukum perdata formil membuka peluang untuk dilakukan penyelesaian secara damai melalui tahap mediasi sebelum pembacaan gugatan dalam sidang, sementara dalam sistem peradilan pidana tidak mengenal uaya medias dalam proses persidangannya.

Kepolisian Negara Republik Indonesia memahami betul hukum acara pidana, sehingga dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai penegak

¹⁹⁵Lubis, M. S., 2000. *Politik dan Hukum di Era Reformasi*. Bandung: Mandar Maju, halaman

hukum, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia harus menggunakan kemampuan profesi terutama keahlian di bidang teknis kepolisian. Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan tugas sebagai penegak hukum polisi senantiasa menghormati hukum dan hak asasi manusia serta tunduk pada kode etik profesi sebagai landasan moral.

Keberhasilan penyelenggaraan fungsi kepolisian dengan tanpa meninggalkan etika profesi sangat dipengaruhi oleh kinerja anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang direfleksikan dalam sikap dan perilaku pada saat menjalankan tugas dan wewenangnya. Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) menempatkan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai bagian dari komponen penegakan hukum pidana. Kepolisian Negara Republik Indonesia ditinjau dari perspektif kebijakan kriminal dan Sistem Peradilan Pidana (SPP) memiliki keterkaitan yang sangat erat dan tidak dapat dipisahkan, sebab pada hakikatnya sistem peradilan pidana merupakan bagian dari kebijakan kriminal. Sistem peradilan pidana merupakan sistem penegakan hukum pidana yang bertujuan untuk menanggulangi kejahatan yang merupakan tahap pelaksanaan dari kebijakan hukum pidana atau keijakan kriminal.

Upaya penanggulangan kejahatan ditempuh dengan pendekatan kebijakan dalam arti, ada keterpaduan (integralitas) antara politik kriminal dan politik sosial dan ada keterpaduan (integralitas) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan kebijakan penal dan dan kebijakan non penal. Hal ini berarti kebijakan kriminal yang merupakan bagian integral dari kebijakan sosial, tidak selalu menggunakan aturan-aturan normatif sebagaimana tertuang dalam rumusan peraturan perundang-undangan secara limitatif. Tugas-tugas atau pekerjaan penegakan hukum yang dilaksanakan oleh pelaku penegak hukum (dalam hal ini Kepolisian Negara Republik Indonesia) dalam rangka mencapai tujuan kebijakan sosial yaitu kesejahteraan sosial tidak seluruhnya mengacu atau tunduk pada suatu rumusan aturan yang ada.

Kondisi-kondisi tertentu yang dihadapi oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia bisa saja memaksa Kepolisian Negara Republik Indonesia mengambil tindakan lain menurut penilaiannya sendiri (diskresi) dalam menjalankan tugas terutama pada proses penegakan hukum pidana Kepolisian Negara Republik Indonesia terpaksa harus mengambil suatu kebijakan (diskresi) terhadap permasalahan yang dihadapi di lapangan yang pada awalnya tidak dapat diprediksi atau diduga hal tersebut bisa terjadi.

Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan tugas penyidikan diberi kewenangan yang bersifat personal, berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yaitu diatur dalam ketentuan Pasal 7 Ayat (1) butir j dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang

Kepolisian Negara Republik Indonesia khususnya Pasal 16 ayat (1) butir 1 dan Pasal 18. Kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, yaitu, "dapat mengambil tindakan lain", dengan "syarat-syarat tertentu", yang disebut dengan istilah diskresi kepolisian.

Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia secara ideal memiliki dasar moral keadilan dalam melaksanakan tugasnya Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku penyidik, wajib bertindak adil tanpa diskriminatif, sesuai asas *equality before the law*, yaitu semua orang diperlakukan sama di hadapan hukum. Penerapan asas *equality before the law* menjadi landasan moral dan etik bagi seorang anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam mengambil setiap tindakan hukum, termasuk di dalamnya melakukan diskresi kepolisian. Diskresi kepolisian adalah salah satu bukti adanya kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga kepolisian, sebagaimana dikemukakan oleh Samuel Walker bahwa satu hal yang dapat menjelaskan berkuasanya kepolisian atau lembaga lain dalam melaksanakan tugas, yaitu adanya diskresi atau wewenang yang diberikan oleh hukum untuk bertindak dalam situasi khusus sesuai dengan penilaian dan kata hati instansi atau petugas sendiri.

Pelaksanaan diskresi oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia seolah-olah terkesan melawan hukum, namun sesungguhnya merupakan salah satu cara yang diberikan oleh hukum kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk bertindak efisien dan efektif demi kepentingan umum yang lebih besar. Diskresi selalu melekat pada setiap jabatan dalam penyelenggaraan

pemerintahan yang dalam hukum administrasi negara dikenal dengan istilah *frees ermeisen*, yaitu tindakan pejabat yang dilakukan karena tidak ada atau belum ada aturan demi kepentingan umum di benarkan.

Diskresi merupakan bagian integral dari peran lembaga atau organisasi tersebut. Diskresi kepolisian seperti halnya diskresi lembaga lain, tetap memiliki batasan-batasan yang harus ditatai agar tidak menjadi perbuatan sewenang-wenang mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan (*detournemen de povoir*).

Diskresi Kepolisian yang merupakan suatu kebebasan dalam mengambil keputusan, namun bukan merupakan hal yang sewenang-wenang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Diskresi kepolisian dalam berdasarkan pada prinsip *restorative justice*. Para penegak hukum dalam hal ini Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dituntut untuk melaksanakan diskresi dengan bijaksana sebagai bentuk keharusannya bertindak. Otoritas kewenangan berdasarkan aturan-aturan resmi, dapat dipakai sebagai dasar untuk menempuh cara yang bijaksana dalam menghampiri kenyataan tugasnya berdasarkan pendekatan moral *restorative justice* daripada ketentuan-ketentuan formal.

Tindakan yang diambil oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang didasarkan pada prinsip moral dan prinsip kelembagaan, sebagai berikut:¹⁹⁶

¹⁹⁶Wawancara dengan AKBP Maulud, S.Ag., Kasat Bimas Polrestabes Semarang, tanggal 16 Maret 2020

1. Prinsip moral, bahwa konsepsi moral akan memberikan kelonggaran kepada seseorang, sekalipun ia sudah melakukan kejahatan.
2. Prinsip kelembagaan, bahwa tujuan institusional dari polisi akan lebih terjamin apabila hukum itu tidak dijalankan dengan kaku sehingga menimbulkan rasa tidak suka di kalangan warga negara biasa yang patuh pada hukum. Mengingat kekuasaan diskresi yang menjadi wewenang polisi itu sangat luas, maka diperlukan persyaratan-persyaratan yang harus dimiliki oleh petugas, terutama di dalam menilai suatu perkara. Hal ini diperlukan guna menghindari penyalahgunaan kekuasaan mengingat diskresi oleh polisi didasarkan atas kemampuan atau pertimbangan subyektif pada diri polisi sendiri. Sebagai contoh di dalam melaksanakan KUHAP polisi sebelum mengadakan penyidikan didahului dengan kegiatan penyelidikan. Sesungguhnya fungsi penyelidikan ini merupakan alat penyaring atau filter terhadap peristiwa-peristiwa yang terjadi apakah dapat dilakukan penyidikan atau tidak. Untuk mencegah tindakan sewenang-wenang atau arogansi petugas yang didasarkan atas kemampuan atau pertimbangan subyektif.

Tindakan diskresi oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia, menurut Satjipto Raharjo dibatasi oleh:¹⁹⁷

1. Asas keperluan, bahwa tindakan itu harus benar-benar diperlukan. Tindakan yang diambil benar-benar untuk kepentingan tugas kepolisian.

¹⁹⁷Satjipto Rahardjo, 2009, *Op.cit.*, halaman. 15

2. Asas tujuan, bahwa tindakan yang paling tepat untuk meniadakan suatu gangguan atau tidak terjadinya kekhawatiran terhadap akibat yang lebih besar.
3. Asas keseimbangan, bahwa dalam mengambil tindakan harus diperhitungkan keseimbangan antara sifat tindakan atau sasaran yang digunakan dengan besar kecilnya gangguan atau berat ringannya suatu obyek yang harus ditindak.

Langkah kebijaksanaan yang diambil Kepolisian Negara Republik Indonesia itu biasanya sudah banyak dimengerti oleh komponen-komponen fungsi di dalam sistem peradilan pidana, terutama oleh jaksa. Menurut M. Faal, langkah kebijaksanaan yang diambil biasanya didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:¹⁹⁸

1. Penggunaan hukum adat setempat dirasa lebih efektif dibanding dengan hukum positif yang berlaku.
2. Hukum setempat lebih dapat dirasakan oleh para pihak antara pelaku, korban dan masyarakat.
3. Kebijakan yang ditempuh lebih banyak manfaat dari pada semata-mata menggunakan hukum positif yang ada.
4. Atas kehendak mereka sendiri.
5. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum Adanya diskresi kepolisian akan mempermudah polisi di dalam menjalankan tugasnya, terutama pada

¹⁹⁸ M. Faal, 2001, *Op.cit*, halaman 65

saat penyidikan di dalam menghadapi perkara pidana yang dinilai kurang efisien jika dilanjutkan ke proses selanjutnya.

Penerapan hukum seringkali gagal dalam menyelesaikan permasalahan yang pada akhirnya menimbulkan permasalahan baru, untuk itu perlunya diskresi polisi diterapkan dengan melihat kondisi yang mungkin timbul. Dari aspek kode etik kepolisian dimana Kewenangan dalam penerapan diskresi ini didasarkan pada pertimbangan keperluannya untuk tugas kewajiban (*Flichtmassiges Ermessen*).

Substansi Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan konsep kewenangan kepolisian yang baru diperkenalkan walaupun dalam kenyataan sehari-hari selalu digunakan. Pemahaman tentang “diskresi kepolisian” dalam Pasal 18 ayat (1) tersebut harus dikaitkan juga dengan konsekuensi pembinaan profesi yang diatur dalam Pasal 31, 32, dan 33 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sehingga terlihat adanya jaminan bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia akan mampu mengambil tindakan secara tepat dan professional berdasarkan penilaiannya sendiri dalam rangka pelaksanaan tugasnya.

Rumusan dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan rambu-rambu bagi pelaksanaan “diskresi” sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu selain asas keperluan, tindakan diskresi tetap harus sesuai

dan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Landasan diperlukannya diskresi kepolisian dalam pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia, menurut Soerjono Soekanto dimungkinkan karena:¹⁹⁹

1. Tidak ada peraturan perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia.
2. Adanya kelambatan-kelambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan didalam masyarakat, sehingga menimbulkan ketidakpastian.
3. Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagai mana yang dikehendaki oleh pembentukan Undang-Undang.

Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam sistem peradilan pidana menempatkannya dalam jajaran paling depan, sehingga Kepolisian Negara Republik Indonesia dituntut untuk bisa menyeleksi atau memilah-milah perkara mana yang pantas untuk diajukan ke pengadilan atau tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan. Tanpa adanya penyeleksian saat penyidikan maka akan terjadi penumpukan perkara yang nantinya tidak efisien bagi semua pihak. Pengambilan keputusan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia menjadi hal yang penting adanya, namun demikian risiko kesalahan tentu membayangi anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melakukan diskresi kepolisian.

¹⁹⁹ Soerjono Soekanto

Dalam hal terjadi kesalahan yang dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, maka sistem pertanggungjawaban atas kesalahan ataupun kelalaian adalah sebagai berikut:²⁰⁰

1. Pelanggaran dari norma hukum pidana harus dipertanggungjawabkan menurut hukum pidana;
2. Apabila ia merugikan orang lain dalam melaksanakan tugas atau perintah jabatan yang sah, maka negaralah yang bertanggung jawab, sehingga setiap orang yang dirugikan dapat menuntut ganti rugi dari negara berdasarkan suatu “*inrechtmatige overheidsdaad*” melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Penyelesaian masalah pidana dengan pendekatan mediasi (*mediation, mediation penale, mediation in criminal matters, victim-offender mediation*) merupakan bagian dari sistem peradilan pidana modern. Penyelesaian masalah melalui mediasi sebelumnya hanya dikenal dalam lingkup hukum perdata, namun dalam perkembangannya sering digunakan di beberapa negara untuk menyelesaikan perkara-perkara pidana. Mediasi penal merupakan bentuk perwujudan dari konsep *restorative justice*, yang hendak memulihkan hak-hak korban. Penyelesaian kasus pidana melalui mediasi penal dilakukan tanpa melalui proses peradilan pidana formal/tradisional.

Penanganan kasus pidana melalui mediasi penal, sesungguhnya hampir sama dengan penggunaan diskresi (*discretion*) yang dimiliki oleh lembaga sistem peradilan pidana Indonesia, seperti kepolisian dan kejaksaan untuk

²⁰⁰ Wawancara dengan AKBP Maulud, S.Ag., Kasat Bimas Polrestabes Semarang, tanggal 16 Maret 2020

menyaring kasus-kasus yang masuk untuk tidak meneruskan sebagian kasus tertentu melalui proses peradilan pidana. Perbedaan antara Diskresi dan mediasi penal terdapat pada esensinya, yaitu dalam mediasi penal lebih mengedepankan kepentingan pelaku tindak pidana dan sekaligus kepentingan korban, sehingga tercapai *win-win solution* yang menguntungkan pelaku tindak pidana dan korbannya. Korban dipertemukan secara langsung dengan pelaku tindak pidana dan dapat mengemukakan tuntutananya sehingga dihasilkan perdamaian para pihak. Penyelesaian perkara pidana melalui mediasi penal merupakan satu rangkaian dalam sistem peradilan pidana, sehingga keberadaannya diatur dalam perundang-undangan yang berlaku di negara setempat. Diskresi kepolisian yang dilakukan dalam proses penanganan perkara pidana tidak memiliki aturan hukum atau batasan hukum yang jelas, sehingga dalam prakteknya seringkali menyimpang dari ketentuan atau prinsip dari diskresi itu sendiri. Diskresi kepolisian bersifat individual, artinya pelaksanaan diskresi dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia di lapangan yang menangani perkara pidana. Diskresi kepolisian yang diambil oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia hanya didasarkan pada pengetahuan dan pemahaman yang dimiliki dan dianggap benar.

Pelaksanaan hukum secara selektif merupakan bentuk diskresi birokrasi, dengan cara pengambil kebijaksanaan kepolisian menentukan prioritas organisasi kepada para anggota di lapangan. Ditinjau dari segi hukum pidana formal, tindakan Polisi untuk mengesampingkan perkara pidana tidak

bisa dibenarkan begitu saja karena sifat hukum pidana yang tak kenal kompromi, sementara alasan-alasan sosiologis yang biasa digunakan dalam praktek, bersifat subjektif dan sangat situasional sehingga memerlukan landasan hukum yang tegas agar terdapat kepastian hukum baik bagi penyidik maupun bagi masyarakat. Tindakan mengesampingkan perkara yang dilakukan, memiliki dasar pertimbangan yang berbeda-beda antara perkara yang satu dengan yang lain, antara wilayah yang satu dengan wilayah yang lain. Tindakan mengesampingkan penanganan perkara, pada tahap operasional kepolisian dapat terjadi karena adanya keaburan pemahaman hukum yang berkaitan dengan kewenangan diskresi, kebijaksanaan-kebijaksanaan dari para pejabat dalam birokrasi, yang mendukung atau merestui tindakan diskresi dijadikan sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan operasionalnya dan untuk keuntungan pribadi atau kelompok tertentu.²⁰¹ Sebab lainnya adalah kurang baiknya sistem kontrol (*pseudo control*), serta keengganan masyarakat yang berperkara untuk menyelesaikan perkaranya dengan jalur hukum.²⁰²

Diskresi kepolisian dapat juga dilakukan oleh institusi kepolisian bukan oleh individu kepolisian. Salah satu contoh adalah tindakan untuk mengesampingkan perkara, untuk menahan atau tidak melakukan penahanan terhadap tersangka/pelaku pelanggaran hukum atau menghentikan proses

²⁰¹Tidak dapat dipungkiri, penyelesaian perkara pidana melalui diskresi kepolisian rawan penyimpangan terutama jika korban menuntut ganti kerugian yang cukup besar, sementara pelaku juga tidak ingin menjalani proses hukum, pada posisi ini dapat terjadi jual beli kesepakatan yang melibatkan oknum kepolisian

²⁰²Sebagian masyarakat ada yang berpendapat bahwa untuk menyelesaikan perkara pidana yang dialaminya melalui jalur hukum butuh waktu dan biaya, sementara posisi korban saat ini dalam kondisi susah dan menderita, sehingga jika harus menempuh jalur hukum justru akan menyulitkan dan menyusahakan mereka.

penyidikan, bukan merupakan diskresi individual petugas kepolisian. Tindakan tersebut merupakan tindakan diskresi birokrasi karena dalam pengambilan keputusan diskresi berdasarkan atau berpedoman pada kebijaksanaan–kebijaksanaan pimpinan dalam organisasi dan hal tersebut telah dijadikan kesepakatan di antara mereka. Lahirnya diskresi birokrasi kepolisian ini karena.²⁰³

1. Undang-undang ditulis dalam bahasa yang terlalu umum untuk bisa dijadikan petunjuk pelaksanaan sampai detail bagi petugas di lapangan,
2. Hukum adalah sebagai alat untuk mewujudkan keadilan dan menjaga ketertiban dan tindakan hukum bukanlah satu-satunya jalan untuk mencapai hal tersebut.
3. Pertimbangan sumber daya dan kemampuan dari petugas kepolisian.

James Q Wilson mengemukakan ada empat tipe situasi tindakan diskresi yang mungkin dilaksanakan, yaitu.²⁰⁴

1. *Police-invoked law enforcement*, petugas cukup luas alasannya untuk melakukan tindakan diskresi, tetapi kemungkinannya dimodifikasi oleh kebijaksanaan pimpinannya;
2. *Citizen-invoked law enforcement*, diskresi sangat kecil kemungkinan dilaksanakan, karena inisiatornya adalah masyarakat;

²⁰³ wawancara

²⁰⁴James Q Wilson, *Varieties of Police Behavior*, New York, Harvard University Press, 1972, sebagaimana dalam, M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1991., hlm. 65.

3. *Police-invoked order maintenance*, diskresi dan pengendalian pimpinan seimbang (intermediate), apakah pimpinannya akan memerintahkan *take it easy* atau *more vigorous*;
4. *Citizen-invoked order maintenance*, pelaksanaan diskresi perlu dilakukan walau umumnya kurang disetujui oleh atasannya.

Kenyataan menunjukkan bahwa hukum memang tidak bisa secara kaku untuk diberlakukan kepada siapa pun dan dalam kondisi apapun seperti yang tercantum dalam bunyi perundang-undangan. Pandangan yang sempit didalam hukum pidana bukan saja tidak sesuai dengan tujuan hukum pidana, tetapi akan membawa akibat kehidupan masyarakat menjadi berat, susah dan tidak menyenangkan. Hal ini dikarenakan segala gerak aktivitas masyarakat diatur atau dikenakan sanksi oleh peraturan. Jalan keluar untuk mengatasi kekuatan-kekuatan itu oleh hukum adalah diserahkan kepada petugas penegak hukum itu sendiri untuk menguji setiap perkara yang masuk di dalam proses, untuk selanjutnya diadakan penyaringan-penyaringan yang dalam hal ini disebut dengan diskresi.

KUHAP sebenarnya telah mengatur kepentingan korban untuk memperoleh ganti kerugian kepada pelaku melalui keputusan hakim yang berupa pidana bersyarat, yaitu mengganti kerugian kepada korban dijadikan sebagai syarat khususnya. Praktek di persidangan, pemberian ganti kerugian kepada korban sebagai syarat khusus dari pidana bersyarat, seringkali tidak diterapkan, oleh karena hukum acara pidana mewajibkan jaksa untuk melakukan penuntutan terhadap perkara yang telah terdapat cukup bukti.

Jaksa diperluas pengertiannya termasuk kewajiban polisi dan aparat penegak hukum yang lain untuk melakukan penyidikan dan tindakan hukum lain dalam kerangka sistem/proses peradilan pidana. Langkah tindakan hukum lain merupakan diskresi polisi, yang diartikan M. Faal sebagai kebijaksanaan berdasarkan kekuasaannya (*power*) untuk melakukan suatu tindakan atas dasar pertimbangan dan keyakinan dirinya.²⁰⁵

Pada saat melaksanakan diskresi, polisi dihadapkan pada dilema untuk menggunakan pertimbangan hukum ataukah pertimbangan moral. Diskresi kepolisian seringkali cenderung mengedepankan pertimbangan moral demi kepentingan yang lebih luas dari pada sekedar penegakan hukum dalam arti sempit. Pemaknaan “berdasarkan hukum” dikaitkan dengan fungsi kepolisian yang diatur pada Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 2 tersebut merumuskan fungsi kepolisian tidak hanya sebagai penegak hukum saja, tetapi juga melaksanakan fungsi sebagai fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Pertimbangan yang cenderung pada pertimbangan moral dari pada pertimbangan hukum, merupakan implementasi fungsi-fungsi kepolisian selain sebagai fungsi penegak hukum.

Esensi dari diskresi kepolisian dalam penanganan perkara pidana adalah musyawarah mencari jalan penyelesaian (*solution*) yang bersifat persuasif dan

²⁰⁵M Faal, 2001, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Polisi)*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, halaman 15-16.

sukarela, bukan menindak pelaku. Model diskresi yang demikian ini mengutamakan aspek “demokratisasi”, karena antara pelaku dan korban diajak musyawarah serta mengkompromikan. Model diskresi yang demikian juga memiliki kelemahan, jika ketaatan terhadap prosedur dan formalitas peraturan undang-undang masih rendah, sehingga sering disalahgunakan. Asumsi hipotesis menyatakan bahwa semakin kendur/rendah ketaatan terhadap prosedur/formalitas dan stimulasi atau daya “tawar” semakin tinggi, maka semakin rendah pula “kontrol” atau “pengawasan” terhadap proses hukum. Apabila hal tersebut terjadi, maka dapat timbul persekongkolan atau *collusion* yang berubah menjadi kejahatan tersendiri yaitu sebagai penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dipandang dari sudut negara, atau penyalahgunaan kepercayaan dilihat dari sisi korban (organisasi). Mekanisme kontrol yang kuat dan jelas dapat menghindarkan terjadinya persekongkolan tersebut.

Pelaksanaan Diskresi Kepolisian dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas-tugas kepolisian tidak dapat dipisahkan dari etika profesi kepolisian. Etika Profesi Kepolisian, merupakan hal yang sangat fundamental dan penting dan besar pengaruhnya terhadap baik-buruknya pelaksanaan Diskresi Kepolisian. Etika profesi kepolisian merupakan kristalisasi nilai-nilai yang dilandasi dan dijiwai oleh Pancasila serta mencerminkan jati diri setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam wujud komitmen moral yang meliputi pada pengabdian, kelembagaan dan kenegaraan, selanjutnya

disusun ke dalam Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Etika profesi kepolisian terdiri dari:²⁰⁶

1. Etika pengabdian/kepribadian, merupakan komitmen moral setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia terhadap profesinya sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, penegak hukum serta pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat.
2. Etika kelembagaan, merupakan komitmen moral setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia terhadap institusinya yang menjadi wadah pengabdian yang patut dijunjung tinggi sebagai ikatan lahir batin dari semua insan Bhayangkara dan segala martabat dan kehormatannya.
3. Etika kenegaraan, merupakan komitmen moral setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan institusinya untuk senantiasa bersikap netral, mandiri dan tidak terpengaruh oleh kepentingan politik, golongan dalam rangka menjaga tegaknya hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia mencakup norma perilaku dan moral yang dijadikan pedoman, sehingga menjadi pendorong semangat dan rambu nurani bagi setiap anggota untuk pemulihan profesi kepolisian agar dijalankan sesuai tuntutan dan harapan masyarakat. Jadi polisi harus benar-benar jadi pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat,

²⁰⁶ Wawancara dengan AKBP Maulud, S.Ag., Kasat Bimas Polrestabes Semarang, tanggal 16 Maret 2020

serta sebagai penegak hukum yang bersih agar tercipta *clean governance* dan *good governance*.

Tindakan seorang polisi dikatakan tidak sah, apabila ia melanggar suatu kewajiban jabatan yang dibebankan kepadanya. Pelanggaran ini mengklasifikasikan tindakan itu sebagai *rechtswidrig*, melawan hukum ialah apabila tindakan itu didorong oleh motif yang dihayati pertimbangan-pertimbangan di luar persoalan, atau motif ingin mencapai tujuan, atau apabila tindakan itu sewenang-wenang adalah setiap perbuatan hukum, atau bertentangan dengan kewajiban menurut hukum, melanggar kesusilaan, atau bertentangan dengan sikap hati-hati *zorgvuldigheid* yang diharapkan dalam hubungan kemasyarakatan terhadap pribadi atau benda orang lain.²⁰⁷

Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam pelaksanaan tugas khusus berkaitan dengan perlindungan hukum berupa diskresi yang dilaksanakan, tidak boleh dihukum bila ia melakukan perbuatan tersebut karena terpaksa oleh sesuatu kekuasaan yang tidak dapat dihindarkan atau terpaksa untuk mempertahankan diri atau karena menjalankan peraturan perundang-undangan, atau untuk menjalankan perintah jabatan yang diberikan oleh kuasa yang berhak akan itu. Hukum pidana materil telah mengatur keadaan tersebut sebagai daya paksa yang harus diartikan, baik paksaan bathin, maupun lahir, rohani maupun jasmani.

²⁰⁷ Wawancara dengan AKBP Maulud, S.Ag., Kasat Bimas Polrestabes Semarang, tanggal 16 Maret 2020

Suatu proses diskresi bila didasarkan pada pembelaan darurat yang melampaui batas, dalam bahasa Belanda disebut *Noodweer exces*, yaitu harus ada serangan yang sekonyong-konyong dilakukan atau mengancam pada ketika itu juga. Disini batas-batas keperluan itu dilampaui. Pelampauan batas-batas ini oleh Undang-Undang diperkenankan, asal saja disebabkan karena perasaan tergoncang hebat yang timbul akibat serangan itu. Tindakan tersebut adalah tindakan melanggar Pasal 49 ayat (2) KUHP, tidak dapat dihukum. Jadi Kelemahan Implementasi kewenangan diskresi kepolisian adalah:

1. Tidak ada peraturan perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya.
2. Adanya kelambatan-kelambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan masyarakat.
3. Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentukan undang-undang

Solusi dalam mengatasi kelemahan implementasi kewenangan diskresi kepolisian menurut penulis adalah:

1. Mempergunakan asas keperluan, bahwa tindakan itu harus benar-benar diperlukan. Tindakan yang diambil benar-benar untuk kepentingan tugas kepolisian.
2. Asas tujuan, bahwa tindakan yang paling tepat untuk meniadakan suatu gangguan atau tidak terjadinya suatu kekhawatiran terhadap akibat yang lebih besar .
3. Asas keseimbangan, bahwa dalam mengambil tindakan harus diperhitungkan keseimbangan antara sifat tindakan atau sasaran yang

digunakan dengan besar kecilnya gangguan atau berat ringannya suatu obyek yang harus ditindak.

Penerapan diskresi kepolisian yang tidak dapat dituntut di depan hukum adalah diskresi kepolisian yang memiliki dasar hukum untuk melakukan diskresi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Pasal 7 KUHAP, namun tentunya kewenangan ini dapat dilakukan dengan pertimbangan tertentu sebagai batasan-batasan. Kewenangan diskresi tidak tak terbatas (*unlimited*). Tindakan diskresi oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan demikian menurut pendapat penulis dibatasi oleh:

1. Asas keperluan, bahwa tindakan itu harus benar-benar diperlukan dan tindakan yang diambil benar-benar untuk kepentingan tugas kepolisian.
2. Asas tujuan, bahwa tindakan yang paling tepat untuk meniadakan suatu gangguan atau tidak terjadinya suatu kekhawatiran terhadap akibat yang lebih besar.
3. Asas keseimbangan, bahwa dalam mengambil tindakan harus diperhitungkan keseimbangan antara sifat tindakan atau sasaran yang digunakan dengan besar kecilnya gangguan atau berat ringannya suatu obyek yang harus ditindak.

Langkah kebijaksanaan yang diambil Kepolisian Negara Republik Indonesia sudah banyak dimengerti oleh komponen-komponen fungsi di dalam sistem peradilan pidana, terutama oleh jaksa. Langkah kebijaksanaan yang

diambil oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia itu menurut M. Faal biasanya dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut.²⁰⁸

1. Penggunaan hukum adat setempat dirasa lebih efektif dibanding dengan hukum positif yang berlaku.
2. Hukum setempat lebih dapat dirasakan oleh para pihak antara pelaku, korban dan masyarakat.
3. Kebijaksanaan yang ditempuh lebih banyak manfaat daripada semata-mata menggunakan hukum positif yang ada.
4. Atas kehendak mereka sendiri.
5. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

Kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia membentuk FKPM sebagai pelaksanaan pemolisian masyarakat mencoba mengubah budaya hukum masyarakat dari masyarakat yang kurang memiliki kesadaran hukum menuju masyarakat yang memiliki kesadaran hukum tinggi. Lembaga FKPM dianggap mampu secara efektif menyelesaikan kasus-kasus hukum di masyarakat karena didukung:²⁰⁹

1. Kedudukan para pihak (pelaku dan korban) yang saling kenal karena satu desa atau bertetangga dan masih saudara;
2. Kasus tersebut terjadi di lingkungan tempat tinggal para pihak sendiri (tetangga).

²⁰⁸ M Faal, 2001, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Polisi)*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, halaman 15-16

²⁰⁹ Wawancara dengan AKBP Maulud, S.Ag., Kasat Bimas Polrestabes Semarang, tanggal 16 Maret 2020

3. Kedua faktor tersebut diantaranya menjadi faktor yang menyebabkan kasus tersebut mudah dilaksanakan secara musyawarah, disamping faktor nilai kerugian yang pada umumnya bernilai kecil;
4. Adanya kesediaan pelaku meminta maaf;
5. Berjanji tidak mengulang perbuatannya;
6. Pelaku bersedia memberikan ganti kerugian (misalnya mengganti biaya pengobatan, biaya kerugian atau mengembalikan barang yang dicuri).

Upaya pemolisian masyarakat yang dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia masih mengalami hambatan di lapangan. Hambatan tersebut menyangkut budaya hukum masyarakat yang masih lemah. Pelaksanaan FKPM secara umum kurang mendapatkan dukungan dari masyarakat. Hal tersebut dapat terjadi karena masyarakat masih apriori terhadap kebijakan yang dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia tentang pemolisian masyarakat. Kurangnya dukungan masyarakat merupakan tantangan tersendiri bagi Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk terus menginisiasi terbentuknya FKPM di masyarakat.

Sosialisasi kepada masyarakat merupakan langkah tepat untuk memperkenalkan FKPM, oleh karena keberadaan FKPM bertujuan memberikan pengarah, pembinaan dan penyelesaian hukum maupun melakukan mediasi terhadap masyarakat yang berperkara. Lemahnya budaya hukum tidak menyurutkan upaya Kepolisian Negara Republik Indonesia terus mengembangkan konsep pemolisian masyarakat.

Di satu sisi FKPM telah mampu menyelesaikan berbagai kasus hukum yang terjadi di tengah masyarakat, namun di sisi lain FKPM masih memiliki keterbatasan-keterbatasan sebagaimana contoh yang terjadi di Kelurahan Muktiharjo Kecamatan Genuk Kota Semarang.²¹⁰ Berdasarkan analisis data aktivitas FKPM dalam penanganan perkara, ditemukan kasus yang tidak dapat diselesaikan melalui FKPM karena merupakan kasus pencurian, sebagai berikut:²¹¹

1. Pencurian sepeda motor yang melibatkan orang luar atau tidak diketahui identitas pelaku
2. Pencurian dengan membobol rumah korban).

Pada kasus yang terklasifikasikan sebagai tindak pidana berat seperti kecelakaan lalu lintas yang melibatkan korban meninggal dunia, terjadi pembunuhan, dan perampokan yang mengakibatkan korban menderita cukup berat tidak dapat diselesaikan melalui FKPM.

Temuan-temuan penelitian di atas menegaskan bahwa kendala utama aktivitas FKPM dalam menyelesaikan perkara, bukan permasalahan formalitas dasar hukum dan kelembagaannya. Skep Kapolri yang secara khusus mengatur tentang hal tersebut, dalam praktik banyak disimpangi sendiri oleh Pengurus FKPM dalam aktivitasnya menyelesaikan perkara. Berdasarkan aktivitas FKPM dalam menyelesaikan perkara, terletak pada penguatan FKPM dalam

210

211

menyelesaikan perkara yang berkeadilan sebagaimana amanat konstitusi dan Undang-undang Kekuasaan Kehakiman.

Diskresi Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, sesuai dengan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dilakukan untuk kepentingan umum menurut penilaian sendiri.²¹² Pelaksanaan ketentuan sebagai dimaksud dalam ayat (1) harus dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan perturan perundang-undangan serta kode etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.²¹³

Mekanisme penyelesaian kasus melalui FKPM dengan melibatkan secara aktif para pihak dan masyarakat merupakan jawaban atas kendala kelembagaan yang menghinggapi peradilan formal selama ini. Pertama terkait dengan mekanisme penyelesaian yang bersifat fleksibel. Mekanisme ini dalam praktik dilatarbelakangi untuk menjaga harkat martabat para pihak, misalnya penyelesaian kasus yang mengandung aib dilaksanakan secara tertutup. Mekanisme demikian tidak dapat ditemui dalam peradilan formal yang terikat *due process* yang telah ditetapkan dalam hukum acara dan harus dilaksanakan secara ketat.

Ciri ini merupakan kelebihan penyelesaian dengan menerapkan prinsip-prinsip rekonsiliasi yang tidak terjerumus dalam proses pembuktian yang rumit dengan menempatkan para pihak dalam posisi yang saling bertentangan.

²¹²Dwi Wahyono, Gunarto. Sri Endah Wahyuningsih, 2014, *Restorative Justice System*, Brebes: Tunas Puika Publishing, halaman 19

²¹³ *Ibid*

Prinsip penyelesaian melalui rekonsiliasi ditandai dengan menempatkan kepentingan para pihak yang membuka peluang penyelesaian sampai pada akar permasalahan dari suatu kasus.

Penyelesaian kasus hukum melalui FKPM merupakan salah satu solusi pelaksanaan asas peradilan yang cepat, sederhana dan dengan biaya yang murah. Penyelesaian perkara melalui peradilan selama ini masih dipersepsikan masyarakat belum terwujud, meskipun terhadap kasus yang diselesaikan dengan acara pemeriksaan singkat dan cepat. Disadari persepsi ini muncul tidak semata-mata teknis hukum acara yang seharusnya sudah mampu menjawab asas peradilan di atas. Asas peradilan di atas dipersepsikan masyarakat belum terimplementasi dalam praktik tercampur dengan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap aparat/ lembaga penegak hukum formal.

Penyelesaian kasus melalui FKPM yang dikendalikan sepenuhnya oleh masyarakat lebih menjawab secara teknis implementasi asas peradilan tersebut. Berdasarkan hasil penelitian ditemukan keunggulan penyelesaian melalui FKPM dengan pelibatan masyarakat yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung. Contoh kongkrit pelibatan keluarga para pihak (yang terlibat secara langsung) dan pelibatan tokoh masyarakat seperti Ketua RT/RW (yang tidak terlibat secara langsung). Keterlibatan masyarakat tersebut tidak hanya dalam proses penyelesaian tetapi juga dalam mengawal hasil kesepakatan. Keterlibatan masyarakat ini yang mengawal efektivitas hasil kesepakatan penyelesaian melalui FKPM yang secara teoritis berbasis kesukarelaan. Penyelesaian kasus yang sifat perkara yang pada umumnya diselesaikan

melalui FKPM. Keberadaan FKPM menjawab kebutuhan praktis masyarakat untuk menyelesaikan kasus sederhana yang dihadapi masyarakat keseharian.

Hasil penelitian baik yang dilakukan peneliti maupun temuan dari penelitian lain yang melakukan pendampingan program *Community Oriented Policing* (COP) di lokasi penelitian, menemukan kelemahan yang sama, yaitu: .

1. Sistem rekrutmen
2. Kualitas/kapasitas
3. Komitmen pengurus menjalankan peran/tugas sebagai pengurus FKPM.

Kelemahan sistem rekrutmen dan kualitas/kapasitas berkaitan dengan kapabilitas dan *aseptabilitas* pengurus. Penyelesaian melalui FKPM didasarkan pada kepercayaan yang diantaranya diindikasikan dari kepercayaan masyarakat terhadap pengurus FKPM. Kepercayaan ini bertali-temali kapabilitas dan *septabilitas* pengurus.

Permasalahan ini bersifat mendasar karena berdasarkan hasil penelitian aktifitas FKPM di kelurahan/desa tergantung pada kualitas pengurus FKPM. Walaupun demikian pemecahan permasalahan ini tidak mudah karena berkaitan dengan keterbatasan sumber daya manusia yang berkualitas (*kapabilitas*) di kelurahan/desa. Permasalahan tersebut sekaligus bersengkabut dengan *aseptabilitas* pengurus dari masyarakat.

Segala upaya untuk mencegah dan menanggulangi tindak pidana/kejahatan ini termasuk dalam wilayah kebijakan kriminal (*criminal policy*) yang terjadi, dengan "non penal" lebih menitikberatkan pada sifat "preventif" (pencegahan/penangkalan/pengendalian) sebelum kejahatan terjadi.

Upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur "non penal" lebih bersifat tindakan pencegahan untuk terjadinya kejahatan, maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif itu antara lain, berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhsururkan kejahatan.



BAB V

**REKONSTRUKSI TERHADAP REGULASI KEWENANGAN DISKRESI
KEPOLISIAN SEBAGAI KEBIJAKAN DALAM MENYELESAIKAN
KASUS HUKUM MELALUI MUSYAWARAH MUFAKAT
BERBASIS NILAI KEADILAN**

**A. Perbandingan Diskresi Kepolisian dalam Menyelesaikan Kasus Hukum di
Beberapa Negara**

1. Jepang

Jepang merupakan salah satu negara yang menjadi pilot proyek bagi negara lain seperti Indonesia dalam pengembangan konsep pemolisian masyarakat yang menempatkan kepolisian sebagai garda belakang penanganan masalah sosial masyarakat setempat dengan melibatkan masyarakat digarda depan.

Pemolisian masyarakat merupakan satu konsep yang dikembangkan di Jepang yang dikenal dengan istilah "*Chiki Keibi*" atau "*Community Police*" atau "Polisi Masyarakat". Kepolisian Jepang melalui *Koban* dan *Chuzaiشو* sebagai unit terdepan pelaksanaan misi kepolisian yang demokratis. *Koban* adalah pos polisi lingkungan yang umumnya ada di daerah perkotaan, yang merupakan unit organisasi terkecil dalam sistem

kepolisian Jepang.²¹⁴ *Chuzaiشو* adalah pos polisi perumahan untuk daerah

²¹⁴Trevor Jones, 2006, *Plural Policing: A Comparative Perspective*. Routledge, hlm 232 dalam Intan Fitri Meutia, *Penerapan Chiki Keibi Sebagai Implementasi Community Policing Di Jepang*, *MetaCommunication; Journal Of Communication Studies*, Vol 2 No 1 Maret 2017, halaman 91

pedesaan atau semi-pedesaan dan ditempati oleh petugas tunggal, yang tinggal bersama keluarganya di kantor yang juga berfungsi sebagai rumah tinggal petugas polisi tersebut.²¹⁵

Petugas kepolisian baik yang ada di *Koban* maupun *Chuzaiشو*, melaksanakan kegiatan patroli secara teratur dengan berjalan kaki dan menanggapi permintaan warga sebagai bentuk pelayanan. Patroli merupakan satu bagian tersendiri dalam struktur organisasi kepolisian yaitu seksi patroli polisi (*patrol police*).²¹⁶

Petugas kepolisian *Koban* atau *Chuzaiشو*, memiliki misi utama, yaitu memecahkan permasalahan penduduk serta melayani masyarakat, sementara penanganan kejahatan merupakan prioritas selanjutnya. Kepolisian Jepang melalui "*Community Police*" (Polisi Masyarakat), lebih menitikberatkan pada kegiatan-kegiatan yang bersifat preventif dibandingkan tindakan yang bersifat represif. Kepolisian Jepang lebih mengedepankan kegiatan-kegiatan yang mengutamakan *problem solving* (pemecahan masalah), pelayanan masyarakat, pembangunan hubungan baik dengan masyarakat serta berbagai kegiatan yang secara nyata dapat mendekati perwujudan rasa aman dalam masyarakat.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Kepolisian Jepang di tingkat *Koban* dan *Chuzaiشو*, antara lain:²¹⁷

²¹⁵Walter L Ames, 1981, *Police and Community in Japan*, California: University of California Press, halaman 17

²¹⁶Chryshnanda DL, *Koban dan Chuzaiشو (Bentuk Pemolisian Komuniti Kepolisian Jepang)*, Jurnal Kepolisian, Vol 6, 2004, halaman 66

²¹⁷*Ibid*, halaman 66

- a. Melakukan patroli
- b. Melakukan kunjungan kepada masyarakat
- c. Memberikan
- d. Pengarahan atau konseling
- e. Mengusahakan partisipasi masyarakat di wilayahnya untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan petugas polisi di *Koban* atau *Chuzaisho*.

Penindakan hukum oleh Polisi di *Koban* atau *Chuzaisho* dilakukan secara terbatas, yaitu:²¹⁸

- a. Mendatangi tempat kejadian perkara
- b. Melakukan penindakan hukum terhadap pelanggar lalu lintas
- c. Menangkap orang pada perkara yang tersangkanya tertangkap tangan dan segera menyerahkan kepada kantor polisi setingkat polres (*police station*).

Pemolisian masyarakat tidak dilakukan untuk melawan kejahatan, tetapi mencari dan melenyapkan sumber kejahatan melalui upaya-upaya pencegahan kejahatan maupun pendidikan bagi masyarakat, sukses dari pemolisian komuniti bukan dalam penegakan hukum maupun crime fighter dalam menekan angka kejahatan tetapi dalam upaya menciptakan keteraturan sosial dan keamanan dalam masyarakat.

Merujuk pada konsepsi polisi masyarakat di Jepang, dapat dilihat bahwa konsepsi tersebut hampir sama dengan konsep pemolisian masyarakat yang dikembangkan di Indonesia yaitu dengan dibentuknya Bhayangkara

²¹⁸*Ibid*, halaman 66

Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Bhabinkamtibmas) dan Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) ditingkat desa atau kelurahan sebagai garda depan kepolisian ditengahkan masyarakat.

Bhabinkamtibmas seperti halnya kepolisian di Koban dan di Chuzaiso diberikan kewenangan diskresi untuk melakukan upaya preventif dan penyelesaian masalah hukum berkaitan dengan keamanan dan ketertiban secara non verbal di lingkungan masyarakat setempat. Hal tersebut sesungguhnya merupakan pelaksanaan dari diskresi kepolisian dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai penegak hukum.

2. Belanda

Hukum Belanda merupakan salah satu rujukan hukum bagi pengembangan hukum nasional Indonesia disebabkan secara historis hukum yang berlaku di Indonesia sebelum kemerdekaan adalah Hukum Belanda di samping hukum adat dan hukum Islam. Setelah kemerdekaan Indonesia, Pemerintah Indonesia masih memberlakukan hukum-hukum peninggalan Belanda sepanjang belum ada penggantinya dan tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUDNRI Tahun 1945.

Perkembangan hukum pidana Belanda menunjukkan adanya arah penggunaan diskresi dalam penyelesaian perkara pidana. Dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief, bahwa terdapat tahap-tahap diskresi dalam Sistem Hukum Belanda. Salah satu contoh ketentuan khusus untuk anak yang melakukan tindak pidana diatur dalam KUHP Belanda Bab VIII A,

dimasukkan ke dalam WvS Nederland tahun 1994, Stb.No.528.²¹⁹ Tahap-tahap diskresi dalam sistem hukum Belanda antara lain:²²⁰

a. Transaksi polisi

Menurut hukum Belanda, tindak pidana dalam hal tertentu dapat diselesaikan dengan bijaksana berdasarkan peraturan perundang-undangan oleh pejabat penyelidik. Hal tersebut di atur dalam Pasal 74C ayat (1) SR.²²¹ Kebijakan pengaturan ini memiliki makna, polisi dapat merumuskan persyaratan tertentu atas diri anak nakal, lewat persyaratan tersebut, penuntutan pidana dapat di cegah. Kewenangan kepolisian itu merupakan pendelegasian kewenangan yang dimiliki penuntut umum. Kewenangan itu diperuntukkan bagi pelaku tindak pidana yang berumur 12 tahun sampai di bawah 18 tahun. (Pasal 74C ayat (2) dan ayat (3) SR.

b. Penyampingan perkara oleh polisi

Kebijakan penyampingan perkara oleh polisi dijalankan dengan menyimpangi proses verbal, yaitu membelokkan atau mencukupkan proses verbal secara singkat atau laporan sumir. Kebijakan ini dikaitkan dengan sifat dari tindak pidana yang dilakukan, umur pelaku, residivis atau bukan. Kebijakan penyampingan perkara oleh polisi diatur dalam Pasal 77b SR. Diskresi kepolisian terhadap pelaku pemula dan jenis

²¹⁹Barda Nawawi Arief,2002, *Perbandingan Hukum Pidana*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman,11.

²²⁰Abintoro Prakoso,2019, *Diskresi Kewenangan Polisi pada Tahap Penyidikan*, Yogyakarta: Aswaja Presindo, halaman 141-144

²²¹Barda Nawawi Arief,2002, *Perbandingan Hukum Pidana*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman,11.

tindak pidana tertentu dilakukan di luar jalur justisial, yang diarahkan langsung pada program-program pemberian pertolongan anak atau ditangani lewat pembicaraan antara polisi dan anak, orang tua atau penanganannya dicukupkan sampai disitu, hanya saja diberi teguran keras atau pembayaran ganti kerugian pada korban. Keseluruhan langkah kepolisian ini tanpa diikuti pengiriman proses verbal ke penuntut umum. Sesuai ketentuan Pasal 77c ayat (4), jangka waktu peran serta itu harus tidak lebih dari 20 (dua puluh) jam.²²²

c. Biro HALT

Dijelaskan oleh Paulus Hadisuprpto dengan mengutip Alma Van Hees, bahwa pada tahun 1981 di Rotterdam sebagai awal penanggulangan vandalism dikalangan anak-anak, didirikan biro HALT (*Het Alternatif*). Anak yang telah mengakui kesalahan berbuat vandalism dapat memilih antara penanganan konvensional oleh polisi atau mengikuti kesempatan berperan serta dalam HALT, di dalamnya terkandung adanya pembuatan perjanjian antara anak pelaku vandalism dengan petugas biro HALT untuk mengikuti program HALT selama waktu luang anak, atau perintah untuk membayar ganti rugi atas kerusakan akibat perbuatannya. Apabila anak itu melaksanakan hal yang telah disepakati secara memuaskan, maka tidak ada lagi penuntutan atas dirinya dan anak itu tidak termasuk dalam daftar pelaku kejahatan.²²³

²²²*Ibid.*, halaman 20

²²³Alma Van Hees, 1997, *HALT: Early prevention and Repression Recent Development and Research*, Paper for die XII th International Workshop on Research into Javernik Grimology ;

Perkembangan selanjutnya, biro HALT berdiri di hampir 80% wilayah kota praja di seluruh Negeri Belanda, dan menangani bukan saja kasus- kasus vandalism, melainkan juga kasus-kasus yang termasuk tindak pidana ringan yang menjadi lingkup tugas biro HALT. Prinsip dasar HALT “*sorting out what you have done wrong*“ ditetapkan, barang yang telah dicuri harus dikembalikan atau dibayar sesuai dengan harganya, dan ditambah “sanksi“ berupa pelaksanaan kerja untuk jangka waktu tertentu ditempat-tempat perbuatan anak nakal dilakukan, misalnya di toko-toko, supermarket atau mall-mall.²²⁴

HALT Scheme terus mendapatkan dukungan sosial secara luas sebagai pilihan terbaik penanganan anak nakal di Negeri Belanda, sehingga muncul tuntutan akan perlunya pengaturan hukum penyelenggaraan biro HALT dalam kerangka penanggulangan kenakalan anak di Negeri Belanda. Biro HALT pada akhirnya ditempatkan di bawah kewenangan polisi sebagaimana termuat dalam Pasal 77e Sr.

Pasal 77e Sr, dalam ayat (1) dan ayat (2) memberikan kewenangan pada pejabat penyidik yang ditunjuk oleh penuntut umum untuk menyusun keperansertaan terdakwa anak dalam suatu proyek untuk mencegah pengajuan proses verbal pada penuntut umum yang harus dituangkan secara tertulis.

Early Detectioan Preventive and Intervention Noordviijkerlard, p.16-20 June 1997 , dalam Paulus Hadi Soeprapto, *Op,cit*, hlm. 234., dalam Abintoro Prakoso, 2019, *Op.cit.*,halaman 142

²²⁴*Ibid.*, halaman 142

Penuntut umum berdasarkan ketentuan Pasal 77e ayat (3) memberikan arah dan usul itu terfokus pada suatu kebijaksanaan non yudisial penyelesaian tindak pidana anak yang ada kesesuaiannya dengan tindak pidana yang dapat ditangani lewat transaksi polisi.

Pejabat penyidik sesuai ketentuan Pasal 77e ayat (5) dapat juga melakukan pembuatan proses verbal, namun apabila anak kemudian memutuskan untuk mengikuti proyek, maka proses verbal itu tidak dikirimkan kepada penuntut umum. Apabila pejabat penyidik yang mengusulkan anak untuk ikut serta dalam proyek HALT, akan mempertimbangkan bahwa anak yang bersangkutan mengikuti proyek HALT, maka ia harus membuat laporan tertulis pada penuntut umum dan terdakwa anak. Pemberitahuan tertulis dari pejabat penyidik kepada penuntut umum bahwa seorang anak nakal telah dipertimbangkan sungguh-sungguh melaksanakan keikutsertaannya dalam proyek HALT maka hak penuntutan atas diri anak nakal itu pun gugur.²²⁵

d. Transaksi oleh Penuntut Umum

Penuntut umum sesuai ketentuan Pasal 74 Sr, juncto Pasal 77b yang diterapkan bagi anak nakal yang berumur antara 12-18 tahun, mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan dengan kebijakannya sendiri tindak pidana yang secara hukum diancam dengan sanksi pidana penjara maksimal 6 tahun dan kasus-kasus pelanggaran.

²²⁵*Ibid.*, halaman 143

Penuntut umum lebih mengarahkan perhatiannya dalam tindakannya pada kepentingan anak nakal daripada kepentingan penyelenggaraan persidangan anak, dengan cara merumuskan satu atau lebih persyaratan, guna mencegah terjadinya penuntutan pidana. Dengan dipenuhi persyaratan yang terkandung dalam transaksi dengan anak, maka gugurlah haknya untuk melakukan proses pidana terhadap anak yang bersangkutan. Persyaratan dalam transaksi terdiri dari:²²⁶

- 1) Pembayaran sejumlah uang kepada Negara
- 2) Pelepasan hak kebendaan
- 3) Pemindahan hak kebendaan
- 4) Perampasan keuntungan yang diperoleh secara melanggar hukum
- 5) Penggantian kerugian
- 6) Penunjukan wali keluarga
- 7) Pelayanan masyarakat yaitu bekerja untuk memperbaiki kerusakan akibat tindak pidana anak atau ikut proyek pelatihan.

Penuntut umum masih mempunyai kewenangan lain berupa seponeren yaitu terdakwa anak diundang di salah satu ruangan pengadilan (dalam kesempatan lain penuntut umum akan bertindak lebih keras).

e. Sanksi Alternatif

Sanksi alternative dalam pengadilan anak merupakan faktor penting yang harus diperhatikan. Hal demikian bersumber pada prinsip-prinsip utama penyelenggaraan pengadilan anak, yaitu kepentingan anak harus menjadi

²²⁶*Ibid.*, halaman 143

pertimbangan utama, termasuk dalam hal ini bentuk-bentuk sanksi yang dapat diterapkan pada anak nakal sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 77h ayat (2) sub a dan c SR.²²⁷

3. Selandia Baru

Penerapan diskresi dalam sistem hukum Selandia Baru dapat dilihat dalam *The Childen, Young Persons and Their Familier Ad* yang merupakan Undang-Undang Anak di Selandia Baru diberlakukan tanggal 1 November 1989. Undang-undang tersebut merupakan perluasan dari kewenangan “diskresi” polisi yang berasal dari system Comman Law. Polisi berdasarkan Undang-Undang Anak dapat mengurus pelanggar anak atau oarng muda tanpa melibatkan proses hukum formal.²²⁸ Langkah tindakan polisi yang dilakukan, antara lain:

a. Tindakan Alternatif

Kewenangan polisi untuk memberi peringatan atau untuk berurusan dengan pelanggaran dengan cara peringatan atau tindakan alternative , berdasar pada prinsip yang dimuat dalam *The Childen, Young Persons and Their Ad* (Undang-undang Anak).

Menurut ketentuan Pasal 208 (a), Proses pemedanaan tidak akan dilembagakan terhadap seorang anak jika ada alternative penyelesaian lain untuk perkaranya, kecuali menyangkut kepentingan umum.

Ketentuan tersebut sangat unik karena memberi penekanan untuk tidak

²²⁷*Ibid.*, halaman 144

²²⁸*Ibid.*, halaman 145

melembagakan “proses pemidanaan“ ketika pada umumnya “diskresi“ semacam ini harus memenuhi beberapa kondisi terlebih dulu.

Berdasarkan ketentuan tersebut, timbul istilah “tindakan alternatif“.

Ketentuan Pasal 209 menegaskan bahwa. polisi sebelum memberi peringatan atau upaya lain harus mempertimbangkan sifat pelanggaran dan jumlah pelanggaran yang pernah diperbuat pada masa lalu. Beberapa faktor yang harus dipertimbangkan adalah:²²⁹

- 1) Keadaan atau sifat dari pelanggaran tersebut
- 2) Apakah pelanggaran tersebut diakui atau tidak
- 3) Sikap dari pelanggar
- 4) Jumlah dan sifat pelanggaran pada lalu.
- 5) Jumlah pelanggaran pada masa lalu dan bagaimana tanggapan pelanggar terhadap pelanggarannya itu
- 6) Sikap dari korban
- 7) Tanggapan keluarga terhadap pelanggaran tersebut.

Dalam memperkirakan jalan keluar dari pelanggaran yang dilaporkan perkiraan yang terbaik dilihat dari sifat dan tingkat keseriusan pelanggaran tersebut, pelanggaran masa lalu yang tercatat, pelanggaran yang diperbuat lebih dari 1 (satu) kali dan usia pelanggar.²³⁰

b. Proses Tindakan Alternatif.

Youth Aid Officer setelah menerima dokumen dan memperhatikan prinsip-prinsip dan obyek permasalahannya maka mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:²³¹

²²⁹Chris Graverson, 2005, *Keterlibatan Polisi dalam Kejahatan Anak, Upaya Pencegahan, Pemidanaan*, Seminar Nasional Peradilan Anak, Hotel Inter Continental Mid Plaza, Jakarta, Desember 2005, halaman 5.

²³⁰*Ibid.*, halaman 5.

²³¹Abintoro Prakoso, 2019, *Op.cit.*,halaman 146

- 1) Menyatakan bahwa anak tersebut bertanggung jawab atas tindakannya;
- 2) Pandangan dan pendapat dari pihak korban;
- 3) Apakah pihak keluarga dapat menangani kasus pelanggaran tersebut.
- 4) Apakah ada cara lain dalam menangani kasus tersebut selain diproses di pengadilan.

Beberapa anak dan orang muda dalam melakukan pelanggaran, bersama dengan orang dewasa dan juga orang muda yang melakukan pelanggaran itu dapat dipertanggungjawabkan kepadanya atas perbuatannya. Kebanyakan dari pelanggar berasal dari keluarga atau wali yang baik dan penyayang dan hanya memiliki sedikit factor negative yang signifikan dalam kehidupan mereka. Proses tindakan alternatif dapat dijelaskan sebagai berikut:²³²

- 1) Petugas polisi lapangan memiliki kewenangan untuk memperingatkan anak dan orang muda atas pelanggaran mereka, umum dalam kondisi tertentu saja sampai masalahnya diselesaikan oleh *Youth Aid Officer*.
- 2) *Youth Aid Officer* setelah menerima dokumen terlebih dulu menentukan apakah anak itu telah menjadi perhatian polisi, melakukan pelanggaran ataukah sekedar karena membolos sekolah, melarikan diri dari rumah atau bahkan menjadi korban atas tindakan pelanggaran hukum.

²³²Chris Graverson, 2005, *Op.cit.*, halaman 10.

- 3) Apabila tidak menemukan cukup bukti untuk memproses sebagai tindakan pelanggaran, maka menghubungi pihak korban untuk minta pendapat dan pandangan mengenai apa yang akan dilakukan terhadap pelanggar, dan apabila ada kerugian atau kerusakan yang diderita maka akan menerima ganti rugi.
- 4) Menghubungi orang tua anak untuk meminta keterangan tentang kemajuan anaknya di sekolah, perilaku sehari-hari dalam lingkungan keluarga, dan mengapa anak itu melakukan pelanggaran. Orang tua mendapat kesempatan memberi pandangan tentang bagaimana seyogyanya menangani masalah anaknya. Kemudian kedua pihak antara orang tua anak dengan korban diberi kesempatan untuk berunding untuk menyelesaikan masalah itu.
- 5) Setelah *Youth Aid Officer* mempertimbangkan segala isu ini dilanjutkan merencanakan sebuah pertemuan yang dapat berbentuk kunjungan ke rumah atau diadakan di kantor polisi. Dalam praktek lebih separo berupa kunjungan ke rumah dan hanya 8 % berupa kunjungan ke sekolah.

Berdasarkan *The Children Young Persons and Their Family Act*, *Young Aid Officer* dan tindakan Alternatif Keluarga, terdapat syarat-syarat yang diperlukan untuk dapat dilakukan diskresi terhadap anak nakal pada tahap penyidikan, yakni:²³³

²³³Abintoro Prakoso, 2019, *Op.cit.*,halaman 147-148

- a. Anak melakukan tindak pidana pelanggaran
- b. Anak harus bertanggung jawab dan bersedia menerima sanksi atas perilakunya
- c. Anak ditangani dengan cara yang menguntungkan pada anak dan diterima dalam masyarakat.
- d. Anak tidak diproses secara pidana apabila ada alternative penyelesaian , kecuali menyangkut kepentingan umum.
- e. Bersedia minta maaf dan bersedia mengganti kerugian pelaku bersedia mengakui kesalahannya masa lalu.

B. Pembentukan Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat sebagai Bentuk Diskresi Kepolisian dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Pendekatan Musyawarah Mufakat

Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam sistem hukum nasional cukup unik. Kepolisian Negara Republik Indonesia di samping sebagai penegak hukum juga sebagai pengayom dan pelayan masyarakat. Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia tersebut tidak terlepas dari tugas pokok yang diembannya, yaitu (a) memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, (b) menegakkan hukum dan (c) memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Salah satu tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu menegakkan hukum, seringkali dipahai secara sempit sebagai penegakan undang-undang. Penegakan hukum sebenarnya memiliki pengertian luas, yaitu penegakan terhadap hukum. Hukum dalam konstek pembahasan di sini harus dipahami secara luas tidak sekedar peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) tetapi juga hukum yang hidup di tengah masyarakat. Berdasarkan konsepi tersebut, maka tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melakukan penegakan hukum, tidak hanya bersandar pada peraturan perundang-undangan semata. Peraturan perundang-undangan dibuat hanya memuat aturan pokok yang dalam praktik penagakannya selalu tergantung pada konteks masyarakatnya.

Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan tugas sebagai penegak hukum, berhadapan langsung dengan masyarakat, sehingga setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah wakil hukum. Pada posisi demikian, tidak salah apabila Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat dianggap sebagai hukum yang hidup, oleh sebab ditangan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, hukum bisa dijalankan dan dapat diwujudkan tujuan hukum itu sendiri.

Kepolisian Negara Republik Indonesia berdasarkan tugas pokoknya juga harus mampu menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Ketertiban masyarakat termasuk salah satu tujuan dibentuknya hukum. Ketertiban masyarakat dapat tercipta jika Kepolisian Negara Republik Indonesia mampu menekan tindak kejahatan. Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam hal

ini memiliki dua sikap, yaitu melindungi masyarakat dari ancaman kejahatan yang dapat mengganggu ketertiban masyarakat dan membasmi kejahatan dengan menangkap pelaku tindak pidana/pelaku kejahatan.

Hukum yang bersifat abstrak ditransformasikan menjadi sesuatu yang kongkrit oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. penegakan hukum oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah *optima formal* (dalam bentuknya yang optimal), sehingga disebut hukum yang hidup. Perlindungan hukum dilaksanakan melalui Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kepolisian Negara Republik Indonesia ditinjau dari perspektif sosiologis merupakan bagian dari penegak hukum yang mempunyai kedudukan (*status*) dan peran (*role*). Kedudukan sosial merupakan struktur tertentu dalam masyarakat yang pasti keberadaannya. Kepolisian Negara Republik Indonesia turut menentukan jalannya kemasyarakatan, bahkan ada peran yang menentukan dalam struktur masyarakat. Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam beberapa hal memegang peranan (*role occupant*), sehingga berdasarkan peran tersebut bisa dijabarkan wewenang dan tanggung jawab dari Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan perannya, berkewajiban melakukan konstruksi hukum sesuai perkembangan sosial masyarakat. Konstruksi hukum dapat diartikan sebagai kegiatan atau pekerjaan membangun perundang-undangan yaitu dengan menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan. Konstruksi hukum dalam diskresi

kepolisian adalah sebuah kegiatan menciptakan atau membangun peraturan perundang-undangan tentang diskresi kepolisian dan pelaksanaannya, sehingga meliputi kegiatan formulasi tentang diskresi kepolisian dan kegiatan memformulasikan aplikasi atau pelaksanaan (*formulasi aplikatif*) diskresi kepolisian di masa mendatang.

Diskresi kepolisian dilaksanakan dengan mengembangkan kembali fungsi dari diskresi tersebut. Diskresi kepolisian dilaksanakan dengan mengembangkan metode mediasi dalam penanganan kasus hukum melalui melalui pendekatan rasa keadilan yang baik sehingga bisa diterima oleh korban maupun tersangka. Tujuan dari konstruksi diskresi kepolisian adalah menyelesaikan permasalahan yang terjadi di masyarakat yang salah satunya dengan sarana mediasi.

Mediasi merupakan sarana dalam menyelesaikan masalah hukum sebelum masuk tahap litigasi. Mediasi melibatkan unsur masyarakat sehingga masyarakat dapat dijadikan saksi maupun terlibat langsung dalam proses penyelesaian permasalahan yang terjadi antara korban dan tersangka. Mediasi dengan demikian merupakan upaya rekonstruksi hukum berkaitan dengan pelaksanaan diskresi kepolisian. Mediasi dalam hukum idana atau kuga dikenal dengan istilah mediasi penal, ditinjau dari sisi korban atau keluarga korban memerlukan kebesaran hati agar proses mediasi dapat diselesaikan, sementara dari sisi tersangka memerlukan kesadaran bahwa korban atau keluarga korban telah berbuat terbaik dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang terjadi. Masyarakat dapat menjadi saksi dalam proses mediasi maupun mengawal

keputusan mediasi yang telah di sepakati bersama antara korban dengan tersangka.

Pada umumnya penyelesaian sengketa di luar pengadilan hanya ada dalam sengketa perdata, namun dalam praktik sering juga kasus pidana diselesaikan di luar pengadilan melalui berbagai diskresi aparat penegak hukum atau melalui mekanisme musyawarah/perdamaian atau lembaga perdamaian yang ada di dalam masyarakat (musyawarah keluarga; musyawarah desa; musyawarah adat dan sebagainya). Praktik penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan selama ini tidak ada landasan hukum formalnya, sehingga sering terjadi suatu kasus yang secara informal telah diselesaikan secara damai (walaupun melalui mekanisme hukum adat), namun tetap saja diproses ke pengadilan sesuai hukum yang berlaku.²³⁴

Kepolisian Negara Republik Indonesia sesungguhnya diberi kewenangan melakukan diskresi kepolisian, yakni sebuah konsep pemberian otoritas untuk melakukan tindakan berdasarkan pertimbangan hati nurani polisi yang sedang bertugas ataupun pertimbangan institusi kepolisian. Diskresi kepolisian dalam pelaksanaannya tetap memerlukan adanya suatu bentuk pengawasan dan pengendalian tindakan pemolisian agar bisa mengurangi kemungkinan terjadinya penyalahgunaan diskresi, supaya dampak negatif dari pelaksanaan diskresi itu tidak mengakibatkan ketidakadilan dalam penegakan hukum dan kemerosotan wibawa polisi.

²³⁴Barda Nawawi Arief, 2007. "Aspek Kebijakan Mediasi Penal dalam Penyelesaian Sengketa di luar Pengadilan", Makalah Seminar Nasional "Pertanggungjawaban Hukum Korporasi dalam Konteks Good Corporate Governance", Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, di Inter Continental Hotel, Jakarta, 27 Maret 2007

Diskresi kepolisian dapat pula diartikan sebagai wewenang pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk memilih bertindak atau tidak bertindak secara legal dalam menjalankan tugasnya. Diskresi kepolisian memungkinkan seorang polisi untuk memilih diantara berbagai peran memelihara ketertiban, menegakkan hukum atau melindungi masyarakat.

Diskresi kepolisian adalah salah satu wewenang yang diberikan hukum kepada aparat penegak hukum, khususnya kepolisian untuk bertindak dalam situasi khusus sesuai dengan penilaian dan kata hati instansi atau petugas sendiri. Diskresi kepolisian sesungguhnya merupakan kelengkapan dari sistem pengaturan oleh hukum itu sendiri, sehingga dengan diskresi, seharusnya aparat kepolisian lebih jeli dalam penerapan hukum kepada masyarakat dengan melihat substansi perkara yang akan dilanjutkan proses penanganannya sehingga tidak melukai rasa keadilan masyarakat.

Diskresi kepolisian dalam penelitian ini jika dikaitkan dengan paradigma interpretivisme atau konstruktivisme, maka realitas yang diamati tidak bisa digeneralisasikan. Hal ini disebabkan setia fenomena yang ada sesungguhnya merupakan hasil konstruksi (persepsi) masing-masing individu atau masyarakat, dimana konstruksi (persepsi) itu muncul berdasarkan dari pengalaman sosial, agama, budaya, sistem nilai-nilai lainnya dan bersifat lokal.

Penggunaan paradigma konstruktivisme dapat dilakukan jika memiliki kemampuan untuk mengungkap hal-hal yang tidak kasat mata. Penelitinya harus mampu mengungkap pengalaman sosial, aspirasi atau apapun yang tidak kasat mata tetapi menentukan sikap-sikap, perilaku atau tindakan objek dari

penelitian. Subjektivitas dari peneliti tidak mungkin terhindarkan dalam sebuah penelitian, terutama untuk bisa menafsirkan hal-hal yang bersifat tidak kasat mata tersebut. Kondisi tersebut oleh karenanya memerlukan adanya interaksi subjektif antar keduanya. Disinilah kemudian konstruktivisme (*interpretivisme*) menerapkan metode hermeneutik dan dialektika dalam proses pencapaian kebenaran. Hermeneutik, dilakukan melalui identifikasi kebenaran/konstruksi pendapat orang per orang, namun hal tersebut membutuhkan waktu yang lama. Dialektika, dilakukan dengan membandingkan pendapat untuk memperoleh suatu konsensus. Konstruksi yang ada menurut pendapat penulis diaplikasikan dan didasarkan pada:

1. Konstruksi hukum didasarkan pada nilai-nilai keadilan
2. Konstruksi hukum atas realitas di masyarakat dan diaplikasikan pada penyelesaian secara musyawarah di masyarakat.

Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menegaskan bahwa Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Ketentuan tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam kedudukannya sebagai aparat penegak hukum mempunyai fungsi menegakkan hukum di bidang yudisial, tugas preventif maupun represif.

Konsep diskresi kepolisian yang dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia terhadap pelaku tindak pidana melalui pendekatan

restorative justice dalam kapasitasnya sebagai penegak hukum berdasarkan sistem peradilan pidana yang melakukan tindakan hukum tahap awal, konsep strategisnya tidak mengenal metode pembalasan terhadap pelaku tindak pidana. Penerapan tindakan hukum melalui pendekatan berdasarkan *restorative justice*, melalui suatu diskresi kepolisian menitikberatkan kepada konsep pemulihan untuk tujuan membuat segala sesuatunya menjadi benar, serta mengakomodir rasa keadilan yang dikehendaki masyarakat.

Diskresi kepolisian jika dikaitkan dengan konsep hukum yang progresif, terdapat suatu keselarasan pemikiran yang menenmoatkan hubungan antara hukum dengan manusianya. Hukum progresif bertolak dari pengandaian dasar tentang hubungan antara hukum dan manusia. Prinsip yang ingin ditegaskan adalah bahwa hukum ada untuk manusia, dan bukan sebaliknya, sehingga hukum tidak berada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih besar, atau lebih maknawi dari hukum itu sendiri. Jika muncul satu permasalahan dalam dan dengan hukum, hukumlah yang seharusnya ditinjau, dikaji ulang, bukan manusia, atau cita-cita keadilan yang dipaksakan masuk ke dalam hukum.

Hukum progresif karena bertitik-tolak dari pengandaian dasar tentang hubungan antara hukum dan manusia, maka hukum adalah untuk manusia bukan sebaliknya, disisi lain bahwa manusia pada dasarnya adalah baik, memiliki sifat kasih sayang serta kepedulian terhadap manusia yang lain sehingga hukum adalah alat yang berfungsi untuk menyejahterakan dan mencapai keadilan bagi manusia. Manusia secara epistemologi bersifat

konstitutif terhadap hukum, sehingga hukum bukan merupakan satu institusi yang mutlak dan final melainkan tergantung dari manusianya bagaimana cara menggunakannya. Ilmu hukum atau teori hukum selalu bergerak diantara hukum itu sendiri dan manusia dalam arti bahwa semakin ilmu/teori tersebut.

Diskresi kepolisian dikaitkan dengan konsep keadilan dalam Islam, dapat dilihat dari adanya keharusan Hakim untuk berlaku adil, yang apabila diperluas juga berlaku bagi penegak hukum lainnya seperti aparat kepolisian. Semua ajaran keadilan didalam al-qur'an, telah dipraktekkan dan dicontohkan oleh Rosululloh S.A.W. dalam menangani setiap perkara yang dimintakan hukum dan keadilan kepada baginda Rosul Muhammad S.A.W. sebagaimana salah satu firman Allah S.W.T. dalam Al-Quran Surat Al-Baqarah Ayat 213.

“Manusia itu adalah umat yang satu. (setelah timbul perselisihan), maka Allah mengutus para nabi, sebagai pemberi peringatan, dan Allah menurunkan bersama mereka Kitab yang benar, untuk memberi keputusan di antara manusia tentang perkara yang mereka perselisihkan. Tidaklah berselisih tentang Kitab itu melainkan orang yang telah didatangkan kepada mereka Kitab, yaitu setelah datang kepada mereka keterangan-keterangan yang nyata, karena dengki antara mereka sendiri. Maka Allah memberi petunjuk orang-orang yang beriman kepada kebenaran tentang hal yang mereka perselisihkann itu dengan kehendak-Nya. Dan Allah selalu memberi petunjuk orang yang dikehendaki-Nya kepada jalan yang lurus.”

Ayat di atas, secara tegas menjelaskan bahwa Allah S.W.T. telah memberikan pedoman kehidupan kepada Baginda Rasulullah S.A.W. untuk disampaikan kepada umatnya yang selanjutnya dijadikan Imam dlam menyelesaikan setiap permasalahan. Konsep Hukum Pidana Islam bertumpu pada keadilan, sehingga dalam implementasinya dapat dijadikan rujukan bagi konsep hukum pidana nasional.

Berdasarkan pemikiran sebagaimana tersebut di atas, maka secara konstruktif kemudian harus dikaji, apakah pemberian kewenangan diskresi yang telah diberikan Undang undang kepada pihak kepolisian untuk memilah milah perkara yang akan diproses lebih lanjut telah dapat digunakan dengan baik oleh pihak kepolisian sehingga dapat mencerminkan rasa keadilan dan profesionalisme di tubuh Kepolisian Negara Republik Indonesia. Penggunaan wewenang diskresi kepolisian, baru mendapatkan pengakuan akhir-akhir ini sebagai suatu yang wajar dari kewenangan polisi. Pandangan terhadap kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebelumnya didasarkan pada anggapan bahwa polisi harus menindak setiap pelanggar ketentuan hukum dan membiarkan atau tidak melaksanakan ketentuan tersebut merupakan pelanggaran hukum oleh polisi. Pandangan lama ini terus diamini oleh masyarakat maupun internal Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Lahirnya pemahaman baru mengenai diskresi kepolisian yang dianggap sebagai suatu kewajaran bagi Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam mengambil tindakan, maka strategi kepolisian mengenai Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM), dalam menyelesaikan tugas merupakan solusi hukum dan langkah tepat dalam pelaksanaan diskresi kepolisian. Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan sadar dan wajar telah memilih mensolusikan setiap adanya permasalahan hukum menggunakan perangkat hukum hidup yang diwujudkan melalui kelembagaan Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM),

Peran FKPM dapat menyelesaikan persoalan hukum yang terjadi di tengah masyarakat tanpa harus melalui proses hukum pengadilan hal ini sangat efektif karena kedua belah pihak yang bertikai dapat menyelesaikan perkaranya secara kekeluargaan dengan dimediasi oleh pihak Kepolisian selaku anggota dari struktur FKPM. Peran Kepolisian di dalam tubuh FKPM adalah melaksanakan *Restorative Justice* guna penyelesaian perkara pidana, sehingga dapat menghasilkan beberapa keuntungan dan manfaat baik bagi masyarakat itu sendiri dan juga bagi negara, antara lain sebagai berikut:²³⁵

1. Negara telah memberikan ruang gerak bagi masyarakat dalam menangani permasalahannya sendiri yang dirasa lebih adil dengan menerapkan asas sederhana, terang, dan tunai.
2. Dengan dilakukannya *Restorative Justice* beban tugas aparat penegak hukum menjadi berkurang karena kasus-kasus pidana yang bersifat ringan diselesaikan oleh masyarakat sendiri, sehingga polisi, jaksa dan hakim lebih fokus pada penanganan kasus-kasus yang lebih berbahaya seperti pencurian dengan kekerasan atau terorisme.
3. Pengeluaran anggaran belanja negara bisa lebih efisien dan dihemat, mulai dari tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan hingga pemeriksaan di pengadilan dan sampai pada tahap lembaga pemasyarakatan.
4. Beberapa kasus dapat diselesaikan di FKPM (Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat) dengan dapat menyelesaikan kasus yang terjadi bahwa ada

²³⁵Wawancara dengan AKBP Maulud, S.Ag., Kasat Bimas Polrestabes Semarang, tanggal 16 Maret 2020

peran FKPM dalam mewujudkan kondisi lingkungan yang kondusif dengan jalan mediasi.

Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) dalam mengimplementasikan penyelesaian perkara melalui *Restorative Justice System*, saat ini telah banyak mendapatkan dukungan dari masyarakat, namun demikian masih juga terdapat beberapa hal yang menjadi kendala, yaitu diantaranya masih adanya warga masyarakat yang belum memahami keberadaan FKPM dengan seperangkat tugas dan kewenangannya, masih belum fahamnya petugas Polri yang lain di luar petugas Polmas.²³⁶ Sebagai contoh Polisi yang ada di satuan Reserse dengan pemahaman dan doktrin yang dimiliki menganggap FKPM adalah telah melakukan tugas yang bertentangan dengan tugas penegakan hukum model Reserse, jadi masih belum akrabnya masyarakat dalam menggunakan fasilitas FKPM dalam menyelesaikan perkara hal ini menjadi masalah tersendiri, masih belum piawainya petugas FKPM dalam mengamati atau mengidentifikasi suatu perkara atau permasalahan juga menjadi masalah untuk mencari tahu atau hal ini merupakan kendala tersendiri.

Masyarakat masih apriori terhadap kebijakan yang sedang dilakukan oleh Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) sehingga merupakan tantangan tersendiri bagi FKPM dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dimana diperlukan adanya sosialisasi kepada masyarakat tentang keberadaan FKPM yang bertujuan untuk memberikan pengarahan, pembinaan dan

²³⁶Wawancara dengan AKBP Maulud, S.Ag., Kasat Bimas Polrestabes Semarang, tanggal 16 Maret 2020

penyelesaian hukum maupun melakukan mediasi terhadap masyarakat yang mengalami kasus hukum. Kasus yang diklasifikasikan sebagai tindak pidana berat seperti kecelakaan lalu lintas melibatkan korban meninggal dunia, pembunuhan, dan perampokan yang mengakibatkan korban menderita cukup berat tidak dapat diselesaikan melalui FKPM.

Kendala utama dalam pelaksanaan diskresi kepolisian melalui FKPM lain adalah normativitas diskresi dalam tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.

Pelaksanaan hukum secara konstruktif dapat diupayakan sebelum dilakukan tindakan lebih lanjut. Diskresi kepolisian merupakan langkah konstruktif dimana dilakukan proses penyelesaian secara musyawarah yang menekankan pada mediasi antara pihak-pihak yang terlibat.

Fakta di lapangan menunjukkan keberagaman pemahaman masyarakat termasuk di dalamnya anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia mengenai diskresi kepolisian. Diskresi kepolisian dipahami sebagai kewenangan yang diberikan kepada anggota kepolisian menurut undang-undang dan peraturan yang berlaku untuk melakukan tindakan sesuai dengan penilaian agar tindakannya bisa menjadi solusi untuk memecahkan masalah yang dihadapi.²³⁷ Pelaksanaan diskresi kepolisian sepanjang dapat

²³⁷Wawancara dengan Ipda Indro Lukito, SKM, Panit Bimas Polrestabes Semarang, tanggal 16 Maret 2020

dipertanggungjawabkan dalam pelaksanaan tugas sehingga ketika diskresi dilakukan anggota tidak merasa ragu dan khawatir dalam bertindak. Lebih jauh Ipda Indro menyatakan bahwa diskresi yang dilakukan dalam pelaksanaan tugas sehari-hari sudah cukup bagus dan perlu ditingkatkan. Bentuk peran kepolisian dalam FKPM berjalan cukup baik dengan bukti banyaknya permasalahan di masyarakat yang dapat diselesaikan di FKPM. Hal ini bisa menekan permasalahan agar tidak sampai lebih besar dan bisa di tertibkannya SKB (Surat Kesepakatan Bersama).

Menurut Indra Lukito, setiap anggota Polri diharapkan dan wajib sebagai penggerak dan pelopor dalam pelaksanaan sebagai pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat sub menegakan hukum di masyarakat. Untuk itu moral, tingkah laku dan perhatian harus selalu terjaga.²³⁸

Winarto seorang Ketua FKPM Kelurahan Ngesrep Tembalang berpendapat bahwa diskresi kepolisian adalah suatu wewenang menyangkut pengambilan suatu keputusan pada kondisi tertentu atas dasar pertimbangan dan keyakinan pribadi seorang anggota kepolisian.²³⁹ Diskresi kepolisian sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sudah cukup baik dilaksanakan di lapangan namun demikian lebih mengedepankan pada HAM (Hak Asasi Manusia).

²³⁸Wawancara dengan Ipda Indro Lukito, SKM, Panit Bimas Polrestabes Semarang, tanggal 16 Maret 2020

²³⁹Wawancara dengan Winarto, Ketua FKPM Kelurahan Ngesrep Tembalang Kota Semarang, tanggal 12 Maret 2020

Berkaitan dengan kondisi implementasi Diskresi yang dilakukan oleh kepolisian, dijelaskan bahwa suatu wewenang menyangkut pengambilan suatu keputusan pada kondisi tertentu atas dasar pertimbangan dan keyakinan pribadi seorang anggota kepolisian. Pelaksanaan diskresi dilakukan melihat kondisi lapangan apakah kondisi lebih layak dilakukan penyelesaian melalui musyawarah atau proses pelaksanaan tindakan sesuai prosedur. Langkah- langkah yang perlu dilakukan oleh Kepolisian Negara Reublik Indonesia, yaitu:²⁴⁰

1. Petugas Kepolisian Negara Reublik Indonesia harus melakukan diskresi kepolisian pada keadaan insidentil. Diskresi kepolisian di laksanakan oleh FKPM bersama dengan Bhabin Kamtibmas dalam menyelesaikan permasalahan yang berada di lingkungan terkait dengan tindak pidana ringan.
2. Polri sebagai pembina FKPM (Forum Kementrian dan Masyarakat) memberikan pembinaan penyuluhan tentang kinerja FKPM sebagai pengemban tugas kepolisian terbatas.

Menurut Winarto, kelemahan yang muncul dalam pelaksanaan diskresi kepolisian, yaitu:²⁴¹

1. Diskresi kepolisian tidak dapat diukur sebagai bentuk keseimbangan pasti akan ada pihak yang dirugikan mengingat dan menimbang

²⁴⁰ Wawancara dengan Winarto, Ketua FKPM Kelurahan Ngesrep Tembalang Kota Semarang, tanggal 12 Maret 2020

²⁴¹ Wawancara dengan Winarto, Ketua FKPM Kelurahan Ngesrep Tembalang Kota Semarang, tanggal 12 Maret 2020

kepada obyektivitas dari sudut pandang personil Polri yang melaksanakan diskresi kepolisian.

2. Diskresi kepolisian dalam penyelesaian perkara dan dituangkan dalam bentuk SKB (Surat Kesepakatan Bersama) tidak ada kekuatan hukum karena apabila pihak yang dirugikan hendak melanjutkan kembali perkara secara hukum formal maka SKB tidak berlaku lagi.
3. Peran Polri melalui diskresi kepolisian, Polri leader di FKPM harus dapat dipertanggungjawabkan segala bentuk diskresi yakni SKB harus mengkomodir asas keseimbangan dan kepentingan salah satu pihak.

Adanya kelemahan dalam pelaksanaan diskresi kepolisian, menyebabkan diskresi kepolisian kurang ideal karena tidak ada ketentuan yang menjamin pelaksanaan diskresi kepolisian secara penuh, sehingga hal-hal terkait SKB harus dijadikan landasan hukum secara material bahwa apabila sudah diselesaikan dalam bentuk SKB hukum formal tidak berlaku kembali.

Dikemukakan oleh Muttaqin²⁴² bahwa diskresi kepolisian adalah suatu wewenang menyangkut pengambilan suatu keputusan pada kondisi tertentu atas dasar pertimbangan dan keyakinan pribadi seorang anggota kepolisian. Diskresi kepolisian sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sudah cukup baik dilaksanakan di lapangan namun demikian lebih

²⁴² Wawancara dengan Muttaqin, Ketua FKPM Kelurahan Muktiharjo Kecamatan genik Kota Semarang, tanggal 12 Maret 2020

mengedepankan pada HAM (Hak Asasi Manusia). Diskresi kepolisian yang saat ini sedang di laksanakan sangat diperlukan terutama pada keadaan insedentil. Diskresi kepolisian dilaksanakan oleh FKPM bersama dengan Bhabin Kamtibmas dalam menyelesaikan permasalahan yang berada di lingkungan terkait dengan tindak pidana ringan. Pembinaan diberikan oleh Kepolisian negara Republik Indonesia selaku pembina FKPM melalui penyuluhan tentang kinerja FKPM sebagai pembantu tugas kepolisian terbatas.

Menurut Muttaqin, masih terdapat kelemahan dalam pelaksanaan diskresi kepolisian, yaitu:²⁴³

1. Diskresi kepolisian tidak dapat diukur sebagai bentuk keseimbangan pasti ada pihak dirugikan mengingat dan menimbang kepada obyektifitas dari sudut pandang Polri yang melaksanakan diskresi kepolisian.
2. Diskresi kepolisian dalam penyelesaian perkara dan dituangkan dalam bentuk SKB (Surat Kesepakatan Bersama) tidak ada kekuatan hukum karena apabila pihak yang dirugikan hendak melanjutkan kembali secara hukum formal maka SKB tidak berlaku lagi.
3. Peran Polri melalui diskresi kepolisian sebagai leader di FKPM harus dapat di pertanggungjawabkan segala bentuk diskresi yakni SKB harus mengakomodir asas keseimbangan dan tidak ada ketimpangan/ berat sebelah dan kepentingan salah satu pihak.

²⁴³ Wawancara dengan Muttaqin, Ketua FKPM Kelurahan Muktiharjo Kecamatan genik Kota Semarang, tanggal 12 Maret 2020

Adanya kelemahan dalam pelaksanaan diskresi kepolisian, tidak mengurangi peran diskresi kepolisian karena secara idealnya, diskresi kepolisian sudah menunjukkan nilai ideal sebagian, namun berkaitan dengan aturan hukumnya, tidak ada kesempurnaan sehingga aturan Pasal 18 ayat (2) perlu dikurangi yaitu tentang adanya kode etik, tidak perlu di masukkan pada ayat (2). Maksudnya memberi ruangan gerak bagi petugas kepolisian untuk memilih apabila perkara harus dilanjut atau selesai di FKPM. Berkaitan dengan SKB, harus di jadikan landasan hukum secara materi bahwa apabila sudah diselesaikan dalam bentuk SKB hukum formal tidak berlaku kembali.²⁴⁴

Indro Lukito, sependapat dan setuju dengan adanya diskresi kepolisian sepanjang dapat dipertanggungjawabkan dalam pelaksanaan tugas sehingga ketika diskresi dilakukan anggota tidak merasa ragu dan khawatir dalam bertindak. Sesuai pengamatan Ipda Indro Lukito. Diskresi yang dilakukan dalam pelaksanaan tugas sehari-hari sudah cukup bagus dan perlu ditingkatkan serta bentuk peran Polri dalam FKPM berjalan cukup baik dengan bukti banyaknya permasalahan di masyarakat yang dapat diselesaikan di FKPM. Hal ini bisa menekan permasalahan agar tidak sampai lebih besar dan bisa di tertibkannya SKB (Surat Kesepakatan Bersama) setiap anggota Polri diharapkan dan wajib sebagai penggerak dan pelopor dalam pelaksanaan sebagai pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat sub menegakan hukum

²⁴⁴ Wawancara dengan Muttaqin, Ketua FKPM Kelurahan Muktiharjo Kecamatan genik Kota Semarang, tanggal 12 Maret 2020

di masyarakat. Untuk itu moral, tingkah laku dan perhatian harus selalu terjaga.²⁴⁵

Menurut Sudirman selaku Ketua FKPM Kel. Tawang Sari, Semarang Barat, dalam keadaan insidental petugas Polri harus melakukan diskresi kepolisian yang dilaksanakan oleh FKPM bersama dengan Bhabin Kamtibmas dalam menyelesaikan permasalahan yang berada di lingkungan terkait dengan tindak pidana ringan. Polri sebagai pembina FKPM (Forum Kemitraan Polri dan Masyarakat) memberikan pembinaan dan penyuluhan tentang kinerja FKPM sebagai pengemban tugas kepolisian terbatas.²⁴⁶

Kelemahan diskresi kepolisian ada beberapa hal seperti tidak dapat diukur sebagai bentuk keseimbangan pasti ada pihak yang dirugikan mengingat dan menimbang kepada obyektifitas dari sudut pandang personil Polri yang melaksanakan diskresi kepolisian serta dalam menyelesaikan perkara dan di tuangkan dalam bentuk SKB (Surat Kesepakatan Bersama) tidak ada kekuatan hukum karena apabila pihak yang dirugikan hendak melanjutkan kembali perkaranya secara hukum formal maka SKB tidak berlaku lagi.²⁴⁷

Peran Polri melalui diskresi kepolisian polri sebagai leader di FKPM harus dapat dipertanggungjawabkan segala bentuk diskresi yakni SKB harus

²⁴⁵Wawancara dengan Ipda Indro Lukito, SKM, Panit Bimas Polrestabes Semarang, tanggal 16 Maret 2020

²⁴⁶Wawancara dengan Sudirman, Ketua FKPM Kelurahan Tawang Sari Kecamatan Semarang Barat Kota Semarang, tanggal 21 Maret 2020

²⁴⁷Wawancara dengan Sudirman, Ketua FKPM Kelurahan Tawang Sari Kecamatan Semarang Barat Kota Semarang, tanggal 21 Maret 2020

mengakomodir asas keseimbangan dan tidak ada ketimpangan/ berat sebelah dan kepentingan salah satu pihak.²⁴⁸

Menurut pendapat Suryadi, mengenai diskresi kepolisian dalam Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2, Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia masih relevan. Diskresi kepolisian masih tetap bisa dilaksanakan dengan baik dalam menjawab keputusan Kamtibmas dan selalu aktif dalam giat kemitraan di masyarakat. Bila perlu menyangkut masalah pidana, Polri tidak bisa menjadi semaksimal karena berbagai faktor yaitu anggota dan finansial serta harus bersama-sama dengan potensi lainnya.²⁴⁹

Hasil penelitian baik yang dilakukan peneliti maupun temuan dari penelitian lain melakukan pendampingan Program *Community Oriented Policing* (COP) di lokasi penelitian, ditemukan kelemahan yang sama. Diantaranya yang berkaitan dengan kualitas pengurus FKPM. Kelemahan ini terkait dengan (a) sistem rekrutmen, (b) kualitas/kapasitas dan (c) komitmen pengurus menjalankan peran/tugas sebagai pengurus FKPM. Kelemahan (a) dan (b) berkaitan dengan kapabilitas dan *aseptabilitas* pengurus. Penyelesaian melalui FKPM didasarkan pada kepercayaan yang diantaranya diindikasikan dari kepercayaan masyarakat terhadap pengurus FKPM. Kepercayaan ini bertali-temali kapabilitas dan *septabilitas* pengurus.

²⁴⁸Wawancara dengan Sudirman, Ketua FKPM Kelurahan Tawang Sari Kecamatan Semarang Barat Kota Semarang, tanggal 21 Maret 2020

²⁴⁹Wawancara dengan Suryadi, SH, Panit Bimas Polrestabes Semarang, tanggal 16 Maret 2020

Pelaksanaan kontruksi kewenangan diskresi kepolisian dapat dilakukan oleh kepolisian dalam menyelesaikan kasus hukum. Diskresi merupakan kewenangan polisi untuk mengambil keputusan atau memilih berbagai tindakan dalam menyelesaikan masalah pelanggaran hukum atau perkara pidana yang ditanganinya. Diskresi yaitu suatu wewenang yang menyangkut kebijaksanaan untuk pengambilan suatu keputusan pada situasi dan kondisi tertentu atas dasar pertimbangan dan keyakinan pribadi seorang anggota polisi. Manfaat diskresi dalam penanganan tindak pidana atau kejahatan adalah sebagai salah satu cara untuk membangun moral petugas kepolisian dan meningkatkan profesionalitas dan intelektualitas anggota polisi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya secara proporsional dan memenuhi rasa keadilan, bukan atas dasar kesewenang-wenangan,²⁵⁰ namun demikian dalam tingkat pelaksanaan hukum, terdapat beberapa kelemahan dimana ada adanya persepsi berbeda baik kepolisian, lembaga hukum negara lain dan masyarakat itu sendiri, berdatap beberapa kasus yang penyelesaian harus melalui proses pengadilan.

Paradigma konstruktivisme berangkat dari keyakinan bahwa realitas itu beragam. Realitas berada dalam beragam konstruksi mental yang bersifat subjektif pada diri manusia (masyarakat), yang didasarkan pada pengalaman sosial, agama, budaya, sistem nilai-nilai lainnya dan bersifat lokal, sehingga pelaksanaan kontruksi kewenangan diskresi sesuai dengan Polri. Surat

²⁵⁰ H.R. Abdussalam.2009, *Hukum Kepolisian Sebagai Hukum Positif dalam Disiplin Hukum*. Restu Agung, Jakarta. halaman. 48

telegram ini kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Telegram Direktur Reskrimum Polda Jateng No. ST/2157/IX/2011, tanggal 23 September 2011 yang berbunyi: “mengingat substansi dan materi yang termuat dalam merupakan bentuk pemberian kewenangan bagi anggota Polri dalam penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan yang harus diatur dengan undang-undang, maka penerapan di jajaran Reskrim Polri ditangguhkan sampai dikeluarkannya payung hukum dalam bentuk peraturan perundangan yang dirancang oleh Mabes Polri”.

Surat Telegram Bareskrim Polri tersebut di atas, jika diperhatikan akan nampak bahwa sebenarnya kepolisian telah berupaya untuk menetapkan kebijakan penggunaan dalam penyelesaian perkara pidana. Belum adanya landasan yuridis formal yang kuat menyebabkan penerapan *Alternative Dispute Resolution (ADR)* di jajaran Reskrim Polri ditangguhkan. Dengan adanya penangguhan tersebut, dapatlah diketahui bahwa Polri pada dasarnya mempunyai keinginan untuk menggunakan *Alternative Dispute Resolution (ADR)* dalam penyelesaian perkara pidana. Setelah peraturan perundangan yang sekarang masih digodok oleh Mabes Polri selesai dan disahkan oleh lembaga pembuat UU, Polri tentunya akan menetapkan aturan pelaksana (operasional) penggunaan *Alternative Dispute Resolution (ADR)* dalam penyelesaian perkara pidana. Adanya penangguhan untuk menerapkan *Alternative Dispute Resolution (ADR)* dalam penyelesaian perkara pidana meskipun dapat dipahami, akan tetapi seharusnya Polri tidak perlu merasa takut hanya karena payung hukum (UU) belum kuat. Polisi, sebagai aparat

penegak hukum yang paling depan, merupakan institusi dan pelaksana UU yang pertama mewujudkan maksud dan tujuan hukum (UU). Seperti dikemukakan Raharjo di atas bahwa polisi adalah hukum yang hidup. Melalui polisi, janji-janji dan tujuan hukum untuk melindungi dan mengamankan masyarakat akan menjadi kenyataan. Bahkan, beliau lebih ekstrim mengatakan bahwa hukum tanpa campur tangan polisi akan banyak menjadi tulisan yang mati belaka.

Menurut Sudarto, polisi ketika menerima laporan adanya tindak pidana, tidak mungkin dan kadang-kadang tidak perlu untuk diteruskan kepada kejaksaan (diproses melalui peradilan pidana). Hal ini mengingat efisiensi dalam pekerjaan, dan mungkin juga akan lebih efektif daripada diteruskan ke kejaksaan, dan dilanjutkan di Pengadilan untuk diperiksa oleh hakim. Untuk perkara tertentu dan dalam keadaan tertentu, penyelesaian yang segera dari polisi atau kejaksaan akan lebih dirasakan oleh si pembuat dan korban daripada diselesaikan melalui proses peradilan yang bisa berkepanjangan.²⁵¹

Menurut Soekanto, penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan undang-undang, melainkan penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian.²⁵²

Secara umum pelaksanaan Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) kurang mendapatkan dukungan dari masyarakat. Hal ini merupakan

²⁵¹ Sudartp, *Op.cit.* halaman 39

²⁵² Siryono Soekanto, *Op.cit.* halaman 3

kendala tersendiri, karena masyarakat masih apriori terhadap kebijakan yang dilakukan. Kurangnya dukungan ini merupakan tantangan tersendiri dari FKPM karena diperlukan adanya sosialisasi kepada masyarakat tentang keberadaan FKPM yang bertujuan untuk memberikan pengarahan, pembinaan dan penyelesaian hukum maupun melakukan mediasi terhadap masyarakat yang mengalami berperkara.

Meskipun beberapa penyelesaian perkara sudah dilakukan melalui FKPM, di sisi lain menurut penulis, FKPM juga memiliki keterbatasan-keterbatasan sebagai berikut:

1. Berdasarkan data aktivitas FKPM dalam penanganan perkara, kasus yang tidak dapat diselesaikan melalui FKPM. Kasus tersebut kalau dicermati tidak ketahui identitas pelaku, di atas FKPM efektif menyelesaikan suatu perkara karena didukung;
2. Kasus yang terklasifikasikan sebagai tindak pidana berat seperti kecelakaan lalu lintas yang melibatkan korban meninggal dunia, terjadi pembunuhan, dan perampokan yang mengakibatkan korban menderita cukup berat tidak dapat diselesaikan melalui FKPM.

Temuan-temuan penelitian di atas menegaskan bahwa kendala utama aktivitas FKPM dalam menyelesaikan perkara, bukan permasalahan formalitas dasar hukum dan kelembagaannya. Skep Kapolri yang secara khusus mengatur tentang hal tersebut, dalam praktik banyak disimpangi sendiri oleh Pengurus FKPM dalam aktivitasnya menyelesaikan perkara. Berdasarkan aktivitas FKPM dalam menyelesaikan perkara, terletak pada penguatan FKPM dalam

menyelesaikan perkara yang berkeadilan sebagaimana amanat konstitusi dan Undang-undang Kekuasaan Kehakiman.

Kendala lain adalah belum adanya dasar hukum yang kuat. Dari uraian di atas, peran FKPM dapat dilihat dari gaya pemolisian. Peran polisi bersama-sama masyarakat menyelesaikan tindak pidana ringan, merupakan bentuk diskresi polisi. Pencarian dasar hukum dengan pendekatan positivistik yang hanya "mengeja" undang-undang tidak ditemukan pada Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Dasar hukum diskresi polisi ditemukan apabila digunakan konsep penegakan hukum dalam konteks dengan mengkaitkan fungsi Polri sebagai penjaga keamanan dan ketertiban yang juga diamanatkan dalam Undang-undang Kepolisian. Profesionalitas pengurus FKPM yang diragukan dalam menyelesaikan perkara.

Diskresi di sini dalam tugas dan wewenang Kepolisian hal ini sesuai dengan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia dijelaskan bahwa:²⁵³

1. Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaian sendiri.
2. Pelaksanaan ketentuan sebagai dimaksud dalam ayat (1) harus dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Mekanisme penyelesaian kasus melalui FKPM dengan melibatkan secara aktif para pihak dan masyarakat merupakan jawaban atas kendala

²⁵³ Dwi Wahyono, Gunarto, Sri Endah Wahyuningsih, 2014, *Restorative Justice System*, Tunas Puika Publishing, Brebes, halaman 15

kelembagaan yang menghingapi peradilan formal selama ini. Pertama terkait dengan mekanisme penyelesaian yang bersifat fleksibel. Mekanisme ini dalam praktik dilatarbelakangi untuk menjaga harkat martabat para pihak, misalnya penyelesaian kasus yang mengandung aib dilaksanakan secara tertutup. Mekanisme demikian tidak dapat ditemui dalam peradilan formal yang terikat *due process* yang telah ditetapkan dalam hukum acara dan harus dilaksanakan secara ketat.

Ciri ini merupakan kelebihan penyelesaian dengan menerapkan prinsip-prinsip rekonsiliasi yang tidak terjerumus dalam proses pembuktian yang rumit dengan menempatkan para pihak dalam posisi yang saling bertentangan. Prinsip penyelesaian melalui rekonsiliasi ditandai dengan menempatkan kepentingan para pihak yang membuka peluang penyelesaian sampai pada akar permasalahan dari suatu kasus.

Penyelesaian melalui FKPM merupakan pelaksanaan asas peradilan yang **cepat**, sederhana dan dengan biaya yang **murah** selama ini masih dipersepsikan masyarakat belum terwujud, meskipun terhadap kasus yang diselesaikan dengan acara pemeriksaan singkat dan cepat. Disadari persepsi ini muncul tidak semata-mata teknis hukum acara yang seharusnya sudah mampu menjawab asas peradilan di atas. Asas peradilan di atas dipersepsikan masyarakat belum terimplementasi dalam praktik tercampur dengan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap aparat/lembaga penegak hukum formal. Penyelesaian kasus melalui FKPM yang dikendalikan sepenuhnya oleh masyarakat lebih menjawab secara teknis implementasi asas peradilan tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian ditemukan keunggulan penyelesaian melalui FKPM dengan pelibatan masyarakat yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung.

Implementasi FKPM dalam melaksanakan Restorative Justice mengacu pada Tap MPR No. IV/2000 tentang Pemisahan TNI dari Polri., dan Tap MPR No. VIII/2000 yang ditindaklanjuti dengan lahirnya Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kewenangan Polri. Dari Kewenangan tersebut, maka Polri memilih policy berupa mengeluarkan Skep/737/X/2005 dan Skep/433/VII/2006 yang diperbaharui dengan Peraturan Kapolri No. 7 Tahun 2008 sebagai landasan berpijaknya perpolisian masyarakat.

Dasar hukum sesuai dengan Skep KAPOLRI No. Pol. Skep/737/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 tentang kebijakan dan strategi penerapan model Polmas dalam penyelenggaraan tugas Polri dan Skep Kapolri No. Pol. Skep/433/VII/2006 tanggal 1 Juli 2006 tentang panduan pembentukan dan operasional Polmas yang bertujuan antara lain bagi anggota FKPM dan semua pihak yang berkompeten dalam partisipasi aktif dalam tugas-tugas Kepolisian, sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antara Polri sebagai kekuatan inti Kamtibmas serta landasan mendasari adalah untuk mengakomodasi kebutuhan dan aspirasi masyarakat tersebut, negara Indonesia telah menentukan kebijakan sosial (*social policy*) yang berupa kebijakan memberikan perlindungan sosial (*social defence policy*).

Peran Kepolisian di dalam FKPM sesungguhnya merupakan perwujudan dari *Restorative Justice* dalam penyelesaian perkara pidana.

Berdasarkan hasil penelitian dapat penulis analisa bahwa beberapa keuntungan dan manfaat lembaga FKPM bagi masyarakat maupun bagi bagi Negara, antara lain sebagai berikut:

1. Negara telah memberikan ruang gerak bagi masyarakat dalam menangani permasalahannya sendiri yang dirasa lebih adil dengan menerapkan asas sederhana, terang, dan tunai.
2. Dengan dilakukannya *Restorative Justice* beban tugas aparat penegak hukum menjadi berkurang karena kasus-kasus pidana yang bersifat ringan diselesaikan oleh masyarakat sendiri, sehingga polisi, jaksa dan hakim lebih fokus pada penanganan kasus-kasus yang lebih berbahaya seperti pencurian dengan kekerasan atau terorisme.
3. Pengeluaran anggaran belanja negara bisa lebih efisien dan dihemat, mulai dari tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan hingga pemeriksaan di pengadilan dan sampai pada tahap lembaga pemasyarakatan.

Beberapa kasus dapat diselesaikan di FKPM, yang berarti dengan dapat menyelesaikan kasus yang terjadi bahwa ada peran FKPM dalam mewujudkan kondisi lingkungan yang kondusif dengan jalan mediasi.

Pelaksanaan penyelesaian hukum melalui lembaga FKPM, di samping memiliki manfaat dan keuntungan, menurut penulis ternyata juga memiliki beberapa kelemahan, yaitu:

1. Tidak ada peraturan perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya.

2. Adanya kelambatan-kelambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan masyarakat.
3. Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentukan undang-undang.

Solusi yang dapat dilakukan dalam mengatasi kelemahan implementasi kewenangan diskresi kepolisian adalah:

1. Mempergunakan asas keperluan, bahwa tindakan itu harus benar-benar diperlukan
2. Tindakan yang diambil benar-benar untuk kepentingan tugas kepolisian. Asas tujuan, bahwa tindakan yang paling tepat untuk meniadakan suatu gangguan atau tidak terjadinya suatu kekhawatiran terhadap akibat yang lebih besar.
3. Asas keseimbangan, bahwa dalam mengambil tindakan harus diperhitungkan keseimbangan antara sifat tindakan atau sasaran yang digunakan dengan besar kecilnya gangguan atau berat ringannya suatu obyek yang harus ditindak

Segala upaya untuk mencegah dan menanggulangi tindak pidana/kejahatan ini termasuk dalam wilayah kebijakan kriminal (*criminal policy*) yang terjadi, dengan "non penal" lebih menitikberatkan pada sifat "preventif" (pencegahan/penangkalan/pengendalian) sebelum kejahatan terjadi. Upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur "non penal" lebih bersifat tindakan pencegahan untuk terjadinya kejahatan, maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor

kondusif itu antara lain, berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhsurburkan kejahatan.

Peran FKPM dapat menyelesaikan persoalan hukum yang terjadi di tengah masyarakat tanpa harus melalui proses hukum pengadilan hal ini sangat efektif karena kedua belah pihak yang bertikai dapat menyelesaikan perkaranya secara kekeluargaan dengan di mediasi oleh pihak Kepolisian selaku anggota dari struktur FKPM.

C. Rekonstruksi Terhadap Regulasi Kewenangan Diskresi Kepolisian Sebagai Kebijakan Dalam Menyelesaikan Kasus Hukum Melalui Musyawarah Mufakat Berbasis Nilai Keadilan

Rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi, agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin kita bangun tersebut.

Pembaharuan atau rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah rekonstruksi. Rekonstruksi memiliki arti bahwa “re” berarti pembaharuan sedangkan “konstruksi” sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekonstruksi dalam berbagai interpretasi B.N Marbun mendefinisikan secara sederhana penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula, sedangkan menurut James P. Chaplin, *Reconstruction* merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa.

Salah satu tantangan utama Kepolisian Negara Republik Indonesia ke depan adalah menciptakan polisi masa depan, yang mampu secara terus-menerus beradaptasi dengan perkembangan sosial, budaya, ekonomi dan politik masyarakat. Polisi harus dapat menjadi figur panutan masyarakat agar mampu membangun simpati dan kemitraan dengan masyarakat. Prasyarat dari semua ini adalah Polri harus memperbaiki citra dirinya terlebih dahulu. Untuk memperbaiki citra Polri dibutuhkan suatu paradigma baru Polri yang sesuai dengan tuntutan arus reformasi.

Rekonstruksi ideal sistem penyidikan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbasis hukum progresif, secara praktis telah dilakukan, yaotu melakukan proses penyidikan sesuai dengan KUHAP dan Perkap Polri yang ada dalam lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka memenuhi rasa keadilan dalam

masyarakat, harus berani melakukan diskresi, sepanjang tidak bertentangan dengan ketertiban umum dan perundangan-undangan yang berlaku. Fungsi reserse dalam hal ini penyidik dalam melakukan penyidik terkadang sulit untuk melakukan diskresi, karena semua manajemen penyidikan tindak pidana sudah diatur dalam KUHAP dan Perkap kecuali diatur lebih lanjut dalam KUHAP.

Pendekatan perpolisian masyarakat didasari pada asumsi yang terbukti bahwa polisi tidak dapat secara efektif mengendalikan kejahatan atau menangani penyebab kejahatan sendirian, sehingga perlu dibangun suatu kemampuan bersama untuk mencegah kejahatan.

Forum Kemitraan Polisi Masyarakat (FKPM) merupakan salah satu mekanisme yang efektif untuk merencanakan atau memecahkan masalah bersama-sama. Bayley dalam bukunya *Police for The Future* mengatakan bahwa salah satu kegiatan yang penting untuk mencegah kejahatan secara efektif adalah melakukan konsultasi (Consultation). Konsultasi adalah pertemuan yang dilakukan secara teratur antara polisi dan warga masyarakat yang dimaksudkan untuk melakukan pertukaran informasi mengenai masalah gangguan Kamtibmas.

Profesionalisme polisi dibutuhkan dalam rangka menjalankan tugasnya dengan baik sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban dalam masyarakat maupun sebagai penegak hukum. Dalam hal ini hukum memberikan kekuasaan dan kewenangan terhadap Polisi untuk melakukan tindakan-tindakan operasional yang bersifat independen/ mandiri. Kemandirian ini sangat penting artinya karena dapat menunjukkan bahwa dalam menjalankan tugas dan

fungsinya telah sesuai dengan aturan hukum, dan pada saat penerapan hukum itu dilakukan maka diterapkan secara professional dan netral (tanpa adanya niatan untuk memihak siapapun).

Kemandirian dan keprofesionalan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan tugas dan fungsinya dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat (*public*) terhadap institusinya. Kemandirian dalam melakukan tugas dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia, juga harus diikuti dengan mekanisme pertanggungjawaban.

Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melakukan rekonstruksi hukum, memerlukan penguatan aspek mufakat didasarkan musyawarah sehingga aspek penyelesaian melalui sarana mediasi penal efektif diterapkan. Penyelesaian kasus hukum merupakan wewenang pihak kepolisian dalam kerangka penegakan hukum dan menjaga ketertiban masyarakat baik dengan upaya normatif maupun melalui diskresi kepolisian dengan penyelesaian secara mufakat.

Diskresi kepolisian dalam penyidikan tindak pidana, secara rekonstruktif tetap harus memperhatikan profesionalisme dalam pengambilan keputusan terhadap pilihan tindakan yang didasarkan penilaian pribadi dengan pertimbangan moral, yang dilakukan dalam keadaan kasus tertentu serta demi kepentingan umum maupun kepentingan sosial.

Penerapan diskresi yang dilakukan dengan cara menerobos atau mengabaikan aturan adalah diskresi yang dilakukan tanpa profesionalisme karena mengabaikan tataran teknis. Diskresi tidak boleh bertentangan dengan

aturan hukum, yaitu harus tetap memperhatikan prosedur dan peraturan perundang-undangan serta tidak bertentangan dengan koridor kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang lebih luas yaitu bertujuan untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.

Berdasar dari pemikiran di atas, maka diperlukan suatu aturan khusus mengenai diskresi kepolisian khususnya dalam bidang penyidikan tindak pidana sehingga tidak menimbulkan keragu-raguan atau perdebatan dalam pelaksanaannya baik secara internal maupun dari eksternal Kepolisian Negara Republik Indonesia. Perlunya dilakukan perubahan dalam Perkap Manajemen Penyidikan Tindak Pidana terkait kewenangan penyidik untuk menghentikan perkara demi kepentingan umum. Rumusan “demi hukum” dapat diartikan demi mencapai tujuan hukum, yaitu demi keadilan, kemanfaatan, dan kepastian.

Perlindungan terhadap penyidik yang melakukan diskresi kepolisian dalam penyidikan tindak pidana diberikan berdasarkan pelaksanaan ketentuan undang-undang, pelaksanaan perintah jabatan yang sah, serta dengan itikad baik melaksanakan perintah jabatan tanpa wewenang. Tindakan diskresi juga harus didasari dengan hati nurani, etika dan moral untuk kepentingan umum, bersifat mendesak dan tidak untuk memenuhi kepentingan pribadi atau kelompok atau organisasi. Tindakan diskresi secara umum berdasarkan analisis penulis berpatokan terhadap azas-asas yaitu:

1. Asas keperluan, yaitu suatu asas yang memberi pedoman bahwa tindakan polisi hanya dapat dilakukan apabila tindakan itu betul-betul untuk meniadakan atau mencegah suatu gangguan
2. Asas masalah, yaitu suatu asas yang merupakan patokan, memberi pedoman bahwa tindakan yang dilakukan oleh seorang polisi harus dikaitkan dengan permasalahannya dan tindakan polisi tidak boleh mempunyai motif pribadi
3. Asas Tujuan, yaitu suatu asas yang menghendaki agar tindakan polisi betul-betul tepat dan mencapai sasarannya, guna menghilangkan atau mencegah suatu gangguan yang merugikan
4. Asas Keseimbangan, yaitu suatu asas memberikan pedoman kepada petugas polisi agar tindakan polisi seimbang antara keras dengan lunak tindakan yang diambil, seimbang dengan alat yang digunakan dengan ancaman yang dihadapi.

Tindakan diskresi dengan demikian menurut penulis harus diberikan batasan-batasan norma yang jelas atau dengan istilah lain harus dipagari dengan norma-norma, profesional, norma-norma dalam masyarakat, norma hukum dan moral. Diskresi bukan hanya perlu tetapi juga penting untuk dilakukan oleh polisi dalam melaksanakan tugasnya, sebab polisi bekerja dalam penegakan hukum langsung berhadapan dengan masyarakat dan dalam mengambil kebijaksanaan dilapangan juga di pengaruhi oleh berbagai faktor. Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan diskresi kepolisian antara lain adalah faktor lingkungan.

Diskresi kepolisian juga merupakan hal yang penting bagi pelaksanaan tugas polisi disebabkan:

1. Undang-undang ditulis dalam bahasa yang terlalu umum untuk bisa dijadikan petunjuk pelaksanaan sampai detail bagi petugas dilapangan
2. Hukum adalah sebagai alat untuk mewujudkan keadilan dan menjaga ketertiban dan tindakan hukum bukanlah satu-satunya jalan untuk mencapai hal tersebut, dan (3) pertimbangan sumber daya dan kemampuan dari petugas kepolisian.

Kewenangan melakukan diskresi kepolisian secara konstruktif telah diatur Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, terdapat dalam:

1. Pasal 18 ayat (1), yang menyatakan bahwa untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri,
2. Pasal 18 ayat (2) yang menyatakan bahwa pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 18 di atas memberikan kewenangan diskresi kepada pejabat Polri untuk melakukan tindakan berdasarkan penilaiannya sendiri yang didasarkan kepada:

1. Untuk kepentingan umum
2. Memperhatikan peraturan perundangan serta kode etik profesi
3. Dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu
4. Mempertimbangkan manfaat dan resiko yang akan terjadi.

Pejabat Polri dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, senantiasa bertindak berdasarkan norma hukum dan mengindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan mengutamakan tindakan pencegahan (vide Pasal 18 ayat (1) dan (2)).

Kewenangan melakukan diskresi kepolisian secara konstruktif juga diatur dalam Pasal 7 ayat 1 huruf j Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dan Pasal 16 ayat 1 huruf l. Penyidik dalam menjalankan tugas pokok Polri di bidang proses pidana, juga diberi kewenangan diskresi berupa tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab. Kewenangan melakukan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab adalah merupakan tindakan dalam penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 5 ayat (1) huruf a angka 4 dan Pasal 7 ayat (1) huruf j Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) dalam penjelasannya menyatakan:

1. Diskresi kepolisian tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum
2. selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan
3. harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya
4. pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa
5. menghormati hak asasi manusia.

Ada beberapa pedoman yang secara rekonstruktif dalam melakukan diskresi kepolisian harus diperhatikan, yaitu Azas *plichmatigheid*. Hukum kepolisian sangat dekat kaitannya dengan pembatasan kewenangan polisi dalam konsep diskresi yaitu membatasi kewenangan polisi dalam melaksanakan kekuasaan umum untuk melakukan tindakan yang diserahkan kepada inisiatif petugas polisi itu sendiri. Batas-batas kewajiban dan sekaligus membatasi kewenangan dalam azas *plichmatigheid* adalah:

1. Azas keperluan (*noodzakelijk*) yaitu secara obyektif menurut pendapat umum tindakan polisi harus dilakukan, tidak boleh kurang dan tidak boleh lebih, misalnya memerintahkan pemindahan pemasangan papan reklame yang menutupi rambu lalu lintas, meskipun pemasangan tersebut telah mendapatkan ijin dari instansi yang berwenang,

2. Azas masalah sebagai patokan (*zakelijik*) yaitu tindakan yang diambil benar-benar untuk kepentingan masyarakat, untuk kepentingan umum bukan kepentingan pribadi anggota polisi,
3. Azas tujuan (*doelmatig*) yaitu tindakan yang diambil benar-benar untuk mengelakkan gangguan dan memperkecil kerugian serta korban,
4. Azas keseimbangan (*evenreding*) yaitu tindakan yang diambil polisi harus sesuai antara tindakan dengan berat ringannya masalah. Sehubungan pemolisian, penyidikan dan bimbingan masyarakat secara umum termasuk dalam rangka keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu-lintas, sehubungan dengan tindakan yang didasarkan atas penilaian sendiri, untuk kepentingan umum dan memperhatikan norma-norma susila, sopan santun dan sosial serta menjunjung tinggi hak-hak azasi manusia.

Pentingnya kegiatan konsultasi hukum oleh kepolisian, menghasilkan satu pemikiran adanya forum komunikasi yang resmi dan bersifat tetap, pada tingkat polsek atau desa/kelurahan sehingga permasalahan kamtibmas dapat dibahas bersama dan dicarikan pemecahannya. Forum kemitraan ini berfungsi antara lain:

1. Pertama, memberi informasi tentang masalah-masalah yang dihadapi warga maupun kebutuhannya karena pandangan masyarakat tentang keamanan sangat berbeda dengan pandangan polisi

2. Kedua, pertemuan rutin antara polisi dan warga dapat dimanfaatkan polisi untuk mendidik orang tentang kejahatan dan kekacauan serta perlunya kerjasama untuk menghadapi masalah tersebut
3. Ketiga, polisi dapat mengetahui secara langsung keluhan-keluhan warga terhadap kinerja polisi dan sebaliknya warga mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi polisi dalam bertugas, dan keempat, pertemuan masyarakat memberi informasi kepada polisi tentang tingkat keberhasilan usaha mereka, sehingga dapat dilakukan perubahan seperlunya.

Kata "forum" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti lembaga atau badan, wadah, sidang, tempat pertemuan untuk bertukar pikiran secara bebas. Forum Kemitraan Polisi Masyarakat (FKPM) dengan demikian dapat dianggap sebagai lembaga, badan, wadah atau tempat pertemuan antara polisi dan masyarakat untuk bertukar pikiran secara bebas berkaitan dengan masalah-masalah sosial di lingkungan warga khususnya masalah keamanan. Dengan dibentuknya forum ini maka kemitraan polisi dan masyarakat dapat dibangun dan dimantapkan. Forum di dalamnya terdapat hubungan antara polisi dan masyarakat untuk bisa saling berkomunikasi tentang masalah keamanan ataupun masalah-masalah lain yang ada kaitannya dengan kepentingan masyarakat dan polisi.

Hasil dari kegiatan tukar pikiran dalam Forum Kemitraan Polisi Masyarakat (FKPM), diharapkan diperoleh suatu cara untuk mencegah kejahatan. Lewat forum ini juga masing-masing pihak dapat menyampaikan

pandangan masing-masing mengenai kejahatan. Perbedaan pandangan dalam melihat masalah kejahatan akan memperkaya pemahaman tentang kejahatan. Pemahaman yang mendalam terhadap suatu masalah akan memberi solusi yang efektif dalam penanganannya.

Surat Keputusan Kapolri No. Pol. : Skep/433/VII/ 2006 tanggal 1 Juli 2006 tentang Panduan Pembentukan dan Operasionalisasi Perpolisian Masyarakat (Polmas), dijelaskan unsur-unsur yang menjadi anggota Forum Kemitraan Polisi Masyarakat (FKPM) adalah terdiri dari unsur polisi, unsur warga dan unsur pemerintah. Keanggotaan forum ini harus Polmas (community policing, CP) merupakan paradigma baru Polri. Polmas adalah suatu sistem atau gaya perpolisian modern yang dalam pelayanan publik lebih menekankan kepada pentingnya penerapan pendekatan sosio-kultural, psikologis, personal, informal, persuasif, dan akomodatif, menggantikan gaya perpolisian konvensional yang cenderung birokratis, sentralistik, legalistik, formal/resmi, otoriter, represif, kaku/keras, dan general/seragam. Sebagai suatu strategi Polmas berarti model perpolisian yang menekankan kemitraan sejajar antara petugas Polmas dengan masyarakat lokal dalam menyelesaikan dan mengatasi setiap permasalahan sosial yang mengancam keamanan, ketertiban masyarakat serta ketenteraman kehidupan masyarakat setempat dengan tujuan untuk mengurangi kejahatan dan rasa takut akan kejahatan serta meningkatkan kualitas hidup warga setempat.

Forum Kemitraan Polisi-Masyarakat (FKPM) dibentuk dalam rangka mempercepat terwujudnya Polmas, sehingga perlu dilakukan pendalaman dan

pembuktian yang menunjukkan adanya korelasi antara pembentukan FKPM terhadap percepatan Polmas di tingkat KOD.

Berdasarkan Skep Kapolri No. Pol. : Skep/737/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Perpolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri dinyatakan bahwa dalam melakukan percepatan terwujudnya Polmas mengamanatkan adanya pembentukan Forum Kemitraan Polisi Masyarakat (FKPM). FKPM merupakan forum kemitraan yang mencerminkan keterwakilan semua unsur dalam masyarakat termasuk petugas Polmas sekaligus wadah kerja sama antara Polisi dengan masyarakat yang mengoperasionalkan Polmas dalam lingkungannya.

Mengingat keberadaan FKPM sangat penting bagi operasionalisasi Polmas, maka Kapolres selaku roda penggerak utama organisasi Polri di tingkat KOD dituntut mampu mengoptimalkan peranan dan fungsi FKPM sehingga eksistensinya benar-benar mampu mendukung keberhasilan pelaksanaan Polmas.

Adapun pengaruh pembentukan FKPM terhadap percepatan Polmas di tingkat KOD dapat dibuktikan dari peran FKPM sebagai:

1. Sarana/media partisipasi dan kemitraan masyarakat;
2. wadah pemecahan masalah oleh polisi bersama warga;
3. wadah komunikasi dan konsultasi polisi terhadap warga sebagai sarana/ media partisipasi dan kemitraan masyarakat.

Forum Kemitraan Polisi-Masyarakat (FKPM) dapat menjadi alat bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi, masukan, usulan dan komplain terhadap permasalahan keamanan dan ketertiban masyarakat yang terkait dengan kinerja Polri. FKPM dapat dijadikan alat untuk menampung dan menyalurkan keinginan masyarakat terhadap persoalan sosial yang dihadapi sehingga sangat baik bagi Polri untuk mengetahui, menyerap, dan mewujudkan keinginan masyarakat. Dengan pembentukan FKPM, satuan Polri di tingkat KOD akan menjadi peka dan sensitif terhadap kejadian dan kecenderungan di tengah masyarakat yang akan mengarah pada terjadinya praktek pelanggaran hukum dan gangguan terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat.

Forum Kemitraan Polisi-Masyarakat (FKPM), sebagai wadah pemecahan masalah oleh polisi bersama warga, dapat menjadi sarana dalam mendiskusikan, memusyawarahkan, dan membahas semua persoalan yang ada di tengah masyarakat sehingga setiap perbedaan kepentingan antar pihak/antar kelompok masyarakat tidak sampai mengarah pada terjadinya konflik, kekerasan dan kerusuhan. Pembentukan FKPM dapat mendeteksi secara dini gejala dan potensi konflik di tengah masyarakat sehingga dilakukan tindakan sebelum terjadi konflik di tengah masyarakat. Eksistensi FKPM dapat menjembatani dan memediasi semua persoalan di masyarakat agar diselesaikan secara damai berdasarkan musyawarah mufakat. Dalam memecahkan persoalan masyarakat, FKPM juga perlu memberdayakan mekanisme dan prosedur resolusi konflik yang berbasis pada budaya/adat masyarakat yang biasanya justru lebih manjur dalam menyelesaikan masalah masyarakat. Hal ini sejalan

dengan filosofi Polmas, yakni menyelesaikan masalah setempat, dengan cara setempat, oleh masyarakat setempat. Anggota Polri dalam keanggotaan FKPM hanya bersifat advokasi/pendampingan terhadap pihak-pihak/stakeholders di tengah masyarakat.

Forum Kemitraan Polisi-Masyarakat (FKPM), sebagai wadah informasi, komunikasi dan konsultasi polisi terhadap warga, dapat menjadi sarana bagi masyarakat untuk sumber informasi dan konsultasi terhadap permasalahan yang dihadapi masyarakat. FKPM harus menyediakan sumber informasi bagi warga masyarakat terhadap kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat serta tugas-tugas Polri kaitannya dengan masyarakat. FKPM menjadi media komunikasi bagi Polri dan masyarakat tentang pentingnya menjaga keamanan lingkungan masing-masing. FKPM menjadi alat konsultasi bagi warga yang menghadapi permasalahan, khususnya permasalahan hukum sehingga Polri bisa memberikan bimbingan dan nasehat hukum yang benar.

Pembentukan Forum Kemitraan Polisi-Masyarakat (FKPM) dalam konteks percepatan Polmas di tengah masyarakat, diarahkan untuk:

1. Membina keharmonisan hubungan kerja sama kemitraan sejajar antara polisi dan masyarakat dalam penanggulangan kejahatan dan ketidaktertiban sosial dalam rangka menciptakan ketenteraman umum dalam kehidupan masyarakat
2. Menampung dan menyalurkan aspirasi warga dalam menyelesaikan dan mengatasi permasalahan sosial yang mengancam Kamtibmas serta ketenteraman kehidupan masyarakat

3. Menghimpun seluruh kekuatan yang ada di masyarakat yang diperlukan untuk berpartisipasi dalam tugas-tugas pengamanan di lingkungannya
4. Menyelesaikan dan mengatasi berbagai permasalahan sosial yang mengancam Kamtibmas serta ketenteraman kehidupan masyarakat
5. Melakukan koordinasi, konsultasi, dan konsolidasi antara warga dengan polisi dalam rangka mencapai sinergitas dalam penanggulangan kejahatan, ketidaktertiban sosial, dan peningkatan kualitas hidup masyarakat.

Masyarakat diharapkan untuk memahami bahwa kewenangan diskresi memang diberikan oleh hukum kepada polisi didalam lingkup tugasnya, tetapi dalam batas-batas yang ditentukan hukum, jadi bukan berarti polisi yang melakukan diskresi adalah polisi yang tidak menegakkan hukum dan malah melawan hukum.

Berdasarkan paparan di atas, dapat dipahami bahwa keberadaan Forum Kemitraan Polisi-Masyarakat (FKPM) di tengah masyarakat sangat penting guna menyelesaikan persoalan hukum menggunakan sarana mediasi penal, namun di sisi lain belum ada norma hukum yang memberikan ruang bagi pelaksanaan mediasi penal melalui Forum Kemitraan Polisi-Masyarakat (FKPM), meskipun ada ketentuan yang memberikan kewenangan bagi petugas kepolisian untuk melakukan diskresi kepolisian, yaitu Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka perlu ada rekonstruksi terhadap norma hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai berikut:

Tabel 5.1
Rekonstruksi Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

YANG BERLAKU SAAT INI	KELEMAHAN	REKONSTRUKSI
<p>Ayat (1)</p> <p>Untuk kepentingan umum pejabat kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaian sendiri</p>	<p><i>Kepentingan umum</i> belum ada penjelasan secara terperinci.</p> <p><i>Penilaian sendiri</i> ini juga belum ada penjelasan terperinci</p> <p>Konsep baru (<i>Kepentingan Umum</i> adalah: <i>Kepentingan yang lebih luas : mendatangkan bahaya secara materiil atau non materiil bagi Masyarakat, atau bagi petugas kepolisian yang sedang menjalankan tugas, dan gangguan ketertiban dalam kehidupan sosial masyarakat</i>)</p> <p>Konsep baru (<i>penilaian berdasarkan situasi dan kondisi saat itu</i>)</p>	<p>Untuk kepentingan lebih luas yang dapat mendatangkan bahaya secara materiil atau non materiil bagi Masyarakat, atau bagi petugas kepolisian yang sedang menjalankan tugas, dan gangguan ketertiban dalam kehidupan sosial masyarakat, pejabat kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaian berdasarkan situasi dan kondisi saat itu</p>
<p>Ayat (2)</p> <p>Pelaksanaan ketentuan</p>	<p><i>Keadaan yang sangat perlu</i> belum ada penjelasan secara Rinci</p>	<p>Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat</p>

<p>sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia</p>	<p>dengan dan detail</p> <p>Konsep baru (Apabila tidak di gunakan kewenangan dikresi kepolisian maka akan berakibat lebih buruk)</p> <p>Peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia</p>	<p>dilakukan hanya jika terdapat <i>penilaian berdasarkan situasi dan kondisi saat itu yang jika tidak dilakukan dapat berakibat pada timbulnya bahaya dan gangguan ketertiban dalam kehidupan sosial masyarakat.</i></p>
<p>Konsep baru (Perundang-undangan termasuk adalah undang-undang yang tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat seperti hukum sosial atau hukum islam bagi masyarakat tertentu. Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak perlu sebagai bahan pertimbangan sebab akan berakibat mandulnya Kewenangan Diskresi Kepolisian)</p>		

Kelemahan	Rekonstruksi
<p>Diskresi juga dapat merupakan alasan yang tepat bagi seorang anggota untuk menyembunyikan ketidaktahuannya tentang peraturan perundang-undangan</p>	<p>Implementasi Ideal Diskresi Kepolisian itu dapat pula berwujud pengembangan hukum (<i>Developing the law</i>) dan perekayasa sosial (<i>Social Engineering</i>). hukum tidak kaku atau menjadi hukum yang lebih luwes tanpa meninggalkan rasa keadilan dalam menyelesaikan masalah hukumnya</p>

Pada disertasi ini rekonstruksi ditujukan pada pembaharuan terhadap ketentuan yang berkaitan dengan kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan. Adapun tabel rekonstruksi ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

Tabel 5.2
Rekonstruksi Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia
Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

NO.	PERIHAL	URAIAN
1.	Dasar Rekonstruksi	1. Implementasi Ideal Diskresi Kepolisian itu dapat pula berwujud pengembangan hukum (<i>Developing the law</i>) dan perekayasa sosial (<i>Social Engineering</i>). hukum tidak kaku atau menjadi hukum yang lebih luwes tanpa meninggalkan rasa keadilan dalam menyelesaikan masalah hukumnya 2. <i>Perundang-undangan</i> termasuk adalah undang-undang yang tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat seperti hukum adat atau hukum islam bagi masyarakat tertentu. 3. <i>Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia</i> tidak perlu sebagai bahan pertimbangan sebab akan berakibat mandulnya
2.	Paradigma Rekonstruksi	Merekonstruksi konsep <i>Kepentingan umum, Penilaian sendiri, Keadaan yang sangat</i>

		<i>perlu</i>
3.	Teori-Teori Rekonstruksi	1. <i>Grand Theory</i> : Teori Keadilan 2. <i>Middle Theory</i> : Teori Kewenangan, Teori Kepastian Hukum, Teori Rekonstruksi Hukum.
4.	Tujuan Rekonstruksi	Penguatan nilai dasar keadilan dalam menjamin pelaksanaan diskresi kepolisian
5.	Konsep Rekonstruksi	Pasal 18 UURI Nomor 2 tahun 2002
		(1) Untuk kepentingan <i>lebih luas yang dapat mendatangkan bahaya secara materiil atau non materiil bagi Masyarakat, atau bagi petugas kepolisian yang sedang menjalankan tugas, dan gangguan ketertiban dalam kehidupan sosial masyarakat</i> , pejabat kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut <i>penilaian berdasarkan situasi dan kondisi saat itu</i> . (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan hanya jika terdapat <i>penilaian berdasarkan situasi dan kondisi saat itu yang jika tidak dilakukan dapat berakibat pada timbulnya bahaya dan gangguan ketertiban dalam kehidupan sosial masyarakat</i>

Pada disertasi ini rekonstruksi ditujukan pada pembaharuan terhadap ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan

Diterapkannya diskresi Kepolisian telah memberikan implikasi terhadap operasionalisasi hukum, yaitu dengan dilaksanakannya diskresi kepolisian maka hukum yang ada dan berlaku dikonfrontasikan dengan realita kehidupan social masyarakat. Disini kemangkusan dan kesangkalan hukum dalam mengatasi permasalahan hidup dan kehidupan masyarakat dipertimbangkan. Bila menurut pertimbangan obyektif memprediksikan bahwa ketentuan hukum itu merupakan solusi pemecahan permasalahan yang paling tepat dari semua alternatif pemecahan yang ada, maka ketentuan hukum itulah yang akan diterapkan. Sebaliknya bila ketentuan hukum itu tidak akan menguntungkan, terlebih lebih lagi bila justru akan menimbulkan situasi dan kondisi yang lebih buruk dari sebelumnya, maka ketentuan hukum itu tidak akan diterapkan alias dikesampingkan atau dipinggirkan. Sebagai contoh ketentuan lalu lintas tentang garis as jalan yang tidak terputus-putus, yang terpaksa harus dilanggar oleh pengguna jalan karena adanya hambatan truk mogok di depannya. Ketentuan lalu lintas ini pada situasi dan kondisi yang demikian tidak dapat diterapkan, sebab bila diterapkan justru akan menimbulkan situasi dan kondisi lalu lintas yang semakin buruk yang selanjutnya akan berkembang menjadi terganggunya stabilitas keamanan dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam hal penyimpangan dan peminggiran hukum ini, maka diskresi kepolisian berakses negatif terhadap penegakkan hukum. Ini sebetulnya merupakan tindakan pelecehan terhadap hukum. Wibawa hukum di sini diinjak-injak, namun demikian sebagaimana dijelaskan di atas bahwa hukum itu tidak sepenuhnya memadai dan tidak selalu dapat memecahkan permasalahan masyarakat secara sempurna.

Hukum itu selain memiliki keunggulan-keunggulan komparatif juga mempunyai kelemahan-kelemahan secara mendasar yang tidak dapat diabaikan, yang oleh karena itu selamanya dapat diandalkan untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi masyarakat. Hukum meskipun demikian tidaklah berarti setiap saat dapat dikesampingkan atau dipinggirkan oleh diskresi kepolisian. Ketentuan hukum tidak semuanya dapat disampingkan atau dipinggirkan oleh diskresi kepolisian. Sebagian kecil saja ketentuan hukum yang dapat disingkirkan atau dikesampingkan, itupun menyangkut perkara-perkara yang kecil-kecil dan sederhana saja. Perkara-perkara yang besar, terutama yang berdampak luas terhadap masyarakat tidak dapat disingkirkan oleh diskresi kepolisian. Kalaupun itu dilakukan sifatnya hanya sementara menunggu situasi memungkinkan, setelah situasinya memungkinkan, maka pelanggaran hukum yang terjadi akan diproses lebih lanjut sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Penyimpangan atau peminggiran hukum di atas merupakan salah satu bentuk aplikasi daripada diskresi kepolisian. Bukan hanya itu saja wujud dari diskresi kepolisian yang ada. Diskresi Kepolisian itu dapat juga berwujud dari

penerapan hukum itu sendiri (*Applicating the Law*). Bahkan dapat berupa penciptaan hukum (*Creating the law*) meskipun lingkupnya terbatas dan sifatnya temporer. Contohnya terhadap pelaku kumpul kebo/semem leven. Walaupun hal tersebut tidak diatur dalam undang-undang namun sangat dicela oleh masyarakat oleh karena itu polisi dapat meminta kepada pelaku semen leven itu untuk segera menikah ataupun memerintahkan kedua pelaku untuk pergi dari wilayah tersebut agar tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan sebagai kompensasi dari kekecewaan dalam masyarakat.

Diskresi Kepolisian juga dapat pula berwujud pengembangan hukum (*Developing the law*) dan perekayasa sosial (*Social Engineering*). Karena itulah maka polisi oleh beberapa ahli atau pakar disebut hukum yang hidup, sebab oleh polisi, hukum yang mati dan kaku itu menjadi hidup dan luwes.

Implementasi dari diskresi kepolisian didasarkan pada faktor-faktor seperti faktor keturunan, umur, jenis kelamin tersangka sangat mempengaruhi keputusan untuk menahan atau membebaskan. Penelitian-penelitian lain memperlihatkan bahwa situasi dan faktor-faktor interaktif memainkan peranan besar dalam keputusan Polisi. Faktor kehadiran korban dan kesediaan korban melapor/menuntut, adanya hubungan antara pelaku dan korban sebelum kejadian, apakah korban merupakan pihak yang memprovokasi kejadian tersebut, adanya saksi, apakah kejadian tersebut merupakan hal yang sering terjadi sebelumnya antara kedua pihak, bagaimana sikap pelaku terhadap Polisi, menghargai atau melecehkan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi tindakan diskresi tersebut menurut Maine adalah: lamanya masa dinas anggota, jabatan/pangkat anggota, pandangan anggota tentang kasus tersebut dibandingkan kasus lainnya dan tingkat frustrasi anggota tentang tidak efektifnya sistem peradilan pidana. Dengan demikian bentuk pelanggaran dan keadaan si pelanggar ikut menentukan keputusan polisi untuk menggunakan diskresi.

“Inkonsistensi”, adalah salah satu masalah yang terkait dengan diskresi. Diskresi membolehkan anggota untuk menerapkan perbedaan dalam menangani suatu peristiwa. Kritik terhadap hal ini adalah kemungkinan terjadinya diskriminasi yaitu dalam situasi yang sama pelanggar diperlakukan berbeda; karena warna kulit atau kedudukannya. “Unpredictability” juga merupakan masalah yang dikaitkan dengan diskresi. Diskriminasi dan inkonsistensi dalam penggunaan diskriminasi dikritik atas dasar ketidakadilan. Prinsip kesamaan di depan hukum menyatakan bahwa setiap orang harus diperlakukan sama bila melakukan perbuatan yang relatif sama. Cohen menyatakan bahwa keadilan dapat mempunyai arti yang lain yaitu “*Just Deserts*”. Prinsip *Just Deserts* menyatakan bahwa untuk diperlakukan adil seseorang harus menerima perlakuan yang wajar/ seharusnya bagi mereka, tanpa melihat apakah perlakuan tersebut sama dengan yang lain. Pejabat polisi dapat menerapkan hal ini secara berbeda kepada orang-orang dalam kasus-kasus tertentu. Menurut Cohen “*The problem of discretion is the problem of good judgment*”. “*Lack of Accountability*” juga merupakan problem dalam penggunaan diskresi. Sebagian anggota beranggapan bahwa diskresi yang

mereka punyai adalah tanpa batas. Para pimpinan sangat khawatir bahwa perilaku anggota tidak dapat dikendalikan bila tidak diawasi langsung bahkan kemungkinan menggunakan tindakan-tindakan ilegal dalam bertugas.

Otonomi petugas lapangan dipengaruhi berbagai faktor, sebagian besar tugas-tugas bawahan tidak dapat direncanakan dengan teliti karena sifatnya yang selalu mendadak, seperti mendatangi TKP dan melayani situasi darurat lainnya.

Diskresi kemungkinan akan terus menjadi bahan konflik antara atasan dan bawahan. Tekanan-tekanan agar polisi menangani berbagai masalah secara adil, adanya tuntutan-tuntutan ganti rugi, keinginan untuk meningkatkan produktivitas dan lainnya menyebabkan para pimpinan terus mengupayakan pengurangan penggunaan diskresi. Diskresi merupakan hal yang membingungkan, dan menarik dalam pelaksanaan tugas Polisi. Penggunaan diskresi secara bijaksana merupakan hal yang menantang secara etik, penggunaannya secara baik akan membolehkan seorang polisi untuk menindak orang yang dianggapnya perlu ditindak dan melepaskan orang yang dianggapnya tidak perlu ditindak. Dengan menggunakannya anggota dapat mengekspresikan otonominya dalam menghadapi tugas-tugasnya.

Diskresi juga dapat merupakan alasan yang tepat bagi seorang anggota untuk menyembunyikan ketidaktahuannya tentang peraturan perundang-undangan. Pendekatan “Problem-Solving” dimulai dengan kenyataan bahwa polisi secara berulang-ulang menghadapi masalah yang sama dalam

masyarakat tertentu dimana polisi tidak berhasil secara tuntas mengatasinya sehingga masalah terus berulang.

Pendekatan “Problem Solving” mengharuskan pejabat polisi untuk menerapkan strategi dan taktik untuk mengatasi sumber dari masalah yang terus berulang itu. Anggota diharapkan untuk menerapkan diskresi yang luas untuk menemukan solusi yang permanen terhadap masalah-masalah yang berulang terutama masalah yang tidak memerlukan penegakan hukum.



BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Sebagai penutup dari uraian pada pembahasan bab terdahulu, berdasarkan analisis dan interpretasi terhadap temuan penelitian mengenai rekonstruksi kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam penyelesaian kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan, dapat disimpulkan:

1. Kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat saat ini secara khusus diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menegaskan bahwa untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Diskresi kepolisian merupakan salah satu upaya penegak hukum untuk senantiasa menjaga martabat manusia dan masyarakat dengan tetap memperhatikan dan mempertimbangkan nilai dasar keadilan, kemanfaatan dan nilai dasar kepastian hukum.
2. Kelemahan-kelemahan yang ada dalam pelaksanaan kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui pendekatan musyawarah mufakat saat ini, yaitu:

- a. Kelemahan dalam substansi hukum. Pemolisian masyarakat yang diwujudkan dalam FKPM, secara substansi menggunakan dasar peraturan yang kedudukannya di bawah undang-undang, yaitu Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat. Proses penyelesaian melalui FKPM terhadap kasus hukum melalui mediasi penal, yaitu musyawarah mufakat sesungguhnya belum dikenal dan diatur KUHAP, sehingga komitmen penyelesaian kasus hukum secara musyawarah mufakat rentan untuk diingkari atau dilanggar oleh salah satu pihak (korban/keluarga korban).
- b. Kelemahan struktur hukum. Diskresi kepolisian merupakan wewenang pihak kepolisian dalam menentukan proses hukum dan kelanjutan proses serta tindakan penyelesaian hukum yang ada. Kenyataannya dilapangan menunjukkan bahwa masih terdapat kelemahan struktural dalam pelaksanaan diskresi kepolisian melalui FKPM, disebabkan belum ada peraturan perundang-undangan yang memberikan atribusi bagi lembaga FKPM dalam sistem peradilan pidana.
- c. Kelemahan Budaya Hukum. Penyelesaian melalui FKPM didasarkan pada kepercayaan yang diantaranya diindikasikan dari kepercayaan masyarakat terhadap pengurus FKPM. Kepercayaan ini bertali-temali kapabilitas dan *septabilitas* pengurus. Permasalahan ini bersifat mendasar karena berdasarkan hasil penelitian aktifitas FKPM di kelurahan/desa tergantung pada kualitas pengurus FKPM. Walaupun demikian pemecahan permasalahan ini tidak mudah karena berkaitan

dengan keterbatasan sumber daya manusia yang berkualitas (*kapabilitas*) di kelurahan/desa.

3. Diperlukan rekonstruksi regulasi terhadap ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kebijakan dalam menyelesaikan kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan, sehingga bunyinya menjadi sebagai berikut:

- (1) Untuk kepentingan *lebih luas yang dapat mendatangkan bahaya secara materiil atau non materiil bagi Masyarakat, atau bagi petugas kepolisian yang sedang menjalankan tugas, dan gangguan ketertiban dalam kehidupan sosial masyarakat*, pejabat kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut *penilaian berdasarkan situasi dan kondisi saat itu*.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan hanya jika terdapat *penilaian berdasarkan situasi dan kondisi saat itu yang jika tidak dilakukan dapat berakibat pada timbulnya bahaya dan gangguan ketertiban dalam kehidupan sosial masyarakat*.

B. Implikasi

1. Implikasi Teoretis

Hasil studi ini mempunyai implikasi yang bersifat teoretis terutama berkaitan dengan pemikiran kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam penyelesaian kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan. Adanya kelelahan dalam Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menimbulkan kegamangan dalam pelaksanaan kewenangan diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam penyelesaian kasus

hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan. Selama ini diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam penyelesaian kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan dilaksanakan berdasarkan kesepakatan para pihak tanpa ada norma hukum sebagai payung hukum yang jelas dan tegas.

2. Implikasi Praktis

Studi ini mempunyai implikasi yang bersifat praktis, bahwa diskresi kepolisian sebagai kebijakan dalam penyelesaian kasus hukum melalui musyawarah mufakat berbasis nilai keadilan melalui FKPM mampu mewujudkan ketertiban masyarakat dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat. Belum adanya aturan hukum yang jelas mengenai pelaksanaan diskresi kepolisian dengan menggunakan lembaga FKPM, menyebabkan kegamangan kepolisian dan masyarakat untuk melakukan penyelesaian hukum melalui lembaga FKPM, sehingga dengan adanya rekonstruksi diharapkan memberikan kepastian hukum.

C. Saran

1. Diperlukan suatu aturan khusus mengenai diskresi kepolisian khususnya dalam bidang penyidikan tindak pidana sehingga tidak menimbulkan keragu-raguan atau perdebatan dalam pelaksanaannya baik secara internal maupun dari eksternal Polri.

2. Perlunya dilakukan perubahan dalam Perkap Manajemen Penyidikan Tindak Pidana terkait kewenangan penyidik untuk menghentikan perkara demi kepentingan umum.
3. Perlunya diatur mengenai perlindungan terhadap penyidik yang melakukan diskresi kepolisian dalam penyidikan tindak pidana dengan dasar melaksanakan ketentuan undang-undang, melaksanakan perintah jabatan yang sah, serta dengan itikad baik melaksanakan perintah jabatan tanpa wewenang.



DAFTAR PUSTAKA

Kitab

Al Qur'an Dan Terjemahannya, Yayasan Penyelenggara Penterjemah/ Penafsir Al Qur'an, Jakarta, 1971

_____, *Lajnah Pentasbihan Mushhaf Al-Qur'an*,
Wisma Haji Tugu Bogor 26-28 November, 2007

Buku

Abdul Aziz Dahlan, 1995, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve

Abintoro Prakoso, 2019, *Diskresi Kewenangan Polisi pada Tahap Penyidikan*, Yogyakarta: Aswaja Presindo, halaman 141-144

Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Jakarta: Gunung Agung

Agnes M. Toar, *et al.*, 2010, *Seri Dasar Hukum Ekonomi 2, Arbitrase di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia

Ahmad Azhar Basyir, 2000, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam*, Yogyakarta: UII Press

Ahmad Zaenal Fanani, tanpa tahun, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Paper Yogyakarta : UII

Ahmad Muliadi, 2013, *Polik Hukum*, Padang: Akademia Permata

Aloysius Wisnubroto, 2009, *Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Al-munjid, 1998, *fi al-Lughah wa al-'Alam*, Beirut: dar al Masyiq

Al-Thahanawi, 2005, *Mu'jam al- Ulum wa al-Funum*, Jilid I, Beirut: Daar al-ma'rifat

Andi Hamzah, 2010, *Stelsel Pidana dan Pemidanaan di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta

- Arif Hidayat, 2015, *Upaya Membumikan Konsep Negara Hukum Pancasila*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi
- Aryanto Sutadi, dkk, 2013, *Diskresi Kepolisian, dalam Tinjauan Hukum dan Implementasinya di Lapangan*, Jakarta: Komisi Kepolisian Nasional
- Barda Nawawi Arief, 1996, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Semarang: Badan Penerbit, Universitas Diponegoro
- _____, 2002, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Edisi Revisi*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
- _____, 2002, *Perbandingan Hukum Pidana*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- _____, 2010, *Mediasi Penal Penyelesaian Perkara di Luar Pengadilan*, Semarang, Penerbit Pustaka Magister
- _____, 2014, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Grup
- B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan
- Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia
- CFG. Sunarya Hartono, 2001, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni
- Depdikbud, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka
- Dwi Wahyono, Gunarto. Sri Endah Wahyuningsih, 2014, *Restorative Justice System*, Brebes: Tunas Puika Publishing
- Edward Aritonang, 2010, *ADR atau Alternative Dispute Resolution Dalam Kajian Sosiologis Merupakan Penyelesaian Sengketa Melalui Perangkat Hukum Masyarakat*. Jakarta
- Esmi warassih, 2016, *Penelitian Hukum Inter Disipliner*, Yogyakarta: Thofa Media

- Euis Amalia, 2009. *Keadilan Distributif dalam Ekonomi Islam*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Eva Achjani Zulfa, 2011, *Pergeseran Paradigma Pemidanaan*, Bandung: Lubuk Agung
- Farauk Muhammad, 2013, *Alternatif Penyelesaian Pertikaian Melalui Mekanisme Informal (Non-Yustisil)*. Salatiga
- Franz Magnis Suseno, 1988, *Kuasa dan Moral*, Jakarta: Gramedia
- F. Anton Susanto.2004, *Kepolisian dalam Upaya Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta
- Gary Goodpaster,1995, *Tinjauan terhadap Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jalarta: Grasindo
- Harry W. More, 1979, *The Principles and Procedures in the Administration of Justice, Part one*,
- Hedar Laudjeng, 2003,*Mempertimbangkan Peradilan Adat*, Jakarta: HuMa
- H.R. Abdussalam. 2009, *Hukum Kepolisian Sebagai Hukum Positif dalam Disiplin Hukum*. Jakarta: Restu Agung
- Hyrominus Rhi, 2011, *Filsafat Hukum. Edisi Lengkap dari Klasik Sampai Postmodernisme*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya
- H Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta, Radja Grafindo Persada
- Jacqueline M. Nolan-Haley,1992, *Alternative Dispute Resolution*, West PublishingC., St. Paul
- James Q Wilson,1972, *Varienties of Police Behvior*, New York, Harvard University Press
- JCT Simorangkir dkk, 2008, *Kamus Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika
- John J. Donohue dan John L. Esposito, 1984, *Islam dan Pembaharuan*, Terj. Machnun Husein, Jakarta: CV Rajawali
- John M. Echols dan Hasan Shadily,1990, *Kamus Inggris Indonesia*, cet. XXV (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama

- John Rawls, 1973, *A Theory of Justice*, London: Oxford University press
- Juhaya S.Praja, 1995, *Filsafat Hukum Islam*, Bandung: Pusat Penerbitan Universitas LPPM UNISBA
- J.M. van Bemmelen, 2007, *Hukum Pidana 1 Hukum Pidana Material Bagian Umum*, Bandung: Binacipta
- Lawrence M. Friedman, 2001, *American Law. An Introducon*, terjemahan Wishnu Basuki, Jakarta: Tata Nusa
- _____, 2009. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*.
Terjemahan: M. Khozin, Bandung: Nusa Media
- _____, 2011, *The Legal System. A Social Science Perspecve* ,
terjemahan M. Khozim, Bandung: Nusamedia
- _____, 2013, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*,
Terjemahan M. Khozim Bandung: Nusa Media, Cet. 5
- Lubis, M. S., 2000. *Politik dan Hukum di Era Reformasi*. Bandung: Mandar Maju
- Mabes Polri, 2005, *Buku Pegangan Forum Kemitraan Polisi-Masyarakat (FKPM)*,
Kerjasama Mabes Polri dengan Organisasi Migrasi Untuk Internasional
(OIM) dan Kedutaan Besar Kerajaan Belanda, Jakarta: Mabes Polri
- Martin H. Manser, 1995, *OxfordLearner's Pocket Dictionary*, New Edition,
Oxford University Press, Oxford
- Mas Ahmad Santosa dan Anton L.P. Hutapea, 1992, *Mendayagunakan Mekanisme
Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan (MAPS) di Indonesia*
Jakarta: USAID dan WALHI
- Mochtar Kusumaatmadja & B. Arief Sidharta, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum:
Buku I*, Bandung: Alumni
- Muchsin dan Fadillah Putra, 2002, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta:
Averroes Press
- Mufti Makarim H, tanpa tahun *Reformasi Kepolisian Republik Indonesia*, 2008.
E-Book. Jakarta: Institute for Defense Security and Peace Studies
(IDSPC)-Rights and Democracy Canada, halaman
- Muhammad Erwin, 2012, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo

- Muladi, Barda Nawawi Arief, 2005, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni
- Murtadha Muthahari, 1995, *Keadilan Ilahi: Asas Pandangan Dunia Islam*, Terj. Agus Efendi, Bandung: Mizan
- Mustopadidaja, 1992, *Studi Kebijakan, Perkembangan dan Penerapan dalam rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, LP-FEUI, Jakarta
- M. Faal, 1991, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Pradnya Paramita, Jakarta
- _____. 2001, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Jakarta: Pradnya Paramita
- M. John Echol & Hasan Shadilly. 2002, *Kamus Inggris Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- M. Karyadi, 1975, *Reglemen Indonesia yang diperbaharui*, S 1941. NO. 44, Bogor: Politia
- Notoatmojo, 2012, *Metodologi Penelitian Kesehatan*, Jakarta: Rineka Cipta
- Nurcholish Madjid, 1992, *Islam Doktrin dan Peradapan :Sebuah telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, dan Kemodernan*, Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina
- Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, cet 2, Jakarta: Kencana P.A.F.
- Lamintang, 2004, *Hukum Penitensier Indonesia*, cet 4, Bandung: Armico Pudi
- Rahardi, 2007, *Hukum Kepolisian: Profesionalisme dan Reformasi Polri*, Surabaya: Laksbang Mediatama
- Raghib al-Isfahani, 2005, *Mufradaat alfadzil Qur'an*, Beirut: Daar al-Ma'rifah
- Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Radja Grafindo Persada
- Roeslan Saleh, 2003, *Stelsel Pidana Indonesia*, cet 7, Jakarta : Aksara Baru
- Romli Atmasasmita. 2006, *Sistem Peradilan Pidana*. Bandung: Binacipta. Bandung
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia

- Satjipto Raharjo. 1991, *Polisi Pelaku dan Pemikir*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- _____, 2006, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*, Jakarta: UKI Press
- _____, 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing
- _____, 2009, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing
- SF Marbun, dkk, 2011, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi*, Yogyakarta: UII Press
- Sidharta Arief, 2007, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama
- Sjachran Basah, 2007, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni
- Soerjono Soekanto, 2002, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Radjawali Grafindo Persada
- _____, 2004, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Ed. 1. Cet. 5, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- _____. 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta
- _____, 2010, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Solichin Abdul Wahab, 2004, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta Bumi Aksara
- Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty
- _____, 2010, *Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- _____, 2010, *Mengenal Hukum*, cetakan ke V, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, Yogyakarta
- Sutanto, 2005, *Profil Polri Membentang Paradigma Baru, Polri menuju Era Baru pacu Kinerja Tingkatkan Citra*, Jakarta: Mabes Polri

- Sutikno, HP., 1987, *Kamus Istilah Polri*, Mabes Polri, Jakarta
- Syahrizal Abbas, 2009, *Mediasi dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*, Cet. Pertama, Jakarta: Kencana
- Sudarto, 1983, *Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat*, Jakarta: Sinar Baru
- _____, 1997, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni
- _____, 2006, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni
- Suhardi, 2006, *Kamus Populer Kepolisian*, edisi ke dua, Semarang: Wira Raharja
- Sutikno, HP., 1987, *Kamus Istilah Polri*, Jakarta: Mabes Polri
- S. Prajudi Atmosudirjo, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2005, *Politik Hukum Pidana*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Theo Huijbers, 1995, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, cet VIII, Yogyakarta: Kanisius
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1988, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Titon Slamet Kurnia, 2009, *Pengantar Sistem Hukum Indonesia*, Bandung: Alumni
- Trisno Raharjo, 2011, *Mediasi Pidana dalam Sistem Peradilan Pidana Suatu Kajian Perbandingan dan Perannya di Indonesia*, Yogyakarta: Buku Litera dan Lab. Hukum FH UMY
- Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, 2011, *Teori Keadilan Dasar Filsafat Politik untuk mewujudkan Kesejahteraan dalam Negara*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- William Chamblis dan Robert B Seidman, 1971, *Low Order and Power*
- William J. Chamblis dan Robert B. Seidman, 1971. *Law, Order, and Power, Reading*, Mess Addison, Phillipines: Wesley Publishing Company

W.J.S. Poerwadarminta, 1996, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: PN. Balai Pustaka

Yan Pramadya Puspa, 2007, *Kamus Hukum*. Semarang: Aneka Ilmu

Yudha Pandu, 2004, *Klien & Advokat dalam Praktek*, Jakarta: Indonesia Legal Center Fublising

Zainuddin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika

Zamroni, 2002, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, Yogyakarta: Tiara Yoga

Walter L Ames, 1981, *Police and Community in Japan*, California: University of California Press

Peraturan Perundang-undangan

Pancasila

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Kapolri Nomor: 03/V/2015 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri.

Peraturan Kapolri Nomor: 06 Tahun 2009 tentang Penyidikan Tindak Pidana

Surat Keputusan Kapolri Nomor: SKEP/737/X/2005

Surat Kapolri Nomor: Pol: B/3022/XII/2009/SDEOPS tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus Melalui *Alternative Dispute Resolution* (ADR)

Jurnal, Artikel, Karya Ilmiah

Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang*

(Legisprudence) Vol. 1 Pemahaman Awal, Jakarta: Kencana Prenada Media Group

Adam Gaycar, 2002, *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, Bullying and Victimization In School: A Restorative Justice Approach*, Australian Institute of Criminology, No. 219, Pebruari

Ahmad Zaenal Fanani, 2011, *Berpikir Falsafati Dalam Putusan Hakim*, Varia Peradilan No. 304 Maret

Ahmad Ubbe, "Peradilan Adat dan Keadilan Restoratif", *Jurnal Media Hukum Nasional*, Volume 2 Nomor 2, Agustus 2013

Alman Luthan. 2011. *Mediasi Penal: Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Makalah disampaikan pada diskusi Mediasi Penal dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia yang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung RI di Semarang, 25- 27 Mei.

Alma Van Hees, 1997, *HALT: Early prevention and Repression Recent Development and Research*, Paper for die XII th International Workshop on Research into Javernik Grimilogy ; Early Detectioan Preventive and Intervention Noordvijkkerlard, June

Barda Nawawi Arief, 2001, *Pemberdayaan Court Management Dalam Rangka Meningkatkan Fungsi Mahkamah Agung (Kajian dari Aspek system Peradilan Pidana)*, Makalah Pada Seminar Nasional Pemberdayaan Court Manajement di Mahkamah Agung R.I. dan diskusi Buku Fungsi Mahkamah Agung, F.H., UKSW, salatiga, I Maret

Chryshnanda DL, *Koban dan Chuzaisho (Bentuk Pemolisian Komuniti Kepolisian Jepang)*, Jurnal Kepolisian, Vol 6, 2004

Edy Suharto, 2006, *Negara Kesejahteraan Dan Reinventing Depsos*, makalah disajikan pada Seminar yang bertajuk "Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia" dilaksanakan di Wisma MMUGM, Yogyakarta 22 Juli

Intan Fitri Meutia, 2017, *Penerapan Chiki Keibi Sebagai Implementasi Community Policing Di Jepang*, MetaCommunication; Journal Of Communication Studies, Vol 2 No 1 Maret

Larysa Simms, 2007, "Criminal Mediation is The Base of the Criminal Justice System: Not Replacing Traditional Criminal Adjudication, Just Making it Better", Ohio State Journal onDispute Resolution, No. 22

- Mark William Bakker, 1994, *"Repairing The Breach and Reconciling the Discordant: Mediation in the Criminal Justice System"*, North Carolina Law Review, No. 72
- Mas Achmad Santoso, 1999, *Perkembangan Lembaga ADR di Indonesia*, Materi Pelatihan tentang Pilihan Penyelesaian Sengketa (*Alternative Dispute Resolution/ADR*) di Bidang Lingkungan, Kerjasama PPLH Lemlit UNDIP, ICEL, Asia Foundation dan Depkeh, Semarang, 10-13 April
- Rudini Hasyim Rado dkk, 2016, *Kebijakan Mediasi Penal Terhadap Penyelesaian Konflik Sara Di Kepulauan Kei Dalam Upaya Pembaharuan Hukum Pidana Nasional* Jurnal Law Reform, Vol 12 No 2
- Sahuri Lasmadi, tanpa tahun, *Mediasi Penal dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Jurnal Hukum, tanpa penerbit
- Satjipto Raharjo, 1972, *Hukum dalam kerangka ilmu hukum Sosial dan Budaya*, Majalah ilmiah Masalah-masalah Hukum, Nomor 1
- Sugiatminingsih, 2009, *Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*”, Jurnal Vol 12 No. 2 Juli–Desember, Malang: Salam STIH Sunan Giri
- Sunarno, 2006, *Praktek ADR (Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan) Dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah*, Jurnal Media Hukum, Vol 13 No. 1, Yogyakarta: FH UMY
- Suteki, Pidato Pengukuhan Guru Besar UNDIP Semarang
- Trevor Jones, 2006, *Plural Policing: A Comparative Perspective*. Routledge
- Yong Ohoimur, *“Tujuh Teori Eka Tentang Tujuan Hukum”*, Jurnal Universitas De La Salle, Vol. 1, No. 2, Oktober 2011

Internet

[Pusat Bahasa](#), 2005. [Kamus Besar Bahasa Indonesia](#) Edisi Ketiga, Jakarta: Balai Pustaka

<http://www.parlindunganpardede.wordpress.com/paradigma>.diakses [minggu,3](#) , diakses tanggal 3 Januari 2020

