

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Mediasi penal (*penal mediation*) atau disebut juga “*mediation in criminal cases*” atau “*mediation in penal matters*” yang dalam istilah Belanda disebut *strafbemiddeling*. Menurut Barda Arif Nawawi, pada dasarnya mediasi penal adalah konsep yang mempertemukan antara pelaku tindak pidana dengan korban. Mediasi penal sering juga disebut dengan istilah “*Victim-Offender Medi-ation*” (VOM), *Täter-Opfer-Ausgleich* (TOA), atau *Offender-victim Arrangement* (OVA).¹

Mediasi penal menjadi bentuk penyelesaian perkara pidana yang dikehendaki oleh masyarakat yang terlibat perselisihan ataupun sengketa antar anggota masyarakat. Hal tersebut di sebabkan karena dengan mediasi penal ini tidak terdapat salah satu pihak yang di kalahkan atau dimenangkan, sehingga diharapkan pasca penyelesaian perkara dengan model mediasi penal ini anggota masyarakat yang bersengketa dapat hidup rukun berdampingan kembali seperti sediakala.

Dalam hukum positif Indonesia mediasi penal secara eksplisit belum mendapatkan payung hukum, karena pada dasarnya regulasi *Criminal Justice System* (CJS) Indonesia tidak mengatur penyelesaian perkara di luar pengadilan. Hal tersebut berakibat pada beberapa kasus yang secara informal telah di

¹ Barda Arif Nawawi, *Mediasi Penal: Penyelesaian Perkara Pidana di Luar Pengadilan*, Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana UNDIP, 2008, hlm. 3.

selesaikan damai melalui mekanisme hukum adat, namun tetap saja di proses ke pengadilan sesuai dengan regulasi sistem peradilan pidana Indonesia.

Banyaknya perkara tindak pidana ringan yang masuk ke pengadilan juga telah mebebani pengadilan, baik dari segi anggaran maupun dari segi persepsi publik terhadap pengadilan. Umumnya masyarakat tidak memahami bagaimana proses jalannya perkara pidana sampai bisa masuk ke pengadilan, pihak-pihak mana saja yang memiliki kewenangan dalam setiap tahapan, dan masyarakat pun umumnya hanya mengetahui ada tidaknya suatu perkara pidana hanya pada saat perkara tersebut disidangkan di pengadilan. Ketika sudah sampai pada tahap persidangan di pengadilan, sorotan masyarakat kemudian hanya tertuju pada pengadilan dan menuntut agar pengadilan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat.²

Over kriminalisasi juga menjadi problem penanggulangan tindak pidana di Indonesia. Lembaga pemasyarakatan semakin penuh oleh narapidana dengan berbagai ragam latar belakang kasus. Hal ini menjadikan lembaga pemasyarakatan sebagai tempat rehabilitasi semakin tidak manusiawi sebagai akibat dari buruknya fasilitas karena kelebihan kapasitas. Bahkan buruknya fasilitas lembaga pemasyarakatan tersebut seringkali menimbulkan konflik di antara sesama narapidana penghuni lembaga pemasyarakatan yang berujung pada kerusuhan.

Dalam sistem peradilan pidana Indonesia, tidak dapat dilepaskan dari peran kepolisian. Kepolisian dalam menegakkan hukum pidana memiliki kewenangan diskresi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 Undang-undang

² Lihat dalam Penjelasan *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 2 Tahun 2012* tentang penyesuaian batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda dalam KUHP

Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Polri) yang menyebutkan bahwa “(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”.

Polri selaku pengayom, peranan Kepolisian Negara Republik Indonesia perlu dikembangkan melalui pemantapan kewenangan bertindak menurut penilaian sendiri untuk kepentingan umum, sehingga upaya perlindungan dan pelayanan terhadap masyarakat dapat dilaksanakan sebaik-baiknya (penjelasan Pasal 18 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia). Sehubungan dengan itu, maka praktek kepolisian selama ini yang tidak melakukan penyidikan perkara yang serba ringan sifatnya demi kepentingan umum dapat dipandang sebagai upaya pengayoman, sehingga dapat terus berlangsung. Termasuk pula dalam hal ini peranan pembina fungsi kepolisian yang tumbuh dan berkembang secara sosiologis dalam tata kehidupan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa meskipun mediasi penal secara eksplisit belum diatur di dalam peraturan perundang-undangan, namun ketentuan dalam peraturan perundangan sebagaimana disebutkan di atas secara implisit memperlihatkan bahwa penyelesaian perkara tindak pidana di luar proses pengadilan telah diberi tempat. Pada hakikatnya ketentuan diskresi kepolisian sebagaimana disebutkan dalam UU Polri di atas telah memberi kewenangan

kepada kepolisian dalam proses penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan (*discretion*). Selain itu, kewenangan yang diberikan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai institusi pengak hukum yang bertanggungjawab untuk menjaga keamanan dan ketertiban secara tersirat dapat dijadikan pijakan dalam menyelesaikan perkara pidana di luar pengadilan.

Terkait dengan prosedur mediasi penal oleh kepolisian, secara parsial dan terbatas telah disebutkan dalam Surat Kapolri No Pol: B/3022/XII/2009/SDEOPS tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus Melalui *Alternatif Dispute Resolution* (ADR). Dalam Surat Kapolri tersebut antara lain disebutkan mengenai langkah-langkah penanganan ADR yaitu sebagai berikut:³ *Pertama*, Penyelesaian melalui konsep ADR dibatasi pada kasus pidana dengan kerugian materi kecil; *Kedua*, Penyelesaian kasus pidana melalui ADR mensyaratkan adanya kesepakatan antara pihak-pihak yang berperkara, apabila tidak terdapat kesepakatan baru diselesaikan melalui mekanisme hukum yang berlaku secara profesional dan proporsional; *Ketiga*, Dalam penyelesaian kasus pidana yang menggunakan ADR dilaksanakan melalui musyawarah mufakat dan sepengetahuan masyarakat sekitar dengan menyertakan RT/RW setempat.

Keempat, Penyelesaian kasus pidana dengan menggunakan ADR harus menghormati norma sosial/adat serta memenuhi azas keadilan; *Kelima*, Memberdayakan anggota Polmas dan memerankan FKPM yang ada di wilayah masing-masing untuk mampu mengidentifikasi kasus-kasus pidana yang mempunyai kerugian materiil kecil dan memungkinkan untuk diselesaikan

³ Lihat dalam Surat Kapolri No Pol: B/3022/XII/2009/SDEOPS tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus Melalui *Alternatif Dispute Resolution* (ADR).

melalui konsep ADR; dan terakhir, *Keenam*, Untuk kasus yang telah dapat diselesaikan melalui konsep ADR agar tidak lagi disentuh oleh tindakan hukum lain yang kontra produktif dengan tujuan Polmas.

Guna mengefektifkan kewenangan diskresi yang diberikan kepada kepolisian, kepolisian mengadopsi paradigma *community policing* sebagai model pemolisian baru melalui Polmas. Menurut Satjipto Rahardjo, *Community Policing* dalam praktiknya tidak hanya berguna mendekatkan polisi kepada masyarakat, namun juga dapat digunakan untuk mengoptimalkan fungsi pencegahan dan penegakan hukum di luar pengadilan oleh kepolisian. Keberadaan institusi baru ini di lembaga kepolisian akan membawa konsekuensi besar bagi adanya perubahan perilaku dan tindakan-tindakan petugas kepolisian baik tingkat manajemen maupun tingkat operasional.⁴

Satjipto Rahardjo menyebutkan tujuan Perpolisian Masyarakat (Polmas) adalah untuk mencegah dan menangani kejahatan dengan cara mempelajari karakteristik maupun permasalahan dalam lingkungan tertentu, maka diciptakanlah kemitraan dan atau kerjasama dengan masyarakat sekitar. Ada dua komponen yang harus dicapai dalam rangka mengefektifkan institusi Perpolisian Masyarakat yaitu dengan cara kemitraan dengan masyarakat dan pemecahan masalah. Hal tersebut dapat ditempuh dengan membentuk kepercayaan pada dua pihak yang sama-sama bersedia menjadi mitra.

⁴ Satjipto Rahardjo, *Tentang Community Policing di Indonesia dalam Bunga Rampai Ilmu Kepolisian Indonesia*, Editor Parsudi Suparlan. Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian, 2004, hlm. 85

Keberadaan institusi Polmas dalam institusi kepolisian ada keterkaitan dengan konsep Siskamswakarsa, namun dalam pengembangannya disesuaikan dengan penyelenggaraan fungsi kepolisian dalam masyarakat madani. Institusi Polmas tidak semata-mata mengadopsi dari konsep *community policing*, tetapi menjadi falsafah dari model perpolisian yang menekankan hubungan yang menjunjung nilai-nilai sosial/kemanusiaan dan menampilkan sikap santun dan saling menghargai antara polisi dan warga. Tujuan akhir dari paranata tersebut adalah menciptakan kondisi yang menunjang kelancaran penyelenggaraan fungsi kepolisian dan peningkatan kualitas hidup masyarakat.⁵ Dengan demikian, Polmas memiliki dua tujuan sekaligus, yaitu internal kepolisian dan berorientasi pada warga.

Konsep Polmas dibangun di atas hubungan saling menghargai antara kepolisian dan masyarakat sebagai upaya agar setiap terjadinya suatu permasalahan tertentu yang berkenaan dengan hukum di tengah masyarakat agar dapat diselesaikan di luar jalur hukum. Melalui cara tersebut, maka tidak ada masyarakat yang harus dijatuhi sanksi. Dalam hal ini, kepolisian diharapkan dapat mencegah terjadinya tindak kejahatan dan upaya menciptakan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat.

Adapun dasar dari keberadaan Polmas dalam struktur kepolisian adalah *Pertama*, Surat Keputusan Kapolri No. Pol: Skep/737/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Perpolisian Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri; *Kedua*, Surat Keputusan Kapolri No. Pol:

⁵ Satjipto Rahardji, *Polisi Sipil: dalam Perubahan sosial di Indonesia*, editor: Hasyim Asy'ari, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002, hlm. 59-60

Skep/431/VII/2006 tanggal 01 Juli 2006 tentang Pedoman Pembinaan Personel Pengemban Fungsi Perpolisian Masyarakat (Polmas); *Ketiga*, Surat Keputusan Kapolri No. Pol: Skep/432/VII/2006 tanggal 01 Juli 2006 tentang Panduan Pelaksanaan Fungsi-Fungsi Operasional Polri Dengan Pendekatan Perpolisian Masyarakat (Polmas).⁶

Konsep Polmas merupakan terobosan kepolisian dalam bidang hukum yang dimaksudkan untuk mencegah kejahatan dan mengurangi penyelesaian permasalahan melalui jalur litigasi yang sangat lama dan berbiaya mahal. Keberadaan Polmas dapat mengeluarkan kepolisian dari prosedur penegakan hukum yang cenderung otoriter, formal dan eksekutif. Kepolisian mengabaikan masukan atau tuntutan masyarakat. Cara-cara polisi dalam menegakkan hukum seperti tersebut di atas menyebabkan legitimasi polisi dan dukungan publik menurun.

Konsep Polmas sejalan nilai-nilai sosio kultural yang hidup di tengah-tengah masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, pengembangan program polmas di institusi kepolisian diharapkan akan mendekatkan kepolisian dengan masyarakat dimana polisi tersebut berada. Kepolisian mampu menyelesaikan masalah yang terjadi di lingkungan masyarakat wilayahnya tersebut. Polmas diharapkan mampu bertindak lebih awal dalam menangani akar permasalahan dan kejahatan serta pelanggaran hukum di tengah-tengah masyarakat.

Institusi kepolisian saat ini mengemban beban berat untuk menjadi lembaga negara yang menjadi pelayan masyarakat di bidang hokum yang

⁶ Lihat Surat Kapolri No Pol: B/3022/XII/2009/SDEOPS tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus Melalui *Alternatif Dispute Resolution* (ADR)

menjalankan fungsi dan tindakan dalam hal kontrol sosial, paradigma kemitraan, partisipatif, professional, kesadaran hukum dan komunitas atau tidak individualis. Hal tersebut akan terlaksana dengan baik apabila kepolisian patuh dan bersungguh-sungguh dalam menjalankan ketetapan sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Kapolri No. Pol: SKEP/737/X/2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Polmas sebagai model dan strategi penanganan perkara oleh institusi kepolisian di Indonesia.

Penyelesaian masalah keamanan dan ketertiban melalui kerangka kerja Polmas memiliki keunggulan dibandingkan dengan cara-cara konvensional. Keunggulan tersebut disebabkan karena dalam konsep Polmas, pemecahan masalah tidak parsial tetapi dilaksanakan secara bersama dengan masyarakat melalui forum kemitraan (musyawarah). Dalam konsep Polmas juga ditekankan pelibatan masyarakat tidak hanya menjadi informan polisi, tetapi masyarakat bersama-sama polisi menjadi penentu setiap keputusan terhadap permasalahan yang timbul berkaitan dengan ketertiban dan keamanan masyarakat. Dalam rangka mendukung program Polmas tersebut, saat ini di setiap kecamatan telah terbentuk forum yang beranggotakan segenap komponen masyarakat bersama dengan polisi yang dikenal dengan istilah FKPM (forum kemitraan perpolisian masyarakat).

Mengingat keberadaan institusi Polmas adalah institusi baru dalam struktur institusi kepolisian, maka dalam pelaksanaannya fungsi dan peran Polmas masih belum optimal dan belum efektif sebagaimana Bhabinkamtibmas. Hal tersebut disebabkan berbagai kendala dalam tataran implementasi program

tersebut. Termasuk dalam hal ini adalah apa yang dilakukan oleh Kepolisian Sekor Galur, Polres Kulonprogo. Dalam rangka melaksanakan Surat Keputusan Kapolri No. Pol: Skep/737/X/2005 tentang Polmas di Kabupaten Kulonprogo, di tiap Kecamatan dibentuk perpolisian masyarakat.

Dalam praktiknya, mediasi penal yang dilakukan oleh kepolisian Sektor Galur sejalan dengan ketentuan UU Polri dan Surat Keputusan Kapolri di atas telah berjalan sejak lama. Hal tersebut misalnya diimplementasikan dalam penyelesaian perkara antara Bapak Kasijo dengan kelompok Budidaya Ikan patin di Dusun Sungapan Kidul pada April 2019. Pada kasus yang dialami oleh Pak Kasijo, Bhabinkantibmas Desa Tirtorahayu Aipda Widiyatno berhasil melaksanakan penyelesaian permasalahan antara kedua belah pihak.⁷

Dalam kasus tersebut, Bapak Kasijo selaku pengepul ikan membeli hasil panen kelompok budi daya ikan dengan harga Rp 72.000.000, tetapi belum dibayarkan dengan alasan akan dibayarkan sesuai tanggal yang telah ditentukan. Setelah jatuh tempo, Bapak Kasijo tidak membayar dan selalu menghindar ketika ditagih. Berdasarkan karakteristik kasus serta penyebab terjadinya peristiwa pidana tersebut, kepolisian Sektor Galur melihat potensi penyelesaian kasus yang lebih efektif, yaitu dengan mengusahakan mediasi penal kepada keduabelah pihak.

Berdasarkan pertimbangan efektifitas, dan keberdayagunaan hukum dalam penyelesaian kasus tersebut, akhirnya ditempuh mediasi yang diinisiasi oleh Polmas dengan melibatkan pihak pelapor dan terlapor serta FKPM berhasil menyelesaikan kasus dengan dicabutnya laporan oleh korban. Permasalahan

⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Kasijo pada Noember 2019, di Rumah.

tersebut kemudian berhasil diselesaikan secara kekeluargaan dengan menghadirkan kedua belah pihak dan diperoleh kesepakatan bahwa Bapak Kasijo membayar kepada kelompok sebesar Rp 20.000.000 dan sisanya akan dibayar lunas pada 15 Mei dan tanggal 31 Mei 2019.⁸

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan mediasi penal yang dilaksanakan berdasarkan diskresi oleh perpolisian masyarakat di Polres Kulonprogo Sektor Galur?
2. Apa saja yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dari pelaksanaan mediasi penal oleh perpolisian masyarakat di Polres Kulonprogo Sektor Galur?
3. Bagaimana pola ideal mediasi penal yang dilaksanakan berdasarkan diskresi oleh kepolisian masyarakat di masa mendatang?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan mediasi penal yang dilaksanakan berdasarkan diskresi oleh perpolisian masyarakat di Polres Kulonprogo Sektor Galur.

⁸ Hasil wawancara dengan Bapak Kasijo pada Noember 2019, di Rumah.

2. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat dari pelaksanaan mediasi penal oleh perpolisian masyarakat di Polres Kulonprogo Sektor Galur.
3. Merumuskan pola ideal mediasi penal yang dilaksanakan berdasarkan diskresi oleh kepolisian masyarakat di masa mendatang.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang diharapkan dari hasil penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Dapat menambah dan memeperkaya khazanah kajian ilmu hukum pada umumnya, dan hukum pidana pad akhususnya.
2. Dapat dijadikan landasan oleh Perpolisian Masyarakat dalam memutuskan perkara pidana yang terjadi di masyarakat sesuai dengan ketentuan hukum yang ada.
3. Hasil penelitian ini dapat menjadi masukan atau referensi bagi masyarakat umum dalam proses penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian tentang mediasi penal oleh perpolisian masyarakat masih jarang dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu, namun ada beberapa hasil penelitian yang penulis temukan antara lain:

1. Prija Djatmika dan Ismail Navianto (2013) dengan judul “Mediasi Penal Sebagai Alternatif Penyelesaian Perkara Pada Tindak Pidana Kecelakaan

Lalu Lintas Yang Mengalami Kerugian Material (Studi Di Polres Jember)”. Penelitian Prija Djatmika dan Ismail Navianto ini bertujuan untuk mengetahui mekanisme mediasi penal serta hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaannya. Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme mediasi penal dilakukan sebagai berikut: dapat dilakukan pada perkara kecelakaan lalu lintas dengan kerugian material dan luka fisik ringan, adanya kesepakatan bersama kedua pihak, adanya pernyataan tidak menuntut dari korban, dan penyidik melakukan gelar perkara terhadap kasus yang telah diselesaikan melalui mediasi penal tersebut. Sedangkan hambatannya antara lain: a) faktor internal, yakni: penyidik ragu menerapkan mediasi penal karena belum ada payung hukum serta SOP serta belum ada pemahaman yang sama terkait penerapan mediasi penal; b) faktor eksternal, yakni: korban tidak bersedia dilakukan mediasi penal, tersangka tidak kooperatif, dan tidak tercapainya kesepakatan para pihak.

2. Penelitian oleh Cacuk Sudarsono (2016) dengan judul “Pelaksanaan Mediasi Penal Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Penganiayaan”. Penelitian Cacuk bertujuan untuk mengetahui dasar hukum pelaksanaan mediasi penal terhadap kasus penganiayaan di Polsek Gunungpati Kota Semarang, dan untuk mengetahui cara pelaksanaan mediasi penal yang dilakukan di Polsek Gunungpati Kota Semarang untuk memperoleh kesepakatan damai antara korban penganiayaan dan pelaku penganiayaan. Metode penelitian menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis sosiologis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dasar hukum pelaksanaan mediasi penal di Polsek Gunungpati Kota Semarang pada saat ini belum ada dasar hukumnya secara integral yang mengatur jenis tindak pidana apa yang bisa diselesaikan secara mediasi penal di Kepolisian. Cara pelaksanaan mediasi penal yang dilakukan di Polsek Gunungpati Kota Semarang untuk memperoleh kesepakatan damai antara korban penganiayaan dan pelaku penganiayaan adalah dilakukan di sebuah ruangan khusus di Polsek Gunungpati Kota Semarang agar para pihak bernegosiasi untuk memperoleh kesepakatan damai dengan seorang mediator dari penyidik Polsek Gunungpati Kota Semarang. Model mediasi penal yang dipakai oleh Polsek Gunungpati Kota Semarang adalah model mediasi penal *Victim-Offenders Mediation* dan *Family and Community Group Conferences*. Simpulan penelitian ini adalah acuan pelaksanaan mediasi penal merujuk pada *groun norm* yaitu Pancasila Sila ke-5, UUD 1945 dan pasal - pasal secara parsial yang tercantum di dalam KUHAP, dan Undang - Undang No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pelaksanaan mediasi penal dalam penyelesaian tindak pidana di Polsek Gunungpati Kota Semarang menggunakan model mediasi penal *Victim-Offenders Mediation* dan penal *Family and Community Group Conferences*.

3. Penelitian Lilik Mulyadi (2013) dengan judul “Mediasi penal dalam system peradilan pidana Indonesia: Pengkajian Asas, Norma, teori dan Praktek”. Penelitian ini bertujuan mengetahui mediasi penal dalam system peradilan pidana Indonesia dari perspektif pengkajian asas, norma, teori dan praktek.

Penelitian ini termasuk penelitian yuridis normative. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan kasis dan pendekatan presepsional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mediasi penal penyelesaiannya tidak secara formil difasilitasi oleh Negara melainkan oleh lembaga adat.

F. Tinjauan Pustaka

1. Mediasi Penal

Mediasi merupakan kata adopsi dari bahasa Inggris yaitu *mediation* yang artinya penyelesaian sengketa dengan melibatkan pihak ketiga sebagai penengah atau penyelesaian sengketa secara menengahi, yang menengahinya dinamakan mediator atau orang yang menjadi penengah.⁹

Menurut Rahmadi Usman dengan mengutip pendapat Christopher W. Moore menyatakan bahwa yang dimaksud dengan mediasi adalah intervensi dalam sebuah sengketa atau negosiasi oleh pihak ketiga yang bisa diterima pihak yang bersengketa, bukan merupakan bagian dari kedua belah pihak dan bersifat netral. Pihak ketiga ini tidak mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan. Dia bertugas untuk membantu pihak-pihak yang bertikai agar secara sukarela mau mencapai kata sepakat yang diterima oleh masing-masing pihak dalam sebuah persengketaan.

Dari pengertian di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan mediasi yaitu metode penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui

⁹ Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Bandung: PT. Citra Adytia Bakti, 2003, hlm. 79.

perundingan dengan melibatkan pihak ketiga yang bersikap netral (*non-intervensi*) dan tidak berpihak (*impartial*) kepada pihak-pihak yang bersengketa serta diterima kehadirannya oleh pihak-pihak yang bersengketa.

Dengan demikian, maka dalam mediasi dibutuhkan adanya prasyara-prasyarat dari keabsahan dari mediasi yaitu:

- a. Pihak ketiga yang dapat bersikap netral
- b. Mediator tidak berpihak kepada salah satu pihak yang terlibat dalam sengketa dimaksud.
- c. Diterima kehadirannya oleh para pihak dalam sengketa

Dalam suatu sengketa yang sulit ditemukan pemecahan masalahnya, dibutuhkan adanya seorang penengah atau biasa disebut dengan mediator. Tugas mediator ini adalah sebagai (penghubung, penengah) bagi pihak-pihak yang bersengketa. Kemudian dalam menjalankan fungsinya tersebut, mediator tidak mempunyai kewenangan untuk memberi putusan terhadap sengketa tersebut, melainkan hanya berfungsi untuk membantu dan menemukan solusi terhadap para pihak yang bersengketa tersebut.

Menurut Barda Nawawi, pengembangan konsep mediasi dalam permasalahan-permasalahan pidana bertolak dari ide dan prinsip kerja (*working principles*) sebagai berikut :¹⁰

- a. Penanganan konflik (*conflict handling/confliktbearbeitung*): Tugas mediator adalah membuat para pihak melupakan kerangka hukum dan mendorong

¹⁰ Barda Nawawi, *Makalah*, Mediasi Penal: Penyelesaian Perkara Pidana Di Luar Pengadilan.

mereka terlibat dalam proses komunikasi. Hal ini didasarkan pada ide, bahwa kejahatan telah menimbulkan konflik interpersonal. Konflik itulah yang dituju oleh proses mediasi.

- b. Berorientasi *pada* proses (*process orientation/prozessorientierung*): Mediasi penal lebih berorientasi pada kualitas proses daripada hasil, yaitu : menyadarkan pelaku tindak pidana akan kesalahannya, kebutuhan-kebutuhan konflik terpecahkan, ketenangan korban dari rasa takut, dan sebagainya.
- c. Proses informal (*informal proceeding/informalität*) : Mediasi penal merupakan suatu proses yang informal, tidak bersifat birokratis, menghindari prosedur hukum yang ketat.
- d. Partisipasi aktif dan otonom para pihak (*active and autonomous participation-parteiautonomie/subjektivierung*): Para pihak (pelaku dan korban) tidak dilihat sebagai objek dari prosedur hukum pidana, tetapi lebih sebagai subjek yang mempunyai tanggungjawab pribadi dan kemampuan untuk berbuat. Mereka diharapkan berbuat atas kehendaknya sendiri.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dikemukakan bahwa mediasi penal memiliki banyak kagunaan antara lain: *perta*, berorientasi pada pelaku konflik dan konfliknya; *kedua*, memberikan efek bagi pelaku dan dapat menenangkan korban; *ketiga*, mendukung prinsip peradilan yang cepat; dan *keempat* lebih memperhatikan pelaku dan korban sebagai subjek dari prosedur hukum.

Mediasi penal sebagaimana disebutkan di atas dapat dilakukan (sebagai mediator) adalah pejabat polisi, jaksa atau oleh Hakim dan juga oleh masyarakat

umum. Dengan demikian, mediasi penal dalam prosesnya dapat dilakukan sebelum perkara ditangani oleh penegak hukum yaitu diselesaikan oleh masyarakat sendiri melalui mediator selain penegak hukum.

2. Perpolisian Masyarakat

Perpolisian masyarakat (Polmas) merupakan terjemahan dari kosakata *Community Policing*. Selain itu terdapat banyak lagi istilah dalam bahasa Inggris seperti *Community Based Policing* (Pemolisian berbasis masyarakat), *Community oriented Policing (COP)* yang berarti Pemolisian berorientasi masyarakat, *Neighborhood policing* (pemolisian ketetanggan atau pemukiman) dan sebagainya.

Polmas pertama lahir di Jepang pada masa Meiji. Model *Samurai* yang sangat militeristik di gantikan dengan sistim *Koban* yang lebih beorientasi pada masyarakat. Pada tahun 1829 Inggris membentuk *London Metropolitan Police*¹¹. Setelah itu berkembang di negara-negara Eropa dan Amerika, pada abad ke 21 Perpolisian Masyarakat berkembang ke Asia khususnya negara yang demokratis.

Perpolisian masyarakat ini berkembang ke berbagai negara di dunia karena organisasi kepolisian di negara-negara tersebut berkesimpulan bahwa upaya penal konvensional yang telah mereka laksanakan dalam memberantas kejahatan tidak efektif. Sehingga munculah gagasan kebijakan non penal untuk mervitalisasi model perpolisian tradisional seperti patroli preventif, reaksi cepat terhadap peristiwa-peristiwa kejahatan, dan kegiatan investigasi kejahatan.

¹¹ Tim Pokja Polri, Buku Panduan Pelatihan Polmas Untuk Anggota Polri, Jakarta: Kepolisian Negara Republik Indonesia, 2006, hlm. 4

Setiap negara memiliki perbedaan pengertian dalam mendefinisikan polmas. Hal ini di sebabkan karena setiap negara memiliki latar belakang dan budaya yang berbeda satu sama lain. Di Indonesia sendiri, definisi Polmas adalah sebuah bentuk filosofi , setrategi operasional, dan organisasional yang mendorong terciptanya suatu kemitraan baru antara masyarakat dengan polisi dalam memecahkan masalah dan tindakan – tindakan proaktif sebagai landasan terciptanya kemitraan¹².

Indonesia secara resmi mengadopsi model Perpolisian Masyarakat dengan di terbitkannya Skep Kapolri No. Pol.: Skep/737/X/2005 Tanggal 13 Oktober 2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Perpolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri, yang merupakan strategi baru perpolisian di Indonesia. Polmas adalah penyelenggaraan tugas kepolisian yang mendasari pada pemahaman bahwa untuk menciptakan kondisi aman dan tertib tidak dapat dilakukan oleh Polri sepihak sebagai subyek dan masyarakat sebagai obyek, melainkan harus dilakukan bersama oleh polisi dan melalui kemitraan polisi dan warga masyarakat, sehingga secara bersama-sama mampu mendeteksi gejala yang dapat menimbulkan permasalahan di masyarakat, mampu mendapatkan solusi untuk mengantisipasi permasalahannya dan mampu memelihara keamanan serta ketertiban di lingkungannya.

Seluruh anggota Polri di harapkan dapat mendukung penerapan Polmas, dengan cara membangun serta membina kemitraan dengan masyarakat. Hal lain

¹² Tim Pokja Polri, Buku Panduan Pelatihan Polmas Untuk Anggota Polri, Jakarta: Kepolisian Negara Republik Indonesia, 2006, hlm. 9

yang di lakukan adalah dengan selalu mengedepankan sikap proaktif dan berorientasi pada pemecahan masalah (*problem solving*). Prinsip tersebut menjadi strategi organisasional dan operasional Polri yang baru.

Strategi implementasi yang di terapkan Polri dalam rangka mensosialisasikan model Polmas kepada masyarakat adalah dengan cara membentuk sebuah forum kemitraan dengan masyarakat pada tiap Polsek/Polsekta, forum tersebut adalah Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM), merupakan aliansi perwakilan – perwakilan masyarakat dari berbagai latar belakang profesi namun berdomisili di wilayah hukum Polsek/Polsekta setempat. Dalam struktur Forum, seorang ketua langsung di pilih dari anggota masyarakat dan wakil ketua secara tetap akan di jabat oleh Kapolsek.

FKPM terus berkembang dan di bentuk di tiap wilayah setingkat desa/kelurahan, yang di bina secara langsung oleh satu anggota Polri dengan sistim satu anggota polisi untuk satu desa (*One man for one village*), bahkan ada beberapa daerah yang padat penduduknya mendirikan forum serupa pada tingkat RW yang dalam prakteknya untuk mengintensifkan komunikasi antara Polisi dan masyarakat.

3. Diskresi

Diskresi di atur dalam Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat dijelaskan dalam Pasal 18 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18

Ayat (1) Untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.

Ayat (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana di maksud dalam ayat (1) hanya dapat di lakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang undangan, serta kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia¹³.

Hukum harus dijadikan panglima dalam menjalankan roda kehidupan berbangsa dan bernegara. Disamping kepastian dan keadilan hukum juga berfungsi untuk kesejahteraan hidup manusia. Sehingga dapat dikatakan bahwa berhukum adalah sebagai medan dan perjuangan manusia dalam konteks mencari kebahagiaan hidup.¹⁴ Hukum harus ditegakan atau diimplementasikan dalam kehidupan bermasyarakat, baik berupa larangan, suruhan maupun kebolehan oleh seluruh lapisan masyarakat terutama oleh para penyelenggara negara dan khususnya oleh aparat penegak hukum. Penegakan hukum merupakan sub-sistem sosial, sehingga penegakannya dipengaruhi lingkungan yang sangat kompleks seperti perkembangan politik, ekonomi, sosial, budaya, hankam, iptek, pendidikan dan sebagainya.¹⁵

Pada hakekatnya penegakan hukum merupakan suatu proses penyesuaian antara nilai-nilai dan pola perilaku nyata, yang bertujuan untuk mencapai

¹³ Undang- Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

¹⁴ Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 1

¹⁵ Muladi, *Hak Asasi Manusia-Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Cetakan Kedua, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002, hlm. 70 .

kedamaian, sehingga tugas utama penegak hukum adalah mencapai keadilan. Diskresi di bidang penegakan hukum hanya dapat dilakukan oleh penyidik oleh karena itu di dalam penegakan hukum diperlukan orang-orang yang memiliki kompetensi, intelegensi, serta kecakapan di dalam bertindak. Dalam hal penyidikan diskresi bukanlah hal yang asing lagi di kalangan polisi, karena pelaksanaan dari wewenang diskresi yang dimiliki oleh polisi pada saat penyidikan seringkali dilakukan ketika polisi dihadapkan pada masalah-masalah untuk diselesaikan dengan segera dan sebagainya. Manfaat dari adanya diskresi ini menjadikan pelaksanaan kerja dari polisi menjadi lebih efisien dan efektif, hal ini mengingat keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh polisi didalam lembaganya.

Dalam melakukan proses penyidikan, para penyidik seringkali dihadapkan pada persoalan-persoalan yang dapat mendorong tindakan melakukan diskresi walaupun, di samping itu para penyidik seringkali menemukan hambatan. Dorongan dan hambatan itu baik berasal dari internal maupun dari eksternal.