



UNIVERSITAS INDONESIA

**PERAN PETUGAS BHABINKAMTIBMAS POLRI DALAM
MENGAPLIKASIKAN KEADILAN RESTORATIF DI CIPUTAT**

T E S I S

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Sains Kajian Ilmu Kepolisian**

DEDI KUSUMA SIREGAR

NPM : 1106123426

**PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI KAJIAN ILMU KEPOLISIAN
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI KEPOLISIAN
JAKARTA
JULI 2013**

SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME

Saya yang bertanda tangan di bawah ini dengan sebenarnya menyatakan bahwa tesis ini saya susun tanpa tindakan plagiarisme sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Indonesia.

Jika di kemudian hari ternyata saya melakukan tindakan plagiarisme, saya akan bertanggung jawab sepenuhnya dan menerima sanksi yang dijatuhkan oleh Universitas Indonesia kepada saya.

Jakarta, Juli 2013

METERAI
TEMPEL

PAJAK PENGANGKUTAN BARANG

15

FD200ABF491334479

ENAM RIBU RUPIAH

6000

DJP


DEDI KUSUMA SIREGAR

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,

dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk

telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : DEDI KUSUMA SIREGAR

NPM : 1106123426

Tanda tangan :

Tanggal : Juli 2013

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

N a m a : **DEDI KUSUMA SIREGAR**

N.P.M. : **1106123426**

Program Studi : **KAJIAN ILMU KEPOLISIAN**

Judul Tesis : **PERAN PETUGAS BHABINKAMTIBMAS POLRI
DALAM MENGAPLIKASIKAN KEADILAN
RESTORATIF DI CIPUTAT**

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Kajian Ilmu Kepolisian Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang/ : Prof. Mardjono Reksodiputro, SH, MA
Pembimbing I

Pembimbing II: Dr. Rycko Amelza Dahniel, MSi

Penguji : Drs. Ronny Lihawa, MSi

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : Juli 2013

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, kesehatan, dan hidayah-Nya kepada kita semua sehingga penulisan tesis dengan judul “PERAN PETUGAS BHABINKAMTIBMAS POLRI DALAM MENGAPLIKASIKAN KEADILAN RESTORATIF DI CIPUTAT” terselesaikan tepat pada waktunya.

Penulisan tesis ini bertujuan untuk menunjukkan dan mengeksplorasi peran Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat dalam menyelesaikan permasalahan sosial yang bercorak keadilan restoratif di wilayah kerjanya masing-masing. Penerapan pendekatan keadilan restoratif ini merupakan aplikasi dari Pemolisian Komunitas yang memiliki pilar utama yakni kemitraan dan pemecahan masalah.

Tesis ini tidak dapat terselesaikan tanpa bantuan, dukungan dan dorongan dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini, pertama-tama penulis menyampaikan rasa terima kasih, penghormatan dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Prof. Mardjono Reksodiputro, SH, MA selaku pembimbing I dan Brigjen Pol. Dr. Rycko Amelza Dahniel, MSi selaku Pembimbing II yang dengan penuh dedikasi dan kesabaran ekstra meluangkan waktu dan memberikan sumbangan buah pikirannya dalam membimbing serta mengarahkan penelitian dan penulisan tesis ini sehingga menjadi sebuah karya ilmiah yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu kepolisian.

Ucapan terima kasih dan penghargaan selanjutnya penulis sampaikan kepada Drs. Ronny Lihawa, MSi selaku Penguji yang telah memberikan masukan dan saran bagi kelengkapan tesis ini.

Tak lupa ucapan terima kasih, penghormatan, dan penghargaan yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Sarlito Wirawan Sarwono, Psi, selaku Ketua Program Studi Kajian Ilmu Kepolisian Program Pascasarjana Universitas Indonesia yang telah membimbing dan mengantarkan kami sedari perkuliahan awal hingga saat ini. Demikian juga kepada staf Sekretariat KIK-UI yakni Bapak Banyu, Ibu Rohana, Bapak Jaidin, Bapak Syamsi dan Bapak Roko atas pelayanan dan informasi yang telah diberikan kepada kami sejak masa registrasi pendidikan, perkuliahan, penyelesaian tugas akhir tesis, hingga yudisium dan wisuda nantinya.

Terima kasih dan penghargaan yang sama penulis sampaikan kepada rekan Edwin Louis Sengka yang banyak membantu dalam pengeditan karya tulis ini, dan kepada pihak yang memberikan kontribusi dalam pengumpulan data yakni Kanit Bintibmas Satbinmas Polrestro Jakarta Selatan, Paur Binpuan Subditbinpolmas Ditbinmas Baharkam, Kapolsek Ciputat, Kanit Binmas Polsek Ciputat, dan para Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat.

Disamping itu, ucapan terima kasih penulis tujukan pula kepada para pihak yang tidak mungkin penulis sebutkan satu persatu yang secara langsung maupun tidak langsung turut membantu hingga selesainya tesis ini. Penulis hanya bisa berharap kepada Tuhan Yang Maha Pengasih semoga melimpahkan berkah, anugerah dan karunia yang berlipat kepada mereka semua atas amal baik yang telah diberikan, amiiin.

Akhirnya, penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada kedua orang tua penulis yang senantiasa memberikan dorongan semangat dan doa yang tiada henti sebagai wujud cinta dan sayangnya agar anaknya dapat mencapai apa yang dicita-citakan. Terpenting dan paling utama penulis menyampaikan ucapan terima kasih

kepada istri tercinta Agustiani Zebua, SSiT dan anak-anakku yang ganteng Rafif Wiry Kusuma dan Shaquille Indara Kusuma yang dengan segala kesetiaan, cinta kasih, rasa sayang telah mendampingi dan selalu memberikan dukungan moril selama menjalani proses pendidikan sehingga terselesaikan dengan lancar dan tetap ceria, semangat serta optimis menempuh masa depan.

Demikianlah, semoga tesis yang sederhana ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu kepolisian untuk diaplikasikan dalam penyelesaian masalah-masalah sosial. Secara internal diharapkan tesis ini dapat dijadikan sebagai inspirasi dan motivasi bagi para Bhabinkamtibmas khususnya dalam menerapkan keadilan restoratif di wilayah kerjanya. Petugas Polri pada fungsi lainnya pun dapat mengadopsi model pemolisian ini dalam memberikan pelayanan kepolisian sesuai dengan lingkup bidang tugasnya masing-masing. Fungsi dan peran organisasi yang menonjolkan nuansa positivistik legalistik tanpa memperhatikan kemanfaatannya harus sudah diubah dengan memasukkan anasir moralistik dalam mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Jakarta, Juli 2013

Penulis



DEDI KUSUMA SIREGAR

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : DEDI KUSUMA SIREGAR
NPM. : 1106123426
Program Studi : Kajian Ilmu Kepolisian
Fakultas : Pascasarjana
Jenis Karya : Tesis

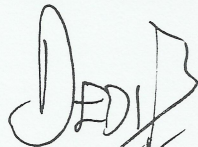
Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul: **PERAN PETUGAS BHABINKAMTIBMAS POLRI DALAM MENGAPLIKASIKAN KEADILAN RESTORATIF DI CIPUTAT**, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada Tanggal : Juli 2013

Yang menyatakan,



(DEDI KUSUMA SIREGAR)

ABSTRAK

Nama : DEDI KUSUMA SIREGAR
NPM : 1106123426
Program Studi : Kajian Ilmu Kepolisian
Judul : **Peran Petugas Bhabinkamtibmas Polri Dalam Mengaplikasikan Keadilan Restoratif di Ciputat**

Tesis ini berangkat dari sebuah penelitian kualitatif tentang Peran Bhabinkamtibmas Polri Dalam Mengaplikasikan Keadilan Restoratif di Ciputat. Keadilan restoratif merupakan praktik atau program yang telah berjalan di banyak negara. Tanpa kita sadari pun sebenarnya praktek ini sudah lama berjalan di masyarakat kita baik dengan atau tanpa pelibatan aparat kepolisian. Selaku aparat yang terdepan dalam memberikan pelayanan kepolisian, maka mau tidak mau Bhabinkamtibmas harus menguasai prinsip-prinsip Pembinaan Kamtibmas yang diadopsi dari konsep Pemolisian Komunitas dengan pilar utama yakni kemitraan dan pemecahan masalah.

Penyelesaian masalah-masalah sosial yang dilakukan oleh Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat memiliki corak yang sama dengan pendekatan keadilan restoratif. Penyelesaian masalah yang bercorak keadilan restoratif mensyaratkan adanya pelibatan semua pihak, mengembalikan kerusakan sosial, menghilangkan stigmatisasi, adanya pengakuan bersalah serta meminta maaf dari pelaku kepada korban. Peran Bhabinkamtibmas sendiri diaplikasikan sebagai mediator atau fasilitator dalam proses praktik keadilan restoratif. Penyelesaian masalah yang dilakukan oleh Polsek Ciputat dilakukan dalam beberapa bentuk yang mengacu kepada asas legalitas, asas oportunitas, dan asas *plighmatigheid*. Penyelesaian secara restoratif sendiri belum diatur atau dituangkan secara eksplisit ke dalam suatu substansi hukum atau peraturan. Kapasitas petugas kepolisian untuk memilih diantara sejumlah tindakan dalam menunaikan tugas diwadahi oleh diskresi kepolisian.

Kata Kunci: Keadilan Restoratif, Pemolisian Komunitas, Penyelesaian Masalah, Diskresi Kepolisian.

ABSTRACT

Name : DEDI KUSUMA SIREGAR
NPM : 1106123426
Study Program : Police Science Study
Title : **In The Role of Police Officer Bhabinkamtibmas Applying Restorative Justice in Ciputat**

This thesis departs from a qualitative study on the Role of the Police Bhabinkamtibmas In Applying Restorative Justice in Ciputat. Restorative justice is a practice or program that has been running in many countries. Without us knowing it was actually a long-running practice in our society either with or without the involvement of the police. Apparatus as a leader in providing police services, then inevitably Bhabinkamtibmas must master the principles adopted Kamtibmas Development of the concept of community policing with the main pillars of the partnership and problem solving.

Settlement of social problems by Ciputat Sector Police Bhabinkamtibmas has a style similar to the restorative justice approach. Problem resolution patterned restorative justice requires the involvement of all parties, to restore social damage, eliminate stigmatization, the admission of guilt and apology from the perpetrator to the victim. Applied Bhabinkamtibmas own role as a mediator or facilitator in the process of restorative justice practices. Problem solving is done by Ciputat Sector Police carried out in some form, which refers to the principle of legality, opportunitas principle, and the principle plighmatigheid. Restorative settlement itself has not been explicitly set or poured into a substance laws or regulations. Capacity of police officers to choose among a number of measures contained in the discharge of duties by the police discretion

Keywords: Restorative Justice, Community Policing, Problem Solving, Police Discretion

DAFTAR ISI

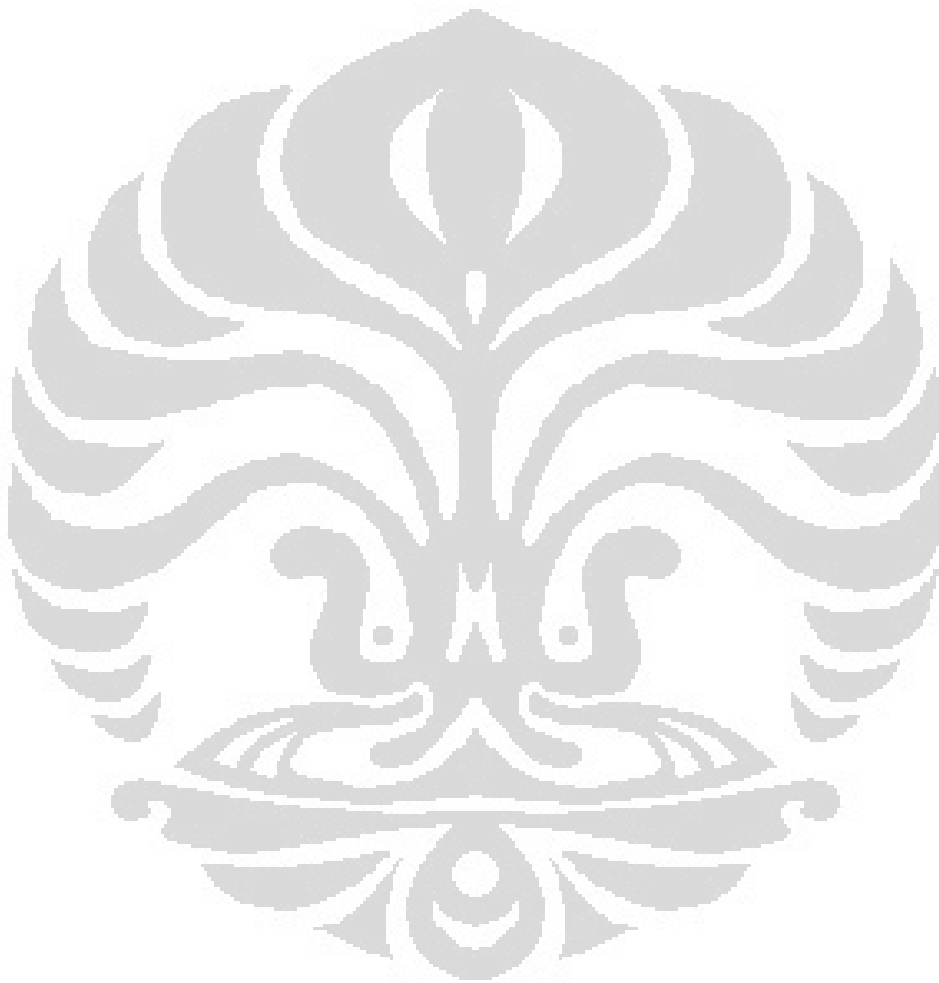
	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	viii
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
DAFTAR SINGKATAN	xvii
 BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah Yang Bercorak Keadilan Restoratif	17
1.3 Pertanyaan Penelitian	19
1.4 Tujuan Penelitian	19
1.5 Manfaat Penelitian	20
1.6 Batasan Penelitian	21
1.7 Kerangka Teori	21
1.7.1 Keadilan Restoratif	21
1.7.2 <i>Problem Solving</i>	25
1.7.3 Diskresi Kepolisian	28

1.7.4	Alur Pemikiran	34
1.8	Sistimatika Penulisan	35
BAB II	KAJIAN KEPUSTAKAAN DAN METODE PENELITIAN	
2.1	Penelitian Bahan Pustaka	38
2.1.1	Keadilan Restoratif di Indonesia (studi tentang kemungkinan penerapan pendekatan keadilan restoratif dalam praktek penegakan hukum Pidana)	38
2.1.2	<i>Community Policing</i> dan <i>Restorative Justice</i> Sebagai Paradigma Baru Dalam Resolusi Konflik (Analisis Wacana Terhadap Penelitian-penelitian <i>Community Policing</i> dan <i>Restorative Justice</i>)	42
2.1.3	Keadilan Restoratif dan Peradilan Konvensional Dalam Hukum Pidana	44
2.1.4	<i>Understanding Community Policing</i> (Memahami <i>Community Policing</i>)	48
2.1.5	<i>Community Policing, Comparative Perspectives, And Prospects</i>	50
2.1.6	Hukum Kepolisian di Indonesia	52
2.1.7	Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang POLRI	53
2.1.8	Keputusan Kapolri Nomor: Kep/366/VI/2010 Tanggal 14 Juni 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Polres	54
2.1.9	Standar Operasional Prosedur tentang Pelaksanaan Tugas Bhabinkamtibmas di Desa/Kelurahan	55
2.2	Metode Penelitian	56

2.2.1	Instrumen Penelitian dan Pengumpulan Data...	58
2.2.2	Informan Penelitian	59
2.2.3	Analisis Data	60
BAB III	MODEL PROBLEM SOLVING BERCORAK KEADILAN RESTORATIF	
3.1	Tugas, Peran, dan Filosofi Bhabinkamtibmas ...	61
3.1.1	Tugas Bhabinkamtibmas	61
3.1.2	Peran Bhabinkamtibmas	65
3.1.3	Filosofi Bhabinkamtibmas	68
3.2	Penyelesaian Masalah Secara Legalitas, Opportunitas, dan Plichmatigheid	72
3.2.1	Penyelesaian Masalah Secara Legalitas	73
3.2.2	Penyelesaian Masalah Secara Opportunitas	74
3.2.3	Penyelesaian Masalah Secara Plichmatigheid	78
3.3	Penyelesaian Masalah Yang Bercorak Restoratif	81
3.4	Corak Masyarakat dan Pemolisian	85
3.4.1	Pemolisian Dalam Masyarakat Patembayan	86
3.4.2	Pemolisian Dalam Masyarakat Paguyuban.....	89
BAB IV	KEADILAN RESTORATIF DAN APLIKASINYA	
4.1	Corak Keadilan Restoratif	92
4.2	Peran Bhabinkamtibmas Dalam Mengaplikasikan Keadilan Restoratif	111
4.3	Model Pengawasan Yang Efektif Bagi Pelaksanaan Keadilan Restoratif	131
BAB V	PENUTUP	
5.1	Kesimpulan	138
5.2	Rekomendasi	140
DAFTAR PUSTAKA	143
LAMPIRAN	

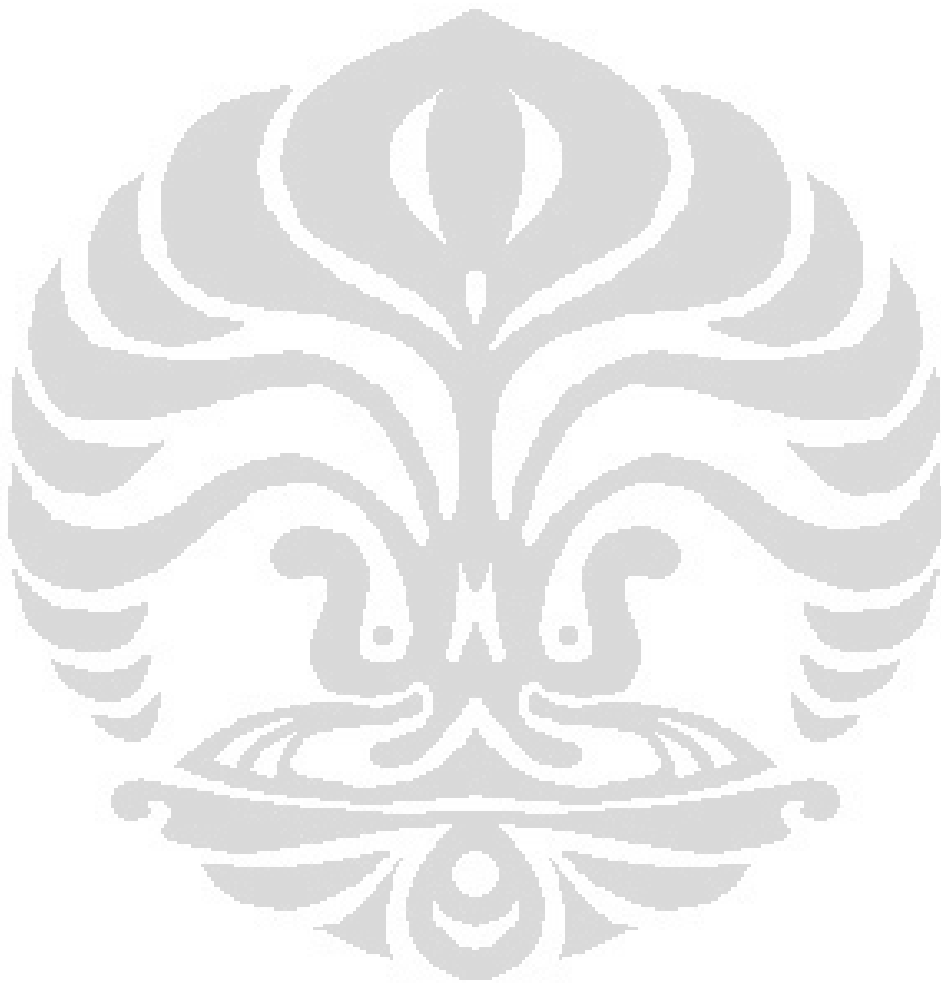
DAFTAR TABEL

Tabel 1	Perbedaan Tingkat Diskresi Yang Diberikan Oleh Petugas	32
Tabel 2	Perbedaan Tingkat Diskresi Yang Diberikan Oleh Petugas	126



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Alur Pemikiran	34
----------	----------------------	----



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Pedoman Wawancara
- Lampiran 2 : Laporan Problem Solving Polsek Ciputat
- Lampiran 3 : Surat Teguran Pelanggaran Lalu Lintas Polsek Ciputat
- Lampiran 4 : Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/8/XI/2009 tanggal 24 November 2009 tentang Perubahan Bujuklap Kapolri No. Pol.: Bujuklap/17/VII/1997 tanggal 18 Juli 1997 tentang Bintara Polri Pembina Kamtibmas Di Desa/Kelurahan
- Lampiran 5 : Surat Telegram dari Kabareskrim Polri kepada para Kapolda Nomor: ST/110/V/2011 tanggal 18 Mei 2011 tentang ketentuan-ketentuan terhadap beberapa kasus tertentu yang ditangani oleh Penyidik Polri dapat dilakukan penyelesaian melalui proses alternatif di luar proses peradilan
- Lampiran 6 : Surat Telegram dari Kabareskrim Polri kepada para Kapolda Nomor: STR/583/VIII/2012 tanggal 8 Agustus 2012 tentang rambu-rambu penerapan *restorative justice* oleh Penyidik di jajaran Reskrim sambil menunggu payung hukum.

DAFTAR SINGKATAN

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
ADR	: <i>Alternative Dispute Resolution</i>
Aiptu	: Ajun Inspektur Polisi Tingkat Satu
AKP	: Ajun Komisaris Polisi
Babinsa	: Bintara Pembina Desa
Baharkam	: Badan Pemelihara Keamanan
Bhabinkamtibmas	: Bhayangkara Pembina Kamtibmas
Bid	: Bidang
Binmas	: Pembinaan Masyarakat
Bintibmas	: Pembinaan Ketertiban Masyarakat
BKPM	: Balai Kemitraan Polisi dan Masyarakat
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	: Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan
Brimob	: Brigade Mobil
Bujuklap	: Buku Petunjuk Lapangan
Dephankam	: Departemen Pertahanan dan Keamanan
Ditbinmas	: Direktorat Pembinaan Masyarakat
Ditreskrim	: Direktorat Reserse Kriminal
DIY	: Daerah Istimewa Yogyakarta
Dr	: Doktor
Drs	: Doktorandus
FBR	: Forum Betawi Rempug
FCGC	: <i>Family Community Group Conferencing</i>
FGC	: <i>Family Group Conference</i>
FH	: Fakultas Hukum
FISIP	: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
FKPM	: Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat
Harkamtibmas	: Pemeliharaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat
Ipda	: Inspektur Polisi Tingkat Dua

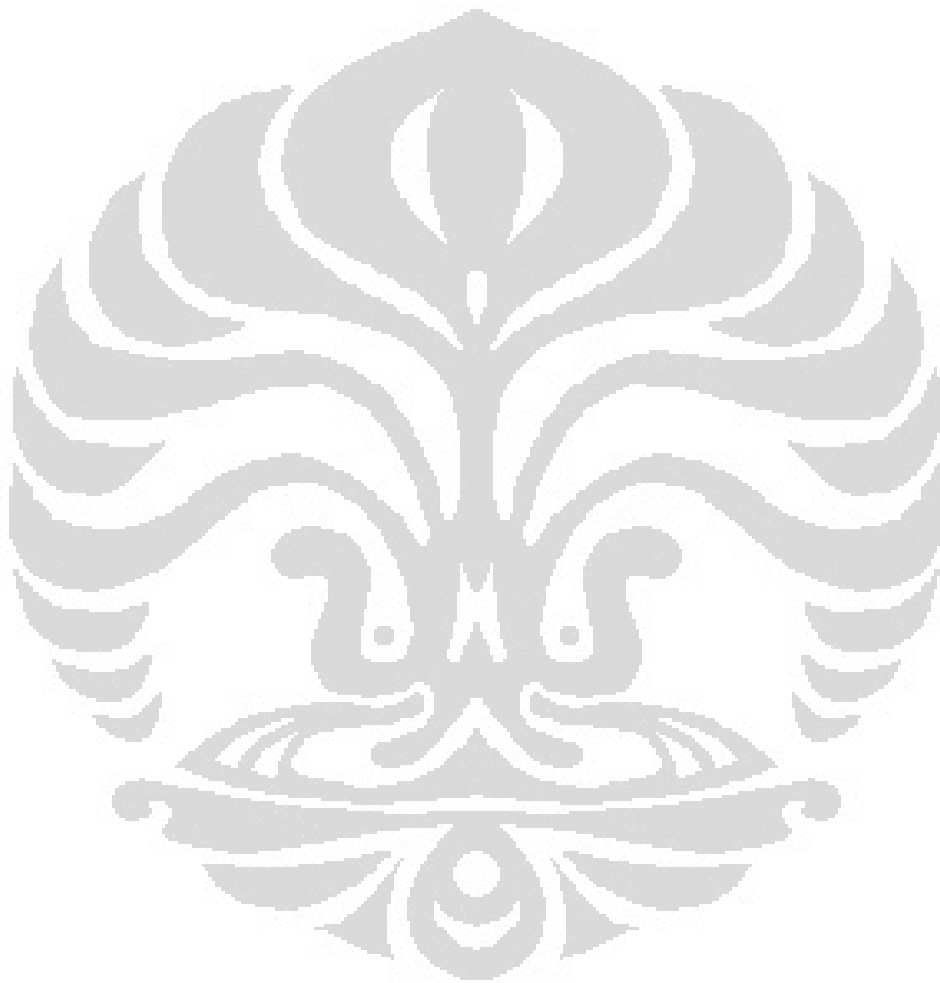


Jr	: Junior
JPU	: Jaksa Penuntut Umum
Kamtibmas	: Keamanan dan Ketertiban Masyarakat
Kanit Binmas	: Kepala Unit Pembinaan Masyarakat
Kapolres	: Kepala Kepolisian Resor
Kapolrestro	: Kepala Kepolisian Resor Metropolitan
Kapolsek	: Kepala Kepolisian Sektor
Kasat Binmas	: Kepala Satuan Pembinaan Masyarakat
Kep	: Keputusan
KK	: Kepala Keluarga
Kompol	: Komisaris Polisi
Koramil	: Komando Rayon Militer
KTP	: Kartu Tanda Penduduk
KUHAP	: Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana
KUHP	: Kitab Undang-undang Hukum Pidana
Litbang	: Penelitian dan Pengembangan
LP	: Lembaga Pemasyarakatan
Mabes	: Markas Besar
MBA	: Master Bisnis Administrasi
MHum	: Master Humaniora
Narkoba	: Narkotika, Psikotropika, dan Bahan Berbahaya
Pam	: Pengamanan
Pamen	: Perwira Menengah
Panit	: Perwira Unit
PBB	: Persatuan Bangsa Bangsa
Perkap	: Peraturan Kapolri
Pelda	: Pembantu Letnan Dua
PGRI	: Persatuan Guru Republik Indonesia
Pid	: Pidana
PKK	: Pertemuan Kelompok Komunitas
PMS	: <i>Probation Mediation Service</i>
PN	: Pengadilan Negeri



Polda	: Kepolisian Daerah
Polmas	: Perpolisian Masyarakat
Polres	: Kepolisian Resor
Polrestro	: Kepolisian Resor Metropolitan
Polri	: Kepolisian Negara Republik Indonesia
Polsek	: Kepolisian Sektor
Polsubsektor	: Kepolisian Sub-sektor
PP	: Pemuda Pancasila
PPITK	: Pusat Pengembangan Ilmu dan Teknologi Kepolisian
PT	: Pengadilan Tinggi
PTIK	: Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian
RT	: Rukun Tetangga
RW	: Rukun Warga
Sabhara	: Samapta Bhayangkara
Satbinmas	: Satuan Pembinaan Masyarakat
Sdeops	: Staf Deputy Operasi
SH	: Sarjana Hukum
Sihumas	: Seksi Hubungan Masyarakat
Sikum	: Seksi Hukum
SIM	: Surat Ijin Mengemudi
SKCK	: Surat Keterangan Catatan Kepolisian
Skep	: Surat Keputusan
SM	: Sebelum Masehi
SMP	: Sekolah Menengah Pertama
SPDP	: Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan
SPK	: Sentra Pelayanan Kepolisian
SPKT	: Sentra Pelayanan Kepolisian Terpadu
SPN	: Sekolah Polisi Negara
SPPP	: Surat Pemberitahuan Penghentian Penyidikan
ST	: Surat Telegram
STIK	: Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian
STR	: Surat Telegram Rahasia

UI	: Universitas Indonesia
UIN	: Universitas Islam Negeri
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar
Wassidik	: Pengawasan Penyidikan
WIB	: Waktu Indonesia Barat



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tulisan ini menunjukkan peran Bhabinkamtibmas (Bhayangkara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat) Polsek Ciputat dalam mengaplikasikan keadilan restoratif di wilayahnya. Bhabinkamtibmas merupakan unsur pelaksana utama Polsek yang bertugas membina keamanan dan ketertiban masyarakat dan juga merupakan petugas Polmas (Perpolisian Masyarakat) di desa/kelurahan. Wilayah kerja Bhabinkamtibmas disesuaikan dengan kemampuan kekuatan personel, bisa lebih dari satu desa/kelurahan, atau sebaliknya di satu desa/kelurahan dapat ditugaskan Bhabinkamtibmas lebih dari satu orang. Personel Bhabinkamtibmas dapat dari kelompok kepangkatan Brigadir atau Inspektur. Pada umumnya saat ini satu desa dibina oleh satu petugas Bhabinkamtibmas atau seorang Bhabinkamtibmas membina lebih dari satu desa/kelurahan. Kepangkatan petugas Bhabinkamtibmas secara keseluruhan juga masih dijabat oleh Bintara atau Brigadir.

Sebelum terbitnya Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/8/XI/2009 tentang perubahan Buku Petunjuk Lapangan Kapolri No. Pol.: Bujuklap/17/VII/1997 Tanggal 18 Juli 1997 tentang Bintara Polri Pembina Kamtibmas di desa/kelurahan, praktis petugas Babinkamtibmas adalah personel Polri yang berpangkat dalam golongan Bintara atau Brigadir. Perubahan atau revisi dilakukan dalam rangka lebih memantapkan pendayagunaan personel Polri dalam melaksanakan pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat di kelurahan/desa sebagai ujung tombak pelaksanaan operasional Polri. Pengangkatan Bhabinkamtibmas yang semula berdasarkan Surat Keputusan Kapolda, diubah menjadi berdasarkan Surat Keputusan Kapolres. Perubahan-perubahan ini dimaksudkan untuk meningkatkan profesionalisme Polri dalam memberikan pelayanan terdepan kepada masyarakat. Hal ini juga mengandung maksud untuk

memperpendek rentang birokrasi sebagai mana nafas dari reformasi birokrasi yang mensyaratkan kecepatan dan kemudahan dalam pelayanan. Sedangkan pada sisi lain peningkatan golongan ini menumbuhkan semangat para Bhabinkamtibmas dalam meniti karir keangkatannya. Jabatan Bhabinkamtibmas tidak lagi dianggap sebagai jabatan pelengkap yang kurang diminati karena keterbatasan jenjang pangkat yang akan diraihinya. “Pada hakikatnya seorang anggota polisi apapun pangkatnya adalah agen yang independen mengambil keputusan (penegakan hukum) sepanjang hal tersebut berada dalam aturan permainan yang ditetapkan dan sesuai dengan prinsip dan nilai-nilai yang digariskan (diskresi terkendali). Inilah ciri dari polisi yang profesional” (Muhammad, 2005, hlm. 99). Pertimbangan lainnya adalah bahwa pada lingkungan tertentu yang taraf intelektual dan golongan masyarakat atau komunitasnya lebih maju, diperlukan seorang Perwira sebagai Pembina Kamtibmas di wilayah tersebut. Selain itu para Bhabinkamtibmas juga harus diberikan kesempatan atau peluang meniti karir di lingkungan tugasnya.

Fungsi kepolisian merupakan salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Selaku pengemban fungsi kepolisian, Polri melakukan kegiatan pemolisian baik dalam tataran manajemen maupun dalam tataran operasional. Pemolisian dilakukan dengan atau tanpa upaya paksa dalam upaya mewujudkan dan memelihara keteraturan sosial. Model pemolisian terbagi kedalam 2 kategori yakni pemolisian konvensional (kuno) dan pemolisian kontemporer (kekinian). Pemolisian konvensional mengedepankan penegakan hukum dan cenderung bertindak reaktif layaknya pemadam kebakaran. Sedangkan pemolisian kontemporer lebih mengutamakan pencegahan (preventif), pemecahan masalah, kemitraan, dan yang berorientasi kualitas. Reksodiputro (2006) menyatakan “dewasa ini di seluruh dunia gaya pemolisian (*policing style*) telah diubah (mengalami rekonstruksi) dengan mengedepankan kepentingan komunitas penghunian (*residential communities*) dan komunitas kebudayaan (*cultural communities*)” (Jurnal Polisi Indonesia Edisi VIII/Mei 2006). Bhabinkamtibmas merupakan garda terdepan atau ujung tombak pelayanan kepolisian (pemolisian) pada tingkat kelurahan atau

desa yang sehari-harinya berbaur dan berinteraksi dengan komunitas masyarakat setempat. Bhabinkamtibmaslah yang pertama kali berpeluang dalam memberikan pelayanan kepolisian di wilayah kerjanya masing-masing.

Peran Bhabinkamtibmas menjadi sangat vital dalam memberikan pelayanan atau bantuan kepolisian mengingat tidak adanya kantor polisi di kelurahan-kelurahan atau di desa-desa. Bhabinkamtibmas merupakan penghubung langsung antara institusi Polri dengan masyarakat dalam komunitasnya. Bhabinkamtibmas selaku petugas (*officer*) terdepan dari Polri yang setiap harinya bertemu dengan masyarakat dan mengatasi persoalan yang terjadi. Persoalan-persoalan gangguan keamanan dan ketertiban termasuk konflik (Nitibaskara, 2002, hlm. 52) tidak muncul dengan begitu saja, melainkan melalui beberapa tahapan yakni tahap pendahuluan, tahap titik didih, tahap konflik kekerasan, dan tahap peredaan konflik. Bhabinkamtibmaslah yang mampu dan berkompeten dalam mengeliminir potensi-potensi gangguan itu. Kantor polisi yang terdekat ke desa-desa adalah Polsek (kepolisian sektor) dan Polsubsektor (kepolisian subsektor). Meskipun alat komunikasi sudah bisa menjangkau area yang jauh, tetap saja faktor jarak mempengaruhi kecepatan petugas tiba di lokasi. Belum lagi petugas yang juga akan meladeni permintaan dari wilayah lainnya. Urgensi keberadaan Bhabinkamtibmas di desa-desa sama halnya dengan keberadaan perawat, mantri, atau bidan yang menggantikan peran dokter dalam memberikan pelayanan kesehatan.

Fungsi polisi dalam pemeliharaan keteraturan, sebagai pengayom, berada pada perbatasan antara perilaku warga masyarakat yang bersifat kriminal dengan yang bersifat non-kriminal. “Disinilah pula terdapat keadaan (peristiwa) dimana polisi harus bertindak menurut penilaiannya sendiri, polisi harus membuat keputusan individual dan tidak dapat menunggu komando” (Reksodiputro, nd). Bhabinkamtibmas sering menjumpai permasalahan-permasalahan yang menuntut penanganan seperti ini tanpa harus menunggu instruksi atau petunjuk dari pimpinan. Bhabinkamtibmas menghadapi situasi di lapangan yang mengharuskannya untuk bertindak berdasarkan panggilan nurani dan demi kepentingan umum. Misalkan saja di wilayah kerjanya terdapat seorang ibu yang mencuri sepotong roti untuk diberikan kepada anaknya yang sedang kelaparan,

petugas Bhabinkamtibmas bisa saja hanya memberikan peringatan dan pembinaan kepada sang ibu tanpa harus memprosesnya secara hukum. Pemilik rotipun diberikan pemahaman tentang kondisi yang dihadapi mengingat pertimbangan kemanusiaan dimana sang ibu sangat membutuhkan roti itu untuk memberikan makan anaknya yang kelaparan. Contoh lainnya yakni dalam menyikapi perkelahian antar-individu yang berbeda suku atau kelompok yang rentan berkembang menjadi konflik antar-kelompok, Bhabinkamtibmas langsung mengambil langkah untuk mempertemukan dan mendamaikan para pihak guna mencegah berkembangnya konflik.

Dalam pemahaman seperti ini maka fungsi polisi adalah mengatasi situasi (*handling situation*). Disini pula peranan polisi dalam memecahkan masalah dilakukan baik dengan menegakkan hukum maupun dengan cara lain yakni sekedar ancaman dan paksaan (tanpa menggunakan kekerasan) ataupun dengan menunjukkan simpati dan pengertian (tidak saja pada korban, tetapi juga pada pelaku). Istilah polisi yang berperan sebagai *watchman* (dan bukan *crime fighter*) dan polisi yang berperan sebagai *community problem solver* adalah dalam kaitannya dengan fungsinya dapat mengatasi setiap situasi yang memerlukan bantuannya (sebagai pengayom) (Reksodiputro, nd).

Banyak contoh terjadinya kasus konflik antar-kelompok yang berawal dari perkelahian antar-individu yang tidak tertangani dengan baik. Kecepatan petugas polisi dalam mendatangi tempat kejadian perkara dan segera menangani persoalan yang tengah terjadi memberikan sumbangsih yang sangat berarti dalam mencegah berkembangnya konflik. Cara-cara menangani pertikaian ini bisa dilakukan dengan mendamaikan para pihak dan memberikan pengertian akan imbas dari peristiwa ini apabila para pihak tidak bersedia menempuh jalur damai secara kekeluargaan. Mendamaikan para pihak hendaknya juga dengan melibatkan keluarga para pihak yang bertikai, perangkat RT/RW, dan tokoh masyarakat. Metode ini diterapkan dengan tujuan agar para pihak lebih menyadari kekeliruannya dan berjanji tidak akan mengulangi perbuatannya. Selain itu dengan kehadiran pihak keluarga, perangkat kelurahan atau desa, dan tokoh masyarakat, maka diharapkan mampu meredam isu-isu yang bakal merebak dan

bersifat agitasi. Petugas kepolisian yang paling berpeluang dan memiliki kompetensi untuk mengaplikasikan metode ini adalah para Bhabinkamtibmas, yang tentunya juga harus dibantu oleh Polsek dalam mengatasi kasus yang kualitasnya lebih urgen atau mendesak.

Dalam fungsinya sebagai pengayom yang memelihara keteraturan, maka sering pula polisi melaksanakan peranan tambahan (*additional role*). Dikatakan peranan tambahan karena sebenarnya ada instansi publik lain yang juga membantu dan melayani masyarakat memelihara keteraturan. Peranan polisi yang lain adalah menciptakan lingkungan yang aman (yang juga merupakan tugas pamongpraja dari Ketua RT sampai Kepala Kelurahan), mengatur kelancaran lalu lintas di jalan raya (disamping dinas lalu lintas jalan raya), menyalurkan permasalahan kenakalan remaja (yang seharusnya ditangani pula oleh dinas sosial), menyelesaikan konflik dalam keluarga atau antar-tetangga (pertama-tama tugas Ketua RT dan RW), mengatur ketertiban sipil (*civil order*) dalam kerumunan umum (pawai, pemogokan buruh, demonstrasi damai) dan kadang-kadang pula membantu warga dalam keadaan darurat (kecelakaan, sakit, dan kematian) (Reksodiputro, nd).

Peran tambahan seperti ini lazim dilakukan oleh para Bhabinkamtibmas di wilayah kerjanya. Membantu masyarakat yang sedang kemalangan, menghadiri resepsi pernikahan atau hajatan yang dilaksanakan oleh warga, dimintai bantuan oleh Ketua RT untuk memeriksa rumah-rumah kost atau penginapan guna memeriksa tamu yang dicurigai, bertindak sebagai panitia olahraga atau panitia hari besar agama, dan banyak lagi contoh lainnya yang dilakoni oleh para Bhabinkamtibmas. Bahkan dalam program Binmas Pioneer yang diselenggarakan di Ciseeng Gunung Sindur Bogor, mereka juga diajarkan atau diberikan pengetahuan tentang industri, beternak sapi, bercocok tanam, dan lainnya. Hal ini sangat bermanfaat dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang menjadi binaannya.

Keberadaan Bhabinkamtibmas sendiri tidak terlepas dari keberadaan institusi yang mewadahnya yakni Polri, yang juga tidak terlepas dari persepsi publik yang diayominya. Persepsi publik ini meliputi sikap, penilaian, dan

harapan terhadap polisi. Pada masa pendudukan Hindia Belanda (1800-1942), polisi berperan sebagai alat pemerintah penjajah Belanda atau sebagai mata-mata penjajah untuk mengetahui sepak terjang pemimpin bangsa Indonesia. Ini merupakan peran antagonis yang diembannya selaku pelindung dan pengayom masyarakat. Pada zaman Revolusi (1945-1949), polisi yang berada di bawah Perdana Menteri selaku kepala pemerintahan berperan sebagai pejuang dalam menghadapi Belanda yang kembali ingin menguasai Indonesia. Pada masa Orde Baru (1966-1998), polisi berada di bawah ABRI yang menjadikan corak budayanya adalah militeristik. Sesuatu (paradigma) yang juga menjadikannya kontraproduktif dengan hakikat tugasnya selaku pelindung dan pengayom masyarakat. Masyarakat tidak menginginkan polisi berlama-lama berada di bawah ABRI yang menjadikannya jauh dari masyarakat dan bertindak sebagai kepanjangan tangan penguasa saja. Melalui gerakan reformasi, pada tanggal 1 April 1999 polisi dipisahkan dari ABRI yang secara bertahap berada di bawah Dephankam dan akhirnya pada tanggal 1 Juli 2000 selaku lembaga negara yang berkedudukan langsung di bawah Presiden. Meskipun sudah mandiri namun citranya yang terdahulu belum juga hilang.

Kepolisian Indonesia pada zaman Kolonial Belanda memunculkan gambaran kepolisian yang berpolitik atau sebagai alat kepanjangan tangan kekuasaan. Guna memajukan kepentingan ekonomi dan kekuasaan politik Negara Hindia Belanda, digunakanlah rezim perburuhan yang represif, teror, serta penegakan dan penjagaan keamanan dan ketertiban (*rust and orde*) melalui tindakan-tindakan kepolisian ataupun aksi militer. Sejarawan Takashi Shiraishi, pakar politik Harry Poeze, dan seorang mantan pejabat negara, PJA Idenburg, menyebut Hindia Belanda sebagai negara polisi (*politiestaat*) (Bloembergen, 2011, hlm. xxii). Dwifungsi kepolisian pada masa itu menegaskan pada satu pihak bahwa polisi harus memenuhi kebutuhan masyarakat akan keamanan, sementara di lain pihak kepolisian harus memaksakan ketertiban atas nama atau untuk kepentingan pemerintahan asing. Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat mensyaratkan adanya kerjasama dari masyarakat, sebaliknya dengan memaksakan ketertiban justru menimbulkan permusuhan dari dan sikap perlawanan oleh masyarakat. Dalam perkembangannya, kepolisian modern di

Hindia Belanda tidak hanya dimaksudkan demi kepentingan pengawasan dan penindasan/represi kolonial, tetapi juga ditujukan demi kemajuan dan peradaban. Dalam perspektif paternalistik demikian, kepolisian memiliki manfaat sosial diantaranya memuaskan kebutuhan masyarakat akan rasa aman, melaporkan jika terjadi penyakit berbahaya dan menular, dan memastikan bahwa setiap orang menjaga kebersihan pekarangan mereka. Upaya mengadabkan masyarakat yang diprakarsai pemerintah kolonial ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pemerintah akan pengawasan dan kontrol, artinya perolehan kekuasaan (Bloembergen, 2011, hlm. xxii-xxix).

Hakikatnya polisi tetap memainkan 2 peran yang berbeda yakni selaku penegak peraturan yang ditetapkan oleh Penguasa dan selaku penyedia kebutuhan keamanan bagi masyarakat. Sebagai mana Reksodiputro (nd) yang menyatakan bahwa terdapat dua sisi dari fungsi dan tugas polisi yaitu sebagai penegak hukum dan sebagai pemelihara keteraturan. Penegakan hukum lebih mengedepankan hukum acara yang berlaku tanpa memperhatikan kemaslahatan atau kebergunaannya, sedangkan pemelihara keteraturan lebih kepada penciptaan situasi yang aman dan tenteram serta memberikan manfaat bagi masyarakat. Lebih lanjut Reksodiputro (nd) menyatakan bahwa sebagai penegak hukum atau *crime fighter*, polisi cenderung menampilkan wajah yang angker, dan selaku pemelihara keteraturan atau pengayom, polisi menampilkan wajah tersenyum.

Kepolisian pada masa pendudukan kolonial Belanda memang sarat dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat menjalankan kebijakan pemerintah yang berorientasi kepada kekuasaan. Begitu juga dengan pelaksanaan kepolisian pada masa pendudukan Jepang yang difokuskan kepada upaya-upaya melanggengkan kekuasaan dan persiapan menghadapi perang. Hingga saat inipun masih ada yang beranggapan bahwa Polri yang merupakan bagian dari eksekutif lebih memilih untuk menjalankan kebijakan pemerintah ketimbang menampung dan mewujudkan aspirasi dari masyarakat. Kebijakan-kebijakan seperti penertiban pedagang kaki lima, penggusuran perumahan di kawasan kumuh, pembubaran aksi unjuk rasa yang menentang kebijakan pemerintah, dan proses hukum bagi yang menentang kebijakan pemerintah merupakan realitas sosial yang masih

terjadi. Meskipun pada sebagian wilayah, pihak pemerintah dan pihak kepolisian lebih memilih jalur diplomasi. Banyak juga yang berhasil dengan efektif dan tidak sampai menimbulkan bentrokan yang mengakibatkan kerugian material dan korban jiwa.

“Polri dalam melaksanakan pemolisiannya harus meninggalkan gaya militeristik yang diganti dengan pemolisian yang sesuai dengan fungsi polisi sebagai kekuatan sipil yang diberi kewenangan untuk menjadi pengayom masyarakat dan penegak hukum. Dan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya” (Chryshnanda, nd). Senada dengan itu, Reksodiputro (nd) menyatakan “Gaya militeristik merupakan gaya pelaksanaan tugas yang mengacu kepada instruksi dari pimpinan. Perintah harus dijalankan meskipun tidak dipahami maksud dan tujuannya. Keputusan individual dan tindakan berdasarkan penilaian sendiri tidak dibenarkan. Budaya militer mengutamakan disiplin ketat dan bergerak sesuai kelompok”. Apabila berangkat dari instruksi yang demikian, misalnya dalam pengusuran atau penertiban pedagang kaki lima, sudah dapat dipastikan menimbulkan bentrokan fisik. Sistem militer mewajibkan bahwa dalam gerakan operasi polisi harus dapat bertindak sebagai organisasi yang siap melakukan kekerasan fisik. Menjadi kontraproduktif dengan fungsi polisi selaku pengayom dan pelindung masyarakat. Jalur diplomasi dan mediasi masih bisa diterapkan guna memperoleh hasil yang solutif.

Model pemolisian dalam penyelenggaraan tugas Polri agar dapat berjalan secara efektif dan dapat diterima atau cocok dengan masyarakatnya (sesuai dengan corak masyarakat dan kebudayaannya) adalah pemolisian yang berorientasi pada masyarakat. Yang dibangun melalui kemitraan (*partnership*) dan memecahkan masalah sosial yang terjadi (*problem solving*). Dalam hal ini pemolisiannya tidak dapat disamaratakan antara satu daerah dengan daerah lainnya. Tetapi dalam pemolisiannya berupaya untuk memahami berbagai aspek yang mempengaruhi antara lain corak masyarakat, kebudayaannya, gejala-gejala sosial yang terjadi dalam masyarakat dan sebagainya. Untuk menerapkan pemolisian yang cocok dengan masyarakatnya, para petugas Polri

tidak dapat tidak untuk mempelajari pengetahuan tersebut yang tercakup dalam ilmu kepolisian (Chryshnanda, nd).

Sebagai mana yang tercantum dalam Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/8/XI/2009 pada huruf e yakni Bhayangkara Pembina Kamtibmas (Bhabinkamtibmas) adalah Petugas Polmas di desa/kelurahan, praktis tugas Bhabinkamtibmas merupakan implementasi dari *community policing* atau Pemolisian Komunitas. Selanjutnya pada huruf h tercantum bahwa Petugas Polmas dapat ditugaskan secara khusus untuk membina komunitas tertentu atau kawasan tertentu. *Community policing* atau Pemolisian Komunitas adalah kerjasama (kolaborasi) antara polisi dan masyarakat dalam mengidentifikasi dan memecahkan masalah-masalah kemasyarakatan (Lihawa, 2005, hlm. x). Lebih lanjut dikatakan bahwa Polisi bukanlah satu-satunya instansi yang harus menangani masalah-masalah hukum dan ketertiban, diharapkan agar semua anggota masyarakat menjadi mitra atau sekutu yang aktif dalam usaha meningkatkan kondisi keamanan khususnya dan kualitas kehidupan pada umumnya.

Tujuan Pemolisian Komunitas adalah untuk mengurangi kejahatan dan masalah Kamtibmas dengan cara mempelajari dengan seksama karakteristik masalah-masalah lingkungan kemudian menerapkan cara-cara yang tepat untuk memecahkannya. Komunitas dimana seorang polisi ditugaskan haruslah merupakan suatu daerah geografis yang kecil dengan batas-batas yang jelas (Lihawa, 2005, hlm. 19). Terdapat dua komponen inti dalam Pemolisian Komunitas yakni kemitraan masyarakat dan pemecahan masalah. Langkah awal mencapai kemitraan dengan masyarakat adalah menciptakan dan mempertahankan rasa saling percaya. Polisi harus menyadari pentingnya kerja sama dengan masyarakat. Pemecahan masalah merupakan suatu istilah yang luas yang mempunyai makna lebih dari sekedar peniadaan atau pencegahan kejahatan. Pemecahan masalah didasarkan pada asumsi bahwa “Kejahatan dan ketidaktertiban dapat dikurangi di daerah-daerah geografis kecil dengan cara mempelajari dengan seksama karakteristik permasalahan di daerah tersebut dan kemudian menerapkan sumber-sumber daya yang tepat...”, dan asumsi “bahwa

keputusan yang diambil oleh setiap orang didasarkan pada kesempatan yang tersedia oleh karakteristik fisik dan sosial suatu daerah tertentu. Dengan memahami dan mengelola faktor-faktor tersebut, kecenderungan kita untuk bereaksi secara ofensif akan berkurang.” (Lihawa, 2005, hlm. 24-25).

Pemolisian Komunitas oleh Polri diterjemahkan sebagai Polmas (Perpolisian Masyarakat) sebagaimana yang tercantum di dalam Surat Keputusan Kapolri No. Pol.: Skep/737/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 yang memiliki tujuan terwujudnya kerjasama polisi dan masyarakat lokal (komunitas) untuk menanggulangi kejahatan dan ketidaktertiban sosial dalam rangka menciptakan ketenteraman umum dalam kehidupan masyarakat setempat. Masyarakat yang merupakan terjemahan dari kata *community* dalam konteks Polmas berarti warga masyarakat atau komunitas yang berada didalam suatu wilayah kecil yang jelas batas-batasnya (*geographic-community*). Dalam pengertian yang diperluas masyarakat dalam pendekatan Polmas diterapkan juga bisa meliputi sekelompok orang yang hidup dalam suatu wilayah yang lebih luas seperti kecamatan bahkan kabupaten kota, sepanjang mereka memiliki kesamaan kepentingan.

Partnership dan *problem solving* merupakan konsep yang mutlak harus diaplikasikan oleh Bhabinkamtibmas dalam melaksanakan pemolisian di wilayah kerjanya. *Partnership* mempermudah para Bhabinkamtibmas untuk memperoleh informasi atau data terkait perkembangan situasi yang terjadi guna menentukan langkah-langkah penanganan berikutnya. Tanpa adanya kemitraan maka masyarakat tidak akan memberikan informasi atau melaporkan peristiwa yang terjadi kepada Bhabinkamtibmas. Kemitraan yang sejajar menjadikan pemecahan masalah menjadi lebih mudah terwujud. Sebaliknya kemitraan yang tidak sejajar antara polisi dengan masyarakat akan menimbulkan tindakan korup, penyelewengan, polisi takut kepada masyarakat, dan masyarakat yang tidak percaya kepada polisi. Efektifitas *problem solving* atau pemecahan masalah yang dirasakan oleh polisi ditandai dengan kesadaran yang makin bertumbuh bahwa keterlibatan masyarakat ternyata berkaitan erat dengan keberhasilan pemecahan masalah. Permasalahan-permasalahan yang tidak ditangani dengan segera dan secara tepat maka eskalasinya akan meningkat dengan cepat. Kondisi potensi

gangguan meningkat menjadi ambang gangguan, dan ambang gangguan terwujud menjadi situasi gangguan nyata. Kondisi potensi gangguan merupakan faktor korelatif kriminogen yang harus dieliminir seminimum mungkin agar tidak berkembang menjadi situasi ambang gangguan. Situasi ambang gangguan atau *police hazard* sudah membutuhkan kehadiran polisi dalam melakukan pencegahan kejahatan melalui rangkaian tindakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli. Situasi gangguan nyata atau ancaman faktual mengharuskan petugas polisi untuk melakukan tindakan represif atau penegakan hukum.

Profesionalisme Polri hanya mungkin dapat dilakukan dengan memberikan pengetahuan konseptual dan teoritikal mengenai berbagai permasalahan sosial dan kepolisian, dan kemampuan analisa untuk mengatasi atau meredamnya. Berkaitan dengan hal tersebut Polri dalam mengembangkan sistem pemolisianannya dengan memanfaatkan atau berdasarkan pengkajian atau penelitian yang dilakukan atau dikembangkan dalam ilmu kepolisian (Chryshnanda, nd). Ilmu kepolisian sendiri menurut Parsudi Suparlan 1999 didefinisikan yaitu sebuah bidang ilmu pengetahuan yang mempelajari masalah-masalah sosial dan isu-isu penting serta pengelolaan keteraturan sosial dan moral dari masyarakat, mempelajari upaya-upaya penegakan hukum dan keadilan, dan mempelajari teknik-teknik penyelidikan dan penyidikan berbagai tindak kejahatan serta cara-cara pencegahannya. Lebih lanjut Suparlan 1999 menjelaskan ilmu kepolisian sebagai ilmu pengetahuan untuk profesi, menekankan kajiannya pada pengidentifikasian masalah-masalah dan isu-isu sosial yang terjadi dalam masyarakat serta pemecahannya secara profesional, karena itu pendekatan metodologinya menekankan pada pendekatan antar bidang (*interdisciplinary approach*). Fokus utama dalam ilmu kepolisian adalah masalah-masalah dan isu-isu sosial yang terjadi dalam masyarakat serta pemecahannya secara profesional. Hal ini hanya bisa terwujud manakala si petugas polisi memiliki pengetahuan konseptual dan teoritikal dalam menyikapi persoalan yang ada. Aplikasinya menjadi lebih mudah dan nyata melalui penerapan kemitraan dan pemecahan masalah secara bersama-sama dengan warga masyarakat yang diayominya. Dalam menjalani proses ini, bukan saja partisipasi aktif masyarakat diusahakan, tetapi juga harus dipikirkan

respon-respon dengan pendekatan yang lebih kreatif dan inovatif (Reksodiputro, 2006).

Proses pemecahan masalah di dalam Pemolisian Komunitas tergantung dari *input* baik dari polisi maupun dari masyarakat. Pemecahan masalah dapat mencakup yakni menghilangkan masalah secara keseluruhan, mengurangi jumlah masalah, mengurangi tingkat penderitaan per-insiden, dan menangani faktor-faktor lingkungan untuk mengurungkan niat para penjahat yang ingin melakukan kejahatan (Lihawa, 2005, hlm. 27-28). Lebih lanjut dikatakan bahwa pemecahan masalah hanya dapat dibatasi oleh imajinasi, kreativitas, ketekunan, dan semangat dari mereka yang terlibat. Pemolisian Komunitas memungkinkan dirancangnya solusi yang khusus bagi keprihatinan khas dari setiap komunitas. Permasalahan yang dihadapi oleh setiap komunitas tentunya berbeda satu sama lain. Keprihatinan yang mendasar pada setiap komunitas juga berada dalam derajat yang berbeda. Sehingga solusi yang terbaik adalah solusi yang memuaskan para anggota masyarakat, menunjang keselamatan, mengurangi kekhawatiran, mengarah pada perbaikan Kamtibmas, memperkuat ikatan antara polisi dan masyarakat, dan meminimalkan tindakan-tindakan yang bersifat memaksa. Fungsi pengayoman lebih ditonjolkan dalam situasi ini.

Hampir semua permasalahan dalam masyarakat majemuk Indonesia hanya dapat dipecahkan secara holistik atau sistemik (merupakan kesatuan yang bulat dan menyeluruh), maka untuk meredam atau memecahkan berbagai gejala yang dapat mengakibatkan permasalahan tersebut dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi, meneliti, dan menganalisa, yang dapat digunakan sebagai rekomendasi dalam pengambilan keputusan yang tepat. Dan hal tersebut menjadi tantangan bagi Polri dalam melaksanakan pemolisiannya (Chryshnanda, nd).

Pengambilan keputusan yang tanpa didasari oleh hasil identifikasi, penelitian yang relevan, dan analisis yang tepat, sudah barang tentu akan menyisakan persoalan di kemudian hari yang rentan muncul atau mencuat kembali. Aspek-aspek penyelesaian masalah hendaklah ditampilkan secara komprehensif guna menghindari pengambilan keputusan yang prematur. Aspek-

aspek ini hanya dapat digali dan dimunculkan manakala terdapat sinergitas atau keterpaduan dalam bentuk hubungan kemitraan antara polisi dengan masyarakat yang diayominya. Pengumpulan data dalam rangka pengidentifikasian menjadi lebih terbuka dan kondisi potensi gangguan serta ambang gangguan menjadi lebih terurai. Analisa yang komprehensif akan menghasilkan rekomendasi yang tepat bagi penyelesaian masalah yang sedang dihadapi.

Apa yang ada dalam kehidupan sosial sehari-hari dalam masyarakat Indonesia adalah keberagaman. Keberagaman dalam kebudayaan yang ungkapan-ungkapan-nya terwujud dalam berbagai aspek yang ada dalam kehidupan sosial warga dan kehidupan komuniti-komuniti mereka. Adalah penting bagi polisi, atau petugas Polri, yang organisasinya telah merubah dirinya sesuai cita-cita reformasi, yang menyadari akan adanya berbagai perbedaan yang dihadapi dalam tugas-tugas kepolisian dan yang menghormati mereka yang mempunyai perbedaan-perbedaan kebudayaan dan corak dari komuniti-komuniti yang mereka layani dan ayomi, untuk memahami dan menggunakan pemahaman tersebut sebagai acuan dalam pemolisian mereka sehingga tercapai hasil yang efektif (Suparlan, 2008, hlm. 64).

Pendekatan budaya ini menjadi sangat penting mengingat pandangan hidup atau nilai-nilai kebenaran ataupun aturan-aturan lokal yang berbeda-beda dari tiap-tiap suku atau komunitas atau lingkungan. Polisi tidak bisa menyamakan penanganan persoalan yang serupa dalam komunitas yang berbeda. Misalkan saja perselisihan-perselisihan yang terjadi antar-individu dalam suatu kelompok atau suatu kampung. Bagi kelompok atau kampung yang didalamnya masih terdapat pranata adat seperti dalihan na tolu di Sumatera Utara, maka idealnya petugas menyertakan atau melibatkannya. Polisi tidak bisa dengan begitu saja mengabaikan keberadaan pranata adat ini. Pada sebagian besar komunitas terdapat anggapan bahwa kedamaian itu lebih indah dibanding kebenaran atau ketentuan hukum. Demikian halnya dengan pranata-pranata adat yang juga terdapat di Sumatera Barat, Kalimantan, atau Sulawesi. Bhabinkamtibmas selaku petugas Polri yang terdepan mau tidak mau harus menguasai persoalan-persoalan budaya di dalam lingkungan tempatnya bertugas atau lingkungan yang menjadi

binaannya. Penguasaan ini menjadi sangat vital dalam mewujudkan kemitraan dan pemecahan masalah.

Usaha-usaha Polri dalam menciptakan ketertiban dan keamanan dengan menerapkan konsep yang berpola pada masyarakat dewasa ini dapat dilihat sebagai ujung tombak polisi, karena secara langsung petugas kepolisian berhubungan dengan warga komunitas atau warga kelurahan setempat atau dengan kelompok-kelompok sosial setempat dan dengan umum (*public*) dimana dia bertugas. Anggota polisi yang menjalankan tugasnya dengan pendekatan kemasyarakatan harus membangun hubungan baik dan kemitraan yang tulus dan saling menguntungkan dalam menciptakan rasa aman warga dan suasana keamanan lingkungan hidup setempat.

Usaha-usaha tersebut merupakan aplikasi dari tujuan Polri 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 ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Keamanan ini terwujud melalui operasionalisasi Polri yang meliputi pelaksanaan fungsi utama yakni represif, preventif, dan pre-emptif kepolisian yang dilaksanakan secara simultan (Djamin, 2011, hlm. 125). Pada mulanya dalam menghadapi kejahatan yakni setelah kejahatan terjadi, polisi kemudian mencari bukti dan pelakunya melalui metode *criminal investigation*. Masyarakat menyadari bahwa lebih baik pencegahan kejahatan (*crime prevention*) dilakukan secara langsung, seperti ronda oleh penduduk di pedesaan. Setelah ada kepolisian modern, ronda atau patroli dilakukan oleh polisi tugas umum yang di Indonesia dikenal sebagai Sabhara. Dalam perkembangan pemolisian, berkembang pula preventif tidak langsung (pembinaan masyarakat atau pre-emptif), yaitu agar anggota masyarakat sadar dan taat hukum (*law abiding citizen*) sekaligus berpartisipasi dalam pencegahan langsung ataupun dalam peningkatan kualitas hidup.

Kecenderungan penegakan hukum saat ini mendesak Polri tidak semata-mata menggunakan pendekatan *retributive justice* (membalas/menghukum) dalam menangani perkara pidana (yang bukan delik aduan) karena tidak setiap kasus

dapat diperlakukan sama. Alasan yang ditemukan dalam penelitian tersebut bahwa sistem peradilan pidana tidak mampu menyelesaikan semua kasus tindak pidana dengan proporsional, adanya beban penumpukan perkara-perkara yang seyogyanya dapat dilakukan dengan pemeriksaan cepat, masih kuatnya pengaruh asas legalitas dalam aliran berpikir penyidik dan atasan penyidik dalam pengambilan keputusan pada proses penyidikan dan tolok ukur keberhasilan penegakan hukum di tingkat penyidikan diukur dengan *crime clearance*. Indikator hanya ada dua yaitu P.21 (berkas perkara dinyatakan lengkap oleh Kejaksaan) dan SP3 (dihentikannya penyidikan perkara yang dilaporkan) (STIK Bid PPITK, 2012, hlm. 2).

Penegakan hukum dijadikan sebagai panglima dalam mengelola keamanan dan ketertiban masyarakat. Kearifan lokal dan kemitraan antara polisi dengan masyarakat dinomorduakan sehingga semua kasus diproses secara hukum. Beban yang menumpuk di lingkungan sistem peradilan pidana tidak mampu mengurai persoalan-persoalan kejahatan secara selektif. Bahkan pada akhirnya muncul ketidakpercayaan masyarakat yang diwujudkan melalui aksi massa terhadap pelaku kejahatan yang tertangkap tangan. Masyarakat semakin kesal dengan banyaknya aksi kejahatan yang tidak terungkap dan putusan-putusan pengadilan yang dirasakan tidak memberikan keadilan. Banyaknya kasus kejahatan yang terjadi dikarenakan pencegahan yang kurang maksimal. Polisi lebih mengedepankan penegakan hukum yang sudah barang tentu tidak mampu mengungkap keseluruhan kasus yang terjadi. Penyidik dan penyidik pembantu menghabiskan energi untuk memproses kasus-kasus dengan kualitas ringan seperti pencurian sandal, penganiayaan ringan, pencurian 3 butir kakao, dan lainnya. Kasus-kasus menonjol (*crime index*) begitu marak dan sangat meresahkan masyarakat. Kejahatan teroris, penyalahgunaan narkoba, korupsi, pembunuhan, penganiayaan dengan pemberatan, pencurian dengan kekerasan, pencurian dengan pemberatan, kejahatan asusila, dan perkelahian massal merupakan fenomena yang kontinu dan membutuhkan penanganan yang komprehensif. Efektifitas penegakan hukum sebenarnya terletak pada aspek pencegahan, bukannya pada aspek penindakan. “Sebagai mana tujuan sistem peradilan pidana yakni: (1) mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan, (2)

menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana, (3) mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya” (Reksodiputro, 2007, hlm. 84). Fokus utama adalah pada pencegahan agar masyarakat tidak menjadi korban kejahatan. Secara simultan juga diharapkan keadilan bisa ditegakkan dan pelaku tidak mengulangi lagi kejahatannya. Sesuatu konsepsi atau program yang bersifat strategis dan tidak terpaku kepada makna pembalasan semata. Apabila kejahatan telah terjadi maka biaya yang dikeluarkan menjadi lebih besar dan secara psikis sulit mengembalikan kondisi korban seperti sedia kala sebelum peristiwa itu menimpanya.

Penegakan hukum memang penting dalam rangka mewujudkan keadilan dan menegakkan peraturan atau undang-undang. Dalam pelaksanaannya hendaknya diterapkan sedemikian rupa sehingga tidak bertentangan dengan asas-asas yang memayunginya. Apabila pelaksanaan hukum bertentangan dengan asas-asas hukum, maka dapat dipastikan pelaksanaan hukum itu bersifat sewenang-wenang. Demikian pula manakala hukum dijalankan oleh tangan-tangan yang kotor, maka hukum itu menjadi korup dan tidak berdaya guna. Penangkapan, penahanan, dan penghukuman bagi orang yang tidak bersalah masih saja terjadi hingga saat ini. Proses hukum terhadap nenek yang mencuri buah kakao, anak yang berkelahi, pencurian sandal, pencurian piring, dan lainnya juga masih berlangsung hingga saat ini. Pandangan positivistik legalistik menggiring petugas untuk mengatasi kejahatan ini dengan metode penegakan hukum tanpa melihat kebergunaannya. Berbanding terbalik dengan pandangan normatif moralistik yang mengutamakan anasir moral dan segi materil dalam penegakan hukum. Sementara kasus-kasus besar lain dan yang sangat meresahkan masih banyak yang belum terungkap. Terorisme, narkoba, korupsi, penyelundupan, kejahatan dengan kekerasan, pemerkosaan dan tindak asusila masih marak terjadi. Mengapa petugas Polri di lapangan menyibukkan diri dengan menangani kasus-kasus ringan yang semestinya bisa diselesaikan dengan menggunakan pendekatan lain sebagaimana yang diterapkan oleh Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat melalui metode *problem solving*? Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat juga memerankan dirinya sebagai mediator dan fasilitator dalam menyelesaikan kasus-kasus ringan. Hal inilah yang

membuat Penulis tertarik untuk melakukan penelitian di Polsek Ciputat mengenai penerapan *problem solving* dan peran Bhabinkamtibmas sebagai mediator dan fasilitator penyelesaian masalah dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif.

1.2 Perumusan Masalah Yang Bercorak Keadilan Restoratif

Dalam menjalankan perannya menerapkan keadilan restoratif, seorang Bhabinkamtibmas senyatanya belum memiliki landasan hukum dan standar operasional yang baku, disamping itu juga belum mendapatkan pelatihan dan keterampilan. Akan tetapi dalam kenyataannya Bhabinkamtibmas menyelesaikan perkara ringan dengan melibatkan tokoh masyarakat, pelaku, dan korban berdasarkan kemampuan dan pemahamannya masing-masing tentang keadilan restoratif. Instruksi atau panduan untuk melaksanakan pendekatan keadilan restoratif hanya bersifat lisan yang tentunya menimbulkan interpretasi yang berbeda atau multiinterpretasi.

Keadilan restoratif mengandung makna tentang perdamaian diantara para pihak yang bertikai yang diketahui atau disaksikan oleh keluarganya masing-masing dan masyarakat dalam komunitasnya. Peran Bhabinkamtibmas selaku pembina keamanan ketertiban di desa sangat signifikan dalam memediasi perdamaian ini dengan catatan bahwa inisiatif perdamaian memang muncul dari para pihak tanpa adanya tekanan. Perdamaian harus melibatkan keluarga korban, keluarga pelaku, dan masyarakat di dalam lingkungan tersebut.

Paradigma kepolisian yang menekankan kepada penegakan hukum positif atau selaku *crime hunter* mematikan nuansa kearifan atau keadilan lokal. Administrasi Polri yang saat ini dipengaruhi oleh pendekatan yang birokratis yang menekankan pada pengaturan semua kegiatan berdasarkan prosedur dan peraturan perundang-undangan (*rules driven*). Birokrasi ini terasa lama, berbelit-belit dalam menyelesaikan permasalahan ataupun dalam memberikan pelayanan. Sebaliknya masyarakat tidak menginginkan birokrasi yang berbelit-belit. Yang diinginkan adalah pelayanan kepolisian yang tepat guna dan bermanfaat dalam mengatasi

persoalan keamanan yang muncul. Antonius Sujata (2000) menyatakan bahwa karakteristik institusi polisi yang diinginkan adalah pelayanan gratis, kesantunan dan sikap melindungi, sifat tidak korup, dan profesionalisme (hlm. 213).

Bhabinkamtibmas memiliki hubungan dan tata cara kerja secara kemitraan dengan masyarakat yang dilayani dalam lingkup wilayah kerjanya. Model pemolisian dalam penyelenggaraan tugas Polri agar dapat berjalan secara efektif dan dapat diterima atau cocok dengan masyarakatnya (sesuai dengan corak masyarakat dan kebudayaannya) adalah pemolisian yang berorientasi pada masyarakat. Yang dibangun melalui kemitraan (*partnership*) dan memecahkan masalah sosial yang terjadi (*problem solving*). Di dalam Standar Operasional Prosedur tentang Pelaksanaan Tugas Bhabinkamtibmas di Desa/Kelurahan yang diterbitkan pada Oktober 2011 tercantum bahwa peran Bhabinkamtibmas diantaranya adalah selaku mediator dan fasilitator dalam penyelesaian permasalahan-permasalahan sosial yang terjadi di masyarakat desa/kelurahan serta sebagai dinamisator dan motivator aktifitas masyarakat yang bersifat positif dalam rangka menciptakan dan memelihara kamtibmas. Hal ini selaras dengan Surat Keputusan Kapolri No. Pol.: SKEP/507/X/Tanggal 30 Oktober 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Standar Penerapan Polmas (pemolisian masyarakat) bagi Pelaksana Polmas. Salah satu yang menjadi pedoman umum yakni falsafah Polmas mendasari pemahaman bahwa penyelenggaraan keamanan tidak akan berhasil dengan baik bila hanya ditumpukan kepada keaktifan petugas Polri semata, tetapi juga harus lebih bertumpukan kepada kemitraan antara petugas Polri dengan warga masyarakat yang bersama-sama aktif mengatasi permasalahan di lingkungannya. Konsep keadilan restoratif merupakan salah satu metode pengembalian keadilan yang merupakan pemecahan masalah sosial dan keamanan.

Pemecahan masalah melalui metode keadilan restoratif lebih mudah diaplikasikan di daerah atau lingkungan masyarakat rural atau pedesaan yang masyarakatnya masih saling mengenal atau guyub. Sebaliknya tingkat kesulitan yang tinggi didapati manakala praktiknya dilakukan di daerah atau lingkungan urban atau perkotaan. Penerapan keadilan restoratif ini membutuhkan 2 syarat

yakni peristiwa tidak menimbulkan *public issue* dan hanya dapat diterapkan pada masyarakat yang terdidik yang memahami konflik kembali ke asalnya yakni damai. Peristiwa yang menimbulkan *public issue* misalnya narkoba dan korupsi. Yang dimaksud dengan masyarakat terdidik di sini adalah masyarakat yang sederhana atau tidak kompleks dan masyarakat yang memahami bahwa kedamaian lebih baik daripada penegakan hukum. Tipe masyarakat yang memahami ini lebih mudah dijumpai pada masyarakat yang sederhana yakni di desa baik desa besar maupun kecil seperti halnya di Ciputat. Lain halnya dengan daerah atau lingkungan yang kompleks di kota Jakarta seperti di Rawamangun atau kawasan Sudirman atau Menteng.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Pernyataan permasalahan di atas akan dibatasi dan difokuskan pada sejumlah pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- 1) Bagaimanakah corak keadilan restoratif dalam penyelesaian masalah-masalah sosial di Ciputat?
- 2) Bagaimanakah peran Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat dalam mengaplikasikan keadilan restoratif?
- 3) Bagaimanakah model pengawasan yang efektif bagi pelaksanaan keadilan restoratif guna menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang?

1.4 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

Pertama, melihat bentuk-bentuk penyelesaian masalah yang bercorak keadilan restoratif di Ciputat.

Kedua, melihat apakah pelaksanaan metode *problem solving* yang diterapkan oleh para Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat merupakan aplikasi dari pendekatan keadilan restoratif. Bhabinkamtibmas juga berperan selaku mediator dan fasilitator dalam penerapan pendekatan keadilan restoratif. Selanjutnya menggali

apakah para Bhabinkamtibmas sudah memiliki kemampuan yang cukup untuk mengaplikasikan keadilan restoratif dalam penyelesaian masalah-masalah sosial yang terjadi .

Ketiga, melihat bagaimana bentuk pengawasan yang diberikan kepada para Bhabinkamtibmas dalam penerapan *problem solving*. Pengawasan menjadi penting karena pelaksanaan *problem solving* ini rentan dengan penyalahgunaan dan pengawasan juga berguna untuk mencegah terjadinya diskriminasi pelayanan.

1.5. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Dari sisi teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Polri dalam mewujudkan keadilan restoratif yang merupakan manifestasi dari pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat. Paradigma yang menekankan kepada positivistik legalistik harus sudah dikurangi dengan memperhatikan kepada kegunaannya mengingat kasus-kasus besar dan meresahkan masih banyak yang menumpuk untuk diselesaikan atau diungkap. Sebaliknya paradigma normatif moralistik harus mulai dikembangkan atau dibudayakan. Polisi adalah hukum yang hidup dan memiliki makna moral yang melekat pada esensi manusia yang berharkat dan bermartabat. Sedangkan secara praktis, diharapkan dapat dijadikan sebagai pedoman oleh para Bhabinkamtibmas dalam mengaplikasikan keadilan restoratif di wilayah tempatnya bertugas. Petugas fungsi lainpun dapat mengadopsi model pendekatan ini dalam kerangka memberikan pelayanan kepolisian baik berupa penegakan hukum maupun dalam pemeliharaan keteraturan.

Penulisan ini memiliki hubungan yang demikian erat dengan ilmu kepolisian yang memiliki fokus utama berupa masalah-masalah dan isu-isu sosial yang terjadi dalam masyarakat serta pemecahannya secara profesional. Penulisan ini mengetengahkan bagaimana Bhabinkamtibmas melalui pendekatan keadilan restoratif mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan sosial yang terjadi di masyarakat. Manfaat lainnya yang bisa dipetik untuk kalangan internal yakni

merefleksikan kembali fungsi dan peran organisasi Polri dalam mengelola keamanan dan ketertiban masyarakat.

1.6. Batasan (Ruang Lingkup) Penelitian

Dalam pembahasan penelitian ini difokuskan kepada bentuk-bentuk penerapan *problem solving* yang bercorak keadilan restoratif dan pengawasan yang diberikan dalam pelaksanaannya. *Problem solving* yang ditampilkan adalah pemecahan masalah yang merupakan perbuatan pidana dan memiliki sanksi hukum atas perbuatan tersebut. Bhabinkamtibmas menjalankan perannya sebagai mediator dan fasilitator dalam menerapkan pendekatan keadilan restoratif. Penelitian ini juga mencoba menggali betapa pentingnya filosofi keadilan restoratif bagi para Bhabinkamtibmas dalam memelihara keteraturan meliputi keamanan dan ketertiban di wilayah tugasnya.

1.7 Kerangka Teori

Dalam penulisan ini teori baku atau model teori yang digunakan untuk merumuskan permasalahan, pedoman pengumpulan data, dan menganalisis temuan data adalah:

1.7.1 Keadilan Restoratif

Marthin Luther King, Jr (1929-1968) (dalam Kaligis, nd), pemenang hadiah nobel di tahun 1964, menyatakan bahwa hukum dan peraturan itu ada untuk menegakkan keadilan dan ketika tujuan itu gagal dicapai, hukum dan peraturan itu menjadi struktur bendungan yang berbahaya yang memblokir aliran kemajuan sosial. Pandangan Luther King ini senada dengan filsafat hukum alam dari Gottfried Wilhelm Leibniz (1646-1716), filsuf terkemuka di Zaman Rasionalisme. Menurut Leibniz, prinsip dasar hukum alam, yang menjamin pembangunan manusia dalam segala hubungannya, adalah keadilan. Pandangan ini senada juga dengan pemikiran filsafat hukum George Gurvitch (1894-1965), penganut aliran sosiologi hukum, yang meletakkan ide sentral dari filsafat hukum

pada kenyataan normatif (*fait normative*). Kenyataan normatif yang dimaksudkan Gurvitch adalah penekanan pada hidup dalam masyarakat itu hanya dapat berjalan dalam keamanan, damai, dan stabilitas sosial berkat hubungannya dengan keadilan. Keadilan merupakan nilai hidup bersama yang utama. Menurut Gurvitch, keadilan itu memegang peranan penting dalam membentuk hukum positif. Hukum itu mendapat arti hukum seluruhnya dari nilai keadilan yang diwujudkannya.

Keadilan restoratif bukan sekedar wacana para akademisi dan praktisi hukum pidana dan kriminologi saja. Di Amerika Utara, Australia, dan sebagian Eropa, keadilan restoratif sudah diterapkan pada semua tahap proses peradilan pidana yang konvensional, yaitu tahap penyidikan dan penuntutan, tahap adyudikasi, dan tahap eksekusi pemenjaraan (Wahid, 2009, hlm. 1). Banyak definisi keadilan restoratif telah dibuat orang. Di Inggris, Tony F. Marshall merumuskan suatu definisi yang katanya sudah bias diterima di kalangan internasional: “Keadilan restoratif adalah proses di mana pihak-pihak berkepentingan, memecahkan bersama cara mencapai kesepakatan pasca terjadi suatu tindak pidana, termasuk implikasinya di kemudian hari.” (Tony F Marshall, 1999 dalam Wahid, 2009, hlm. 1).

Pelbagai definisi keadilan restoratif dapat diklasifikasikan ke dalam kelompok yang sempit dan yang luas. Definisi-definisi yang sempit mengutamakan makna pertemuan antarpihak berkepentingan dalam kejahatan dan periode sesudahnya. Sedangkan definisi-definisi yang luas mengutamakan nilai-nilai keadilan restoratif. Kemudian lahir definisi-definisi yang menggabungkan keduanya, dan salah satu diantaranya dirumuskan Van Ness dari Kanada sebagai berikut: “Keadilan restoratif adalah teori keadilan yang mengutamakan pemulihan kerugian akibat perilaku jahat, di mana pemulihannya tuntas melalui proses yang inklusif dan kooperatif.” (Danie W. Van Ness dalam Wahid, 2009, hlm. 3). Dilihat dari aspek penyelesaian pelbagai konflik, unsur penting definisi keadilan restoratif adalah lebih mengutamakan rekonsiliasi dari pada pembalasan.

Ide utama dari pendekatan keadilan restoratif adalah keadilan bagi semua pihak dalam penyelesaian perkara pidana. Keadilan restoratif bukan hanya berbicara soal fungsi perbaikan atas kerusakan yang timbul dari suatu penyelesaian perkara pidana, tetapi juga tentang keadilan. Dalam keadilan retributif, keseimbangan diaktualisasikan dalam bentuk derita yang ditimpakan bagi pelaku sebagai balasan atas kerusakan yang timbul dari tindak pidananya. Sementara dalam keadilan restoratif, keseimbangan diwujudkan dengan upaya perbaikan melalui sejumlah ganti rugi atau kompensasi lain dalam upaya penyembuhan atau perbaikan atas kerugian yang ditimbulkan oleh tindak pidana yang dilakukan (Zulva, 2009, hlm. 44).

Tujuan dari keadilan restoratif adalah mendorong terciptanya peradilan yang adil dan mendorong para pihak untuk ikut serta didalamnya. Korban merasa bahwa penderitaannya diperhatikan dan kompensasi yang disepakati seimbang dengan penderitaan dan kerugian yang dideritanya. Pelaku tidak mesti mengalami penderitaan untuk dapat menyadari kesalahannya. Justru dengan kesempatan untuk mengerti dan memperbaiki kerusakan yang timbul, kesadaran tersebut dapat diperolehnya. Sementara bagi masyarakat, adanya jaminan atas keseimbangan dalam kehidupan dan aspirasi yang ada tersalurkan oleh pemerintah (Lode Walgrave: 2004 dalam Zulva, 2009, hlm. 44).

Keadilan restoratif umumnya digunakan untuk menggambarkan suatu mekanisme informal dan non adyudikatif dalam menangani konflik atau permasalahan kejahatan dimana korban, pelaku dan masyarakat memegang peranan penting dalam setiap pengambilan keputusan. Keadilan restoratif bukan suatu yang asing dan baru, karena ia telah dikenal dalam hukum tradisional yang hidup dalam masyarakat. Dalam wacana tradisional, keadilan restoratif pada dasarnya merupakan model pendekatan dalam sistem peradilan pidana yang dominan pada masyarakat adat di berbagai belahan dunia yang hingga kini masih berjalan (Sir

Anthoni Mason dalam Heather Strang and John Braithwaite: 2000 dalam Zulfa, 2009, hlm. 47).

Model pendekatan keadilan restoratif ini telah ada sejak dahulu sebelum terbentuknya pemerintahan. Masyarakat dalam lingkungan tradisional mengatur sendiri peri kehidupannya. Hingga sekarangpun masih terdapat komunitas-komunitas atau lingkungan yang mengatur peri kehidupannya sendiri. Mereka memiliki pranata sosial dan pranata hukum adatnya sendiri. Suku Anak Dalam atau Suku Kubu di Jambi, suku Minangkabau di Sumatera Barat, Dalihan Natolu di Sumatera Utara, suku Badui di Banten, suku-suku di Papua, komunitas adat terpencil di Pulau Buru Maluku, dan lainnya masih dominan menggunakan hukum adat mereka masing-masing dalam menyelesaikan suatu persoalan. Di lingkungan pedesaan juga masih menerapkan pendekatan keadilan restoratif. Juga di sebagian kecil daerah perkotaan ada yang menggunakan keadilan restoratif. Yang berperan di sini adalah perangkat desa atau kelurahan dan dibantu oleh tokoh adat, tokoh agama, atau tokoh pemuda di lingkungan tersebut. Fakta bahwa lembaga peradilan adat (Zulfa, 2009) masih memegang peranan penting selayaknya juga diperhitungkan dalam penerapan keadilan restoratif yang diperkuat dengan pandangan rezim sosiologis sebagai mana dikemukakan oleh Roeslan Saleh (hlm. 111). Konsep hukum adat di Indonesia sebagai wadah dari institusi peradilan adat juga memiliki konsep yang dapat digambarkan sebagai akar dari keadilan restoratif.

Mengingat saat ini, juru kunci gerbang proses peradilan pidana di Indonesia adalah polisi, maka pelatihan bagi polisi tentang praktik dan asas-asas restoratif harus mulai diberikan. Polisi harus menggunakan kewenangan diskresinya dan berani menempuh diversi-diversi yang kreatif tetapi bertanggung jawab, bukan hanya sewaktu memproses pidana untuk anak, melainkan juga sewaktu menangani proses pidana untuk orang dewasa (Adrianus Meliala dalam Wahid, 2009, hlm. 53). Seandainya mekanisme ini diterapkan, maka kasus-kasus seperti pencurian oleh nenek

Minah, penganiayaan oleh Raju yang berusia 8 tahun, pencemaran nama baik oleh Prita, dan lainnya dapat diselesaikan dan tidak mesti harus maju ke persidangan.

1.7.2 *Problem Solving*

Masalah (problem) terjadi bilamana ada perbedaan antara apa yang ada (kenyataan) dengan apa yang diharapkan (dikehendaki) terjadi. Permasalahan-permasalahan sosial merupakan permasalahan yang berkenaan dengan khalayak atau berkenaan dengan masyarakat. Walaupun kelihatannya yang paling mudah adalah menganggap problem itu tidak ada, tetapi mengabaikan masalah sebenarnya tidak menghilangkan masalah itu sendiri, hal ini disebabkan karena masalah tidak dapat memecahkan dirinya sendiri, dan manusialah yang harus memecahkannya. Sering kali kita menghadapi *multiplier effect* (akibat yang berlipat ganda) dimana suatu problem yang kita abaikan berkembang menjadi problem yang pemecahannya memerlukan banyak orang, waktu, dan uang (Purwanto, 1989, hlm.1).

Proses pemecahan masalah berangkat dari teori di balik pemolisian berorientasi masalah yang sederhana. Kondisi-kondisi tertentu dapat menciptakan masalah. Kondisi-kondisi dimaksud dapat mencakup karakteristik orang-orang yang terlibat (pelaku kejahatan, mereka yang berpotensi menjadi korban, dll), lingkungan sosial dimana orang-orang tersebut berinteraksi dan lingkungan fisiknya, serta bagaimana masyarakat menghadapi kondisi-kondisi tersebut. Suatu masalah yang diciptakan oleh kondisi-kondisi tersebut dapat saja menghasilkan satu atau dua insiden. Insiden-insiden tersebut, walaupun berasal dari suatu sumber yang sama, bisa saja kelihatan berbeda (Lihawa, 2005, hlm. 25). Keterlibatan masyarakat menjadi sangat penting di sini karena yang mengetahui skala prioritas pemecahan masalah adalah masyarakat itu sendiri. Masyarakatlah yang mengetahui dan menginginkan apakah terhadap sesuatu kasus harus diproses secara hukum atau cukup hanya dengan penyelesaian secara kekeluargaan atau non-adyudikasi.

Agar proses penyelesaian masalah efektif, polisi harus memberi perhatian dan mengakui pentingnya keprihatinan masyarakat. Kelompok-kelompok lingkungan dan polisi tidak harus selalu sependapat mengenai masalah mana yang harus didahulukan penanganannya. Selain masalah kejahatan serius yang menjadi prioritas polisi, Pemolisian Komunitas juga harus menangani masalah yang penting menurut pendapat masyarakat. Sebetulnya Pemolisian Komunitas membuka jalan bagi anggota masyarakat untuk memberitahu kepada polisi masalah apa yang paling membuat mereka prihatin. Segera setelah polisi diberitahu tentang keprihatinan masyarakat, polisi harus bekerja sama dengan warga komunitas untuk menanganinya dan pada saat yang sama mendorong warga untuk membantu menyelesaikan masalah yang menjadi keprihatinan polisi (Lihawa, 2005, hlm. 26-27). Masalah-masalah yang menjadi perhatian warga adalah masalah-masalah yang segera diketahui oleh polisi berdasarkan laporan dari masyarakat. Kedekatan persona menjadikan masyarakat lebih cenderung menelepon Bhabinkamtibmas ketimbang menelepon ke kantor polisi.

Persoalan-persoalan kejahatan atau gangguan keamanan yang terjadi di masyarakat berawal dari persoalan-persoalan kecil yang tidak ditangani secara tuntas. Sebagai contoh misalnya perkelahian antar orang perorang yang tidak ditengahi dengan baik maka akan menimbulkan dendam yang potensial menjadi aksi saling balas. Aksi saling balas antarindividu berkembang menjadi aksi saling balas antarkelompok. Mana kala terdapat korban meninggal dunia pada salah satu pihak, maka eskalasi semakin meningkat dan bertambah sukar meredamnya. Belum lagi situasi daerah yang memungkinkan situasi potensi gangguan berkembang menjadi situasi ambang gangguan dan terwujud melalui gangguan nyata. Peredaran minuman keras, narkoba, video porno dan gambar porno, serta tayangan-tayangan kekerasan memberikan kontribusi dalam membentuk perilaku jahat warga terutama kaum muda dan pengangguran.

Sebagaimana artikel “Jendela Rusak” yang dikenal secara populer, menggunakan analogi dari suatu jendela rusak untuk menggambarkan hubungan antara ketidaktertiban dan kejahatan. Kalau sebuah jendela rusak pada suatu gedung dan dibiarkan tidak diperbaiki, semua jendela-jendela lainnya tidak lama kemudian akan rusak. Satu jendela pecah yang tidak diperbaiki adalah pertanda bahwa tidak ada orang peduli, dan karenanya memecahkan lebih banyak lagi juga tidak apa-apa (Kelling dan Wilson dalam Kunarto, 1998, hlm. 27-28). Permasalahan-permasalahan gangguan ketertiban atau kejahatan ringan yang terjadi di dalam masyarakat atau komunitas yang apabila tidak ditangani dengan segera maka rentan memunculkan persoalan baru yang lebih krusial.

Pemecahan masalah merupakan implementasi dari pemolisian yang beranjak dari pelajaran dan pengembangan ilmu kepolisian. Konsep inilah yang diterapkan ke dalam tugas pokok Bhabinkamtibmas yang diantaranya adalah melakukan pendekatan dan membangun kepercayaan terhadap masyarakat. Pendekatan dan kepercayaan ini menjadi dasar atau pondasi dalam membangun kemitraan yang nantinya secara bersama-sama mampu menyelesaikan permasalahan yang ada. Bhabinkamtibmas berkompeten dalam memediasi dan memfasilitasi upaya pemecahan masalah yang terjadi di masyarakat.

Penerapan keadilan restoratif merupakan pemecahan masalah sosial yang terjadi di masyarakat. Metode pemecahan masalah yang melibatkan polisi, badan sosial, lembaga pemerintah, dan anggota masyarakat merupakan metode yang diterapkan dalam praktik restoratif atau program keadilan restoratif. Beberapa bentuk praktik restoratif yakni Mediasi Korban-Pelaku atau Rekonsiliasi Korban-Pelaku, Pertemuan Keluarga atau Pertemuan Kelompok Komunitas, dan Acara Lingkar Perdamaian atau Acara Lingkar Penjatuhan Sanksi. Petugas Bhabinkamtibmas dapat berperan sebagai mediator atau fasilitator dalam praktik-praktik restoratif ini.

1.7.3 Diskresi Kepolisian

Diskresi kepolisian merupakan kewenangan yang diberikan kepada petugas Polri dalam mengambil suatu tindakan yang pada dasarnya bertentangan dengan hukum namun diperbolehkan dengan dalih untuk kepentingan umum. Sebagai mana rumusan pada pasal 18 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbunyi untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Persyaratannya diatur dalam ayat (2) yang berbunyi 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.

Diskresi berasal dari kata-kata bahasa Inggris “*discretion*” yang menurut kamus umum yang disusun John M Echols, dkk diartikan kebijaksanaan, keleluasaan. Menurut Alvina Treut Burrow, *discretion* adalah “*ability to choose wisely or to judge for oneself*” artinya kemampuan untuk memilih secara bijaksana atau mempertimbangkan bagi diri sendiri. Sedangkan menurut kamus hukum yang disusun oleh JCT Simorangkir, dkk, diskresi diartikan sebagai kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri. Dengan demikian apabila kata diskresi itu digabungkan dengan kata kepolisian, maka istilah menjadi diskresi kepolisian. Yang dapat diartikan suatu kebijaksanaan berdasarkan kekuasaannya (*power*) untuk melakukan suatu tindakan atas dasar pertimbangan dan keyakinan dirinya. Sedangkan menurut Thomas J Aaron dinyatakan bahwa “*discretion is power authority conferred by law to action on the basis of judgement or conscience, and its use is more an idea of morals than law*”. Yang dapat diartikan sebagai suatu kekuasaan atau wewenang yang dilakukan berdasarkan hukum atas pertimbangan dan keyakinannya dan lebih menekankan pertimbangan moral daripada pertimbangan hukum (Faal, 1991, hlm. 15).

Diskresi polisi didefinisikan sebagai kapasitas petugas kepolisian untuk memilih di antara sejumlah tindakan legal atau tidak legal, atau bahkan tidak melakukan tindakan sama sekali pada saat mereka menunaikan tugas (Davis, 1969 dalam Bailey, 2005, hlm. 245). Diskresi ini memungkinkan polisi menentukan tujuan (menjaga keamanan, mempertahankan keselamatan masyarakat, menegakkan hukum), taktik (memilih untuk menegakkan hukum lalu lintas dengan melakukan patroli atau berjaga di seputar rambu lalu lintas), dan hasil (memilih memberikan peringatan kepada pelanggar lalu lintas dan bukan menilangnya) yang sering dalam menunaikan tugasnya. Sementara itu polisi memiliki diskresi dalam berbagai insiden yang luas, mulai dari panggilan untuk menyelesaikan keributan sampai penanganan individu yang memiliki gangguan mental, semua literatur ilmuwan tentang diskresi berfokus pada penegakan hukum selektif, yakni faktor yang mempengaruhi keputusan polisi untuk menahan atau tidak menahan para pelanggar.

Diskresi bukan saja menjadi bagian, tetapi merupakan bagian penting dari pekerjaan polisi. Pertama, undang-undang biasanya harus ditulis dalam bahasa yang terlalu umum sehingga tidak dapat memberikan panduan penegakan hukum dalam keadaan dimana mungkin terjadi pelanggaran. Sebagai contoh, pengendara yang melanggar batas kecepatan karena harus segera membawa pasien yang terluka ke rumah sakit merupakan salah satu kasus yang tidak benar-benar diperhitungkan sebagai pelanggaran hukum dan kemungkinan besar tidak akan dikenai penegakan hukum. Kedua, banyak polisi yang melihat undang-undang kriminal sebagai sarana untuk melakukan keadilan dan mempertahankan tata tertib masyarakat, yang tidak mungkin terjadi dengan sendirinya. Dokumentasi penolakan banyak polisi untuk melakukan penahanan dalam kasus penyerangan dalam rumah tangga, yang korbannya menolak mengajukan gugatan terhadap penyerangnya, sebagian berdasarkan penilaian polisi bahwa tugas mereka adalah mengembalikan ketertiban dalam berbagai keributan dan penahanan merupakan sarana terakhir. Terakhir, ada masalah dalam alokasi sumber daya: bila seorang polisi lalu

lintas menahan seseorang karena surat-suratnya tidak lengkap atau membawa orang yang mengalami gangguan mental ke rumah sakit, maka polisi itu tidak dapat (untuk beberapa waktu) melakukan tugas lain, yakni tugas yang berpotensi lebih kritis, misalnya menanggapi perampokan yang sedang berlangsung, menyelesaikan perselisihan keluarga, dan menghentikan lalu lintas pada saat terjadi kebakaran atau kecelakaan. Dalam hal ini, membiarkan diskresi polisi dalam mengalokasikan waktunya merupakan cara organisasi kepolisian mengakui bahwa pelayanan kepolisian adalah sumber yang terbatas (Bayley, 2005, hlm. 246).

Disamping berpotensi membawa beberapa kesulitan tersembunyi, diskresi juga membawa beberapa keuntungan. Muir (1977, dalam Bayley, 2005, hlm. 248) melihat penetapan pilihan dan daya kreasi yang terdapat dalam penggunaan diskresi sebagai sarana pengembangan moral para petugas kepolisian. Muir memperhatikan bahwa pengalaman para petugas patroli mengambil keputusan dalam berbagai situasi, tempat, dan pengguna jasa dapat meningkatkan wawasan intelektual petugas dan mempersiapkan dirinya untuk mengatur orang lain secara adil, bukan dengan sewenang-wenang atau semangat berlebihan. Dengan adanya kebebasan untuk memilih mulai dari tujuan, taktik, dan hasil yang luas sampai situasi yang kritis dan penuh ancaman, para petugas dapat mengembangkan keberanian diri dan kekuasaan resmi, apa yang dapat diselesaikan oleh wewenang dan karisma mereka dan apa batasannya. Berdasarkan penilaian Muir, penggunaan diskresi kekuasaan dan wewenang mengandung potensi untuk memuliakan moral para petugas kepolisian. Namun sebaliknya, penyalahgunaan atau kegagalan dalam menggunakan diskresi dapat menghancurkan moral seorang petugas kepolisian.

Dengan penjelasan-penjelasan tersebut di atas, bahwa diskresi itu dilakukan bukan lepas dari ketentuan hukum, tetapi diskresi itu tetap dilakukan dalam kerangka hukum. Sebagai contoh, Polisi dapat melakukan

tindakan penangkapan atau tidak terhadap seseorang kalau ia yakin bahwa telah ada bukti-bukti permulaan. Atau ia dapat juga tidak melakukan tindakan penangkapan terhadap si tersangka yang walaupun terdapat bukti-bukti permulaan yang cukup tentang kejahatan yang dilakukan olehnya. Misalnya seorang pelajar mencuri mangga orang lain, secara yuridis formal ia telah memenuhi unsur-unsur tindak pidana. Tetapi seorang polisi yang mengetahui tindak pidana ini tidak bertindak untuk memprosesnya, tetapi hanya menasihati dan kemudian melepaskannya. Ia telah mengenyampingkan tindak pidana itu untuk diproses. Tindakan polisi itu seolah-olah justru tak berdasarkan hukum positif yang berlaku, apalagi ia tahu bahwa kedudukannya adalah sebagai penegak hukum. Namun apabila tindakan Polisi itu dikaji lebih jauh, justru suatu tindakan yang dapat menjunjung tinggi tujuan hukum itu sendiri yaitu perlindungan terhadap setiap warga negara (Faal, 1991, hlm. 16).

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum itu hanya dapat menuntut kehidupan bersama secara umum sebab begitu ia mengatur secara rinci, dengan memberikan skenario langkah-langkah secara lengkap maka pada waktu itu pula kehidupan akan macet, oleh karena itu sesungguhnya diskresi merupakan kelengkapan dari sistem pengaturan oleh hukum itu sendiri. Oleh karena itu tindakan Polisi yang memaafkan, menasihati si pelajar tersebut yang mungkin juga atas pertimbangan bahwa tindak pidana itu dianggap tidak begitu serius (terlalu ringan), mungkin karena ia seorang pelajar, kepentingan umum tak terganggu dan sebagainya, adalah diantara alternatif dari berbagai macam pertimbangan yang diyakini oleh anggota kepolisian itu. Pertimbangan yang menimbulkan tindakan yang diyakini itu jelas dipengaruhi oleh situasi yang senyatanya yang dihadapi secara konkret oleh Polisi itu di lapangan, sebagaimana dikatakan oleh Hadisapoetro bahwa Diskresi Kepolisian yang dilakukan oleh seseorang terhadap masalah yang dihadapi secara nyata, berdasar atas keyakinan, kebenaran dan pertimbangan-pertimbangan pribadinya yang terbaik pada saat itu (Faal, 1991, hlm. 17).

Bentuk lain diskresi kepolisian adalah dengan melakukan diversifikasi dalam penyelesaian suatu kasus. Diantara aplikasi prinsip diversifikasi dalam penyelesaian suatu kasus adalah penyelesaian dengan proses pidana formal ke alternatif penyelesaian dalam bentuk lain yang terbaik bagi pihak-pihak terkait. Hal tersebut didukung oleh adanya kewenangan anggota Polri untuk melakukan Diskresi Kepolisian dan mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab. Diversifikasi dilakukan berdasarkan pertimbangan sebagai berikut: (1) guna terwujudnya keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, terjamin tegak dan tertibnya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat, (2) sistem peradilan pidana belum memadai penyelesaian seluruh perkara pidana dengan proporsional, meminimalisasi tunggakan perkara, pemulihan hak lebih manusiawi daripada stigmatisasi, kearifan lokal sebagai aset negara dalam filosofi hidup bernegara, (3) salah satu tujuan adanya hukum selain adanya kepastian hukum dan keadilan adalah adanya manfaat bagi masyarakat, sehingga dalam menangani kasus-kasus tertentu Penyidik Polri haruslah mengedepankan kepentingan terbaik dari para pihak yang terkait dengan kasus dimaksud (STR Kabareskrim Nomor ST/110/V/2011 tentang penyelesaian melalui proses alternatif di luar proses peradilan). Diversifikasi merupakan pemindahan jalur penanganan perkara pidana dari yang seharusnya ke persidangan (penghukuman melalui penjara) menjadi ke jalur pembinaan atau rehabilitasi.

Begitu banyak energi dan biaya yang dikeluarkan dalam memproses kasus-kasus yang semestinya bisa didiversifikasi seperti dalam kasus pencurian 3 butir kakao oleh nenek Minah dan penganiayaan yang dilakukan oleh bocah berumur 8 tahun bernama Raju. Penyidikan oleh Penyidik Polri dalam konteks penahanan saja bisa menghabiskan waktu bagi tersangka dewasa selama 60 hari dan bagi tersangka anak selama 30 hari. Belum lagi bila dijumlahkan dengan masa penuntutan dan pemeriksaan persidangan serta masa penghukuman selanjutnya. Apalagi bila terhadap tersangka tidak dikenakan penahanan, maka sudah dapat

dipastikan proses menjadi lebih lama dan berlarut-larut. Untuk menyikapi kemubaziran ini, Penyidik Polri boleh menggunakan kewenangan diskresinya dengan jalan melakukan diversi penanganan misalnya melalui upaya pembinaan bekerja sama dengan instansi pemerintahan atau non-pemerintahan lainnya. Tersangka anak disalurkan ke panti pendidikan atau diserahkan kepada pengawasan orang tua atau guru. Tersangka nenek disalurkan ke departemen atau dinas sosial dalam rangka pembinaan.

Diskresi Kepolisian dapat diberikan di seluruh bidang tugas kepolisian baik dalam lingkup tugas-tugas preventif seperti Polisi Lalu Lintas, Sabhara, dan sebagainya maupun di dalam tugas-tugas represif seperti Polisi Reserse, baik dalam tugas-tugas penjagaan tata tertib (*order maintenance*) maupun di dalam tugas-tugas penegakan hukum (*law enforcement*). Hanya kadarnya mungkin agak berbeda. Sehubungan dengan itu maka James Q Wilson mencoba menggambarkan bagaimana perbedaan diskresi yang diberikan oleh anggota kepolisian atau petugas yang bersumber dari *order maintenance* dengan *law enforcement* dan terhadap perkara-perkara yang ditemukan atas inisiatif petugas Polisi itu sendiri dan perkara-perkara yang diadukan atau dilaporkan oleh anggota masyarakat. Dengan demikian dapat disimpulkan ada 4 (empat) situasi diskresi yang digambarkan oleh Wilson sedang tiap-tiap situasi (kasus) menampakkan perbedaan-perbedaan tingkat diskresi yang diberikan oleh petugas itu. Untuk jelasnya Wilson memberikan gambaran sebagai berikut:

Tabel 1

Perbedaan Tingkat Diskresi Yang Diberikan Oleh Petugas

	<i>Police invoked action</i>	<i>Citizen invoked action</i>
<i>Law enforcement</i>	I	II
<i>Order maintenance</i>	III	IV

James Q Wilson dalam Faal, 1991, hlm. 66.

Pada kasus I, dijelaskan bahwa di bidang tugas Polisi represif atau *law enforcement*, perkara-perkara itu didapatkan oleh inisiatif Polisi sendiri (terutama perkara-perkara pidana ringan), pemberian tindakan diskresi relatif besar atau misalnya wewenang Polisi untuk menangkap /menahan seseorang atau tidak, ada di tangan Polisi. Jadi kesempatan pemberian diskresi berskala relatif besar.

Pada kasus II, masih dalam lingkup bidang tugas represif atau *law enforcement*, tetapi perkaranya didapatkan atau dilaporkan/diadukan oleh warga masyarakat yang menghendaki agar perkara itu diproses. Disini pemberian diskresi pada si pelaku kejahatan umpama mengenyampingkan, menghentikan atau tidak memproses, relatif kecil. Namun demikian kewenangan Polisi untuk memberikan diskresi itu tetap ada umpama dalam kasus-kasus remaja.

Pada kasus III, di sini dalam lingkup bidang tugas preventif atau *order maintenance*, tetapi perkaranya ditemukan oleh petugas Polisi sendiri, maka kewenangan pemberian diskresi di sini, juga relatif besar.

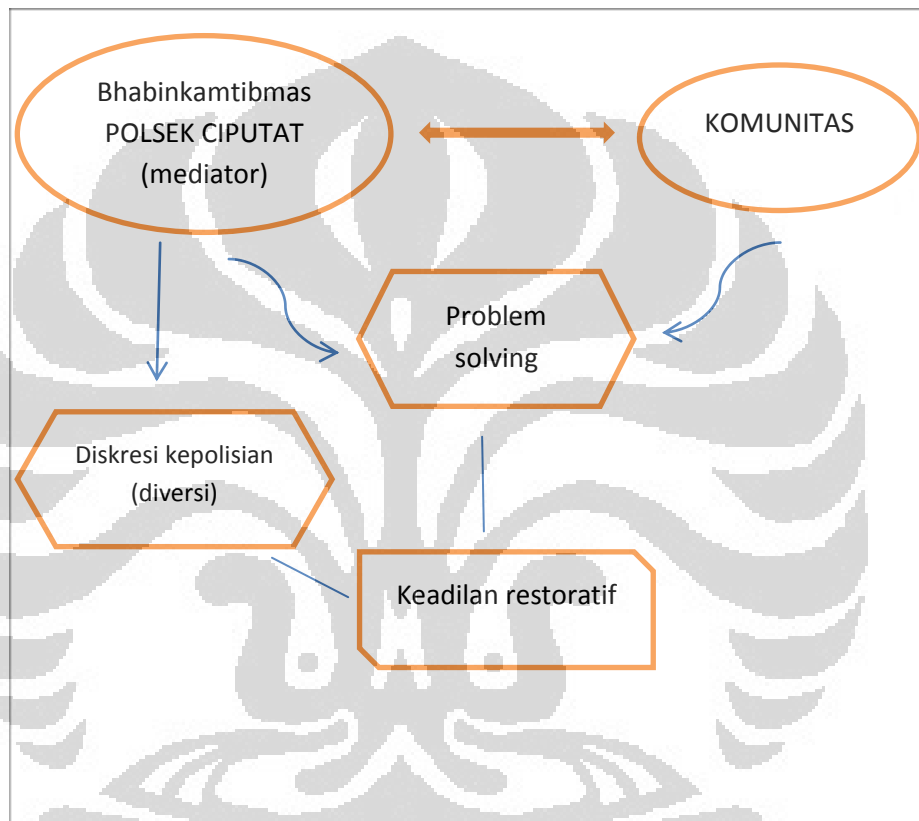
Pada kasus IV, masih dalam lingkup bidang tugas preventif atau *order maintenance*, tetapi perkaranya dikehendaki oleh warga masyarakat agar dicegah terjadinya peristiwa yang akan mengganggu kedamaian, maka keleluasaan pemberian diskresi bagi petugas di sinipun relatif besar (Faal, 1991, hlm. 65-66).

1.7.4 Alur Pemikiran

Alur berfikir yang digunakan oleh Penulis adalah berangkat dari peran Bhabinkamtibmas dalam penyelesaian masalah-masalah sosial yang terjadi di masyarakat. Penyelesaian masalah ini tidak terlepas dari terjalinnya kemitraan yang memudahkan bagi Bhabinkamtibmas dalam menerima informasi atas dasar kepercayaan dari warga. Informasi yang lugas dan detil memudahkan bagi Bhabinkamtibmas dalam mengidentifikasi permasalahan. Metode *Problem solving* yang diterapkan mirip dengan praktik keadilan restoratif yang melibatkan para pihak serta

komunitas. Belum ada payung hukum yang menggambarkan ketentuan ini secara eksplisit sehingga tindakan diskresilah yang dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan. Alur berfikir dapat dilihat dari gambar di bawah ini:

Gambar 1
Alur Pemikiran



1.8 Sistematika Penulisan

Hasil penelitian akan disajikan secara sistematis dalam 5 (lima) bab yang akan terdiri dari bagian-bagian yang terdiri dari pembahasan teori dan analisis terhadap sejumlah hasil penelitian dengan rincian sebagai berikut:

Bab I merupakan Pendahuluan yang berisikan latar belakang permasalahan, fokus permasalahan, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan operasional penelitian, kerangka teori yang digunakan, dan sistematika penulisan.

Bab II

merupakan Tinjauan Kepustakaan dan metode penelitian.

Tinjauan kepustakaan yang digunakan adalah disertasi Eva Achjani Zulfa FH UI 2009 yang berjudul Keadilan Restoratif di Indonesia (studi tentang kemungkinan penerapan pendekatan keadilan restoratif dalam praktek penegakan hukum pidana), tesis R Budi Wicaksono FISIP UI 2008 yang berjudul *Community Policing dan Restorative Justice* Sebagai Paradigma Baru Dalam Resolusi Konflik (Analisis Wacana Terhadap Penelitian-penelitian *Community Policing dan Restorative Justice*), buku *Community Policing, Comparative Perspectives and Prospects* tulisan Robert R Friedmann yang telah disadur oleh Drs. Kunarto, MBA dan Ardian Syamsudin yang diberi judul Kegiatan Polisi dalam Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Perbandingan, Perspektif, dan Prospeknya), buku *Understanding Community Policing* yang diterjemahkan oleh Ronny Lihawa, buku Keadilan Restoratif dan Peradilan Konvensional Dalam Hukum Pidana yang ditulis oleh Eriyantouw Wahid, buku Hukum Kepolisian di Indonesia yang ditulis oleh Warsito Hadi Utomo, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang POLRI, Keputusan Kapolri Nomor: Kep/366/VI/2010 Tanggal 14 Juni 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Polres, dan Standar Operasional Prosedur tentang Pelaksanaan Tugas Bhabinkamtibmas di Desa/Kelurahan yang diterbitkan di Jakarta pada Oktober 2011 oleh Ditbinmas (Direktorat Pembinaan Masyarakat) Baharkam (Badan Pemelihara Keamanan) Polri sebagai panduan bekerja bagi para Bhabinkamtibmas di lapangan.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif yang dimulai dengan survei pendahuluan dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam dan kajian dokumen.

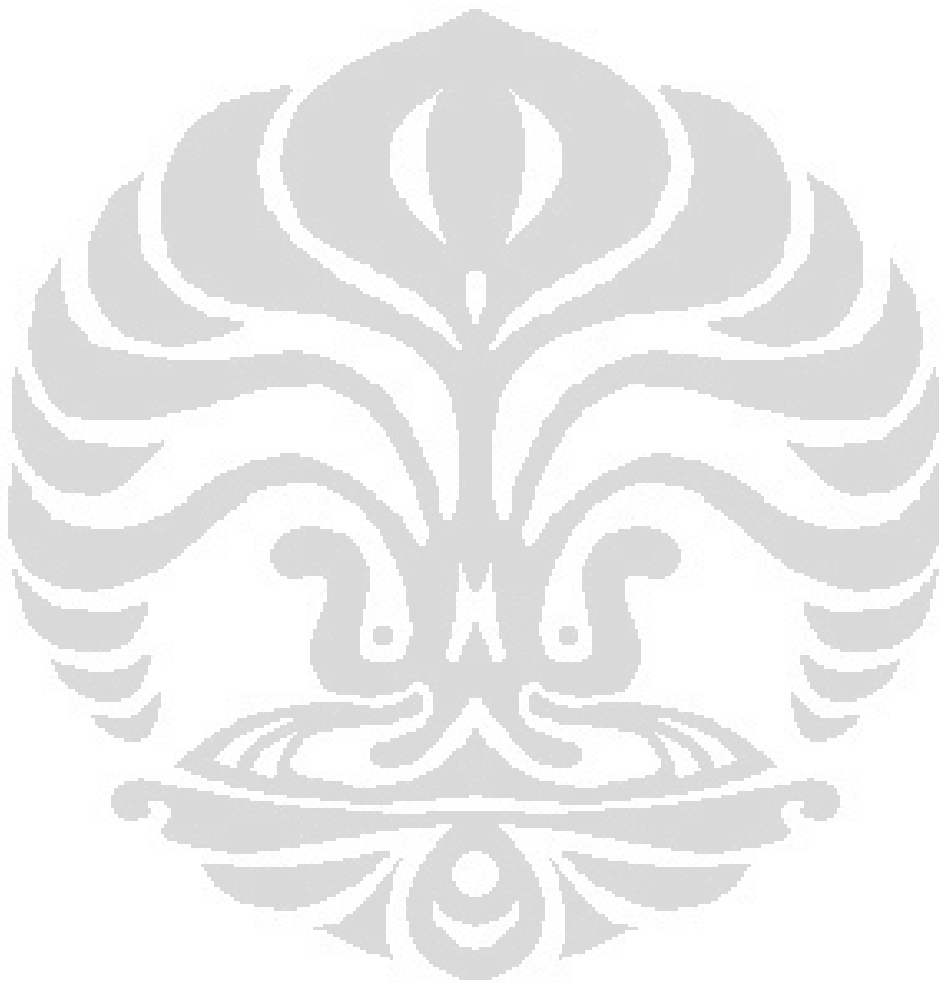
Bab III

merupakan temuan penelitian meliputi tugas, peran dan filosofi yang digunakan oleh Bhabinkamtibmas, penyelesaian masalah secara legalitas, opportunities, dan *plichtmatigheid*, penyelesaian

masalah yang bercorak restoratif, dan corak masyarakat dan pemolisian di Ciputat.

Bab IV merupakan pembahasan tentang corak keadilan restoratif dalam aplikasinya, peran Bhabinkamtibmas dan pengawasannya.

Bab V merupakan kesimpulan dan saran



BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN DAN METODE PENELITIAN

2.1 Penelitian Bahan Pustaka

Penelitian ini merujuk kepada beberapa penelitian sebelumnya terkait dengan kesamaan materi yang dibahas yakni tentang aplikasi keadilan restoratif. Penelitian sebelumnya membahas tentang kemungkinan penerapan keadilan restoratif dalam sistem peradilan pidana di Indonesia yang mana Polri adalah sebagai bagian dari sistem peradilan pidana. Penelitian lainnya tentang filosofi keadilan restoratif dan *community policing* sebagai paradigma baru dalam resolusi konflik. Penelitian yang Penulis lakukan adalah terkait dengan peran Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat dalam mengaplikasikan keadilan restoratif melalui metode *problem solving* dan juga selaku mediator dan fasilitator dalam penyelesaian masalah-masalah sosial.

2.1.1 Keadilan Restoratif di Indonesia (studi tentang kemungkinan penerapan pendekatan keadilan restoratif dalam praktek penegakan hukum pidana)

Tulisan ini merupakan disertasi Eva Achjani Zulfa, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tahun 2009. Disertasi ini membahas tentang kemungkinan penerapan pendekatan keadilan restoratif dalam praktek penegakan hukum pidana di Indonesia. Pencarian atas gagasan penerapan pendekatan keadilan restoratif dalam disertasi ini dimulai dengan kajian teoritis tentang keadilan restoratif dimana terjadi pergulatan untuk menyatakannya sebagai sebuah teori atau filosofi pembedaan.

Pendekatan klasik sistem peradilan telah memberikan beban bagi negara dan masyarakat dalam penyelesaian suatu perkara pidana. Kenyataan ini telah melahirkan pemikiran akan pendekatan keadilan restoratif yang mencoba memecahkan masalah-masalah yang dihadapi dalam penanganan perkara pidana. Penggunaan pendekatan keadilan restoratif bukan hanya dapat dinyatakan sebagai suatu strategi baru dalam penanganan atau penyelesaian suatu perkara pidana, tetapi merupakan

suatu filosofi pikiran dari hukum pidana. Perubahan pandangan ini berimbas secara luas, baik dalam tataran teoritis, legislatif (perumusan kebijakan pidana) ataupun dalam tataran praktis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara teoritis maupun praktis pada dasarnya telah terbukti bahwa keadilan restoratif merupakan bentuk pendekatan yang dapat dipakai dalam penyelesaian suatu tindak pidana. Hadirnya pendekatan keadilan restoratif dalam hukum pidana bukan bertujuan untuk mengabolisi hukum pidana, atau melebur hukum pidana dan hukum perdata, karena pendekatan keadilan restoratif mengutamakan jalur mediasi antara korban dan pelaku. Dalam kerangka filosofis, pendekatan keadilan restoratif justru mengembalikan fungsi hukum pidana pada jalurnya semula yaitu pada fungsi *ultimum remedium*, suatu senjata pamungkas bilamana upaya hukum lain sudah tak dapat lagi digunakan dalam menghadapi suatu tindak pidana dalam masyarakat. Dalam tataran praktis, penanganan dan penyelesaian perkara pidana dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif menawarkan alternatif jawaban atas sejumlah masalah yang dihadapi dalam sistem peradilan pidana, misalnya proses administrasi peradilan yang sulit, lama, dan mahal, penumpukan perkara atau putusan pengadilan yang tidak menampung kepentingan korban.

Hubungan antara sistem peradilan pidana dengan pendekatan keadilan restoratif dalam praktik yang sudah berjalan di banyak negara menunjukkan banyaknya variasi yang dibangun berdasarkan kebutuhan dan interpretasi para pembuat kebijakan tentang keadilan restoratif itu sendiri. Dalam konteks penerapan keadilan restoratif melalui sub-sistem peradilan pidana, banyak negara membuatnya dalam program-program temporer yang dilaksanakan oleh penegak hukum. Penerapan keadilan restoratif dapat dipakai sebagai bingkai dalam proses penanganan perkara pidana di semua tahapan sistem terhadap berbagai tindak pidana. Pendekatan ini dapat diterapkan di semua tahapan sistem peradilan pidana dan diterapkan dalam berbagai variasi, baik yang diterapkan oleh lembaga yang merupakan sub-sistem peradilan pidana ataupun lembaga lain yang

diberikan mandat untuk melakukannya. Hubungan antara sistem peradilan pidana dengan keadilan restoratif di beberapa negara terbagi ke dalam tahap pra-adyudikasi, adyudikasi, purna-adyudikasi, dan di luar sistem peradilan pidana. Pada tahap pra-adyudikasi, penyelesaian yang dilakukan biasanya merupakan upaya perdamaian yang difasilitasi oleh pihak kepolisian. Dalam hal ini mediasi merupakan salah satu bentuk penyelesaian perkara pidana yang digunakan dengan pendekatan keadilan restoratif sebagai bingkainya. Model ini diterapkan terutama di tingkat kepolisian dan dijumpai antara lain di Selandia Baru dan Filipina.

Di Indonesia, realita di lapangan telah memberikan bukti bahwa penyelesaian di luar sistem nyata dipergunakan dalam penanganan perkara pidana. Studi kasus memberikan gambaran beragamnya proses, mekanisme dan hasil penyelesaian perkara pidana seperti kecelakaan lalu lintas, pencurian, perkosaan, penganiayaan atau pencemaran nama baik. Dalam kasus temuan juga diberikan gambaran bahwa penyelesaian dilakukan oleh anggota masyarakat sendiri atau dengan melibatkan petugas penegak hukum atau oleh lembaga adat. Hasil penelitian memperlihatkan betapa realita pilihan penyelesaian perkara pidana melalui jalur musyawarah ini telah menimbulkan kegamangan para petugas penegak hukum.

Kajian dari kasus-kasus temuan terdapat sejumlah kelemahan yang menyebabkan penyelesaian yang diambil belum sepenuhnya merupakan penerapan dari keadilan restoratif. Beberapa syarat yang menjadi ukuran belum tergambar seperti:

- a. Pelibatan korban dalam penyelesaian perkara pidana;
- b. Unsur pertanggungjawaban pelaku sebagai gambaran dari rasa penyesalan dan kesadaran yang sulit ditemui;
- c. Masih ditemukannya diskriminasi perlakuan terhadap korban perempuan untuk berpartisipasi secara aktif dalam penyelesaian perkara pidana;

- d. Hubungan yang tidak jelas antara penegak hukum dan lembaga kemasyarakatan atau lembaga adat yang menyebabkan terjadinya dua kali proses penanganan perkara oleh lembaga yang berbeda;
- e. Hasil kesepakatan antara korban dan pelaku belum diakui sebagai suatu keputusan hukum dalam kacamata hukum formal, serta;
- f. Kegamangan polisi, jaksa dan hakim dalam menyatakannya sebagai bagian dari upaya penegak hukum pidana.

Hasil studi memperlihatkan sejumlah faktor yang memungkinkan pendekatan penerapan restoratif diterapkan di Indonesia, yaitu:

- a. Memberikan suatu keuntungan yang langsung dirasakan baik korban, pelaku maupun masyarakat umum.
- b. Mekanisme penyelesaian perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif memberikan peran masyarakat yang lebih luas.
- c. Proses penanganan perkara dengan pendekatan restoratif dapat dilakukan secara cepat dan tepat.
- d. Pembuka akses ke Keadilan.
- e. Sarana rekonsiliasi yang cenderung sebagai suatu *win-win solution* bagi semua pihak.
- f. Dapat dipertimbangkan sebagai bagian dari dasar penghapusan penuntutan atau dasar peringan pidana.

Namun sejumlah kekurangan juga patut dipertimbangkan antara lain:

- a. Problema kasus berkaitan dengan posisi pelaku dan korban antara lain:
 - Keberadaan korban menyebabkan pertimbangan penerapan keadilan restoratif tidak dapat diterapkan untuk semua jenis tindak pidana,
 - Keinginan korban untuk ikut berpartisipasi secara sukarela merupakan tantangan tersendiri dalam penyelenggaraan penanganan perkara pidana dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif,
 - Dalam kasus-kasus tertentu apakah bentuk pertanggungjawaban bersama atau yang dikenal dalam hukum perdata sebagai tanggungrenteng belum dapat dibenarkan.

b. Permasalahan seputar Manajemen Penyelenggaraan Penyelesaian Perkara Diluar Sistem yang belum mendapat tempat sebagai mekanisme yang diakui dalam sistem formal,

c. Masalah Relasi Antar Institusi, dan

d. Masalah terhadap peran lembaga lain diluar institusi peradilan pidana.

Disamping itu perlunya ditentukan suatu kriteria yang jelas terhadap tindak pidana yang jelas yang memungkinkan para penegak hukum mempertimbangkan penerapan pendekatan keadilan restoratif ini. Penulis melihat bahwa pendekatan keadilan restoratif di Indonesia sangat mungkin diterapkan dalam berbagai jenis tindak pidana yang sifatnya umum dan bukan merupakan perbuatan yang sifatnya:

(1) Pelaku dan korban tidak dapat teridentifikasi secara jelas,

(2) Delik Politik,

(3) Mengancam keselamatan masyarakat secara luas.

Hal ini menjadi penting terkait dengan prinsip-prinsip dalam pendekatan keadilan restoratif baik yang melekat pada korban, pelaku maupun masyarakat serta penegak hukum.

2.1.2 *Community Policing* dan *Restorative Justice* Sebagai Paradigma Baru Dalam Resolusi Konflik (Analisis Wacana Terhadap Penelitian-penelitian *Community Policing* dan *Restorative Justice*)

Tulisan ini merupakan tesis R Budi Wicaksono, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Departemen Kriminologi Program Pascasarjana Universitas Indonesia, tahun 2008. Tesis ini berangkat dari penyelesaian konflik sosial yang terjadi di masyarakat melalui jalur hukum tidak dapat menyelesaikan semua masalah yang ada. Sehingga muncul cara non-hukum yang ditempuh untuk menyelesaikan konflik sosial yang terjadi. Dalam penyelesaian secara non-hukum terkait dengan dua konsep yang berlangsung di masyarakat, yakni *community policing* yang dijiwai *restorative justice*. Berkaitan dengan itu tesis ini membahas kesesuaian konsep *community policing* dengan *restorative justice* dalam resolusi konflik.

Community policing dan *restorative justice* memiliki tujuan yang sama tentang membangun partisipasi masyarakat, membangun kekuatan dalam diri masyarakat itu sendiri, meningkatkan kualitas masyarakat. Kedua konsep tersebut juga menekankan pada masalah bagaimana membangun partisipasi masyarakat, bagaimana dapat menimbulkan sikap kooperatif masyarakat, melakukan kolaborasi, dan upaya-upaya yang dilakukan berdasarkan musyawarah mufakat untuk menyelesaikan masalah.

Penerapan strategi *community policing* sudah saatnya disemangati oleh konsep *restorative justice* yang keduanya berbasiskan kepada masyarakat. Penekanan keduanya adalah pada usaha membangun saling pengertian diantara semua pihak, membangun sikap respek, dan melakukan pembagian tanggung jawab akan permasalahan yang ada dan kemauan untuk segera menyelesaikan permasalahan.

Terkait dalam upaya resolusi konflik pada konflik-konflik yang terjadi di masyarakat, *community policing* dan *restorative justice* memiliki hubungan yang sangat jelas. Hubungan kedua konsep tersebut adalah pada pelaksanaan *restorative justice* maka *community policing* harus sudah berhasil atau berjalan dengan baik, artinya *community policing* sebagai landasan utama dalam melakukan *restorative justice*. Kesesuaian tersebut tercermin dalam upaya resolusi konflik terkait dengan strategi pencegahan konflik.

Dalam strategi pencegahan konflik maka *community policing* yang dijiwai *restorative justice* diharapkan mampu menciptakan deteksi dini (*early detection*) terhadap konflik yang akan terjadi, kemudian segera menyampaikan kepada pihak yang berwajib, atau peringatan dini (*early warning*) dan segera diselesaikan (*early respon*) pada tahap *de eskalasi* sebelum eskalasinya meningkat menjadi krisis, yang apabila ini terjadi akan susah untuk dipadamkan. Lebih mendalam kedua konsep ini adalah mengajak semua pihak untuk segera melakukan perubahan cara pandang terhadap suatu masalah. Sebelumnya cenderung menangani masalah yang terjadi sekarang diharapkan pada bagaimana mencegah supaya masalah

atau konflik itu tidak terjadi seperti dianalogikan seperti sebelumnya sebagai pemadam kebakaran untuk berubah menjadi pencegah masalah atau konflik yang mungkin akan dapat terjadi.

Penerapan di masyarakat dilakukan sebagai satu bentuk rangkaian yang utuh dan saling melengkapi dan mengisi. Strategi ini sudah saatnya menjadi jiwa aparat penegak hukum terkait dalam mengemban tugas-tugasnya. Pelaksanaan tugas-tugas yang bertujuan untuk menciptakan keamanan dan ketertiban akan terasa lebih berarti dan dirasakan keberhasilannya dengan mengedepankan *community policing* yang disemangati konsep *restorative justice* di dalamnya.

2.1.3 Keadilan Restoratif dan Peradilan Konvensional Dalam Hukum Pidana

Buku ini merupakan tulisan dari Eriyantouw Wahid yang mengetengahkan konsep keadilan restoratif, keadilan restoratif dalam konteks sejarah, praktik atau program keadilan restoratif, programnya di pelbagai negara, pengaruh kriminologi dan viktimologi, prospek keadilan restoratif di Indonesia, reorientasi peradilan pidana di Indonesia, dan beberapa kasus keadilan restoratif.

Menurut *Centre For Justice & Reconciliation* di Washington DC, Amerika Serikat, berikut adalah beberapa praktik restoratif atau program keadilan restoratif:

1. Dalam pertemuan **Mediasi Korban-Pelaku** atau **Rekonsiliasi Korban-Pelaku**, korban kejahatan diberi kesempatan tatap muka dengan pelaku kejahatan dalam suasana yang aman dan dipersiapkan. Kejahatan yang telah terjadi pun dibicarakan di mana pelaku didorong agar memikirkan dampak kejahatan yang diperbuatnya dan mau bertanggung jawab dengan melakukan pemulihan. Praktik mediasi dikembangkan dari Kanada dan sesuai dengan namanya, pertemuan dibantu seorang mediator.
2. Melalui proses **Pertemuan Keluarga** atau **Pertemuan Kelompok Komunitas (PKK)**, korban, pelaku, serta keluarga, handai taulan dan para pendukung utama dari kedua pihak bertemu dan memutuskan

bersama cara penanganan periode sesudah terjadi kejahatan. Para pendukung pelaku kejahatan dimungkinkan melakukan pembinaan pelaku. Sedangkan baik korban maupun pelaku dimungkinkan berhubungan langsung dengan para pendukung utama dari kedua pihak. PKK diadaptasi dari praktik-praktik tradisi Maori di New Zealand, kemudian di Australia dimodifikasi menjadi **Acara Temu Korban** dengan prakarsa kepolisian, karena itu dikenal sebagai **Pertemuan Polisi**.

3. Proses restoratif **Acara Lingkar Perdamaian** atau Acara Lingkar **Penjatuhan Sanksi** dipersiapkan guna mencari solusi dan konsensus mengenai sanksi yang dapat diterima pihak-pihak berkepentingan. Konsensus diupayakan bersama oleh komunitas, para korban dan pelaku, para pendukung kedua pihak, hakim, jaksa, penasihat hukum, aparat pengadilan, dan aparat kepolisian. Bertujuan melangsungkan proses penyembuhan pihak-pihak yang terkena dampak perkara, acara semacam itu memberi kesempatan kepada pelaku untuk melakukan perbaikan serta membuka ruang bagi para korban, para pelaku, para anggota keluarga dan komunitas saling mencurahkan isi hati dengan menciptakan rasa berkomunitas dan pelbagai nilainya. Praktik restoratif **Acara Lingkar** diadaptasi dari praktik tradisi penduduk pribumi Amerika Utara.

Ihwal para peserta program keadilan restoratif dan peran yang dimainkannya, menurut *Handbook PBB* adalah sebagai berikut:

1. **Korban kejahatan.** Kepentingannya harus benar-benar dilindungi dalam segala proses keadilan restoratif. Persiapan yang matang harus dilakukan sebelum korban dengan pelaku kejahatan dipertemukan. Mungkin persiapannya memerlukan berminggu-minggu atau berbulan-bulan. Bahkan untuk kasus yang berat dan rumit, mungkin memakan waktu bertahun-tahun. Korban berpartisipasi secara sukarela, diberitahu hak-haknya, antara lain boleh menarik diri sewaktu-waktu dari proses restoratif. Korbannya mungkin organisasi atau orang belum

dewasa. Kedua-duanya harus diwakili dan didampingi penasihat hukum.

2. **Pelaku Kejahatan.** Dengan berpartisipasi secara sukarela dan mengaku bersalah, pelaku berhak memperoleh nasihat hukum dan boleh sewaktu-waktu menarik diri. Kewajiban pelaku adalah bertanggung jawab dan memenuhi janji sesuai hasil kesepakatan pertemuan. Dalam peradilan pidana konvensional, pelaku kerap tidak diikat sepenuhnya untuk memenuhi kerugian. Lagi pula sering ditemukan, pelaku yang menjalani proses pidana sepenuhnya sangat dibatasi untuk berbicara. Tidak demikian dalam proses restoratif.
3. **Kepolisian.** Sebaiknya undang-undang mengatur kewenangan polisi dalam mengalihkan kasus kepada proses restoratif, terutama dalam hal perkara-perkara sedang dan lebih berat. Pelatihan tentang proses restoratif dan asas-asasnya harus diberikan kepada polisi, terlepas dari pertimbangan apakah peran polisi dalam proses restoratif besar atau tidak. Menurut praktik di beberapa negara, opsi yang mungkin diambil kepolisian adalah: sebagai fasilitator; sebagai pengguna pendekatan restoratif dalam mengatasi konflik kecil-kecilan; dan sebagai pemantau pelaksanaan kesepakatan dan pelanggaran terhadap kesepakatan.
4. **Kejaksaan.** Hampir di semua negara di dunia, jaksa adalah *dominus litis*, sang penentu perkara, sehingga berperan besar dalam menyerahkan perkara ke jalur restoratif. Apalagi bilamana sistem penuntutan di negara bersangkutan menganut asas oportunitas. Dalam menjalankan diskresi penuntutan, misalnya menangguhkan penuntutan, jaksa sepantasnya merujuk hasil restoratif perkara yang bersangkutan. Agar lebih berhasil, jaksa yang menangani perkara harus sudah aktif mendiskusikan perkaranya sejak ditangani polisi. Para jaksa perlu pula diberi pelatihan dan informasi asas-asas keadilan restoratif dan potensinya.
5. **Penasihat hukum.** Ia dapat memainkan peran untuk memberi pencerahan proses restoratif kepada pelaku kliennya dan mendorongnya memilih proses restoratif demi hasil yang lebih

menguntungkan. Sikap proaktif penasihat hukum dapat menurunkan tunggakan perkara.

6. **Pengadilan.** Baik di negara-negara *common law* maupun di negara-negara *civil law*, hakim dapat memainkan peran utama di dalam mengalihkan perkara ke panggung restoratif. Ia dapat aktif menjadi peserta proses, misalnya dalam “acara lingkaran perdamaian” atau “acara lingkaran penjatuhan sanksi” (*sentencing circle*). Dalam praktik demikian, hakim dapat melakukan dengar pendapat, melakukan penyelesaian perkara, atau melakukan pemantauan. Pidana bersyarat misalnya, dapat didasarkan atas hasil suatu proses restoratif. Jadi sidang penjatuhan sanksi boleh ditunda, menunggu hasil proses restoratif. Di New Zealand, malahan menjadi keharusan. Tidak perlu dijelaskan, bahwa para hakim pun harus memperoleh pencerahan asas-asas keadilan restoratif dan pelatihan.
7. **Petugas penjara.** Proses restoratif digunakan juga di lingkungan penjara. Petugas penjara yang berwenang sebaiknya mempertimbangkan hasil mediasi restoratif antara pihak narapidana dengan korbannya, sebelum memutuskan pemberian lepas bersyarat. Program keadilan restoratif pun dapat bermanfaat di dalam mengatasi tekanan-tekanan yang tidak menyenangkan, terutama jika terjadi konflik antarpenghuni penjara.
8. **Komunitas.** Tidak sedikit anggota suatu komunitas mencurigai program keadilan restoratif sebagai sarana untuk meringankan pelaku kejahatan, terutama dalam konteks kejahatan berat. Mencegah sikap demikian, para anggota komunitas perlu diberi pencerahan asas-asas dan praktik-praktik keadilan restoratif.

Di negara-negara yang maju dan demokratis, keadilan restoratif sudah diterapkan pada setiap tahap penyelenggaraan peradilan pidana yang konvensional, yaitu tahap penyidikan dan penuntutan; tahap adyudikasi persidangan pengadilan; serta tahap eksekusi pemenjaraan terpidana. Boleh dikatakan, statusnya bukan lagi berada di pinggiran sistem (*in the margin of the system*) atau masih berhadapan (*vis a vis*),

akan tetapi sudah bergandengan (*in juxtaposition*) dan saling melengkapi (*complementary*), bahkan sampai tingkat tertentu sudah merasuk masuk, menjiwai hukum pidana ajektif yang konvensional. Tidak mengherankan, banyak penelitian menghasilkan tulisan-tulisan berupa artikel dan buku dengan tema melembagakan keadilan restoratif.

Keadilan restoratif di Indonesia dewasa ini masih berhadapan (*vis a vis*) dengan sistem peradilan pidana konvensional. Boleh dikatakan, para *change agents* belum siap mengubah cara pandangnya yang konvensional. Mereka masih memegang paradigma lama, di mana perbuatan pidana adalah pelanggaran terhadap negara. Belum terpikirkan, bahwa sesungguhnya adalah pelanggaran terhadap hubungan antar individu dalam komunitas. Paradigma baru seharusnya merupakan hasil pergeseran sistem pemidanaan yang berorientasi pada perlindungan pelaku menjadi sistem pemidanaan yang berorientasi pada kesepadanan kepentingan korban dengan kepentingan pelaku. Sistem peradilan pidana di Indonesia malahan masih bersifat retributif, sekalipun dikemas dengan pendekatan rehabilitatif. Padahal, di banyak negara maju, sudah kita ketahui, paham rehabilitatisme gagal dan ditinggalkan.

Sementara itu budaya tiap komponen sistem peradilan pidana di Indonesia dalam menyikapi pelaku kriminal dapat menjadi kendala pengembangan keadilan restoratif di Republik ini. Kecuali advokat dan pembela perkara, ada asumsi bahwa para penyidik dan jaksa penuntut umum cenderung agar perkara yang ditanganinya minimal harus mendapat pidana perampasan kemerdekaan. Mereka merasa lebih berhasil lagi, bilamana pemidanaan yang dijatuhkan lebih berat dari yang diperkirakan. Dengan demikian, pemidanaan masih merupakan *premium remedium*, sehingga alternatif terhadap pemidanaan bagi mereka merupakan opsi paling akhir, atau *ultimum remedium*.

2.1.4 Understanding Community Policing (Memahami Community Policing)

Pemolisian Komunitas mencakup berbagai pendekatan filosofis dan praktis yang terus mengalami perkembangan yang pesat. Strategi-

strategi Pemolisian Komunitas berbeda satu dengan yang lainnya, tergantung dari kebutuhan dan tanggapan masyarakat yang terlibat, sekalipun demikian, ada prinsip-prinsip dasar dan pertimbangan-pertimbangan tertentu yang berlaku umum.

Pemolisian Komunitas adalah demokrasi dalam tindakan nyata. Ia membutuhkan partisipasi aktif pemerintah setempat, para pemimpin masyarakat, pihak pengusaha, instansi pemerintah, penduduk suatu daerah tertentu, lembaga keagamaan, sekolah, dan rumah sakit. Semua yang mempunyai keprihatinan dan perhatian pada kesejahteraan lingkungan harus memikul tanggung jawab untuk memelihara kesejahteraan dan ketenteraman.

Tujuan Pemolisian Komunitas adalah untuk mengurangi kejahatan dan masalah Kamtibmas dengan cara mempelajari dengan seksama karakteristik masalah-masalah lingkungan kemudian menerapkan cara-cara yang tepat untuk memecahkannya. Komunitas di mana seorang polisi ditugaskan haruslah merupakan suatu daerah geografis yang kecil dengan batas-batas yang jelas. Daerah tugas/daerah tanggung jawab harus disusun sedemikian rupa sehingga karakteristik sosial dan geografis yang unik dari suatu lingkungan tertentu sedapat mungkin tetap dipertahankan, sekaligus harus memperhatikan efisiensi dalam hal pemberian layanan masyarakat (yanmas).

Komponen inti pertama adalah kemitraan masyarakat. Menciptakan dan mempertahankan rasa saling percaya merupakan langkah awal untuk mencapai kemitraan dengan masyarakat. Polisi harus menyadari pentingnya bekerja sama dengan masyarakat. Kemitraan dengan masyarakat berarti mengadopsi perspektif pemolisian yang melebihi standar yang hanya menekankan pada penegakan hukum. Pandangan yang lebih luas mengakui bahwa kegiatan-kegiatan yang memberi kontribusi pada ketertiban dan kesejahteraan suatu lingkungan tertentu mempunyai nilai yang tinggi.

Komponen inti kedua adalah pemecahan masalah. Pemecahan masalah adalah suatu istilah yang luas yang mempunyai makna lebih dari

sekedar peniadaan atau pencegahan kejahatan. Pada saat polisi mengakui efektifitas pendekatan pemecahan masalah, ada suatu kesadaran yang makin bertumbuh bahwa keterlibatan masyarakat ternyata berkaitan erat dengan keberhasilan pemecahan masalah. Menentukan penyebab utama suatu kejahatan, sebagian besar tergantung dari sejauh mana polisi mengenal masyarakatnya dengan baik. Karena itu, peran serta masyarakat dalam hal mengidentifikasi dan menentukan skala prioritas sangat penting dalam usaha-usaha pemecahan masalah yang efektif yang dilakukan oleh masyarakat dan polisi. Pemecahan masalah yang kooperatif dapat juga memperkuat rasa saling percaya, membantu kedua pihak berbagi informasi, dan mengarah pada identifikasi hal lain yang dapat menguntungkan kalau polisi dan masyarakat saling memperhatikan.

2.1.5 *Community Policing, Comparative Perspectives and Prospects*

Buku yang merupakan tulisan dari Robert R Friedmann ini telah disadur oleh Drs. Kunarto, MBA dan Ardian Syamsudin yang diberi judul Kegiatan Polisi dalam Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Perbandingan, Perspektif, dan Prospeknya). Kamtibmas adalah suatu konsep yang jauh lebih tua daripada pengorganisasian dan pembentukan apa yang kemudian kita kenal sebagai polisi modern di sebagian besar dunia Barat, pada abad ke sembilan belas. Konsep ini sangat penting untuk menciptakan kontrol sosial resmi di lingkungan masyarakat besar maupun kecil. Polisi sudah diterima secara bulat sebagai penjamin ketertiban masyarakat, atau yang kini cenderung kita jadikan acuan sebagai penegak hukum dan ketertiban.

Pembinaan Kamtibmas adalah suatu kebijakan dan strategi yang bertujuan agar dapat mencegah terjadinya kejahatan secara lebih efektif dan efisien, mengurangi kecemasan terhadap kejahatan, meningkatkan kualitas hidup, meningkatkan kualitas pelayanan polisi dan kepercayaan terhadap polisi, dalam jalinan kerjasama proaktif dengan sumber daya masyarakat yang ingin mengubah kondisi-kondisi penyebab kejahatan. Hal itu berarti diperlukan adanya kepolisian yang lebih handal, peran

masyarakat yang lebih besar dalam pengambilan keputusan, dan perhatian yang besar terhadap hak asasi dan kebebasan individu.

Yang menjadi parameter panduan bagi pembinaan Kamtibmas pada dasawarsa 1990-an dan menjadi model bagi negara-negara lain adalah prinsip-prinsip yang dikembangkan selama beberapa tahun di pusat Patroli berjalan kaki Pemukiman Nasional, Universitas Michigan, yang lahir dari eksperimen Flint tentang patroli jalan kaki (Trojanowicz, 1983, 1986, 1986b). Prinsip-prinsip ini layak ditulis kembali sebagai berikut:

1. Pembinaan Kamtibmas adalah falsafah dan strategi.
2. Pembinaan Kamtibmas perlu dilaksanakan oleh seluruh jajaran kepolisian.
3. Pembinaan Kamtibmas membutuhkan polisi khusus, yaitu Polisi Pembina Kamtibmas.
4. Polisi Pembina Kamtibmas harus bekerjasama dengan para sukarelawan.
5. Pembinaan Kamtibmas memperkenalkan hubungan baru antara aparat dan masyarakat.
6. Pembinaan Kamtibmas menambahkan dimensi proaktif dalam tugas polisi.
7. Pembinaan Kamtibmas bertujuan untuk melindungi lapisan masyarakat yang paling rawan.
8. Pembinaan Kamtibmas mencoba menyeimbangkan keterampilan manusia dan inovasi teknologi.
9. Pembinaan Kamtibmas harus menjadi peraturan yang diberlakukan secara padu.
10. Pembinaan Kamtibmas menekankan desentralisasi tugas dan wewenang.

Yang khas pada semua prinsip ini dan yang membuat pembinaan Kamtibmas bukan sekedar upaya kehumasan baru adalah sikap saling mengandalkan antara polisi dan masyarakat, penghargaan atas nilai-nilai berorientasi kemasyarakatan, desentralisasi tugas dan wewenang, pengikutsertaan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, dan

pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada petugas kepolisian (Michaelson et al, 1988). Namun, penolakan yang didasarkan pada pola pikir kepolisian yang lama terhadap hubungan antara polisi dan masyarakat barangkali masih tetap akan ada dan berhadapan dengan pola pikir kepolisian baru berupa Pembinaan Kamtibmas yang berimplikasi pada diri polisi sebagai perorangan, kepolisian sebagai organisasi terhadap masyarakat (Johnson et al, 1981).

2.1.6 Hukum Kepolisian Di Indonesia

Buku ini ditulis oleh H. Warsito Hadi Utomo, SH, MHum yang berisikan hukum kepolisian dan prospeknya. Hukum kepolisian meliputi sumber, eksistensi, sifat, azas-azas, obyek dan perkembangannya. Prospeknya meliputi perspektif kemampuan tugas profesional Polri, kebijakan Polri dalam peningkatan Kamtibmas, aspek kriminogen dalam penyelenggaraan ketenteraman wilayah di daerah, dan prospek penataan fungsi dan kemampuan tugas profesional Polri dalam era reformasi dan globalisasi.

Sumber hukum kepolisian terbagi dalam sumber hukum filosofis, idiologis, dan sumber hukum yuridis. Eksistensi hukum kepolisian merupakan hubungan hukum kepolisian dengan hukum-hukum lain sehingga dari padanya setidaknya-tidaknya dapat diperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai dapat atau tidaknya hukum kepolisian diakui sebagai lapangan hukum baru yang berdiri sendiri. Sifat hukum kepolisian terbagi dalam hukum yang bersifat memaksa (Dwingen Recht) dan hukum yang bersifat mengatur (Regelend Recht). Azas-azas atau prinsip yang mendasari pelaksanaan wewenang kepolisian yaitu Azas Legalitas, Azas Opportunitas, dan Azas Plichtmatigheid. Obyek hukum kepolisian adalah tugas polisi, organ/badan yang melaksanakan tugas tersebut, dan hubungan antara polisi dan tugasnya. Istilah hukum kepolisian di Indonesia baru dikenal sejak tahun 1986, sejalan dengan perkembangan tugas Kepolisian Republik Indonesia serta didorong dengan adanya perkembangan ilmu hukum di Indonesia dan di dunia barat pada umumnya mengalami kemajuan pesat.

Azas Legalitas yaitu azas dimana tindakan kepolisian harus didasarkan pada undang-undang/peraturan perundang-undangan yang tertulis, dan jika tidak didasarkan kepada peraturan tertulis tersebut maka tindakan polisi dianggap tidak sah atau melawan hukum yang berlaku. Azas Opportunitas yaitu kebalikan dari Azas Legalitas maksudnya adalah undang-undang mengatur tapi tidak dilaksanakan, sebagai contoh adalah aturan menghendaki bahwa polisi wajib melaksanakan penyelidikan sejak tindak pidana itu terjadi sampai dengan penyerahan Berkas Perkara atau Berita Acara beserta barang buktinya ke kejaksaan. Di sisi lain dapat dilihat pada Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 (KUHP) pasal 7 (1) dinyatakan bahwa penyidik mempunyai tugas mengadakan penghentian penyelidikan. Azas Plichtmatigheid adalah azas yang menyatakan bahwa tindakan polisi dianggap sah apabila didasarkan kepada/berdasar kepada kekuasaan dan berwenang umum. Azas ini memberikan kekuasaan kepada polisi untuk tindakan dan tindakan tersebut diserahkan kepada polisi untuk bertindak sendiri (inisiatif polisi).

2.1.7 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang POLRI

Pasal 2: fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 4: Polri 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 ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Pasal 13: Tugas pokok Polri adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; menegakkan hukum; dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 18: (1) Untuk kepentingan umum pejabat Polri 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 Polri.

Pasal 19: (1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, pejabat Polri senantiasa bertindak berdasarkan norma hukum dan mengindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia. (2) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Polri mengutamakan tindakan pencegahan.

2.1.8 Keputusan Kapolri Nomor: Kep/366/VI/2010 Tanggal 14 Juni 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Polres

Pasal 26:

- (1) Polsek adalah unsur pelaksana tugas kewilayahan Polres yang berada di bawah Kapolres.
- (2) Polsek bertugas menyelenggarakan tugas pokok Polri dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum dan pemberian perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat serta tugas-tugas Polri lain dalam wilayah hukumnya, sesuai ketentuan hukum dan peraturan serta kebijakan yang berlaku dalam organisasi Polri.
- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Polsek menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:
 - a. pemberian pelayanan kepolisian kepada warga masyarakat, dalam bentuk penerimaan dan penanganan laporan/pengaduan, permintaan bantuan dan pertolongan termasuk pengamanan kegiatan masyarakat, pelayanan pengaduan atas tindakan anggota Polri, sesuai ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku dalam organisasi Polri;
 - b. intelijen dalam bidang keamanan, baik sebagai pelaksana kegiatan satuan-satuan atas maupun sebagai pengumpulan bahan keterangan untuk keperluan deteksi dini dalam rangka upaya pencegahan terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat, serta pelayanan Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK) kepada warga masyarakat;

- c. penyelenggaraan kegiatan pengaturan, penjagaan, pengawalan, patroli dan pengamanan kegiatan masyarakat dalam rangka pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, termasuk keamanan, keselamatan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas;
- d. penyelidikan dan penyidikan tindak pidana sesuai dengan ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. pembinaan masyarakat sebagai upaya untuk mendorong peningkatan kesadaran dan ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan perundang-undangan, memberdayakan peran serta masyarakat dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, serta melaksanakan penjabaran penerapan Polmas;
- f. penyelenggaraan tugas-tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya serta pelayanan kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan atau pihak yang berwenang.

2.1.9 Standar Operasional Prosedur tentang Pelaksanaan Tugas Bhabinkamtibmas di Desa/Kelurahan

Diterbitkan di Jakarta pada Oktober 2011 oleh Ditbinmas (Direktorat Pembinaan Masyarakat) Baharkam (Badan Pemelihara Keamanan) Polri sebagai panduan bekerja bagi para Bhabinkamtibmas di lapangan.

1. Tugas pokok Bhabinkamtibmas, membina masyarakat agar tercipta kondisi yang menguntungkan bagi pelaksanaan tugas Polri di desa/kelurahan.
2. Fungsi Bhabinkamtibmas:
 - a. membimbing dan menyalur di bidang hukum dan Kamtibmas;
 - b. melayani masyarakat tentang hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan Kamtibmas;
 - c. membina ketertiban masyarakat terhadap norma-norma yang berlaku;
 - d. memediasi dan memfasilitasi upaya pemecahan masalah yang terjadi di masyarakat;

- e. mendinamisir aktifitas masyarakat yang bersifat positif;
- f. mengkoordinasikan upaya pembinaan Kamtibmas dengan perangkat desa/kelurahan, Babinsa, dan pihak-pihak terkait lainnya.

3. Peran Bhabinkamtibmas:

- a. pembimbing masyarakat bagi terwujudnya kesadaran hukum dan Kamtibmas serta meningkatkan partisipasi masyarakat di desa/kelurahan;
- b. pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat bagi terwujudnya rasa aman dan tenteram di masyarakat desa/kelurahan;
- c. mediator dan fasilitator dalam penyelesaian permasalahan-permasalahan sosial yang terjadi di masyarakat desa/kelurahan;
- d. dinamisator dan motivator aktifitas masyarakat yang bersifat positif dalam rangka menciptakan dan memelihara Kamtibmas.

Standar Operasional ini juga memuat kompetensi dan sikap kepribadian Bhabinkamtibmas, pelaksanaan tugas Bhabinkamtibmas, administrasi dan kelengkapan, serta pengawasan dan pengendalian. Pengawasan dan pengendalian pelaksanaan tugas Bhabinkamtibmas dilakukan secara berjenjang sesuai dengan kewenangan pejabat kewilayahan. Pengawasan dan pengendalian dilaksanakan dalam bentuk supervisi dan laporan baik secara periodik maupun insidental. Dalam setiap kegiatan wajib membuat laporan sesuai petunjuk lapangan yang berlaku. Produk-produk atau laporan yang disiapkan oleh Bhabinkamtibmas adalah Laporan Informasi (Format A), Surat Kesepakatan Bersama (Format B-1), Laporan Hasil Pemecahan Masalah (Format B-2), Laporan Rekapitulasi Pemecahan Masalah (Format B-3), Rekapitulasi Laporan Kegiatan Bhabinkamtibmas (Format C), dan Buku Mutasi Kegiatan (Format D).

2.2 Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, metode penelitian yang digunakan adalah metode atau pendekatan kualitatif. Proses diawali dengan survei pendahuluan untuk mendeteksi situasi lapangan dan karakteristik subyek yakni masyarakat dan

petugas Bhabinkamtibmas yang akan menjadi obyek penelitian. Peneliti terlebih dahulu mendatangi Satbinmas (satuan pembinaan masyarakat) Polrestro Jakarta Selatan dalam rangka melihat sejauh mana pengawasan dan pengarahan terhadap para Bhabinkamtibmas. Data dari Satbinmas Polrestro Jakarta Selatan menunjukkan bahwa diantara kegiatan Bhabinkamtibmas yang sedang dikembangkan adalah berupa *problem solving* dalam pemecahan masalah-masalah sosial. Bhabinkamtibmas yang paling aktif melaporkan pemecahan masalah sosial adalah Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat. Berdasarkan dokumen yang ditampilkan dalam pemecahan masalah, Peneliti melihat metode *problem solving* mirip seperti halnya dalam penyelesaian persoalan dengan konsep keadilan restoratif.

Satu dari beberapa pertimbangan yang digunakan mengapa Peneliti menggunakan pendekatan kualitatif adalah bahwa untuk aspek masalah sosial tertentu seringkali metode kualitatif lebih cocok (Burgess: 1985 dalam Zuriyah, 2006, hlm. 84). Penelitian kualitatif lebih tepat digunakan untuk memahami dan menggambarkan tentang penerapan *problem solving* yang bercorak keadilan restoratif. Karakteristik yang relevan dengan penelitian ini adalah lingkungan alamiah sebagai sumber data langsung, manusia merupakan alat utama pengumpul data, analisis data dilakukan secara induktif yang dimulai dari fakta empiris, bersifat deskriptif-analitis dalam bentuk uraian naratif, tekanan penelitian pada proses, pembatasan penelitian berdasarkan fokus, dan bersifat menyeluruh (Biklen; Lincoln dan Guba dalam Moleong; Nana Sudjana dan Ibrahim; HB Mustopo dalam Zuriyah, 2006, hlm. 93). Penelitian kualitatif lebih menggunakan perspektif emik yakni mengumpulkan data berupa cerita rinci para responden, bertolak dari penggalian data berupa pandangan responden, mengutamakan penggunaan wawancara dan observasi, disajikan dalam bentuk cerita, dan instrumen utama adalah peneliti itu sendiri (Hamidi 2004 dalam Zuriyah, 2006, hlm. 89).

Menurut Parsudi Suparlan (2008, dalam Purnomo & Soedarso, Jurnal Polisi Indonesia Edisi XII/Desember 2008) menjelaskan pendekatan penelitian kualitatif memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-

pola. Hubungan diantara variabel-variabel selanjutnya dianalisa dengan menggunakan teori yang obyektif.

2.2.1 Instrumen Penelitian dan Pengumpulan Data

Instrumen utama dalam penelitian kualitatif adalah peneliti itu sendiri karena peneliti sebagai manusia dapat beradaptasi dengan para responden dan aktivitas mereka. Hal ini sangat berguna agar responden sebagai sumber data menjadi lebih terbuka dalam memberikan informasi (Hamidi: 2004 dalam Zuriyah, 2006, hlm. 91). Peranti dan alat yang digunakan sebagai pendukung adalah pita rekaman berikot kamera dalam *handphone* dan transkrip dalam buku catatan lapangan (Zuriyah, 2006, hlm. 87).

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Yang dimaksud “data” disini adalah pengumpulan informasi baik dari informan maupun orang-orang tertentu, jadi untuk selanjutnya apabila dalam tesis terdapat penulisan data maksudnya adalah pengumpulan informasi. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan. Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan pada *natural setting* (kondisi yang alamiah), sumber data primer (sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data), serta teknik pengumpulan data lebih banyak pada wawancara mendalam (*in depth interview*) dan kajian dokumen.

Tujuan dari wawancara jenis ini adalah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, dimana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat, dan ide-idenya. Dalam melakukan wawancara, peneliti perlu mendengarkan secara teliti dan mencatat apa yang dikemukakan oleh informan. Peneliti berpedoman kepada daftar pertanyaan yang telah disiapkan berisi garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan (sudah terlampir). Agar hasil wawancara dapat terekam dengan baik, maka dalam pelaksanaannya digunakan alat bantu berupa *hand phone*. Khusus

untuk penggunaan alat perekam, terlebih dahulu peneliti meminta persetujuan dari para informan.

Kajian dokumen dilakukan dengan mengumpulkan dokumen *problem solving* yang dilaporkan dari Polsek Ciputat ke Satbinmas Polrestro Jakarta Selatan. Dokumen *problem solving* yang dikumpulkan adalah periode bulan Desember 2012 hingga bulan Maret 2013. Dokumen memuat pemecahan masalah-masalah sosial termasuk penyelesaian beberapa tindak pidana ringan.

2.2.2 Informan Penelitian

Informan pada penelitian ini terbagi dalam tiga kategori, yakni : 1). Informan kunci yaitu Kapolsek Ciputat Kopol Alip, SH. 2) Informan penting yaitu Kopol Sugiyono Pamen Satbinmas Polrestro Jakarta Selatan, Kanit Bintibmas Satbinmas Polrestro Jakarta Selatan AKP Tyas Utami, Kanit Binmas Polsek Ciputat AKP Widodo, Ipda Parno Panit-1 Unit Binmas Polsek Ciputat, Bhabinkamtibmas Pisangan Aiptu Sugeng, Bhabinkamtibmas Jombang Aiptu Abdul Hamid, Bhabinkamtibmas Rempoa Aiptu M Ali, SH, dan Bhabinkamtibmas Ciputat Aiptu Kustam S. 3) Informan tambahan yakni Akademisi Dr. Zulkarnein Koto, SH, MHum yang merupakan dosen STIK-PTIK terkait pandangannya tentang penerapan pendekatan keadilan restoratif oleh Bhabinkamtibmas Polri, Ketua RT 01 RW 11 Kelurahan Pisangan Bapak Daud L dan tokoh masyarakat Bapak H Sunardi yang beralamat di RT 04 RW 08 Kelurahan Pisangan.

Pendekatan yang dipergunakan dalam menetapkan informan didasari oleh dua alasan. Pertama, ketersediaan waktu penelitian (dua bulan terhitung sejak Pebruari hingga Maret 2012). Kedua, ketersediaan waktu para informan untuk bertemu dan dilakukan wawancara, sehubungan dengan padatnya rutinitas operasional di wilayah Polsek Ciputat.

2.2.3 Analisis Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak awal turun ke lokasi melakukan pengumpulan data, dengan cara mengangsur atau menabung informasi, mereduksi, mengelompokkan dan seterusnya sampai terakhir memberi interpretasi (Hamidi: 2004 dalam Zuriyah, 2006, hlm. 90). Analisis data dilakukan secara induktif. Penelitian kualitatif tidak dimulai dari deduksi teori, tetapi dimulai dari fakta empiris. Peneliti terjun ke lapangan, mempelajari, menganalisis, menafsirkan, dan menarik kesimpulan dari fenomena yang ada di lapangan. Analisis data di dalam penelitian kualitatif dilakukan bersamaan dengan proses pengumpulan data. Dengan demikian, temuan penelitian di lapangan yang kemudian dibentuk ke dalam bangunan teori, hukum, bukan dari teori yang telah ada, melainkan dikembangkan dari data lapangan (induktif) (Biklen; Lincoln dan Guba dalam Moleong; Nana Sudjana dan Ibrahim; HB Mustopo dalam Zuriyah, 2006, hlm. 93).

Analisis data dalam penulisan ini dilakukan dengan mengorganisasikan atau merangkum informasi-informasi yang diperoleh pada saat penelitian di lapangan. Dalam hal ini informasi yang diperoleh pada saat penelitian di Ditbinmas Baharkam Polri, Satbinmas Polrestro Jakarta Selatan maupun di Unit Binmas Polsek Ciputat. Kemudian memilih informasi-informasi, bukti-bukti yang penting dan memiliki relevansi dengan tema dan masalah penelitian yang akan dikaji, yaitu terkait dengan mekanisme pemecahan masalah atau *problem solving* yang bercorak keadilan restoratif. Untuk selanjutnya menjabarkannya dalam suatu teks berbentuk narasi.

BAB III

MODEL *PROBLEM SOLVING* BERCORAK KEADILAN RESTORATIF

3.1 Tugas, Peran, dan Filosofi Bhabinkamtibmas

3.1.1 Tugas Bhabinkamtibmas

Tugas pokok Bhabinkamtibmas adalah membina masyarakat agar tercipta kondisi yang menguntungkan bagi pelaksanaan tugas Polri di desa/kelurahan. Kondisi yang menguntungkan merupakan kondisi yang memberi kemanfaatan atau kegunaan bagi Polri dalam memberikan pelayanan kepolisian yang meliputi penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Keberhasilan mencapai maksud dipengaruhi oleh kondisi yang memberikan kemudahan dalam pengaplikasian tugas dan fungsi. Pembinaan masyarakat untuk menjadi lebih maju merupakan tugas pokok dari petugas Bhabinkamtibmas.

Bhabinkamtibmas merupakan unsur utama Polsek yang secara fungsional berada di bawah kendali Kanit Binmas Polsek. Secara struktural memang belum ditemukan letak atau posisi Bhabinkamtibmas ini. Polsek bertugas menyelenggarakan tugas pokok Polri dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum dan pemberian perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat serta tugas-tugas Polri lain dalam wilayah hukumnya, sesuai ketentuan hukum dan peraturan serta kebijakan yang berlaku dalam organisasi Polri. Penyelenggaraan fungsi Polsek yang diemban oleh Bhabinkamtibmas adalah pembinaan masyarakat sebagai upaya untuk mendorong peningkatan kesadaran dan ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan perundang-undangan, memberdayakan peran serta masyarakat dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, serta melaksanakan penjabaran penerapan Polmas.

Sesuai rumusan tugas pokoknya, maka lingkup tugas Bhabinkamtibmas meliputi:

- a. Melakukan pembinaan terhadap warga masyarakat yang menjadi tanggung jawabnya untuk dapat meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum dan ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Melakukan upaya kegiatan kerja sama yang baik dan harmonis dengan aparat desa, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh pemuda, tokoh adat, dan para sepuh yang ada di desa atau kelurahan;
- c. Melakukan pendekatan dan membangun kepercayaan terhadap masyarakat;
- d. Melakukan upaya pencegahan tumbuhnya penyakit masyarakat dan membantu penanganan rehabilitasi yang terganggu;
- e. Melakukan upaya peningkatan daya tangkal dan daya cegah warga masyarakat terhadap timbulnya gangguan Kamtibmas;
- f. Membimbing masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam rangka Pembinaan Kamtibmas secara swakarsa di desa/kelurahan;
- g. Melakukan kerja sama dan kemitraan dengan potensi masyarakat dan kelompok atau forum Kamtibmas guna mendorong peran sertanya dalam Binkamtibmas dan dapat mencari solusi dalam penanganan permasalahan atau potensi gangguan dan ambang gangguan yang terjadi di masyarakat agar tidak berkembang menjadi gangguan nyata Kamtibmas;
- h. Menumbuhkan kesadaran dan ketaatan terhadap hukum dan perundang-undangan;
- i. Memberikan bantuan dalam rangka penyelesaian perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- j. Memberikan petunjuk dan melatih masyarakat dalam rangka pengamanan lingkungan;
- k. Memberikan pelayanan terhadap kepentingan warga masyarakat untuk sementara waktu sebelum ditangani pihak yang berwenang;
- l. Menghimpun informasi dan pendapat dari masyarakat untuk memperoleh masukan atas berbagai isu atau kisaran suara tentang

penyelenggaraan dan tugas pelayanan kepolisian serta permasalahan yang berkembang dalam masyarakat.

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa Bhabinkamtibmas merupakan ujung tombak pelayanan kepolisian di desa/kelurahan. Bhabinkamtibmas yang juga merupakan Petugas Polmas di desa/kelurahan lebih mengedepankan kemitraan dengan masyarakat dan penyelesaian masalah atau *problem solving*. Masyarakat yang sedang menghadapi permasalahan cenderung untuk menelepon Bhabinkamtibmas di desa/kelurahannya ketimbang menelepon atau melapor ke kantor polisi. Sebagaimana yang disampaikan oleh Ketua RT 01 RW 11 Kelurahan Pisangan Bapak Daud L yang diwawancarai pada hari Jumat tanggal 22 Maret pukul 14.00 WIB mengatakan:

“Warga menginginkan penyelesaian persoalan secara kekeluargaan dan tidak ingin repot-repot ke Polsek. Kasus-kasus ringan cukup dengan Petugas Binmas saja. Kecuali kasus-kasus yang menggunakan alat tajam maka harus dilaporkan ke Polsek. Harapan kami agar Binmas lebih sering turun ke lapangan. Kami juga sering meminta bantuan Binmas dalam menyelesaikan persoalan di RT kami seperti yang baru diselesaikan adalah kasus sengketa tanah yang diduduki oleh 44 KK yang sudah bayar kontrak sampai 2017 kepada pihak yang kalah dalam sidang yakni Mamad. Pihak yang menang yakni Sueb meminta bantuan kepada kami untuk membujuk penyewa agar mau keluar. Kami sering mendatangi penyewa dan menyampaikan bahwa mereka sebaiknya keluar karena Mamad sudah kalah dalam sidang. Pihak Sueb juga bersedia memberikan uang pengganti kerohiman. Alhamdulillah ke-44 KK bersedia keluar dan tidak menuntut secara hukum karena sudah membayar sewa sampai 2017. Binmas juga sering kami mintakan bantuan untuk sama-sama memeriksa rumah-rumah kost atau kontrakan yang mencurigakan.”

Hal yang senada juga disampaikan oleh Bapak Haji Sunardi selaku tokoh masyarakat Pisangan yang beralamat di RT 004 RW 008 yang diwawancarai pada hari Jumat tanggal 22 Maret pukul 16.30 WIB:

“Untuk apa capek-capek ke Polsek kalau belum tentu berhasil. Lebih baik dengan Bhabin yang lebih efektif dan berhasil. 90% lebih warga menginginkan penyelesaian kekeluargaan. Bhabin yang sering sambang dengan cara yang non-formal mendapat acungan jempol dari masyarakat. Penerapan sanksi sosial lebih efektif ketimbang penegakan hukum. Bhabin lebih fokus kepada pemuda putus sekolah yang sering membuat keributan. Saya juga

pernah membina warga yang juga pelajar sekolah yang sering mabuk-mabukan. Satu dua kali hanya saya peringati dan berikutnya saya memberikan tindakan tegas. Saya guyur dengan air hingga mabuknya sadar. Setelah itu saya bersama-sama dengan Bhabin memanggil orangtuanya dan menyuruh membuat pernyataan untuk tidak mabuk lagi. Cara seperti ini efektif. Kalau diajukan ke pengadilan sudah pasti prosesnya lambat dan bertele-tele”

Mendatangi masyarakat dengan cara sambang dan membantu menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh warga merupakan aplikasi tugas pokok Bhabinkamtibmas. Pembinaan melalui bimbingan untuk berpartisipasi aktif bagi warga efektif dilakukan melalui metode ini. Masyarakat tidak menginginkan cara-cara yang formil karena akan menyita waktu mereka dalam bekerja atau dalam beraktifitas lainnya. Kerja sama dengan masyarakat tercetus melalui sambang yang memberikan kontribusi bagi tumbuhnya rasa saling percaya.

Penyelesaian persoalan dengan metode *problem solving* ini melibatkan petugas Bhabinkamtibmas, pihak yang bertikai, aparat kelurahan atau RT atau RW, serta tokoh masyarakat atau tokoh pemuda. Cara yang dilakukan adalah melalui musyawarah guna mencapai kesepakatan bersama. Bhabinkamtibmas berperan dalam memediasi dan memfasilitasi penyelesaiannya. Para pihak pun menginginkan kasus diselesaikan secara kekeluargaan. Proses ini berangkat dari keinginan para pihak tanpa adanya suatu bentuk intervensi. Kerja sama yang baik dan harmonis dengan aparat desa/kelurahan, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh pemuda, tokoh adat, dan para sepuh yang ada merupakan penjabaran tugas pokok Bhabinkamtibmas. Aplikasi tugas pokok lainnya yang dimanifestasikan dalam penyelesaian masalah merupakan bantuan dalam rangka penyelesaian perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum.

Hasil wawancara dengan Aiptu Sugeng Bhabinkamtibmas Kelurahan Pisangan pada hari Kamis tanggal 21 Maret 2013 pukul 14.30 WIB mengatakan:

“Dalam menangani kasus perkelahian antar-perorangan yang rentan berkembang menjadi antar-kelompok saya melibatkan tokoh

masyarakat dari kedua belah pihak yakni dari etnis Bangkalan dan dari etnis Pamekasan. Saya mendatangi mereka satu persatu dan setelah mereka bersedia damai barulah saya pertemukan. Pelaku meminta maaf dan mereka saling berpelukan.”

H Sunardi selaku tokoh masyarakat yang beralamat di RT 004 RW 008 Kelurahan Pisangan yang diwawancarai pada hari Jumat tanggal 22 Maret 2013 pukul 16.00 WIB mengatakan:

“Sinergitas Ketua RT dan Bhabin sangat mutlak untuk diterapkan. Apabila berjalan sendiri-sendiri maka hasil yang diperoleh juga tidak maksimal. Kebersamaan antara Bhabin dengan Ketua RT memudahkan dalam penanganan kasus-kasus. Disamping itu juga para tokoh masyarakat, tokoh agama, atau tokoh pemuda juga harus digandeng. Ini merupakan kekuatan besar dalam menyelesaikan persoalan baik di tingkat RT maupun RW. Penyelesaian sengketa lahan yang dihuni 44 KK di Kelurahan Pisangan merupakan suatu keberhasilan yang hebat. Saya prediksi kasus itu bakal ramai dan pasti terjadi bentrokan. Namun kenyataannya tidak demikian.”

Pembinaan warga masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kegiatan kerja sama yang baik dan harmonis, membangun kepercayaan masyarakat, mencegah tumbuhnya penyakit masyarakat, peningkatan daya tangkal terhadap gangguan Kamtibmas, membimbing masyarakat dalam Pembinaan Kamtibmas, menumbuhkan kesadaran dan ketaatan terhadap hukum, penyelesaian perselisihan warga, dan menghimpun informasi atas berbagai isu merupakan tugas pokok Bhabinkamtibmas yang diwujudkan melalui komponen utama yakni kemitraan dan penyelesaian masalah. Keseluruhan tugas pokok ini bisa terwujud secara efektif dan efisien manakala telah terjalin kemitraan yang dilandasi rasa saling percaya dan penyelesaian masalah yang menjadi fokus perhatian warga masyarakat.

3.1.2 Peran Bhabinkamtibmas

Peran merupakan perwujudan tingkah laku atau tindakan yang diharapkan dari orang yang berkedudukan dalam masyarakat. Bhabinkamtibmas selaku Pembina keamanan dan ketertiban di dalam masyarakat desa/kelurahan memiliki peran sebagai berikut:

- a. Pembimbing masyarakat bagi terwujudnya kesadaran hukum, dan Kamtibmas serta meningkatkan partisipasi masyarakat di desa/kelurahan;
- b. Pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat bagi terwujudnya rasa aman dan tenteram di masyarakat desa/kelurahan;
- c. Mediator dan fasilitator dalam penyelesaian permasalahan-permasalahan sosial yang terjadi di masyarakat desa/kelurahan;
- d. Dinamisator dan motivator aktivitas masyarakat yang bersifat positif dalam rangka menciptakan dan memelihara Kamtibmas.

Penyelesaian masalah-masalah sosial mutlak melibatkan para pihak yang bertikai dan juga pihak yang mampu berperan sebagai penengah. Hal ini berguna dalam memberikan pemahaman yang baik kepada pihak bertikai serta membentuk kekuatan yang mengikat bagi para pihak agar tidak mengulangi perbuatan itu. Hasil wawancara dengan Aiptu Abdul Hamid Bhabinkamtibmas Jombang pada hari Rabu tanggal 27 Maret pukul 10.30 WIB yang mengatakan:

“Dalam menangani kasus seperti penganiayaan dan merobohkan pagar tembok, saya selalu mempertemukan para pihak yang bersengketa. Setelah ada kesepakatan yakni korban menerima dan pelaku menyadari kesalahannya, barulah dibuatkan pernyataan damai dan tidak mengulangi lagi. Ketua RT dan tokoh masyarakat ikut membuat pernyataan. Selain itu dalam menjaga situasi Kamtibmas seperti dalam kasus perkelahian FBR dengan PP di Pondok Aren yang mengakibatkan 1 orang meninggal dunia, saya langsung hubungi pimpinan kedua ormas tersebut di Jombang agar menahan diri dan tidak ikut-ikutan. Alhamdulillah di Jombang tidak terjadi pertikaian lanjutan sebagai imbas dari kejadian Pondok Aren.”

Penyelesaian masalah tidak terlepas dari penawaran kepada para pihak apakah diselesaikan secara hukum atau diselesaikan secara kekeluargaan. Aiptu Kustam S Bhabinkamtibmas Ciputat yang diwawancarai pada hari Jumat tanggal 19 April 2013 pukul 12.00 WIB menerangkan sebagai berikut:

“Dalam penyelesaian kasus pemalakan terhadap pedagang sayur bernama Budiyono di Jln. Arya Putra Ciputat, saya mempertemukan korban dengan keamanan pasar atau matrik. Selanjutnya bersama-sama mencari pelaku bernama Boi alias Fery.

Korban tidak menginginkan kasusnya diproses secara hukum dan juga tidak meminta uang sejumlah Rp100.000,- yang dipalak untuk dikembalikan. Korban meminta pelaku untuk tidak lagi datang ke lokasi pasar. Permintaan disanggupi dan pelaku tidak pernah lagi datang ke pasar itu. Berikutnya dalam kasus pemukulan oleh supir angkot bernama Jhoni terhadap pejalan kaki bernama Suherman yang terjadi di Jln. KH Dewantoro Ciputat. Saya bersama-sama dengan Babinsa Pelda Rahmat dan tokoh masyarakat bernama Bapak Zaenuddin menyelesaikan persoalannya dan mendamaikan mereka. Pelaku meminta maaf dan korban tidak menuntut ganti kerugian karena pemukulan tidak menimbulkan luka. Saat itu saya lagi patroli dan sambang ke Pasar Ciputat. Sama halnya dalam penanganan bentrokan antara pemuda Gang Nangka, Gang Mesjid, dan gang Haji Betong, saya bersama-sama dengan Ketua RW 10 Bapak Baihaki dan tokoh pemuda bernama Hambali mengumpulkan pemuda di masjid dan membuat ikrar di atas panggung. Ikrar bertujuan agar tidak lagi terjadi aksi saling balas atau memulai lebih dulu. Tawuran sebelumnya sempat ada yang mengalami luka bacok, namun mediasi di Polsek tidak berhasil. Lebih efektif mediasi di lapangan.”

Penelitian dokumen *problem solving* yang dilaporkan kepada Kapolrestro Jakarta Selatan melalui Kasat Binmas menunjukkan bahwa dalam pelaksanaannya cara yang dilakukan adalah musyawarah untuk mufakat. Selain korban dan pelaku itu sendiri, pihak-pihak yang dilibatkan juga beragam, mulai dari perangkat RT atau RW, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, Babinsa Koramil, keamanan pasar atau matrik, pimpinan madrasah, pengembang, orang tua para pihak yang berkelahi, suami dari para pihak yang bertikai, dan lainnya yang dianggap berkepentingan dan mampu meredakan situasi yang tegang.

Bhabinkamtibmas menunjukkan perannya dalam membimbing masyarakat dalam mewujudkan kesadaran hukum, melindungi, mengayomi, melayani masyarakat bagi terwujudnya rasa aman dan tenteram, sebagai mediator dan fasilitator penyelesaian permasalahan, dan sebagai dinamisator dan motivator aktifitas masyarakat dalam rangka menciptakan dan memelihara Kamtibmas. Masalah yang berlarut yang terjadi antara pemuda Gang Nangka, pemuda Gang Mesjid, dan pemuda Gang Haji Betong mampu diselesaikan oleh Bhabinkamtibmas yang memposisikan dirinya sebagai mediator, fasilitator, dinamisator, dan

motivator dalam memperbaiki hubungan yang telah retak. Permasalahan bentrokan pernah ditangani di Polsek secara legalitas dengan menuangkan laporan polisi yang ditindaklanjuti dengan penyelidikan dan penyidikan. Melalui pertimbangan demi kebaikan bersama karena semua pihak juga pernah menjadi korban, maka kasus dimediasi. Akan tetapi walaupun mediasi telah dilakukan, pertikaian susulan di lapangan tetap terjadi.

3.1.3 Filosofi Bhabinkamtibmas

Filosofi merupakan filsafat yakni teori tentang kebenaran. Filsafat ini dijadikan sebagai panduan dalam menjalankan studi ataupun dalam melakukan pekerjaan. Begitupun dengan filsafat ilmu kepolisian dan filsafat pemolisian. Penegakan hukum menganut nilai kebenaran diantaranya yakni lebih baik melepaskan 10 (sepuluh) orang bersalah daripada menahan 1 (satu) orang tidak bersalah. Filosofi pemolisian juga mengalami pergeseran yakni yang semula represif dan reaktif kini digantikan dengan pola yang preventif dan proaktif.

Bhabinkamtibmas selaku ujung tombak Polsek dalam melakukan pemolisian di desa/kelurahan juga memiliki pandangan kebenaran tersendiri. Tanpa pandangan kebenaran ini maka pelaksanaan tugas tidak akan efektif dan efisien. Faktor animo juga memberikan kontribusi yang signifikan dimana kita ketahui bahwa animo menjadi Bhabinkamtibmas sangatlah kecil dibanding animo untuk menjadi polisi reserse, polisi lalu lintas, Brimob, atau intelijen. Sebagai mana hasil wawancara dengan Kompol Sugiyono Pamen Satbinmas Polrestro Jakarta Selatan pada hari Selasa tanggal 19 Maret 2013 pukul 12.00 WIB yang mengatakan:

“Animo menjadi Bhabin rendah karena tidak percaya diri, jangan menganggap Bhabin sebagai orang buangan. Bhabin harus menyentuh betul kepada masyarakat dan kuasai Intel Dasar. Harus mengerti tindakan preemptif, preventif, dan represif. Bhabin tidak boleh membedakan karakter tempat, orang yang dilayani, kaya miskin sama saja. Bhabin harus sering memberikan pengarahan kepada warga untuk antisipasi kejahatan yang marak saat itu. Saat saya menjadi Babinkamtibmas Pegangsaan Kelapa Gading yang marak adalah pencurian harta majikan oleh supir pribadi dan pembantu rumah tangga. Saya arahkan para majikan yang mempekerjakan supir dan pembantu rumah tangga untuk memotokopi ijazah mereka. KTP bisa saja palsu, tapi ijazah tidak

mungkin palsu. Pernah upacara 17an di RW saya dihadiri oleh Muspida Kota. Saya juga pernah mendapat penghargaan Babinkamtibmas terbaik dari Kapolda Metro saat itu yakni Hamami Nata. Filosofi yang harus dipedomani Babinkamtibmas adalah kenali diri sendiri, kenali lingkungan, karakter, apa yang diperbuat, pedoman tugas setiap ada kejadian atau info wajib datang dengan rasa ingin tahu, dan jangan ketinggalan langkah dalam penyelesaian. Tidak menunggu instruksi dari pimpinan dan mampu mengambil keputusan. Prinsip saya semasa menjadi Babin adalah kemauan kerja, kejujuran, sopan santun, menghargai, dan ibadah”.

Pandangan yang sama disampaikan oleh Aiptu Sugeng Bhabinkamtibmas Kelurahan Pisangan yang diwawancarai pada hari Kamis tanggal 21 Maret 2013 pukul 14.30 WIB sebagai berikut:

“Filosofi yang harus dijalankan adalah bermitra dan berkawan dengan masyarakat. Agar dekat dengan masyarakat harus lebih condong kepada pembinaan. Kalau gakkum (penegakan hukum) menimbulkan jarak tidak dekat lagi dengan masyarakat.”

Ipda Parno Panit-1 Unit Binmas Polsek Ciputat yang diwawancarai pada hari Kamis tanggal 21 Maret 2013 pukul 15.00 WIB mengatakan:

“Untuk menjadi Bhabinkamtibmas memang tidak ada kriteria khusus. Karir termasuk hal yang harus diperhatikan karena Bhabin bukan jabatan struktural melainkan jabatan fungsional. Untuk menjadi Bhabin itu memang kembali kepada pribadinya. Filosofi yang harus diemban adalah tanggung jawab pada wilayah tugas, mau berbaur dengan masyarakat, berfikir alami, mengutamakan moral, berangkat dari hati.”

Ragam pendapat atau interpretasi tentang filosofi Bhabinkamtibmas ini juga berpulang kepada pengalaman tugas dari personel itu sendiri. Bhabinkamtibmas berangkat dari latar belakang penugasan yang berbeda-beda. Ada yang sebelumnya bertugas di fungsi Reserse, fungsi Sabhara, dan lainnya. Pengalaman bertugas ini memberikan pandangan yang berbeda namun dalam kerangka tujuan yang sama yakni membina keamanan dan ketertiban masyarakat. Aiptu Abdul Hamid Bhabinkamtibmas Jombang yang lama bertugas di fungsi Reserse saat diwawancarai pada hari Rabu tanggal 27 Maret pukul 10.30 WIB mengatakan;

“Filosofi Bhabinkamtibmas adalah kebijakan yang tidak diskriminatif. Cek dulu laporan yang ada benar atau tidaknya. Kalaupun benar hadapi dengan kepala dingin dan jangan emosional. Masyarakat yang berwatak keras harus pendekatan dari hati ke hati. Masyarakat akan sungkan karena kita mampu mengayomi. Yang menilai kerja kita adalah masyarakat dan bukan pimpinan. Pimpinan hanya menginstruksikan, Bhabin yang mengetahui situasi di lapangan. Bhabin harus dekat dan nyaman dengan masyarakat. Polisi harus benar-benar dekat dengan masyarakat dan berangkat dari hati nurani. Polisi harus melayani dan jangan lagi minta dilayani. Pengalaman saya masyarakat akan jauh apabila berhadapan dengan Reskrim. Dengan Binmas masyarakat lebih percaya. Polisi harus merubah paradigma agar masyarakat terayomi, terlindungi, polisi dekat dengan masyarakat, dan masyarakat jangan takut lagi dengan polisi. Bhabin yang tidak bisa beradaptasi maka akan dijauhi. Bhabin juga harus mau membina eks narapidana. LP gagal membina, terbukti pelaku mengulangi kembali dan belum tentu mereka jera. Bhabin harus mampu membina mereka ini agar bersedia membantu polisi dan masyarakat. Warga saya bernama Olan eks napi kasus curas yang juga keponakan ketua RW sudah berubah dan membantu menjaga keamanan. Mereka ini apabila dijauhi maka akan mengulangi kembali perbuatannya. Kemudian komunikasi yang baik harus kita lakukan kepada siapapun termasuk ketua-ketua Ormas.”

Pendapat dari perspektif lain diutarakan oleh Aiptu M Ali, SH Bhabinkamtibmas Rempoa yang telah bertugas di Binmas selama 23 tahun sejak berpangkat Sersan Satu (masih kepangkatan ABRI). Hasil wawancara pada hari Senin tanggal 1 April 2013 pukul 10.30 WIB yang mengatakan:

“Saya menjadi Bhabin karena ditunjuk. Saya telah menjalani dikjur (pendidikan kejuruan) Binmas, pelatihan Polmas dan pelatihan Pam Swakarsa. Kita harus bisa berbicara efektif agar masyarakat tersugesti dan senang dekat dengan polisi. Untuk memperoleh simpati maka Bhabin harus rela berkorban. Misal membelikan bakso untuk anak-anak muda yang nongkrong. Tapi harganya sudah saya bisikkan kepada penjual untuk memberikan porsi setengah agar harga nggak terlalu mahal. Saya mudah mengarahkan anak-anak muda sehingga tidak membuat keributan atau perkelahian. Motto yang saya pegang yakni ilmu yang didapat harus diterapkan agar berkembang. Bhabin yang belum dikjur maka selalu berkata saya hanya menjalankan instruksi. Pengetahuannya tidak akan berkembang. Prinsip menjadi polisi yakni pada agama dan serahkan pada Yang Maha Kuasa. Saat-saat pengajian paling tepat memberikan himbaun kepada peserta pengajian. Penempatan polisi harus mengacu kepada *the right man*

on the right place. Nepotisme harus dihilangkan dari polisi, hidup harus berguna bagi orang lain. Disiplin ilmu yang penting adalah berangkat dari disiplin pribadi. Bintara sekarang ini etikanya kurang dan pengennya memegang senjata, reserse banyak duitnya, dan belum menjadi polisi kalau bukan reserse.”

Filosofi mencegah lebih baik dari pada mengobati sebagaimana filosofi kesehatan relevan dengan fakta di lapangan yang dihadapi oleh para Bhabinkamtibmas. Aiptu Kustam S Bhabinkamtibmas Ciputat yang diwawancarai pada hari Jumat tanggal 19 April 2013 pukul 12.00 WIB mengatakan:

“Masyarakat lebih menginginkan pencegahan agar tidak terjadi kejahatan daripada proses hukum setelah terjadi kejahatan. Masyarakat lebih suka perkara ringan diselesaikan oleh masyarakat dan didampingi aparat. Tetapi kasus-kasus besar seperti narkoba atau perampokan tetap diserahkan ke Polsek. Himbauan-himbauan Bhabin di lapangan sangat efektif dalam mengarahkan masyarakat dan mencegah pertikaian antara kelompok pemuda.”

AKP Widodo Kanit Binmas Polsek Ciputat yang diwawancarai pada hari Jumat tanggal 19 April 2013 pukul 11.00 WIB menambahkan:

“Sebelum bertugas di Binmas, saya lama di reserse. Kerja saya hanya menangkap orang, memberkas dan menyerahkannya ke pengadilan. Di Binmas berbeda yaitu saya sering diminta menyuluh, kemudian menjadi wali hajatan warga, dan lainnya yang bertolak belakang dengan kerja reserse. Tapi saya bangga karena selaku anggota Polri harus siap ditempatkan di mana saja dan mengerti fungsi apa saja. Harapan kedepannya agar pendekatan keadilan restoratif ini dipahami dan diketahui oleh pimpinan sangat baik diterapkan di lapangan. Tidak semua kasus harus dimajukan ke pengadilan.”

Berdasarkan hasil wawancara dengan para Bhabinkamtibmas maka filosofi para Bhabinkamtibmas dalam menjalankan tugas dan perannya adalah rela berkorban, cenderung menerapkan pola pembinaan, berbicara efektif, berangkat dari hati, mengutamakan moralitas, tidak boleh diskriminatif, kemauan kerja, kejujuran, sopan santun, menghargai orang lain, ibadah, berfikir alami, mampu beradaptasi, dan rasa bangga. Tanpa memahami dan menghayati nilai-nilai ini maka kebanggaan menjadi petugas Bhabinkamtibmas akan tersingkirkan oleh keinginan untuk menjadi petugas penegak hukum yang memiliki kewenangan

melaksanakan upaya paksa. Paradigma polisi selaku pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat tersingkirkan oleh paradigma polisi selaku penegak hukum atau *crime hunter* yang rentan disalahgunakan untuk keuntungan pribadi atau golongan..

3.2 Penyelesaian Masalah Secara Legalitas, Opportunitas, dan *Plichmatigheid*

Problem solving merupakan pemecahan masalah-masalah sosial yang terjadi di masyarakat, yaitu berkenaan dengan sesuatu gejala yang ada dalam kehidupan sosial dalam suatu masyarakat yang dirasakan sebagai beban atau gangguan yang merugikan para anggota masyarakat tersebut (Suparlan, 1985: 61-73; Nisbet 1961: 3-18 dalam Suparlan 2008, hlm. 9). Permasalahan-permasalahan sosial yang terjadi di masyarakat merupakan kondisi atau situasi yang apabila tidak ditangani hingga tuntas akan menimbulkan gangguan keamanan dan ketertiban yang lebih luas. Polsek Ciputat selaku penyelenggara fungsi kepolisian di wilayah Ciputat juga menerapkan metode *problem solving* dalam pemecahan masalah-masalah sosial yang terjadi di wilayahnya.

Penyelesaian masalah di dalam Pemolisian Komunitas merupakan cara bagaimana masyarakat menghadapi kondisi-kondisi yang mencakup karakteristik orang-orang yang terlibat (pelaku kejahatan, mereka yang berpotensi menjadi korban, dll), lingkungan sosial dimana orang-orang tersebut berinteraksi dan lingkungan fisiknya (Lihawa, 2005, hlm. 25). Pemecahan masalah adalah suatu istilah yang luas yang mempunyai makna lebih dari sekedar peniadaan atau pencegahan kejahatan. Pemecahan masalah dan kemitraan dengan masyarakat merupakan komponen inti Pemolisian Komunitas. Proses pemecahan masalah didahului dan diperkuat oleh adanya kepercayaan yang menghasilkan pertukaran informasi. Berdasarkan pertukaran informasi ini maka proses identifikasi masalah menjadi lebih detil dan terurai. Setelah itu polisi bersama-sama dengan masyarakat memecahkan masalah yang dihadapi. Masalah yang dimaksudkan di sini adalah masalah yang merupakan perhatian dari masyarakat dan bukannya masalah yang merupakan fokus dari kepolisian.

3.2.1 Penyelesaian Masalah Secara Legalitas

Penyelesaian masalah secara legalitas merupakan penyelesaian masalah yang dilakukan berdasarkan hukum yang berlaku. Legalitas artinya sesuai dengan hukum. Sesuai dengan arti tersebut sebenarnya terkandung dua maksud yaitu hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Hal ini terkait dengan usaha manusia dalam mendapatkan kepastian dan rasa kepastian sebagai salah satu kebutuhan pokoknya, tentang apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan dalam masyarakat (Utomo, 2005, hlm. 63). Bagaimana kalau azas ini diterapkan secara saklek? Banyak penyelesaian kasus melalui persidangan yang menimbulkan akibat-akibat yang tidak adil. Undang-undang sendiri memberi kelonggaran untuk menyimpang, baik untuk kepentingan orang yang bersangkutan maupun untuk kepentingan umum. Sebaliknya jika tidak didasarkan kepada undang-undang maka dikatakan bahwa tindakan polisi itu melawan hukum (*onrechtmatig*). Akan tetapi dalam *Arrest Hooge Raad* tanggal 25 Januari 1892 dan 11 Maret 1914 yang menyatakan bahwa: “*Rechtmatigheid* daripada tindakan polisi tidak selalu membutuhkan undang-undang yang syah, asal tindakan itu tidak melanggar sesuatu undang-undang yang syah, dan bahwa polisi bertindak untuk memelihara ketertiban, ketenteraman dan keamanan umum dan untuk melindungi hak-hak manusia” (Kelana, 1994, hlm. 98).

Asas legalitas ini menjadi dasar legitimasi tindakan kepolisian dan memberikan jaminan perlindungan hak-hak rakyat, karena tindakan kepolisian yang tidak berdasar pada perundang-undangan menjadi tidak sah dan merupakan tindakan melawan hukum, sehingga rakyat memiliki hak gugat. Tindakan hukum kepolisian tersebut baik dalam rangka penegakan hukum maupun dalam rangka pemberian perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Penerapan asas legalitas ini akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan berlakunya kesamaan perlakuan, serta untuk memberikan jaminan kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah, sebagaimana dikatakan oleh H. D.

Stout, bahwa *“het legaliteitsbeginsel beoogt de rechtspositie van de burger jegens de overheid de waarborgen”* (Sadjijono, 2006, hlm. 17-18).

Berdasarkan Intel Dasar Polsek Ciputat tahun 2013 bahwa pada tahun 2011 terjadi sejumlah 172 kasus menonjol yang ditangani melalui penyelidikan dan penyidikan. Kasus-kasus menonjol tersebut adalah pembunuhan, penganiayaan dengan pemberatan, pencurian dengan pemberatan, pencurian dengan kekerasan, pencurian kendaraan bermotor, kebakaran, dan narkoba. Penyelidikan merupakan serangkaian tindakan Penyelidik menurut cara yang diatur oleh undang-undang untuk menyimpulkan apakah peristiwa tersebut merupakan tindak pidana atau bukan. Jika peristiwa tersebut merupakan tindak pidana maka kegiatan akan ditingkatkan menjadi penyidikan. Sedangkan penyidikan adalah serangkaian kegiatan menurut cara yang diatur oleh undang-undang dalam membuat terang suatu perkara pidana melalui pengumpulan bukti-bukti dan guna menemukan tersangkanya. Penyelesaian masalah secara legalitas ini ditandai dengan lengkapnya berkas perkara yang dinyatakan oleh jaksa penuntut umum yang selanjutnya ditindaklanjuti dengan penyerahan tanggung jawab tersangka dan barang bukti dari penyidik kepada penuntut umum. Dalam kasus tindak pidana ringan seperti pelanggaran lalu lintas atau tindak pidana ringan lainnya, maka penyidik atas kuasa penuntut umum langsung menyerahkan perkaranya ke pengadilan guna mendapatkan pemeriksaan persidangan.

3.2.2 Penyelesaian Masalah Secara Opportunitas

Penyelesaian masalah secara opportunitas merupakan penyelesaian masalah yang merupakan kebalikan dari azas legalitas yang maksudnya adalah undang-undang mengatur tapi tidak dilaksanakan. Sebagai contoh misalnya aturan menghendaki bahwa polisi wajib melaksanakan penyelidikan sejak tindak pidana itu terjadi sampai dengan penyerahan berkas perkara beserta barang buktinya ke kejaksaan. Di sisi lain dapat dilihat pada Undang-undang Nomor 8 tahun 1981 (KUHP) pasal 7 ayat (1) dinyatakan bahwa penyidik mempunyai tugas mengadakan penghentian penyidikan (Utomo, 2005, hlm. 64).

Penyelesaian kasus-kasus yang masuk ke dalam kategori kasus ringan tidak mesti harus ke kantor polisi dan dituangkan ke dalam laporan polisi. Bahkan ada kasus yang telah dilaporkan ke Polsek dan penanganan lanjutnya dilakukan dengan memanggil Bhabinkamtibmas. Sebagaimana hasil wawancara dengan AKP Widodo Kanit Binmas Polsek Ciputat pada hari Kamis tanggal 21 Maret 2013 pukul 13.00 WIB yang mengatakan:

“Masyarakat sering menelepon Bhabin dan selanjutnya Bhabin mendatangi lokasi dan kasus ringan bisa diselesaikan. Beberapa kasus yang diselesaikan oleh para Bhabin diantaranya menghentikan sabung ayam di Kelurahan Cipayung dan menengahi sengketa antara mini market Seven Eleven (7-11) dengan lingkungan dikarenakan penjualan miras yang berdekatan dengan masjid dan kampus UIN, yang akhirnya disepakati 7-11 tidak menjual minuman keras. Bahkan ada kasus yang sudah dilaporkan ke Polsek dan sudah menuangkan laporan polisi di Unit SPK (Sentra Pelayanan Kepolisian), Bhabin dipanggil juga untuk penyelesaian.”

Terkait dengan kriteria kasus yang dapat diselesaikan melalui *problem solving*, Aiptu Abdul Hamid Bhabinkamtibmas Jombang yang diwawancarai pada hari Rabu tanggal 27 Maret 2013 pukul 10.30 WIB mengutarakan:

“Saya bertugas di Reserse selama 15 tahun dan menjadi Bhabin sudah berjalan 8 tahun. Saya jenuh di reserse dan meminta bertugas di Binmas. Saya diminta kembali lagi ke Reskrim namun saya tolak. Polisi harus merubah sikap kepada masyarakat agar dipercayai. Masyarakat akan merasa jauh bila berhadapan dengan reserse. Pendekatan dengan masyarakat harus diubah dengan cara melayani dan jangan lagi minta dilayani. Diskresi dan pendekatan keadilan restoratif bisa diberikan bagi kasus-kasus penganiayaan sebagaimana pasal 351 ayat (1) dan pasal 352. Saya pernah menangani kasus seperti ini dan korban meminta biaya pengobatan sebesar Rp50.000,- (lima puluh ribu rupiah). Korban menerima dan pelaku menyadari serta ketua RT ikut membuat pernyataan yang juga disaksikan oleh tokoh masyarakat. Kasus lainnya yang saya selesaikan adalah kasus masyarakat merobohkan pagar tembok. Saya tidak mau menyelesaikan kasus narkoba dan pembunuhan. Kalau kasus pencurian dilihat dulu faktornya. Kalau lantaran lapar dan khilaf maka harus ditolerir. Khilaf maksudnya karena tertarik memiliki dan bukan karena mata pencahariannya. Faktor harga barang juga harus menjadi perhatian.”

Hal yang sama juga diutarakan oleh Aiptu M Ali, SH Bhabinkamtibmas Rempoa yang diwawancarai pada hari Senin tanggal 1 April 2013 pukul 10.30 WIB:

“*Problem solving* yang paling berkesan saya selesaikan adalah kasus pemukulan oleh pengontrak orang Palembang terhadap pemilik kontrakan orang Jawa. Si pemilik kontrakan memanggil pengacara dan beberapa anggota Marinir. Masyarakat nelson saya karena khawatir akan terjadi keributan besar. Alhamdulillah masalah bisa saya selesaikan dan saya juga dibantu oleh Intel Polsek. Sebelumnya saya tawarkan kepada para pihak untuk selesaikan secara hukum atau kekeluargaan. Saya berpendapat kriteria kasus yang bisa diselesaikan adalah kondisi yang masih bisa diperbaiki.”

Berdasarkan keterangan para Bhabinkamtibmas yang menyelesaikan beberapa kasus pidana di atas maka dapat dikelompokkan bahwa kasus-kasus tersebut memang merupakan kasus ringan yang penyelesaiannya ditempuh melalui jalur musyawarah. Meskipun pelaksanaannya sendiri berjalan alot dan apabila petugas terlambat menangani maka dikhawatirkan terjadi benturan yang lebih besar. Hasil wawancara dengan Kompol Alip, SH Kapolsek Ciputat pada hari Jumat tanggal 19 April pukul 09.15 WIB yang mengatakan:

“Sudah ada arahan dari Metro 1 untuk penyelesaian kasus-kasus kecil yang tidak meresahkan guna memperkecil laporan polisi yang masuk. Wassidik Ditreskrim juga menyampaikan bahwa musyawarah bisa ditempuh untuk mengurangi banyaknya laporan yang masuk. Banyak kasus-kasus yang sampai ke pengadilan namun reaksi masyarakat tidak bagus kepada polisi. Parameter yang diberikan kepada para Bhabin adalah kasus kecil yang tidak meresahkan masyarakat. Pegangan hingga saat ini belum ada hanya pengarahan lisan saja. Penyelesaian kasus melalui *problem solving* tidak bisa mendongkrak *crime clearance* karena memang tidak masuk dalam sistem administrasi kita.”

Aiptu Kustam S Bhabinkamtibmas Ciputat yang diwawancarai pada hari Jumat tanggal 19 April 2013 pukul 12.00 WIB mengatakan:

“Target utama penyelesaian kasus adalah tawuran yang terjadi antara pemuda Gang Nangka, Gang Mesjid, dan Gang Haji Betong yang telah berlangsung bertahun-tahun. Tawuran biasanya terjadi antara pukul 02.00 hingga pukul 03.00 WIB dinihari. Kasusnya sudah pernah dilaporkan ke Polsek dan sudah dimediasi di Polsek namun masih terulang lagi. Saya dan tokoh masyarakat serta tokoh pemuda mengumpulkan pemuda Gang Nangka bertempat di Mesjid As-

sa'adah dalam memberikan himbauan untuk tidak terpancing lagi. Selanjutnya ikrar bersama di atas panggung dan hingga saat ini sudah berjalan 4 bulan belum terjadi lagi tawuran. Menurut saya kapasitas Binmas dalam menyelesaikan kasus yakni gesekan antar-keluarga, penganiayaan ringan, dan saling ejek. Sedangkan kasus berat seperti narkoba dan perampokan harus tetap diproses hukum.”

Selain terhadap kasus-kasus ringan yang ditemukan di lapangan, *problem solving* juga diterapkan bagi kasus tawuran yang sudah pernah ditangani oleh Polsek namun dalam kenyataannya di lapangan masih berlanjut juga. Kasus tawuran yang melibatkan pemuda Gang Nangka, Gang Mesjid, dan Gang Haji Betong sudah pernah diproses secara hukum walau akhirnya dimediasi dan didamaikan. Terlihat bahwa dalam mengatasi aksi tawuran seperti ini lebih efektif pemantauan dan himbauan dengan cara terjun ke lapangan yang dilakukan oleh Bhabinkamtibmas ketimbang penyelesaian secara formil di kantor. Seperti halnya dalam penyelesaian sengketa penempatan lahan di Kelurahan Pisangan, seringkali aparat Ketua RT dan Bhabinkamtibmas mendatangi lokasi dan memberikan himbauan dengan cara-cara yang tidak formil memberikan kesan yang baik bagi masyarakat penghuni. Merekapun bersedia keluar dari situ apalagi dibekali dengan uang kerohiman. Masyarakat beranggapan bahwa aparat tidak memihak kepada siapapun dan bersikap netral.

Penyelesaian masalah dengan menggunakan asas *opportunitas* dimungkinkan bagi kasus-kasus pidana yang apabila diselesaikan melalui jalur legalitas akan menimbulkan akibat-akibat yang tidak adil. Seperti contoh dalam kasus tawuran yang melibatkan pemuda Gang Nangka, pemuda Gang Mesjid, dan pemuda Gang Haji Betong. Tidak semua korban melaporkan secara *pro-justitia*. Apabila penanganan hanya sepihak dan yang diproses hukum juga merupakan anggota komunitas dari salah satu pihak saja, maka tidak akan mencerminkan keadilan. Begitupun dalam kasus lain yang merupakan perbuatan kausalitas (sebab akibat) maka yang terbaik bagi mereka adalah penyelesaian secara *opportunitas* atau penyelesaian secara kekeluargaan. Apalagi dalam kasus yang mana

baik pelaku maupun korban merupakan sesama warga satu kelurahan atau satu lingkungan atau masih bertetangga.

3.2.3 Penyelesaian Masalah Secara *Plichtmatigheid*

Penyelesaian masalah secara *plichtmatigheid* merupakan penyelesaian masalah yang didasari atas pengambilan tindakan-tindakan yang dianggap perlu sesuai dengan kewajiban dan tanggung jawabnya demi kepentingan umum. Asas keharusan atau kewajiban ini didasarkan pada suatu syarat, antara lain: (1) tindakan yang dilakukan tidak bertentangan dengan perundang-undangan, (2) tindakan yang dilakukan bertujuan untuk mempertahankan ketertiban, ketenteraman, dan keamanan umum, (3) tindakan yang dilakukan untuk melindungi hak-hak seseorang. Asas kewajiban ini dilakukan karena melekat dalam tugas dan wewenangnya, sehingga dalam penyelenggaraan tugas semata-mata untuk kepentingan umum (Sadjijono, 2008, hlm. 18).

Azas *plichtmatigheid* ini memberikan kekuasaan kepada polisi untuk bertindak menurut inisiatifnya sendiri. Hal ini sangat diperlukan dalam pelaksanaan tugas polisi yang bersifat represif, non-yustisiil, dan preventif. Sedangkan sebagai penyidik sudah ditentukan oleh undang-undang yang dengan jelas telah mengaturnya, sehingga tindakan yang dilakukan oleh polisi tergantung pada reaksi masyarakat setempat (situasi dan kondisi). Untuk dapat menentukan batas-batas kewajiban sekaligus untuk membatasi tindakan-tindakan kepolisian masih dapat diadakan ukuran bahwa tindakan yang didasarkan atas azas *plichtmatigheid* adalah: (1) azas keperluan (*noodzakelijk*) artinya secara obyektif, menurut pendapat umum betul-betul perlu dan tindakan tidak boleh kurang tidak boleh lebih, (2) azas masalah sebagai patokan (*zakelijk*) artinya bahwa tindakan yang diambil dikaitkan dengan masalah yang ditangani, dan tidak berdasarkan pribadi, tidak terikat pada kepentingan perorangan, (3) azas tujuan sebagai ukuran (*doelmatig*) artinya bahwa tindakan yang sesuai atau yang bisa mencapai sasaran, (4) azas keseimbangan (*evenreding*) artinya bahwa tindakan yang dilakukan harus ada keseimbangan antara tindakan polisi dengan berat ringannya kesalahan (Utomo, 2005, hlm. 64-66).

Problem solving dimunculkan dalam menangani kasus-kasus pidana yang masuk ke dalam kategori kasus-kasus ringan, kasus-kasus yang ingin diselesaikan secara kekeluargaan, dan kasus-kasus yang berdampak meluas apabila tidak ditangani dengan segera seperti perkelahian antar orang perorang yang rentan memicu meluasnya pertikaian menjadi antar-kelompok atau antar-kampung. Pada sisi lain terdapat begitu banyaknya laporan yang masuk ke kepolisian dan ditindaklanjuti secara yuridis formil dengan meneruskan perkaranya ke pengadilan negeri melalui Jaksa Penuntut pada kejaksaan negeri. Proses hukum terhadap kasus-kasus ringan ini pada akhirnya memunculkan antipati kepada pihak kepolisian.

Hasil wawancara dengan Aiptu Sugeng Bhabinkamtibmas Kelurahan Pisangan pada hari Kamis tanggal 21 Maret 2013 pukul 14.30 WIB menyampaikan bahwa:

“Kasus yang diselesaikan di lapangan adalah kasus yang berakhir dengan kesepakatan damai dan para pihak tidak bersedia dibawa ke Polsek. Saya sering mendapat telepon dari warga atau ketua RT tentang terjadinya kasus. Segera saya mendatangi lokasi dan melihat bobotnya apakah bisa diselesaikan di tempat atau tidak. Saya juga pernah menyelesaikan kasus perkelahian antara seorang yang berasal dari Pamekasan dengan seorang yang berasal dari Bangkalan. Keduanya sama-sama warga kelurahan saya namun berbeda RT. Pamekasan dan Bangkalan sama-sama berada di Madura dan memang sudah memiliki riwayat permusuhan. Saya dan tokoh masyarakat bergantian mendatangi pihak yang berkelahi untuk memberikan pemahaman agar berdamai. Penyelesaian harus cepat karena ditakutkan berkembang. Pada awalnya salah satu pihak ngotot untuk diproses secara hukum, namun setelah mendapatkan banyak masukan akhirnya bersedia tidak melanjutkan perkaranya. Setelah kedua pihak sepakat damai, kami mempertemukan keduanya dan mereka saling berpelukan. Pelakupun meminta maaf kepada korban. Alhamdulillah perkelahian tidak berkembang menjadi antar-kelompok”.

Penelitian terhadap dokumen *problem solving* yang dilaporkan kepada Kapolrestro Jakarta Selatan melalui Kasat Binmas menunjukkan bahwa contoh-contoh kasus atau persoalan yang diselesaikan dalam periode Desember 2012 hingga Maret 2013 diantaranya adalah penganiayaan ringan di RT/RW 03/09 Kelurahan Jombang, kesalahpahaman atau keributan di Jln. Suka Bhakti I RT/RW 02/06

Kelurahan Serua Indah, pemalakan terhadap pedagang sayur di Jln. Arya Putra Ciputat, perusakan kaca jendela di RT/RW 03/10 Kelurahan Rempoa, pemukulan di Jln. KH Dewantoro Ciputat, penganiayaan dan pengrusakan di Alfamart Bintaro Sektor 2, serempetan antara 2 pengendara sepeda motor yang berujung cekcok mulut di Jln. Tarumanegara Kelurahan Pisangan, kesalahpahaman antara petugas parkir dengan tamu di Ruko Grand Prima Kelurahan Sawah, kelalaian kerja pengecoran ruko yang mengakibatkan rumah warga rusak akibat terpaan cor-coran di Kampung Baru RT/RW 04/06, dan sengketa akibat pembakaran asap sampah yang masuk ke rumah orang di Kampung Baru RT/RW 03/06 Kelurahan Cirendeu.

Penyelesaian masalah secara *plichmatigheid* ini harus memenuhi beberapa pertimbangan yang patut dan masuk akal guna membatasi tindakan-tindakan kepolisian agar tidak sewenang-wenang. Seperti contoh dalam penyelesaian kasus perkelahian antara 2 warga yang berbeda etnis yakni antara etnis Bangkalan dan etnis Pamekasan di kelurahan Pisangan. Azas keperluan terpenuhi yang mana penganiayaan potensial memicu konflik antar-etnis Bangkalan dengan Pamekasan yang memang memiliki riwayat dendam. Sehingga mau tidak mau penanganan harus sesegera mungkin dilakukan. Azas masalah, azas tujuan, dan azas keseimbangan juga terakomodir. Azas masalah beranjak dari persoalan yang bukan untuk kepentingan pribadi namun berguna untuk kepentingan warga komunitas dari kedua etnis secara keseluruhan. Azas tujuan berguna untuk mencegah atau memperkecil kerugian apabila konflik telah berkembang dalam skala yang lebih luas. Sedangkan azas keseimbangan terpenuhi melalui tindakan polisi dalam hal ini petugas Bhabinkamtibmas yang segera mempertemukan para tokoh masyarakat dari kedua komunitas, perangkat RT, dan korban serta pelaku dalam menemukan kesepakatan bersama dalam penyelesaian masalah.

3.3 Penyelesaian Masalah Yang Bercorak Restoratif

Keadilan restoratif merupakan mekanisme pencarian keadilan yang dikembalikan kepada kehendak korbannya. Ide utama dari pendekatan ini adalah keadilan bagi semua pihak dalam penyelesaian perkara pidana. Keseimbangan dalam keadilan ini diwujudkan dengan upaya perbaikan melalui sejumlah ganti rugi atau kompensasi lain dalam upaya penyembuhan atau perbaikan atas kerugian yang ditimbulkan oleh tindak pidana yang dilakukan.

Hasil wawancara dengan Aiptu Kustam S Bhabinkamtibmas Ciputat pada hari Jumat tanggal 19 April 2013 pukul 12.00 WIB yang menerangkan:

“Pemberitahuan secara lisan oleh Pimpinan terkait penerapan keadilan restoratif sudah pernah didengar. Melalui polmas dan *problem solving* dan kemitraan dalam menemukan permasalahan yang bobotnya ringan dan bisa diselesaikan di balai warga atau di BKPM. Dalam penyelesaian kasus pemukulan oleh supir angkot bernama Jhoni terhadap pejalan kaki bernama Suherman tidak ada permintaan ganti rugi karena lukanya tidak membekas. Korban juga hanya satu kali dipukul. Mereka bersalam-salaman. Dalam kasus pemalakan di Pasar Ciputat, korban Budiyono yang merupakan pedagang sayur tidak meminta uangnya dikembalikan. Korban meminta pelaku bernama Boy alias Fery jangan lagi datang ke Pasar Ciputat. Permintaan dipenuhi dan Boy tidak pernah lagi datang ke pasar tersebut.”

Hasil penelitian dokumen *problem solving* didapati beberapa penyelesaian kasus yang bercorak keadilan restoratif. Kasus penganiayaan ringan antara Ibu Mike dan Ibu Lina di RT/RW 03/09 Kelurahan Jombang berakhir dengan membuat pernyataan dan tidak saling menuntut. Kasus pengrusakan kaca jendela rumah Ibu Gering di RT/RW 3/10 Kelurahan Rempoa yang dilakukan oleh anaknya bernama Suryadi, berakhir dengan musyawarah dan pelaku mengganti kaca yang pecah. Kasus penganiayaan terhadap Nono Suhartono dan pengrusakan kotak amal di Alfamart Bintaro Sektor 2 yang dilakukan oleh Ahmad Sarifudin dan Ilham, berakhir dengan membuat pernyataan tidak mengulangi lagi dan bersedia mengganti biaya pengobatan korban dan mengganti biaya kerusakan kotak amal. Kelalaian kerja pengecoran ruko di Kampung Baru RT/RW 04/06 Kelurahan Cirendeui yang mengakibatkan genteng rumah Bapak Rahmat pecah, berakhir dengan pemberian ganti kerugian sebesar Rp1.000.000,- oleh mandor bangunan bernama Suryadi.

Aiptu Abdul Hamid Bhabinkamtibmas Jombang yang diwawancarai pada hari Rabu tanggal 27 Maret 2013 pukul 10.30 WIB mengatakan:

“Diskresi dan pendekatan keadilan restoratif bisa diberikan bagi kasus-kasus penganiayaan sebagaimana pasal 351 ayat (1) dan pasal 352. Saya pernah menangani kasus seperti ini dan korban meminta biaya pengobatan sebesar Rp50.000,- (lima puluh ribu rupiah). Korban menerima dan pelaku menyadari serta ketua RT ikut membuat pernyataan yang juga disaksikan oleh tokoh masyarakat.”

Keadilan restoratif umumnya digunakan untuk menggambarkan suatu mekanisme informal dan non-adyudikatif dalam menangani konflik atau permasalahan kejahatan dimana korban, pelaku dan masyarakat memegang peranan penting dalam setiap pengambilan keputusan. Keadilan restoratif bukan suatu yang asing dan baru, karena ia telah dikenal dalam hukum tradisional yang hidup dalam masyarakat.

Kompol Sugiyono Pamen Satbinmas Polrestro Jakarta Selatan saat diwawancarai pada hari Selasa tanggal 19 Maret 2013 pukul 12.00 WIB mengatakan:

“Penyelesaian dengan cara-cara mirip pendekatan keadilan restoratif sudah pernah saya lakukan saat menjabat Babinkamtibmas Pegangsaan Kelapa Gading. Kasus-kasus ringan seperti KDRT (kekerasan dalam rumah tangga) cukup diselesaikan di FKPM (forum komunikasi polisi masyarakat) atau di kelurahan. Penyelesaian melibatkan kedua pihak bertikai, Ketua RT, FKPM, dan tokoh masyarakat. Para pihak menyadari kekeliruannya dan membuat pernyataan tidak akan mengulangi lagi. Setelah selesai kembalikan kepada Ketua RT untuk membinanya”.

Aiptu Kustam S Bhabinkamtibmas Ciputat yang diwawancarai pada hari Jumat tanggal 19 April 2013 pukul 12.00 WIB mengatakan:

“Dalam penyelesaian kasus saya selalu melibatkan pihak lain yang mampu untuk meredam situasi. Dalam kasus penganiayaan oleh supir angkot bernama Jhony terhadap pejalan kaki bernama Suherman, saya libatkan Babinsa Pelda Rahmat dan tokoh masyarakat Bapak Zaenudin yang juga guru SMP PGRI Ciputat. Dalam kasus pemalakan terhadap pedagang sayur di Pasar Ciputat, saya juga melibatkan keamanan pasar dalam penyelesaian masalahnya. Keamanan pasar saya libatkan karena merekalah yang sehari-hari membantu keamanan para pedagang di pasar.”

Penyelesaian masalah dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif memang sudah pernah disampaikan secara lisan kepada para Bhabinkamtibmas, namun hingga saat ini belum ada petunjuk teknis atau petunjuk administrasinya.

Standar Operasional Prosedur tentang pelaksanaan tugas Bhabinkamtibmas di desa/kelurahan hanya memuat tentang pembuatan Laporan Informasi, Surat Kesepakatan Bersama, Laporan Hasil Pemecahan Masalah, dan Rekapitulasi Laporan Kegiatan Bhabinkamtibmas.

Kompol Alip, SH Kapolsek Ciputat yang diwawancarai pada hari Jumat tanggal 19 April 2013 pukul 09.15 WIB mengatakan:

“Petunjuk lisan dari Metro 1 dan Wassidik Ditreskrim tentang keadilan restoratif sudah pernah disampaikan, namun jukrahnya atau juknisnya hingga saat ini belum ada. Keadilan restoratif penting diterapkan untuk menghindari citra yang jelek dari masyarakat. Panduan batasan kasus yang diberikan yang boleh diselesaikan adalah kasus kecil yang tidak meresahkan masyarakat. Banyak kasus-kasus yang sampai ke pengadilan malah menimbulkan reaksi tidak bagus kepada polisi. Kami mengharapkan konsep keadilan restoratif ini perlu dibakukan secara hukum dan diteruskan ke wilayah.”

Terkait dengan fungsi polisi selaku penegak hukum dan pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, serta sebagai pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat, terdapat pandangan yang berbeda tentang penerapan keadilan restoratif ini. Selaku subsistem dalam sistem peradilan pidana, tentu saja kasus harus diselesaikan mengacu kepada hukum acara yang berlaku meliputi penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan persidangan. Penghentian penyidikan hanya dapat dilakukan apabila terpenuhi kriteria-kriteria yakni bukan merupakan tindak pidana, kasus sudah daluarsa, dan tersangka meninggal dunia. Akan tetapi dalam kaitannya dengan fungsi polisi selaku pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, Polri bisa saja melakukan pendekatan keadilan restoratif.

Hasil wawancara dengan Dr. Zulkarnein Koto, SH, MHum Dosen STIK-PTIK pada hari Rabu tanggal 17 April 2013 pukul 12.15 WIB yang menerangkan:

“Implementasi pendekatan keadilan restoratif dalam penyelesaian perkara pidana dimungkinkan dalam tahap pra-adyudikasi yakni sebelum penerimaan Laporan Polisi atau bisa juga setelah penerimaan Laporan Polisi namun belum masuk ke Penyidikan yang ditandai dengan pengiriman SPDP ke Kejaksaan. Pendapat lain mengatakan pendekatan keadilan restoratif bisa diterapkan sebelum memasuki adyudikasi. Yang menjadi ujung tombak adalah Bhabinkamtibmas. Tetapi kerangkanya harus jelas yakni dalam rangka pemeliharaan kamtibmas, bukan penegakan hukum. Konsep keadilan restoratif diterapkan dalam kerangka harkamtibmas maka tidak ada masalah sebagaimana perumusan dalam pasal 13 huruf (a) UU Kepolisian. Menjadi masalah mana kala diterapkan

dalam konteks penegakan hukum. Konsepsi yang dianut tidak terbatas pada hukum positif dalam perundang-undangan nasional. Ada juga hukum tidak tertulis yang menyatakan bahwa memberikan kedamaian di tengah-tengah masyarakat merupakan penyelesaian terbaik bagi para pihak atau nilai-nilai prinsip mewujudkan perdamaian yang terbaik bagi para pihak. Keinginan menghormati hukum tetap ada, tapi yang terpenting adalah kedamaian bagi para pihak. Sebagaimana pepatah Batak Mandailing yang berbunyi *uli hata na tigor ulian hata na damai* yang berarti lebih indah kedamaian dibanding ketentuan hukum. Lagi pula tidak mungkin polisi bisa menyidik semua kasus dan tidak mungkin juga semua kasus berakhir di pengadilan. Penegakan hukum modern lebih menekankan kepada bentuk penyelesaian terbaik. Asas *ultimum remedium* yakni upaya terakhir harus diterapkan dalam penegakan hukum pidana. Yang dikedepankan adalah penerapan sanksi lain atau *alternative dispute resolution*. Konsep keadilan terbagi ke dalam keadilan retributif dan keadilan restoratif. Agar tidak liar dan tidak menimbulkan diskriminasi hukum, maka penerapan keadilan restoratif ini harus dilembagakan dan diatur paling tidak dalam bentuk Peraturan Kapolri atau Perkap.”

Berdasarkan pengumpulan data di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penyelesaian masalah yang bercorak restoratif memenuhi unsur-unsur yakni melibatkan semua pihak, mengembalikan kerusakan sosial, menghilangkan stigmatisasi, dan adanya pengakuan bersalah serta permintaan maaf. Pihak-pihak yang dilibatkan diantaranya korban, pelaku, tokoh masyarakat, Babinsa Koramil, Ketua RT, FKPM (forum komunikasi polisi masyarakat), keamanan pasar, dan tokoh pemuda. Pengembalian kerusakan sosial ditandai dengan tidak bolehnya pelaku pemalakan bernama Boy alias Fery mendatangi pasar Ciputat, penggantian biaya kerusakan dan pengobatan dalam kasus kekerasan di Alfamart Bintaro Sektor 2 yang dilakukan oleh Ahmad Sarifudin dan Ilham, dan penggantian kaca yang dipecahkan oleh pelaku bernama Suryadi. Menghilangkan proses stigmatisasi ditandai dengan permufakatan melalui musyawarah yang terjadi diantara para pihak yang disaksikan oleh Bhabinkamtibmas dan perangkat RT serta tokoh masyarakat. Proses ini akan diketahui oleh warga lainnya sebagai permasalahan yang telah diselesaikan melalui kesepakatan dan perdamaian. Kesepakatan dan perdamaian ini terwujud melalui pengakuan bersalah dan permintaan maaf oleh pelaku yang diterima dengan tulus oleh korban.

Mengacu kepada praktik restoratif atau program keadilan restoratif maka mekanisme yang ditempuh di atas adalah Mediasi Korban-Pelaku atau

Rekonsiliasi Korban-Pelaku. Korban kejahatan diberi kesempatan tatap muka dengan pelaku kejahatan dalam suasana yang aman dan dipersiapkan. Petugas Bhabinkamtibmas tidak dengan sekonyong-konyong mempertemukan korban dan pelaku, melainkan setelah dipersiapkan dalam suasana yang aman. Seandainya jarak waktu antara peristiwa dengan pertemuan sangat dekat, itu dikarenakan dalam situasi yang mendesak seperti halnya penganiayaan yang dilakukan oleh supir angkutan kota bernama Jhony terhadap pejalan kaki bernama Suherman. Kedua-duanya memang bukan warga di situ dan akan sulit mempertemukan mereka kembali pada suatu saat. Selanjutnya kejahatan yang terjadipun dibicarakan di mana pelaku didorong agar memikirkan dampak kejahatan yang diperbuatnya dan mau bertanggung jawab dengan melakukan pemulihan. Pelaku menyesali perbuatannya, bersedia meminta maaf, dan mau mengganti kerugian sebagai mana yang diderita oleh korban.

3.4 Corak Masyarakat dan Pemolisian

Pemolisian merupakan segala usaha atau upaya yang dilakukan oleh kepolisian baik pada tingkat manajemen atau operasional baik dengan atau tanpa upaya paksa dalam mewujudkan dan memelihara keteraturan sosial. Seperti yang telah disebutkan terdahulu bahwa model pemolisian terbagi ke dalam model pemolisian konvensional atau kuno dan model pemolisian kekinian atau kontemporer. Model pemolisian kekinian adalah model pemolisian yang lebih mengutamakan pencegahan (preventif), pemecahan masalah, kemitraan, dan yang berorientasi kualitas. Melalui Surat Keputusan Kapolri Nomor Polisi: SKEP/737/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Perpolisian Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri, Polri sudah mulai mengaplikasikan konsep Pemolisian Komunitas yang menekankan kepada komponen kemitraan masyarakat dan komponen pemecahan masalah.

Yang menjadi sasaran dalam Polmas adalah warga masyarakat atau komunitas yang berada di dalam suatu wilayah kecil yang jelas batas-batasnya (*geographic-community*) dan bisa juga meliputi sekelompok orang yang hidup

dalam suatu wilayah yang lebih luas seperti kecamatan bahkan kabupaten/kota, sepanjang mereka memiliki kesamaan kepentingan. Sebagai contoh kelompok berdasar etnis/suku, kelompok berdasar agama, kelompok berdasar profesi, hobby, dan sebagainya. Kelompok ini dikenal dengan nama komunitas berdasar kepentingan (*community of interest*). Pengertian dari masyarakat adalah sejumlah orang dalam kelompok tertentu yang membentuk perikehidupan berbudaya atau rakyat. Corak masyarakat sendiri terbagi menjadi masyarakat desa, masyarakat kota, dan masyarakat tradisional. Masyarakat desa adalah kelompok orang-orang yang menghuni wilayah desa atau penduduk yang mempunyai mata pencaharian terutama sebagai petani dan nelayan. Masyarakat kota merupakan penduduk yang menghuni wilayah kota dan bukan sebagai petani atau nelayan. Sedangkan masyarakat tradisional adalah masyarakat yang lebih banyak dikuasai oleh adat istiadat lama.

Model pemolisian terhadap kedua tipe lingkungan tersebut tentunya tidak bisa disamakan tergantung kepada situasi keamanan dan ketertiban di lingkungan tersebut, kesiapan petugas kepolisian, dan kesiapan masyarakat itu sendiri dalam bermitra dan menyelesaikan masalah. Kompleksitas permasalahan sosial yang dihadapi masyarakat perkotaan lebih ruwet dibanding masyarakat pedesaan. Di dalam masyarakat pedesaan, peran perangkat desa atau RT/RW, tokoh pemuda, tokoh agama, dan tokoh masyarakat lebih menyentuh ketimbang di daerah perkotaan. Kehadiran polisi di daerah perkotaan juga lebih cepat ketimbang kehadiran polisi di desa. Kondisi-kondisi ini tentunya mempengaruhi interaksi antara polisi dengan masyarakat yang dilindungi dan diayominya.

3.4.1 Pemolisian dalam Masyarakat Patembayan

Pemolisian komunitas (*community policing*) dapat dilihat sebagai ujung tombak polisi (Polri), karena secara langsung petugas kepolisian berhubungan dengan warga komunitas atau warga kelurahan setempat atau dengan kelompok-kelompok sosial setempat dan dengan umum (*public*) dimana dia bertugas. Dalam tugas pemolisian komunitas dia membangun hubungan baik dan kemitraan yang tulus dan saling menguntungkan dalam menciptakan rasa aman warga dan suasana keamanan lingkungan hidup setempat, melalui berbagai kegiatan interaksi sosial dengan warga yang

dilakukan secara berkala dan tetap serta berbagai intervensi sosial dalam kehidupan komuniti setempat (Suparlan, 2008, hlm. 108).

Pelaksanaan tugas dan peran Bhabinkamtibmas di Polsek Ciputat diwarnai dengan hubungan baik dan kemitraan yang tulus dalam menumbuhkan kepercayaan dan memudahkan penyelesaian masalah. Hubungan yang baik dengan kelompok-kelompok sosial seperti Forum Betawi Rempug (FBR) dan PP (Pemuda Pancasila) di kelurahan Jombang memberikan kontribusi dalam mencegah terjadinya pertikaian diantara kader kedua organisasi sebagai imbas aksi pertikaian diantara keduanya yang terjadi di Pondok Aren. Interaksi sosial dengan warga tidak terbatas hanya dalam konteks gangguan keamanan dan ketertiban saja, tetapi juga dalam situasi lain seperti hajatan warga. Bhabinkamtibmas juga dimintai bantuan selaku panitia dalam hajatan tersebut. Intervensi sosial dilakukan dalam menengahi konflik yang terjadi diantara para pemuda Gang Nangka, Gang Mesjid, dan Gang Haji Betong dengan mendorong para pemuda melakukan ikrar untuk tidak terlibat lagi dalam tawuran. Ikrar dilakukan di depan masjid lingkungan masing-masing.

Dalam kepustakaan sosiologi dan ilmu-ilmu sosial, kota dikenal sebagai masyarakat (*society*) dan desa sebagai komuniti (*community*). Seorang tokoh klasik dalam sosiologi yaitu Ferdinand Tomies, misalnya membuat tipologi yang membedakan kota dari desa. Kehidupan kota digolongkan sebagai patembayan (*gessellscahf*) dimana orang tidak saling kenal mengenal atau masa bodoh dengan sesamanya. Louis Wirth seorang tokoh klasik sosiologi perkotaan dari mazhab Chicago melihat kehidupan kota sebagai berdasarkan pada uang, rasional, individualisme, transien, anomali, yang berbeda atau bertentangan dengan kehidupan desa. Penelitian dari para ahli antropologi dan sosiologi setelah Perang Dunia ke-2 menunjukkan bahwa apa yang dikemukakan oleh tokoh-tokoh klasik tersebut di atas tidak sepenuhnya benar. Karena kehidupan perkotaan sebenarnya jauh lebih kompleks daripada tipologi-tipologi tersebut. Karena kehidupan perkotaan juga ditandai oleh adanya komuniti-komuniti yang terdiri atas orang-orang yang seasal atau yang tergolong kelas sosial

yang sama, komuniti-komuniti karena hubungan-hubungan ketetanggaan, adanya pertemanan dan persahabatan, kelompok-kelompok kerabat, dan berbagai bentuk perkumpulan atau asosiasi yang didasarkan pada hubungan-hubungan pribadi dan sosial (Suparlan, 2008, hlm. 114).

Struktur masyarakat di wilayah Ciputat memang kompleks yang ditandai dengan kehidupan-kehidupan kelompok berdasarkan hubungan ketetanggaan, pertemanan dan persahabatan, kelompok kerabat, dan asosiasi lainnya. Komuniti-komuniti yang beragam ini rentan memunculkan terjadinya konflik horizontal dikarenakan persaingan dan gesekan lainnya. Beberapa konflik yang potensial melebar berhasil ditengahi oleh Bhabinkamtibmas. Konflik di kelurahan Pisangan antara individu etnis Bangkalan dengan individu etnis Pamekasan berhasil ditengahi oleh Bhabinkamtibmas hingga tidak melebar menjadi pertikaian antarkelompok yang memang sebelumnya telah memiliki riwayat permusuhan. Demikian juga pertikaian antara pengontrak rumah dengan pemilik rumah kontrakan yang terjadi di kelurahan Rempoa berhasil ditengahi oleh Bhabinkamtibmas. Situasi berhasil ditengahi meskipun pemilik kontrakan telah memanggil beberapa teman atau koleganya yang merupakan anggota Marinir. Keselamatan anak istri si penganiaya (pengontrak rumah) yang telah melarikan diri juga menjadi taruhan apabila persoalan tidak dituntaskan. Penyelesaian masalah dengan melibatkan kelompoknya menjadi kecenderungan bagi warga perkotaan.

Pemolisian komuniti di daerah perkotaan, atau di wilayah administrasi kota, akan harus disesuaikan dengan jenjang kota tersebut dalam struktur administrasi pemerintahan dan sesuai dengan patokan yang diberlakukan oleh Depdagri, serta sesuai dengan corak dari kondisi keteraturan sosial dan potensi kejahatan yang ada dalam wilayah-wilayah kota yang bersangkutan. Yaitu, wilayah-wilayah kota yang diidentifikasi sebagai kelurahan kota. Jadi tidak seluruh wilayah sebuah kota harus ada Pospolnya (Suparlan, 2008, hlm. 124).

Polsek Ciputat membawahi 2 wilayah administrasi kecamatan yakni kecamatan Ciputat dan kecamatan Ciputat Timur. Jumlah kelurahan

secara keseluruhan adalah 13 kelurahan yang tiap-tiap kelurahan memiliki 1 petugas Bhabinkamtibmas. Sedangkan Pospol atau Polsubsektor terdapat sejumlah 6 unit yang berada di kelurahan Jombang (Polsubsektor Jombang), kelurahan Pondok Ranji (Polsubsektor Pondok Ranji), kelurahan Rengas (Polsubsektor Bintaro), kelurahan Cireundeu (Polsubsektor Cireundeu), kelurahan Cipayung (Polsubsektor Cinere), dan kelurahan Serua (Polsubsektor Serua). Berdasarkan kriteria yang dikatakan oleh Suparlan tersebut, bahwa model pemolisian ini sudah terpenuhi secara struktural. Secara fungsional, Polsubsektor ini juga melayani kelurahan-kelurahan lainnya yang belum memiliki Polsubsektor. Pembagian wilayah perbantuan layanan telah ditetapkan oleh Polsek Ciputat.

3.4.2 Pemolisian Dalam Masyarakat Paguyuban

Kehidupan di desa digolongkan sebagai kehidupan paguyuban (*gemeinschaft*) dimana orang saling kenal mengenal dan guyub. Di masa lampau daerah pedesaan dihuni oleh kelompok-kelompok sukubangsa secara homogen. Pada masa sekarang, hampir seluruh daerah pedesaan di Indonesia tidak hanya dihuni oleh kelompok sukubangsa asli setempat tetapi juga oleh anggota-anggota sukubangsa dari luar. Mereka ini datang dan bermigrasi ke daerah pedesaan melalui program transmigrasi atau melalui proses-proses transmigrasi spontan, atau datang dan menetap secara perorangan atau secara kelompok yang datang karena pekerjaan atau kegiatan ekonominya (Suparlan, 2008, hlm. 113).

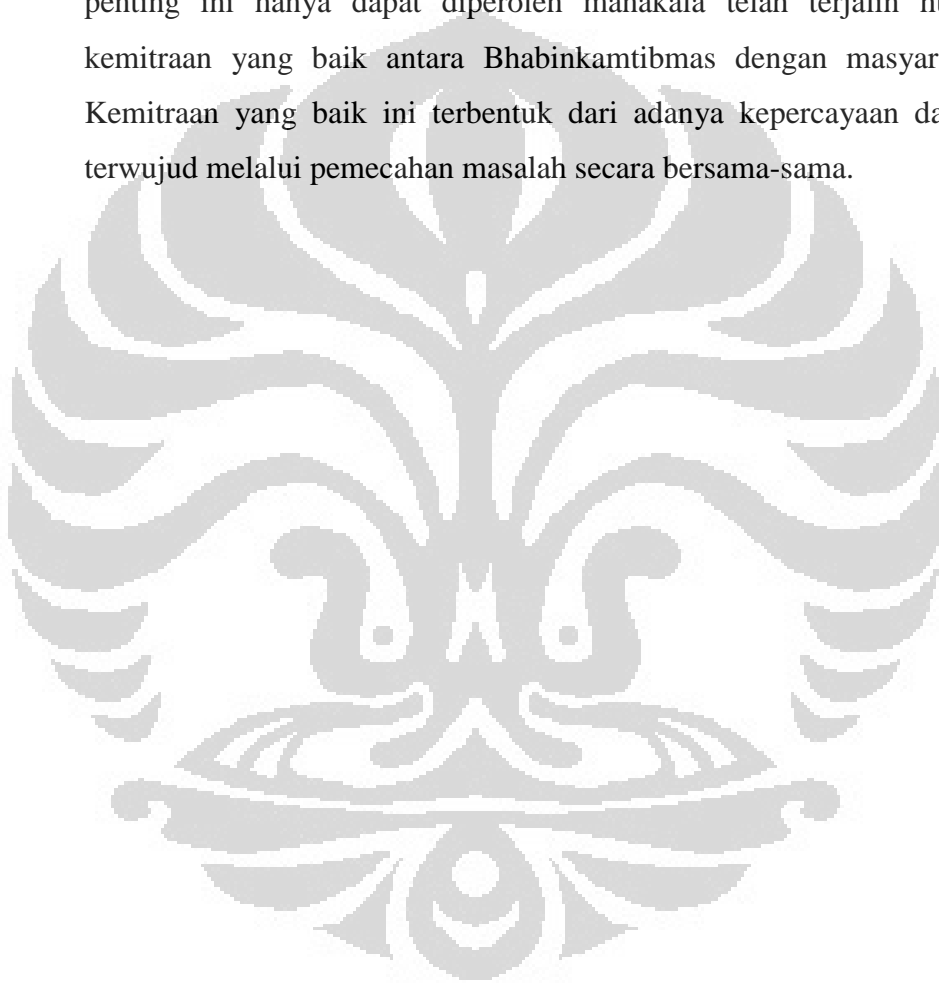
Baik di kota maupun di desa, persoalan yang kerap muncul adalah konflik di antara sesama warga yang potensial berkembang menjadi pertikaian antar-kelompok atau antargolongan. Wilayah Polsek Ciputat yang merupakan wilayah administrasi dari kecamatan Ciputat dan kecamatan Ciputat Timur terdiri dari wilayah-wilayah administrasi kelurahan. Corak dari kelurahan-kelurahan tersebut terbagi kedalam kelompok patembayan dan kelompok paguyuban. Daerah Ciputat merupakan penyangga kota Jakarta yang kehidupan dan kebudayaan warganya juga dipengaruhi oleh perkembangan dan dinamisasi di kota

Jakarta. Warga Ciputat terbagi ke dalam kelompok warga yang memang bekerja di Ciputat dan kelompok warga yang hanya bertempat tinggal di Ciputat namun bekerja di Jakarta. Perkembangan organisasi massa di Jakarta juga berimbas ke daerah sekitarnya. Aksi-aksi massa yang menjurus tindakan anarkis dominan dipengaruhi oleh pergerakan dan aktifitas dari organisasi-organisasi massa. Perkembangan kejahatan di Jakarta berkaitan dengan atau mempengaruhi daerah di sekelilingnya. Sehingga mau tidak mau pemolisian juga harus menyesuaikan dengan perkembangan yang terjadi di Jakarta. Sehingga walaupun Ciputat merupakan wilayah administrasi Propinsi Banten, namun kepolisiannya berada di bawah kendali Kepolisian Daerah Metropolitan Jakarta Raya seperti halnya daerah Tangerang, Bekasi, dan Depok.

Kebijakan pembuatan program pemolisian komuniti di daerah pedesaan atau di desa akan berbeda dari yang diterapkan di kota. Karena corak dari kehidupan desa yang relatif homogen dan guyub, dengan macam dan tingkat kejahatan yang terbatas pada pencurian dan perampokan maka sebaiknya tidak perlu dibentuk Pospol tetapi cukup dengan mengaktifkan dan mengefektifkan sistem ronda atau siskamling yang memang sudah berlaku dalam kehidupan desa pada umumnya. Pengendalian dan monitoring atas kegiatan ronda dan siskamling dilakukan oleh petugas Binamitra atau Binmas yang ada dalam administrasi Polsek dari kecamatan setempat (Suparlan, 2008, hlm. 124).

Mengacu kepada penempatan Pospol (Polsubsektor) di wilayah hukum Polsek Ciputat sudah sesuai dengan konsep pemolisian sebagaimana yang disampaikan oleh Suparlan seperti tersebut di atas. Dari sejumlah 13 kelurahan yang berada di wilayah hukum Polsek Ciputat, hanya terdapat 6 unit Polsubsektor yang dalam pelaksanaannya juga membantu pelayanan kepolisian di kelurahan lain yang menjadi tanggung jawabnya. Misalnya pelayanan yang diberikan oleh Polsubsektor Jombang tidak hanya bagi warga kelurahan Jombang, namun juga bagi warga kelurahan Sawah Baru. Sebagai penggantinya yakni para Bhabinkamtibmas Polsek harus aktif melaksanakan tugas pokok dan

perannya di wilayah binaan masing-masing. Sambang desa dan pertemuan-pertemuan informal sangat bermanfaat dalam menggali persoalan-persoalan yang tengah dihadapi oleh masyarakat setempat. Informasi dari para Bhabinkamtibmas juga dapat menjadi panduan atau pedoman bagi Unit Patroli Polsek untuk penentuan rute patroli, panduan bagi Unit Intel dalam pengumpulan bahan keterangan, dan panduan bagi Unit Reserse Kriminal dalam pelaksanaan kring serse. Informasi-informasi penting ini hanya dapat diperoleh manakala telah terjalin hubungan kemitraan yang baik antara Bhabinkamtibmas dengan masyarakatnya. Kemitraan yang baik ini terbentuk dari adanya kepercayaan dan dapat terwujud melalui pemecahan masalah secara bersama-sama.



BAB IV

KEADILAN RESTORATIF DALAM APLIKASINYA

4.1 Corak Keadilan Restoratif

Pelbagai definisi keadilan restoratif dapat diklasifikasikan ke dalam kelompok yang sempit dan yang luas. Definisi-definisi yang sempit mengutamakan makna pertemuan antarpihak berkepentingan dalam kejahatan dan periode sesudahnya. Sedangkan definisi-definisi yang luas mengutamakan nilai-nilai keadilan restoratif. Kemudian lahir definisi-definisi yang menggabungkan keduanya, dan salah satu diantaranya dirumuskan Van Ness dari Kanada sebagai berikut: “Keadilan restoratif adalah teori keadilan yang mengutamakan pemulihan kerugian akibat perilaku jahat, dimana pemulihannya tuntas melalui proses yang inklusif dan kooperatif.” (Wahid, 2009, hlm. 5). Dilihat dari aspek penyelesaian pelbagai konflik, unsur penting keadilan restoratif adalah lebih mengutamakan rekonsiliasi dari pada pembalasan (Robert I. Rotberg and Dennis Thomson, 2000 dalam Wahid, 2009, hlm. 3).

Penyelesaian masalah yang dilakukan oleh para Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat berangkat dari pertemuan antarpihak yang berkepentingan. Pertemuan tidak akan dilaksanakan apabila para pihak masih bersikeras mengedepankan ego dan kebenarannya masing-masing. Pertemuan merupakan realisasi dari adanya keinginan para pihak untuk menyelesaikan persoalan secara kekeluargaan. Proses pertemuan yang terealisasi merupakan pertemuan yang inklusif dan kooperatif yang mana sangat dibutuhkan adanya kerja sama dari para pihak termasuk penengah atau mediator. Harapan yang akan dipenuhi adalah adanya pemulihan kerugian akibat perilaku jahat tersebut. Kerugian dalam bentuk luka diganti melalui biaya pengobatan, kerugian barang rusak diganti dengan sejumlah uang atau diperbaiki kembali keadaannya seperti dalam kasus pemecahan kaca jendela rumah yang terjadi di kelurahan Rempoa, dan bentuk pemulihan lainnya misalnya keinginan korban pemalakan di Pasar Ciputat yang mengharapkan pelaku jangan lagi datang ke lokasi tempatnya berjualan. Penyelesaian konflik-konflik tersebut

lebih mengutamakan rekonsiliasi atau pengembalian keadaan seperti semula dari pada pembalasan seperti yang terjadi dalam prosse hukum pidana.

Bicara tentang kerugian korban yang harus dibayar pelaku kejahatan, keadilan restoratif sudah mengenalnya sejak 40 abad lalu. Dalam *Code of Hammurabi* yang diperkirakan ditulis sekitar tahun 2000 SM di Sumeria misalnya, ditemukan kewajiban membayar ganti rugi kepada korban kejahatan kekerasan. Pembayaran ganti rugi sebagai sanksi atas kejahatan harta benda ditemukan pula dalam *Code of Hammurabi* yang diperkirakan ditulis tahun 1700 SM di Babylon. Berikutnya, hukum Romawi mewajibkan pencuri membayar dua kali nilai obyeknya. Agama-agama dari Timur Tengah dan kemudian berkembang di muka bumi melalui Al-Qur'an, Injil dan Taurat ternyata menerapkan keadilan restoratif. Islam misalnya mengenal *ishlah*, yang tujuannya seperti dalam keadilan restoratif. Melalui mediasi, pihak-pihak yang berkepentingan dipertemukan untuk rukun kembali. Para pemeluk Kristiani, mengenal kisah Zakeus, penarik pajak yang curang dan kemudian bertaubat di hadapan Yesus, mau mengembalikan hasil kejahatannya senilai 4 kali lipat kepada semua korban. Menurut Yudaisme, *Pentateuch* (lima buku pertama Taurat) ditulis Musa melalui proses wahyu dengan merinci ganti rugi untuk kejahatan terhadap benda. Demikian juga, Hinduisme, Buddhisme dan Konfusianisme serta pelbagai kepercayaan mengenal asas keadilan restoratif (Wahid, 2009, hlm. 7-9).

Pengetahuan ini mutlak diketahui oleh para Bhabinkamtibmas agar dapat mengaplikasikan keadilan restoratif dalam kerangka Pembinaan Kamtibmas. Paradigma polisi yang menekankan kepada penegakan hukum atau *crime hunter*, bisa digantikan menjadi pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat berdasarkan atas pemahaman pendekatan keadilan restoratif melalui sisi agama. Akan tetapi dengan catatan kasus yang diselesaikan bukanlah kasus yang menjadi isu publik dan mengancam keselamatan masyarakat secara luas. Beberapa Bhabinkamtibmas yang diwawancarai mengatakan bahwa salah satu filosofi yang digunakan dalam Pembinaan Kamtibmas adalah agama dan ketaatan beribadah. Masyarakat kita merupakan masyarakat majemuk yang terdiri dari bermacam suku, agama, dan kebudayaan yang menjadikannya sebagai suatu keragaman yang apabila tidak dikelola dengan baik maka akan rentan menimbulkan konflik.

Sentuhan pembinaan melalui kegiatan agama terbukti efektif dalam menyampaikan pesan-pesan keamanan dan ketertiban masyarakat. Karena pada dasarnya ajaran kebenaran dari tiap-tiap agama itu adalah sama yakni mengajarkan juga keadilan restoratif dan kedamaian.

Dalam perkembangan selanjutnya, pertumbuhan dan penyebaran keadilan restoratif mendapat dukungan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Dalam Kongres Lima Tahunannya yang ke-5 (Jenewa, 1975), PBB mulai menaruh perhatian terhadap ganti rugi bagi korban kejahatan, sebagai alternatif bagi peradilan pidana retributif. Satu dekade berikutnya, Badan Dunia ini melangkah lebih jauh lagi dan secara kongkrit melindungi dan menegakkan hak-hak para korban melalui beberapa instrumen internasional dan ketentuan implementasinya. Puncaknya terjadi dalam Kongres PBB Lima Tahunan ke-11 (Bangkok, 2005), dimana secara eksplisit, keadilan restoratif untuk pertama kali disebut dalam salah satu topiknya: “Meningkatkan Reformasi Peradilan Pidana, Termasuk Keadilan Restoratif”. (Wahid, 2009, hlm. 12-13). Pembahasan tentang keadilan restoratif di Indonesia juga sudah banyak dilakukan. Mabes Polri sendiri melalui Bareskrim sudah beberapa kali memberikan instruksi mengenai penerapan keadilan restoratif yang pada akhirnya ditangguhkan kembali karena belum ada payung hukum yang mengaturnya dan bertentangan dengan asas legalitas. Lembaga STIK-PTIK telah 2 kali melakukan penelitian tentang keadilan restoratif di beberapa Polda pada fungsi reserse kriminal. Hasil penelitian belum ditindaklanjuti dalam bentuk pembuatan Peraturan Kapolri tentang rambu-rambu atau persyaratan atau standar operasional prosedur penerapan keadilan restoratif.

Menurut PBB “program keadilan restoratif” adalah “program apapun yang menggunakan proses restoratif dengan sasaran untuk mencapai hasil yang diinginkan.” Bertujuan memulihkan kedamaian dan hubungan yang rusak melalui celaan terhadap perilaku jahat dan menguatkan nilai-nilai yang hidup dalam komunitas. Para korban diperhatikan kebutuhannya dan para pelaku didorong untuk bertanggung jawab. Maka harus dipahami makna proses restoratif (*restorative process*) dan makna hasil restoratif (*restorative outcome*). Adapun “proses restoratif” adalah “proses apapun di mana korban kejahatan dan pelaku kejahatan, dan bilamana perlu, anggota-anggota komunitasnya yang terkena

dampak kejahatan, secara aktif berpartisipasi bersama, guna memutuskan masalah-masalah yang timbul akibat kejahatan tersebut, dan biasanya dengan dibantu oleh seorang fasilitator”. Sedangkan “hasil restoratif” adalah “kesepakatan yang dicapai dari suatu proses restoratif termasuk misalnya, pemilihan program seperti program pemulihan; program pemberian ganti rugi; dan program kerja sosial.” (Wahid, 2009, hlm. 17-18). Praktek-praktek seperti ini banyak kita temukan di daerah-daerah yang nuansa kekerabatannya masih tinggi dan peran tokoh adat atau perangkat kampung masih signifikan.

Menurut **Centre For Justice & Reconciliation** di Washington DC, Amerika Serikat, salah satu dari “praktik restoratif” atau “program keadilan restoratif” adalah **Mediasi Korban-Pelaku** atau **Rekonsiliasi Korban-Pelaku**. Korban kejahatan diberi kesempatan tatap muka dengan pelaku kejahatan dalam suasana yang aman dan dipersiapkan. Kejahatan yang telah terjadi pun dibicarakan dimana pelaku didorong agar memikirkan dampak kejahatan yang diperbuatnya dan mau bertanggung jawab dengan melakukan pemulihan. Praktik mediasi dikembangkan dari Kanada dan sesuai dengan namanya, pertemuan dibantu seorang mediator (Wahid, 2009, hlm. 18). Praktek mediasi inipun sudah sering diterapkan oleh masyarakat kita, baik dengan atau tanpa kehadiran aparat kepolisian. Sebagai mana yang ditemukan di Ciputat, praktek seperti ini yang dimediasi oleh Bhabinkamtibmas beserta perangkat kelurahan dan tokoh masyarakat sudah sering diaplikasikan.

Sejauh ini sudah nampak bahwa keadilan restoratif merupakan fenomena yang mendunia. Berikut adalah beberapa kebijakan yang diselenggarakan di beberapa negara:

New Zealand. Sebagai negara pertama di dunia yang menerapkan proses restoratif dalam pengadilan umum, mewajibkan pelaku remaja dan pelaku dewasa menghadiri *family group conference* (FGC). Sedangkan hakim diwajibkan mempertimbangkan kesepakatan yang dicapai dalam FGC, sehingga dimungkinkan ia menjatuhkan sanksi yang lebih ringan. Akhirnya, proses restoratif pun mencakup kejahatan-kejahatan berat.

Mexico. Pasca amandemen Pasal 20 UUD Meksiko di tahun 2001, hak-hak para korban diakui dan kebijakan pemidanaan ditinjau ulang. Penjara akan diisi oleh

narapidana yang menjalani hukuman berat-berat saja. Karena itu diupayakan alternatif dari pemenjaraan dengan memperkenalkan mediasi korban dengan pelaku. Demi kelancaran diversifikasi pidana, sistem penuntutan legalitas diubah menjadi sistem oportunitas, mengikuti Amerika Serikat dan Kanada.

Belgia. Lembaga mediasi yang mulai diperkenalkan di Belgia sejak 1993 merupakan embrio dari proses restoratif. Karena berhasil, mediasi yang diawasi kejaksaan dan pengadilan (*mediation penal*), dimasukkan ke dalam KUHAP (*Criminal Procedure Code*) dalam tahun 2005, di mana tindak pidana dari yang ringan hingga yang terberat dapat diserahkan pada mediasi. Permohonan mediasi perkara pidana dapat diajukan ke pengadilan pada saat sebelum, selama, dan sesudah pemeriksaan di persidangan. Bahkan dapat diajukan setelah menjalani pidana penjara atau alternatifnya.

Spanyol. Mediasi yang tadinya terbatas pada ganti rugi sederhana, diperluas cakupannya, di mana korban pun memainkan peran penting. Di samping itu, undang-undang kini mengatur pelaku yang belum dewasa bertemu dengan korbannya melalui mediasi, untuk menyampaikan rasa penyesalan dan untuk mendapat kepastian besaran ganti rugi bagi korban.

Italia. Sudah lama diperdebatkan di Italia, mengenai ketidakefektifan sanksi pidana, terutama tidak tercapainya tujuan pemenjaraan, baik untuk mencegah maupun untuk merehabilitasi. Salah satu solusinya adalah penerapan proses restoratif ke dalam proses peradilan pidana melalui legislasi. Bentuknya berupa mediasi hukum pidana dan mediasi hukum pidana anak.

Republik Ceko. Demi keadilan restoratif, di Republik Ceko PMS (*Probation Mediation Service*) diberi wewenang melakukan mediasi antara pelaku dengan korban. Karena itu, PMS dilibatkan dalam proses pidana, baik sebelum maupun selama persidangan di pengadilan. Petugas Pengawas menyusun laporan pra-penjatuhan sanksi untuk dipelajari jaksa dan hakim yang meliputi segi-segi kehidupan pelaku di waktu terakhir sebagai dasar kerja sama di waktu yang akan datang.

Sri Lanka. Keadilan restoratif di Sri Lanka diterapkan melalui UU Dewan Mediasi 1988. Terhadap perkara-perkara ringan, misalnya penghinaan ringan, ucapan-ucapan berupa penodaan ringan terhadap agama, penganiayaan ringan,

pencurian ringan, penipuan ringan, dan beberapa tindak pidana dalam KUHPidana (*Penal Code*), harus didamaikan dahulu oleh Dewan Mediasi. Kalau gagal, perkara boleh diserahkan pada pengadilan, akan tetapi harus disertai “surat keterangan gagal didamaikan” dari Dewan Mediasi.

Thailand. Penerapan keadilan restoratif di negara gajah putih ini, berawal dari perintah undang-undang, yaitu perkara anak-anak dengan ancaman pidana penjara di bawah 5 tahun harus diserahkan kepada pertemuan keluarga atau FCGC (*Family Community Group Conferencing*). Dalam praktik restoratif semacam itu, dilibatkan korbannya, keluarganya, polisi penyidiknya dan jaksa. Setelah mencapai kesepakatan, Direktur Kepemudaan Departemen Kehakiman mengusulkan kepada jaksa untuk tidak menuntutnya. Menurut catatan, dari 9.700 pertemuan keluarga (perkara anak-anak), 75% diantaranya dikesampingkan oleh jaksa. Sedangkan, dari 1.500 mediasi (perkara dewasa), 86% diantaranya mencapai kesepakatan (Wahid, 2009, hlm. 25-29).

Penyelesaian perkara dengan jalan musyawarah untuk mufakat sudah sering terjadi di masyarakat Indonesia baik dengan atau tanpa melibatkan aparat kepolisian, namun tidak terdokumentasikan dengan baik. Perkembangan dalam sistem peradilan pidana dijumpai dalam kasus penipuan dan penggelapan yang dilaporkan oleh Emiwati terhadap menantunya sendiri yakni Ismawati. Di tingkat penyidikan Ditreskrim Polda DIY, pelapor mencabut pengaduan namun tetap dilanjutkan oleh penyidik ke JPU. Demikian halnya saat perkara sudah ditangani oleh JPU, pelapor juga mengajukan pencabutan. JPU tetap meneruskan perkaranya melalui penuntutan ke pengadilan. Pengadilan Negeri (PN) Yogyakarta melalui putusan No: 317/Pid.B/2008 PN.YK tanggal 3 Desember 2008 mengabulkan permohonan pencabutan pengaduan yang diajukan oleh saksi Ermawati dan menyatakan penuntutan perkara tidak dapat diterima. Putusan tingkat banding Pengadilan Tinggi (PT) Yogyakarta Nomor: 01/PID/PLW/2009/PT.YK tanggal 2 Maret 2009 membatalkan pemeriksaan persidangan PN Yogyakarta dalam perkara tersebut batal demi hukum. Putusan tingkat kasasi Mahkamah Agung Nomor: 1600 K/Pid/2009 tanggal 24 November 2009 mengabulkan permohonan pencabutan pengaduan yang diajukan oleh Ermawati dan menyatakan penuntutan perkara tidak dapat diterima serta

membebankan biaya perkara kepada negara. Dari perkara tersebut dapat digambarkan bahwa telah terjadi keadilan restoratif di tingkat kasasi yang merupakan temuan hukum yang bisa dijadikan bahan penelitian hukum serta bahan pertimbangan bagi penyidik dalam melakukan penegakan hukum namun perlu pengawasan sehingga tidak terjadi pelanggaran disiplin, kode etik profesi dan pidana.

Berbekal dari putusan Mahkamah Agung dan banyaknya protes terhadap penanganan kasus-kasus yang dianggap tidak mencerminkan keadilan, memberikan suatu dukungan atau rangsangan bagi Polri untuk melakukan pendekatan keadilan restoratif melalui konsep *alternative dispute resolution*. Kurangnya petunjuk teknis mengakibatkan petugas di lapangan gamang untuk menerapkan metode ini. Hasil penelitian STIK-PTIK menunjukkan bahwa penyelesaian perkara dengan alasan *restorative justice* masih banyak diwarnai oleh situasi diantaranya kehendak para pihak untuk berdamai, kebutuhan korban, kerugian telah dikembalikan, arahan lisan pimpinan, dan adanya desakan publik. Temuan lainnya yakni perkara tersebut tidak mendapat perhatian komunitas dan tidak mengganggu kesehatan komunitas, tidak adanya pelibatan komunitas dalam penyelesaian damai antara pelaku dan korban, dan tidak adanya potensi stigmatisasi pada pelaku bila kasus tetap diproses hukum. Mekanisme *restorative justice* ditandai dengan adanya surat damai dari para pihak, pencabutan laporan, gelar perkara di internal penyidik, dan penghentian penyidikan. Konsep utama dari keadilan restoratif adalah adanya keinginan dari korban agar kasusnya tidak diproses secara hukum dan di sisi lain pelaku menyesali perbuatannya dan bersedia meminta maaf serta melakukan penggantian kerusakan yang timbul akibat dari perbuatan itu. Penyidik mutlak memahami keinginan korban dan peka terhadap perkembangan psikis dari korban. Penyidik harus bisa memilah-milah yang mana suatu kondisi benar-benar merupakan keinginan dari korban atau hanya sebuah dalih dimana pelaku menerapkan segala macam cara agar lolos dari jeratan hukum. Situasi ini harus benar-benar dipahami oleh penyidik yang sedari awal telah memeriksa korban. Persoalannya tidak hanya terletak pada keinginan damai dari para pihak, namun lebih didasarkan kepada keadaan psikis korban. Tak kalah pentingnya juga adalah kondisi lingkungan yang merupakan tempat tinggal

pelaku dan korban serta bagaimana reaksi serta kepedulian dari masyarakat lingkungan itu. Pemulihan keadaan tetap melibatkan komunitas dalam lingkungan tersebut. Mengacu kepada mekanisme dalam sistem peradilan pidana, mana kala koordinasi dengan jaksa telah dilaksanakan, maka penyidik pada akhirnya tetap harus menyerahkan tanggung jawab tersangka dan barang bukti kepada pihak kejaksaan meskipun diantara pihak telah berdamai melalui pendekatan keadilan restoratif. Jaksalah yang nantinya akan memutuskan untuk tidak meneruskan kasus tersebut ke persidangan dengan berbekal pertimbangan bahwa penyelesaian kasus secara restoratif telah ditempuh selama dalam proses penyidikan. Jaksa berwenang untuk tidak meneruskan perkaranya dengan mengacu kepada asas *opportunitas* melalui diskresi penuntutan misalnya dengan menanggukhan penuntutan.

Perkembangan lainnya terkait dengan pendekatan keadilan restoratif dalam aspek substantif adalah UU Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peradilan Anak-anak, yang aplikasinya di lapangan ternyata masih banyak kekeliruan dan kesesatan (*malfeasance* atau *miscarriage of justice*). Dengan kata lain, karena yuridis formal *approach* lebih mengemuka, sedangkan upaya diskresi sangat dibatasi, maka tujuan utama guna melindungi psikis anak dan remaja karena mengalami proses pidana menjadi terabaikan. Hasil penelitian dan pengamatan beberapa pakar, banyak anak bermasalah atau pelaku delinkuen yang pernah diproses, tidak terhindar dari “penyebutan yang hina” atau stigmatisasi sebagai anak yang pernah “dipenjarakan” alias “mantan napi kecil”. Karena itu sudah waktunya dilakukan amandemen menyeluruh dan bersamaan dengan itu memasukkan proses keadilan restoratif yang lebih kental. Pidana perampasan kemerdekaan untuk anak-anak, sebaiknya dihapuskan, seperti di Belgia misalnya. Alternatif yang lebih ringan (*less harm*) harus diperbanyak, sehingga tersedia banyak pilihan bagi hakim. Bagi orang dewasa dalam peradilan umum, pemenjaraan berat untuk kasus-kasus tertentu dijadikan pilihan terakhir, *ultimum remedium*. Kebijakan demikian harus diterapkan oleh semua hakim. Terlebih-lebih bagi para anak bermasalah pelaku tindak pidana anak, diskresi dan diversifikasi harus banyak diterapkan. Ada yang menganalisa, bahwa para hakim kurang leluasa menjatuhkan sanksi alternatif, karena terdakwa yang dihadapinya

(termasuk anak bermasalah yang melanggar hukum pidana anak) sudah dalam status ditahan penyidik polisi dan diteruskan jaksa (Wahid, 2009, hlm. 51-52).

Mengingat saat ini, juru kunci gerbang proses peradilan pidana di Indonesia adalah polisi, maka pelatihan bagi polisi tentang praktik dan asas-asas restoratif harus mulai diberikan. Polisi harus menggunakan kewenangan diskresinya dan berani menempuh diversi-diversi yang kreatif tetapi bertanggung jawab, bukan hanya sewaktu memproses pidana untuk anak, melainkan juga sewaktu menangani proses pidana untuk orang dewasa. Hal ini sudah ditempuh oleh Polri melalui Surat Telegram dari Kabareskrim Polri kepada para Kapolda Nomor: ST/110/V/2011 tanggal 18 Mei 2011 tentang ketentuan-ketentuan terhadap beberapa kasus tertentu yang ditangani oleh Penyidik Polri dapat dilakukan penyelesaian melalui proses alternatif di luar proses peradilan. Ketentuan-ketentuan yang digariskan dalam menempuh proses diversi ini yakni sebagai berikut:

1. Tersangka dalam tindak pidana yang terjadi adalah anak di bawah umur.
2. Kerugian yang diakibatkan oleh perbuatan pidana tersebut tidak mengakibatkan luka berat dan hilangnya nyawa seseorang.
3. Ancaman hukuman perbuatan pidana tersebut tidak lebih dari 5 tahun.
4. Bukan peristiwa teror dan atau perbuatan pidana yang mengancam keamanan serta merugikan harta kekayaan negara.
5. Bukan perbuatan pidana yang terkait dengan produksi dan pengedaran narkoba ilegal.

Ketentuan lain yang harus dipenuhi dalam penghentian penyidikannya adalah adanya kesepakatan damai (rekonsiliasi) antara pihak-pihak yang terkait dengan peristiwa pidana yang terjadi, adanya persetujuan pihak korban dan atau keluarganya, serta keputusan untuk menyelesaikan perkara ini harus melalui gelar perkara dan disetujui oleh Kapolres untuk tingkat Polsek dan Polres, Dirreserse Polda untuk tingkat Polda, dan para Direktur untuk tingkat Bareskrim Polri. Yang masih belum tampak secara eksplisit dan masih bersifat implisit dalam petunjuk tersebut adalah penerapan diversi bagi kasus yang pelakunya adalah orang dewasa (termasuk nenek di dalamnya).

Langkah maju lainnya yakni terbitnya Surat Telegram dari Kabareskrim Polri kepada para Kapolda Nomor: STR/583/VIII/2012 tanggal 8 Agustus 2012 tentang rambu-rambu penerapan *restorative justice* oleh Penyidik di jajaran Reskrim sambil menunggu payung hukum. Rambu-rambu yang diberikan adalah sebagai berikut:

1. Payung hukum *restorative justice* belum diatur secara tegas dalam undang-undang.
2. Penyelesaian melalui *restorative justice* dilakukan dengan melihat situasi psikologis masyarakat di wilayah serta atas pertimbangan untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat. Keputusan diserahkan ke wilayah masing-masing sejauh dapat dipertanggungjawabkan dengan upaya *ultimum remedium* dan koordinasi dengan penegak hukum di wilayah.
3. Penyelesaian *restorative justice* mengutamakan azas kemanfaatan dan keadilan hukum yang dilaksanakan tanpa pamrih dan semata-mata untuk keadilan dan tanpa imbalan.
4. Gunakan landasan diskresi kepolisian sebagai mana tercantum dalam pasal 18 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri.
5. Mengupayakan adanya mediasi untuk damai diantara pelapor dan terlapor agar tidak terjadi komplin di kemudian hari dan menyarankan kepada pelapor untuk mencabut laporan atau pengaduannya.
6. Pencabutan laporan agar diikuti dengan pembuatan BAP (berita acara pemeriksaan) yang isinya tentang pencabutan keterangan yang bersangkutan dalam BAP sebelumnya baik oleh pelapor maupun terlapor.
7. Berdasarkan BAP lanjutan tersebut, penyidikan dapat dihentikan dengan alasan tidak cukup bukti.

Menjadi kontra-produktif dengan hakikat keadilan restoratif yang merupakan proses pemecahan bersama yang melibatkan para pihak berkepentingan pasca-terjadinya suatu tindak pidana termasuk implikasinya di kemudian hari. Yang diselesaikan adalah perbuatan pidana yang telah terjadi yang diawali dengan adanya pengakuan bersalah dan penyesalan oleh pelaku. Pelaku bersedia memperbaiki kerugian atau kerusakan yang ditimbulkan akibat perbuatannya itu. Di sisi lain korban memaafkan dan mendapatkan ganti kerugian atau rehabilitasi

pasca-peristiwa tersebut. Peristiwa yang diselesaikan merupakan peristiwa pidana sehingga klasifikasi penyidikan dihentikan dengan alasan tidak cukup bukti tidaklah relevan dengan peristiwa pidana yang memang telah terjadi. Hal ini terjadi karena sistem hukum kita hanya mengakomodir penghentian penyidikan dengan alasan bukan merupakan peristiwa pidana, tersangka sudah meninggal dunia, dan kasus telah daluarsa. Proses perdamaian sifatnya hanya meringankan hukuman yang nantinya akan diputuskan oleh hakim di pemeriksaan persidangan. Belum ada ketentuan yang mengatur tentang penghentian proses penegakan hukum melalui keadilan restoratif.

Penyelesaian kasus pidana secara restoratif yang melibatkan pihak-pihak berkepentingan merupakan aplikasi dari konsep Pemolisian Komunitas yakni mewujudkan kerja sama polisi dan masyarakat lokal (komunitas) untuk menanggulangi kejahatan dan ketidaktertiban sosial dalam rangka menciptakan ketenteraman umum dalam kehidupan masyarakat setempat. Menanggulangi kejahatan dan ketidaktertiban sosial mengandung makna bukan hanya mencegah timbulnya tetapi juga mencari jalan keluar pemecahan permasalahan yang dapat menimbulkan gangguan terhadap keamanan dan ketertiban yang bersumber dari komunitas itu sendiri serta dalam batas-batas tertentu mengambil tindakan pertama jika terjadi kejahatan atau bahkan menyelesaikan pertikaian antarwarga sehingga tidak memerlukan penanganan melalui proses formal dalam sistem peradilan pidana.

Penyelesaian perkara-perkara pidana ringan namun potensial menimbulkan gangguan keamanan dalam eskalasi yang lebih tinggi kerap dilakukan oleh petugas Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat. Penyelesaian perkara dilakukan dengan melibatkan para pihak bertikai yakni korban dan pelaku, perangkat RT/RW, tokoh pemuda, dan tokoh masyarakat. Penyelesaian perkara ditandai dengan pertemuan atau musyawarah dalam mencapai permufakatan. Pertemuan diikuti dengan permintaan maaf dari pelaku dan kesediaan memberi maaf oleh korban. Bentuk realisasi penggantian atau pemulihan dibicarakan dalam kesempatan itu. Kesemuanya tertuang di dalam surat pernyataan yang ditandatangani oleh para pihak bertikai dan saksi yang menghadirinya.

Bhabinkamtibmas menuangkan laporan penyelesaian masalah ke dalam format *problem solving* yang ditandatanganinya dan diketahui oleh Kapolsek.

Pendekatan keadilan restoratif hendaknya dijadikan sebagai filosofi bagi petugas Bhabinkamtibmas di dalam melaksanakan Pembinaan Kamtibmas di wilayah binaannya masing-masing. Pemolisian Komunitas yang diterapkan oleh Bhabinkamtibmas mensyaratkan pada terwujudnya kemitraan dan penyelesaian masalah. Kemitraan ditunjukkan melalui kerjasama Bhabinkamtibmas dengan para pihak serta perangkat RT/RW dan tokoh masyarakat dalam merealisasikan pendekatan keadilan restoratif. Keadilan restoratif terwujud melalui mekanisme penyelesaian masalah. Sebenarnya praktik-praktik ini sudah berlangsung sejak lama namun tidak terdokumentasikan dengan baik. Petugas Bhabinkamtibmas juga enggan menuangkan hasilnya ke dalam format laporan karena dianggap menyimpang dari ketentuan asas legalitas yang menjadikan petugas polisi menempatkan dirinya sebagai petugas penegak hukum atau *crime hunter*. Saat ini metode *problem solving* yang diantaranya mencakup penyelesaian kasus-kasus kejahatan ringan telah diwadahi dalam suatu format laporan atau produk pelaksanaan tugas. Suatu langkah maju yang harus terus dikembangkan kedepannya.

Filosofi bisa diartikan sebagai prinsip-prinsip dasar, suatu gambaran ideal yang hendak dicapai, dan pilar-pilar kultural bagi petugas Polri dalam penyelenggaraan pemolisian. Filosofi merupakan panduan atau pijakan bagi pelaksana pemolisian atau agen kepolisian dalam mengemban misi guna mewujudkan visinya dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat. Penerapan keadilan restoratif dapat dan tepat dijadikan sebagai filosofi bagi Bhabinkamtibmas di dalam melaksanakan pembinaan Kamtibmas di desa/kelurahannya masing-masing. Keadilan restoratif yang memberikan peran kepada korban, pelaku, keluarga korban, keluarga pelaku, dan masyarakat dalam komunitas tersebut merupakan manifestasi dari peran serta dan dukungan masyarakat itu sendiri.

Falsafah Pembinaan Kamtibmas memberikan keyakinan bahwa para tokoh panutan layak terlibat langsung dalam pelaksanaan tugas kepolisian, sebagai penegasan atas peran serta dan dukungan mereka. Diyakini pula bahwa

pemecahan permasalahan masyarakat masa kini memerlukan kebebasan bagi masyarakat maupun polisi untuk menemukan cara-cara baru yang kreatif untuk menangani berbagai kepentingan masyarakat bukan sekadar pada perbaikan yang sempit berlingkup insiden kejahatan perorangan. Keterlibatan tokoh panutan dalam pelaksanaan tugas kepolisian memberikan nuansa kepedulian masyarakat itu sendiri terhadap pelaksanaan pemolisian di lingkungannya. Keberadaan dan keinginan masyarakat itu sendiri direpresentasikan oleh tokoh panutan yang dalam hal ini adalah tokoh masyarakat, tokoh agama, atau tokoh pemuda. Kebebasan bagi masyarakat dan polisi dalam menemukan cara-cara baru penyelesaian masalah merupakan wujud dari perlakuan polisi yang menjadikan dan merangkul masyarakat sebagai subyek dalam pemolisian. Cara-cara lama yang menjadikan masyarakat sebagai obyek telah digantikan. Polisi tidak lagi menentukan dan memaksakan metode yang diterapkan, namun bersama-sama dengan masyarakat melakukan urun rembug dalam pemecahan masalah.

Penerapan keadilan restoratif yang memberikan peran kepada komunitas merupakan bentuk penyelesaian masalah secara bersama yang melibatkan petugas kepolisian dan masyarakat serta para pihak yang bertikai. Masyarakat dalam komunitas itu lebih mengetahui dampak yang akan ditimbulkan apabila kasus itu diproses secara hukum ataupun cukup hanya diselesaikan secara musyawarah saja. Proses penyelesaian secara musyawarah menggiring para pihak untuk menumpahkan segala uneg-unegnya. Korban menunjukkan kekesalan dan kerugian yang dialaminya serta kesediaan memberikan maaf. Sebaliknya pelaku melontarkan motivasi atau hal mengapa melakukan perbuatan itu, penyesalan yang dirasakan serta keinginan meminta maaf, dan kesediaan mengganti kerugian yang ditimbulkan. Proses ini menunjukkan bahwa masyarakat dan polisi memiliki rasa tanggung jawab bersama dalam menyelesaikan permasalahan sosial yang terjadi di lingkungannya.

Falsafah pembinaan Kamtibmas memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berperan serta dalam proses menjadikan mereka polisi bagi diri sendiri. Pembinaan Kamtibmas juga menuntut perubahan dalam tata kerja kepolisian untuk memberikan wewenang lebih besar kepada petugas lapangan, yang berarti lebih menghormati pendapat mereka sebagai polisi profesional.

Menjadikan masyarakat sebagai polisi bagi diri mereka sendiri merupakan hal yang penting dalam menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dan kesadaran untuk menjaga diri dan lingkungannya. Menjadi polisi bagi diri sendiri membentuk suatu kepedulian yang mengarah kepada penciptaan kondisi lingkungan yang aman dan tertib. Menjadi polisi bagi diri sendiri membentuk ketahanan diri dan lingkungan untuk tidak melakukan kejahatan atau pelanggaran hukum maupun norma-norma lainnya yang berlaku di lingkungan itu. Pelanggaran-pelanggaran ini merupakan masalah sosial di lingkungan yang harus diselesaikan dengan baik dan memberikan manfaat bagi semua.

Perubahan dalam tata kerja kepolisian yang mensyaratkan pemberian wewenang lebih besar kepada petugas lapangan mutlak diwujudkan. Pendapat mereka sebagai polisi profesional haruslah diperhatikan. Paradigma kepolisian yang birokratis dan selalu menunggu instruksi atau petunjuk dari atasan sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan situasi di lapangan. Penanganan dan pelayanan yang segera harus sudah diberikan. Keterlambatan dalam penanganan dan pelayanan rentan menimbulkan konflik baru yang potensial meluas. Kasus-kasus kecil seperti ejek-ejekan antar-tetangga bisa berkembang menjadi aksi penganiayaan hingga saling balas. Perkelahian orang perorang yang berlainan suku juga potensial berkembang menjadi perkelahian antar-suku atau antar-kelompok. Petugas lapanganlah yang mengetahui dan merasakan perkembangan-perkembangan atau tahapan-tahapan kondisi itu. Demikian pula halnya dengan penanganan kepolisian yang legalistik yang pada akhirnya menuai kecaman atau protes dari masyarakat. Seperti contoh dalam kasus nenek Minah yang mencuri 3 butir kakao yang harusnya tidak perlu diproses hingga ke pengadilan. Sarana non-hukum untuk menyelesaikan persoalan itu ada dan bisa diterapkan. Kasus perkelahian anak-anak di Binjai yang melibatkan Raju juga bisa diselesaikan secara non-hukum. *Problem solving* bercorak keadilan restoratif telah diaplikasikan oleh Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat dalam menangani permasalahan-permasalahan sosial di wilayahnya.

Polisi Pembina Kamtibmas atau Bhabinkamtibmas bertindak selaku penghubung langsung antara kepolisian dan masyarakat. Sebagai petugas khusus kepolisian masyarakat mereka harus dibebaskan dari tugas-tugas patroli atau

panggilan radio ataupun tugas fungsi lainnya, sehingga mereka dapat memelihara hubungan sehari-hari secara langsung dan tatap muka dengan masyarakat di lingkungan tugasnya yang ditetapkan secara jelas. Keberadaan Bhabinkamtibmas di desa atau kelurahan secara kontinu akan memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk selalu berkomunikasi terkait perkembangan situasi. Bagi Bhabinkamtibmas sendiri juga memberikan kemudahan dalam mengobservasi secara langsung perkembangan situasi di wilayah kerjanya. Kasus-kasus kejahatan baik yang berskala besar maupun kecil tidak bisa diprediksi kapan munculnya. Kasus-kasus kecilpun yang apabila penanganannya lamban maka potensial berkembang menjadi lebih genting. Penanganan kasus-kasus ini secara cepat dan tepat dimungkinkan apabila Bhabinkamtibmas selalu dekat dengan masyarakat di lingkungannya bertugas serta dapat dihubungi kapanpun. Rangkap tugas bagi Bhabinkamtibmas tidak lagi efisien dalam mendukung keberhasilan tugas pokoknya sebagai Pembina Kamtibmas. Masih didapati bahwa Bhabinkamtibmas juga melakukan tugas-tugas lain seperti pengamanan unjuk rasa yang terjadi di luar wilayah binaannya.

Pembinaan Kamtibmas berarti kesepakatan baru antara kepolisian dan masyarakat yang menawarkan harapan terkikisnya sikap apatis, sekaligus menahan diri terhadap setiap dorongan untuk terlalu bercuriga. Hubungan baru yang didasarkan atas rasa saling percaya ini juga menuntut aparat kepolisian untuk bertindak sebagai katalisator (pemacu), mengajak masyarakat untuk bertanggung jawab atas peningkatan kualitas hidup secara menyeluruh di lingkungan mereka. Menerima program ini juga berarti sepakat untuk memperlambat tanggapan terhadap pengaduan yang tidak bersifat darurat, bahwa masyarakat akan menangani sendiri masalah-masalah kecil di lingkungannya, namun sebagai imbalannya aparat kepolisian harus bekerja sama dengan masyarakat dalam pengembangan hubungan jangka panjang guna mengatasi masalah-masalah yang cukup berat.

Kesepakatan baru yang dibentuk atas hubungan saling percaya memberikan tanggung jawab bagi Bhabinkamtibmas dan masyarakat itu sendiri dalam mewujudkan kemitraan guna penyelesaian masalah. Pelibatan masyarakat dalam penyelesaian masalah-masalah kecil sebenarnya sudah lama berlangsung

dalam kehidupan masyarakat kita. Manakala negara melalui aparatnya mengambil alih penyelesaian kasus-kasus kecil, maka tanggung jawab masyarakat dengan sendirinya berkurang dan cenderung apatis. Sebaliknya manakala negara disibukkan dengan kasus-kasus besar yang banyak belum terungkap, maka mekanisme pendekatan keadilan restoratif ini mutlak diterapkan. Pengungkapan kasus-kasus besar seperti aksi teror juga tidak terlepas dari kepedulian masyarakat itu sendiri. Masyarakat yang peduli dengan lingkungannya selalu melaporkan kepada Bhabinkamtibmas terkait perkembangan situasi yang ada. Orang-orang baru dalam lingkungan terutama kawasan pemukiman yang padat dengan kontrakan haruslah mendapat perhatian yang serius. Peran Ketua RT bersama-sama dengan masyarakat di lingkungan itu sangat signifikan dalam membantu kepolisian mencegah aksi teror. Begitupun dengan kasus-kasus kejahatan lain pada umumnya.

Suparlan (1991) mengatakan bahwa hubungan antara masyarakat dengan polisi adalah saling mempengaruhi, atau lebih tepatnya keberadaan polisi dalam masyarakat adalah fungsional dalam struktur kehidupan. Masyarakatnya berubah karena berbagai faktor penyebabnya, dan nilai-nilai budayanya berubah sehingga berubah pula patokan-patokan moral mengenai apa yang baik dan yang buruk yang menyebabkan keteraturan serta ketertiban kehidupan yang beradab menurut kebudayaan yang semula berlaku tidak lagi digunakan (hlm. 57). Perubahan ini tidak dengan begitu saja diketahui oleh petugas Bhabinkamtibmas tanpa adanya interaksi dengan masyarakat. Interaksi ini diwujudkan melalui kemitraan yang mendukung terwujudnya penyelesaian masalah atau *problem solving*.

Lebih lanjut Suparlan (1991) mengatakan bahwa cara yang terbaik dalam memahami corak kehidupan dalam komuniti-komuniti dan untuk dapat memperoleh kepercayaan dari anggota-anggota komuniti, yang dapat digunakan dalam tugas-tugas kepolisian adalah:

1. Mempelajari bahasa-bahasa yang digunakan oleh anggota-anggota komuniti yang berbeda-beda suku bangsa dan kebudayaannya yang ada dalam wilayah administrasi kepolisian tempatnya bertugas.

2. Pelajari sejumlah adat atau kebiasaan sosial yang mereka lakukan sehari-hari dan yang mereka lakukan dalam peristiwa-peristiwa penting yang ada dalam kehidupan mereka.
3. Bila si petugas adalah baru dalam wilayah administrasi kepolisian tersebut, dan terlebih lagi bila si petugas itu adalah petugas Polmas, maka sebaiknya si petugas melakukan kunjungan ke rumah-rumah warga dan memperkenalkan diri kepada warga. Hubungan antara si petugas dengan sejumlah warga dapat dilanjutkan menjadi hubungan pertemanan dan persahabatan. Inti dari hubungan pertemanan dan persahabatan adalah hubungan pribadi yang menjadikannya saling percaya.
4. Inti dari hubungan antar-pribadi adalah terwujudnya interaksi-interaksi sosial diantara pelaku. Dalam setiap interaksi sosial berlaku prinsip timbal-balik, karena itu dalam setiap interaksi sosial selalu terwujud adanya saling tukar menukar prestasi atau jasa, yaitu saling memberi salam, penghormatan, jasa, atau oleh-oleh, atau lainnya.
5. Seorang petugas polisi yang dalam upaya membangun pertemanan dan persahabatan dengan warga setempat, dapat melakukannya dengan cara menolong warga yang memerlukan SIM untuk kendaraannya tanpa meminta imbalan uang jasa.
6. Dalam kasus lain, si petugas barangkali harus melakukan diskresi dalam tugasnya, untuk dapat membangun kepercayaan warga. Dalam kasus diskresi ini si petugas harus melapor kepada atasannya atas apa yang telah dilakukannya, dan memberikan alasan mengapa dia melakukannya, dan alasan yang terbaik dan dapat diterima adalah diskresi dilakukan untuk kepentingan umum dan kepentingan keberhasilan tugas-tugas kepolisian dalam wilayah administrasi kepolisian tersebut (hlm. 66).

Cara-cara ini sangat efektif untuk dijalankan oleh seorang Bhabinkamtibmas guna membangun hubungan pertemanan dan memperoleh kepercayaan warga. Kemampuan berbahasa daerah yang walaupun tidak lancar betul akan memberikan dampak psikis yang baik bagi warga yang disambangi. Komunikasi menjadi lentur dan akrab. Menghadiri acara-acara adat dan kegiatan sosial maupun kegiatan keagamaan dapat dijadikan sebagai wahana untuk

menyampaikan pesan-pesan Kamtibmas. Daya terima masyarakat menjadi lebih lekat dalam momentum-momentum seperti ini. Perkenalan yang baik dan meningkat menjadi persahabatan yang menimbulkan rasa saling percaya sangat berguna dalam kemudahan memberikan informasi. Apalagi didukung oleh perbantuan kepada warga dalam bentuk pengurusan SIM, ijin keramaian, bantuan pengamanan, atau menjadi wali nikah. Berikutnya petugas Bhabinkamtibmas dapat melakukan diskresi kepolisian dengan pertimbangan yang masuk akal dan demi kepentingan umum sebagaimana yang telah dipraktekkan dalam *problem solving* yang bercorak keadilan restoratif.

Berbicara filosofi, maka tidak terlepas dari budaya yang melingkupi organisasi kepolisian. Kebudayaan polisi juga terbentuk berdasarkan pengetahuan dan nilai-nilai yang berkembang dari pengalaman dan kebiasaan-kebiasaan yang telah mengakar dan terinternalisasi dalam kurun waktu yang cukup lama. Reiner (2000, dalam Dahniel, Jurnal Polisi Indonesia Edisi XII/Desember 2008) juga mengutip *the Police Studies Institute* menyatakan bahwa tidak hanya aturan-aturan legal yang mengatur dan berpengaruh dalam praktek pekerjaan polisi, tetapi juga aturan-aturan yang muncul dari pekerjaan polisi sebagai *working rules*, *inhibiting rules*, dan *presentations rules*. *Working rules* merupakan aturan-aturan yang mewajibkan polisi berperilaku tertentu karena tuntutan pekerjaan menyatakan demikian, seperti perilaku untuk curiga. *Inhibiting rules* merupakan aturan-aturan yang dibuat sendiri oleh polisi untuk membatasi tindakan-tindakannya karena tindakan-tindakan polisi memiliki efek deteren dan dapat melanggar hak asasi warga negara, seperti aturan untuk menyesuaikan tindakan kepolisian yang dapat dilakukan dengan situasi yang dihadapinya, misalnya tindakan untuk lebih menggunakan tongkat untuk melumpuhkan seorang tersangka daripada menggunakan senjata api. Sedangkan *presentations rules* merupakan aturan-aturan yang digunakan oleh polisi agar tindakan-tindakan mereka dapat diterima oleh masyarakat, seperti bersikap sebagai pembasmi kejahatan yang handal.

Sikap polisi yang curiga berbeda dengan sikap dan tindakan menuduh. Curiga merupakan tindakan yang berhati-hati atau waspada, khawatir, atau sanksi terhadap suatu kenyataan dan pernyataan. Sedangkan menuduh berarti menunjuk

dan mengatakan bahwa seseorang melakukan perbuatan yang melanggar hukum, menimpakan tuduhan. Bhabinkamtibmas boleh saja tetap curiga, akan tetapi jangan terlalu berlebihan yang mana ini juga akan menghambat komunikasi dengan masyarakat. Apabila sikap curiga ini diterapkan dan dimanfaatkan dengan baik dan benar, maka Bhabinkamtibmas berhasil menghentikan potensi suatu kejahatan. Seperti contoh pembinaan oleh Bhabinkamtibmas terhadap eks narapidana yang menjadikannya tidak lagi mengulangi perbuatan yang jahat. Yang tidak boleh adalah menuduh tanpa dilandasi oleh adanya bukti yang tentunya akan mengurangi kredibilitas Bhabinkamtibmas di mata masyarakat. Bhabinkamtibmas juga bisa berperan sebagai corong Polri di masyarakat dalam mengklarifikasi tindakan-tindakan kepolisian yang menimbulkan polemik seperti halnya dalam pelaksanaan upaya paksa. Melalui wadah ini juga Polri bisa mengedukasi masyarakat.

Bhabinkamtibmas selaku ujung tombak polisi yang berada di tengah-tengah masyarakat harus selalu memantau perkembangan situasi Kamtibmas. Sebagai anggota Polri, Bhabinkamtibmas juga bertindak selaku Penyelidik yang juga diberikan kewenangan untuk menyelidiki. Penyelidikan yang dimaksud di sini adalah pengumpulan bahan keterangan untuk keperluan deteksi dini (*early detection*) dan peringatan dini (*early warning*) dalam rangka pencegahan terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat. Secara struktural anggota Unit Intelkam Polsek hanya berjumlah 9 personel yang terdiri dari 3 Perwira dan 6 Bintara, yang tentunya tidak mungkin bisa menjalankan fungsinya dengan efektif tanpa bantuan Bhabinkamtibmas. Bhabinkamtibmas dan Intel Polsek harus bersinergi dan saling memberikan informasi terkait perkembangan situasi. Rapat periodik situasi hendaknya diberlakukan dalam kurun mingguan agar lebih cepat mendeteksi gangguan keamanan dan ketertiban yang akan timbul.

Pengumpulan data atau bahan keterangan oleh Bhabinkamtibmas tentunya berbeda dengan teknik dan taktik yang dilakukan oleh petugas intelijen. Suasana non-formal, situasi yang akrab, dan nuansa kekeluargaan memberikan kontribusi yang baik dalam penciptaan dialog. Dialog yang akrab memudahkan pemberian informasi yang eksploratif. Petugas Bhabinkamtibmas tidak menggiring warga dengan pertanyaan-pertanyaan seperti halnya dalam interogasi atau wawancara.

Dari perbincangan yang kontinu maka Bhabinkamtibmas dapat memilah-milah dan mengklasifikasikan nilai dari informasi guna menentukan arah tindak lanjut dalam penyelesaian masalah. Informasi ini dapat diteruskan kepada fungsi lain untuk ditindaklanjuti seperti penambahan petugas keamanan dalam pelaksanaan kegiatan keramaian atau kegiatan masyarakat, perlunya penggalangan oleh intelijen terhadap obyek yang dituju, perlunya pelayanan SIM keliling oleh petugas lalu lintas, atau perlunya kring reserse oleh petugas reserse kriminal.

4.2 Peran Bhabinkamtibmas Dalam Mengaplikasikan Keadilan Restoratif

Salah satu peran Bhabinkamtibmas sebagaimana tercantum di dalam buku Standar Operasional Prosedur tentang pelaksanaan tugas Bhabinkamtibmas di desa/kelurahan adalah sebagai mediator dan fasilitator dalam penyelesaian permasalahan-permasalahan sosial yang terjadi di masyarakat desa/kelurahan. Permasalahan-permasalahan sosial merupakan gejala yang ada dalam kehidupan sosial dalam suatu masyarakat yang dirasakan sebagai beban atau gangguan yang merugikan para anggota masyarakat. Gangguan yang merugikan ini termasuk diantaranya adalah pelanggaran hukum, pelanggaran norma-norma agama, pelanggaran norma adat, maupun pelanggaran norma sosial lainnya. Pelanggaran-pelanggaran ini menimbulkan konflik dan gangguan bagi orang lain serta bisa menimbulkan bentrok antar-kelompok. Mediator mengandung pengertian sebagai orang atau pihak yang menjadi penengah terhadap perselisihan. Sedangkan fasilitator adalah orang yang memberi atau menjadi fasilitas, orang yang menyediakan sesuatu. Bhabinkamtibmas bertindak sebagai penengah perselisihan atau sebagai orang yang memfasilitasi penyelesaian perselisihan.

Metode *problem solving* merupakan cara yang diterapkan oleh para Bhabinkamtibmas dalam menyelesaikan masalah-masalah sosial yang terjadi di desa atau kelurahan yang menjadi wilayah binaannya. Bhabinkamtibmas memposisikan diri sebagai mediator atau fasilitator. Hal ini bisa terlihat dari penawaran awal yang diberikan kepada para pihak yakni apakah ingin diproses sesuai ketentuan hukum atau diselesaikan secara musyawarah demi mencapai

kesepakatan yang baik dan bermanfaat bagi semua pihak. Bhabinkamtibmas tidak memaksakan kehendak dan siap mengantarkan para korban atau pelapor untuk menuangkan laporan polisi di Polsek. Kemajuan teknologi dan tersedianya sarana komunikasi menjadikan masyarakat gampang berhubungan dengan Bhabinkamtibmas. Masyarakat tidak lagi harus melaporkan masalahnya ke kantor polisi atau menelepon kantor polisi, tetapi cukup dengan memberikan pesan sms atau menelepon Bhabinkamtibmas. Bhabinkamtibmas juga bersedia memfasilitasi perundingan dengan cara menggandeng perangkat RT dan tokoh masyarakat dari kedua belah pihak agar turut dalam perundingan penyelesaian masalah. Permasalahan-permasalahan sosial yang diselesaikan juga dibatasi pada kejahatan-kejahatan ringan yang masih bisa diperbaiki. Korban dan pelaku masih dalam lingkungan yang sama dan selalu berinteraksi satu sama lain. Masih dimungkinkan untuk memperbaiki ketegangan dan kerusakan yang ditimbulkan. Lain halnya dengan kasus-kasus meresahkan dan merupakan isu publik seperti penyalahgunaan narkoba, perampokan, atau pembunuhan yang memang harus diselesaikan sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Penghukuman bagi Pelaku tindak kriminal adalah dalam bentuk penjara atau kurungan dan denda serta pencabutan hak-hak tertentu. Tidak ada perintah untuk memperbaiki kerusakan yang timbul atau perintah untuk mengobati korban yang mengalami luka atau perintah untuk mengganti kerugian yang diderita korban. Para korban yang memang tidak mampu secara finansial biasanya mengharapkan adanya bentuk-bentuk perhatian dari pihak pelaku atau keluarganya. Sebaliknya walaupun ada bentuk-bentuk perhatian dari si Pelaku atau keluarganya terhadap Korban biasanya dalam rangka memudahkan realisasi perdamaian diantara para pihak. Perdamaian ini mengandung maksud dan tujuan yaitu agar perkaranya tidak diteruskan ke pengadilan dan walaupun tetap diteruskan ke pengadilan maka perdamaian diharapkan menjadi faktor yang meringankan.

Dilema bagi para korban akan muncul manakala mereka kesulitan untuk membayar biaya pengobatan atau mengganti kerusakan yang ditimbulkan. Pada satu sisi menginginkan agar pelaku dihukum sesuai dengan perbuatannya dan di

sisi lain mengharapkan adanya bentuk perhatian dalam mengganti kerugian yang timbul. Apabila perkara maju belum tentu pihak pelaku bersedia untuk mengganti kerugian yang timbul. Sebaliknya apabila perkara tidak maju maka dikhawatirkan pelaku akan mengulangi perbuatannya di kemudian hari. Suatu realita yang memang harus disikapi dengan serius dan bermanfaat bagi semua pihak mengingat pelaku dan korban nantinya juga akan tetap berinteraksi. Terutama bagi korban dan pelaku yang bertempat tinggal dalam satu lingkungan dan orang tua serta keluarga mereka berhubungan baik satu sama lain.

Sebagai mana telah digambarkan di dalam kerangka teori bahwa pendekatan keadilan restoratif merupakan pencapaian keseimbangan yang diwujudkan dengan upaya perbaikan melalui sejumlah ganti rugi atau kompensasi lain dalam upaya penyembuhan atau perbaikan atas kerugian yang ditimbulkan oleh tindak pidana yang dilakukan. Keadilan ini difokuskan kepada korban yang bebas untuk memilih mekanisme apa yang akan ditempuh olehnya dalam mencapai apa yang dinamakan dengan keadilan. Selama ini peran Korban diambilalih oleh negara melalui Jaksa Penuntut Umum yang mendaftarkan perkaranya ke pengadilan negeri. Korban tidak memiliki peluang untuk memilih keadilan yang tepat dan bermanfaat baginya. Korban bertindak pasif dan hanya dimintai keterangan seputar peristiwa yang dialaminya.

Proses hukum yang berjalan tidak memberikan ruang bagi korban, pelaku, keluarga para pihak, dan masyarakat dalam komunitasnya untuk berperan. Negara mengambil alih dan memberikan hukuman kepada pelaku tanpa memberikan kompensasi kepada korban. Masyarakat dimana korban dan pelaku berdiam juga tidak diberi kesempatan untuk memberikan masukan atau tanggapannya. Setelah pelaku menjalani hukumannya, maka ia akan kembali ke lingkungan itu. Ketegangan di masyarakat belum tentu menjadi regang karena proses stigmatisasi yang melekat dalam benak warga dan mempengaruhi interaksi mereka. Kondisi ini akan mempengaruhi dinamisasi yang berlangsung di masyarakat tersebut. Penerapan keadilan restoratiflah yang paling efektif dalam meredakan ketegangan dengan catatan bahwa inisiatif muncul dari para pihak yakni korban, pelaku serta keluarga atau masyarakat dalam lingkungan tersebut. Kasus yang terjadi juga

bukan merupakan isu publik. Bhabinkamtibmaslah yang peka dan memahami akan kondisi ini yang terjadi di wilayah kerjanya.

Peran adalah perilaku yang diharapkan dari seseorang yang menduduki suatu status tertentu. Status atau kedudukan biasanya didefinisikan sebagai suatu peringkat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok, atau posisi suatu kelompok dalam hubungannya dengan kelompok lainnya (Paul B Horton dan Chester L Hunt, 1996, hlm. 118). Bhabinkamtibmas merupakan suatu jabatan atau kedudukan dalam organisasi Polsek yang menyelenggarakan fungsi kepolisian yang salah satunya adalah pemberdayaan peran serta masyarakat melalui Polmas (perpolisian masyarakat) dalam rangka pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, guna terwujudnya kemitraan serta membangun kepercayaan masyarakat terhadap Polri. Fungsi ini diemban oleh Unit Binmas yang merupakan unsur pelaksana tugas pokok Polsek. Bhabinkamtibmas sebagai pembina Kamtibmas dan juga merupakan petugas Polmas di desa/kelurahan merupakan pelaksana utama Unit Binmas.

Status atau jabatan selaku Bhabinkamtibmas menjadikan personel untuk berperilaku sesuai dengan kapasitas yang diembannya. Perilaku atau tingkah laku sebagai pembina keamanan dan ketertiban mengharuskannya untuk senantiasa mampu membimbing, mendorong, mengarahkan, menggerakkan termasuk kegiatan koordinasi dan bimbingan teknis untuk pelaksanaan sesuatu dengan baik, teratur, dan seksama dalam rangka pencapaian tujuan serta memperoleh hasil yang maksimal. Tujuan yang ingin dicapai adalah terciptanya keamanan dan ketertiban masyarakat yang dinamis sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional. Perilaku ini diwujudkan tidak hanya dengan cara-cara yang formil saja, tetapi juga mencakup cara-cara yang tidak formil atau non-formil. Sifat yang lebih terbuka, ekstrovert, dan selalu guyon mutlak diterapkan dalam menjalin komunikasi dengan massa. Persyaratan ini harus dimiliki oleh Bhabinkamtibmas yang setiap harinya bergaul dengan lingkungan masyarakat binaannya. Permintaan masyarakat juga beraneka ragam seperti minta bantu pengurusan ijin keramaian hajatan, menjadi koordinator pengamanan kegiatan, menjadi wali nikah, dan lainnya yang menunjukkan masyarakat sangat

mengharapkan bantuan dari Bhabinkamtibmas. Semua bisa dilakoni dengan baik dalam rangka menumbuhkan kepercayaan masyarakat yang sangat berguna membentuk kemitraan.

Berdasarkan praktik-praktik keadilan restoratif melalui metode *problem solving*, maka peran yang dilakoni oleh Bhabinkamtibmas adalah sebagai mediator atau fasilitator. Dalam proses ini korban kejahatan diberi kesempatan tatap muka dengan pelaku kejahatan dalam suasana yang aman dan dipersiapkan. Kejahatan yang telah terjadi pun dibicarakan dimana pelaku didorong agar memikirkan dampak kejahatan yang diperbuatnya dan mau bertanggung jawab dengan melakukan pemulihan. Pertemuan ini dibantu oleh seorang mediator. Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat bertindak sebagai mediator dalam penyelesaian masalah yang mencakup kejahatan-kejahatan ringan dan tidak perlu diajukan ke persidangan. Sebelum melaksanakan pertemuan, terlebih dahulu Bhabinkamtibmas menampung aspirasi dari korban yang memang tidak menginginkan perkaranya diproses secara legalitas. Selanjutnya Bhabinkamtibmas bersama-sama dengan tokoh masyarakat mempelajari kebiasaan pelaku dan melihat apakah peristiwa ini masih bisa diperbaiki. Apabila masih bisa diperbaiki maka para pihak dipertemukan dan dilanjutkan dengan musyawarah untuk mencapai mufakat. Pelaku bersedia meminta maaf, berjanji tidak akan mengulangi perbuatannya, serta bersedia memperbaiki kerugian yang timbul apakah dalam bentuk memperbaiki atau mengganti obyek atau kondisi yang rusak. Kesepakatan yang dicapai dalam proses mufakat tersebut dalam bentuk pemberian ganti rugi dan pemulihan. Pemberian ganti rugi melalui sejumlah kompensasi dalam bentuk uang. Pemulihan dalam bentuk penggantian kerusakan atau normalisasi situasi. Yang belum terlihat adalah kesepakatan dalam bentuk program kerja sosial.

Fungsi pemeliharaan Kamtibmas tidak terlepas dari kepercayaan dan kemitraan yang terbentuk. Apabila masyarakat sudah tidak percaya maka kemitraan tidak akan terbentuk dengan baik. Pembinaan kamtibmas juga merupakan suatu kebijakan dan strategi yang bertujuan agar dapat mencegah terjadinya kejahatan secara lebih efektif dan efisien, mengurangi kecemasan

terhadap kejahatan, meningkatkan kualitas hidup, meningkatkan kualitas pelayanan polisi dan kepercayaan terhadap polisi, dalam jalinan kerjasama proaktif dengan sumber daya masyarakat yang ingin mengubah kondisi-kondisi penyebab kejahatan (Robert R Fiedmann, saduran Kunarto dan Ardian Syamsuddin, 1998, hlm. xix). Prinsip-prinsip yang dikembangkan dan menjadi model panduan bagi pembinaan kamtibmas yang relevan dengan peran Bhabinkamtibmas adalah sebagai berikut:

1. Pembinaan Kamtibmas adalah falsafah dan strategi.
Falsafah merupakan pandangan yang mendasar dan strategi adalah taktik atau kebijaksanaan. Pemolisian konvensional atau tradisional lebih menekankan kepada tindakan represif dan reaktif. Polisi lebih berperan ibarat pemadam kebakaran yakni bergerak setelah terjadi kasus dan berupaya mengungkapnya. Polisi seperti penjaga telepon yang selalu menunggu apakah ada laporan kejadian baru kemudian menindaklanjutinya. Dalam perkembangannya dirasakan polisi mengalami kesulitan untuk mengungkap semua kasus itu dan memprosesnya secara hukum. Sarana dan prasarana tidak memadai dalam memproses semua kejahatan itu. Kemudian terjadi perubahan falsafah pemolisian yang modern atau kekinian yang lebih menekankan kepada tindakan preventif dan proaktif. Diharapkan polisi bisa menduga akan terjadi sesuatu sehingga diadakan pencegahan. Filosofi kesehatan yakni mencegah lebih baik daripada mengobati juga relevan untuk diadopsi dan diterapkan.
2. Pembinaan Kamtibmas perlu dilaksanakan oleh seluruh jajaran kepolisian. Jajaran kepolisian mulai dari tingkat Mabes Polri, Polda, Polres, dan Polsek melaksanakan fungsi pembinaan kamtibmas. Pelaksana utama pada tingkat Mabes Polri adalah Ditbinmas Baharkam, pada tingkat Polda adalah Ditbinmas, pada tingkat Polres adalah Satbinmas, dan pada tingkat Polsek adalah Unit Binmas. Unit Binmas mengkoordinir para Bhabinkamtibmas yang melaksanakan pembinaan kamtibmas pada wilayah desa-desa atau kelurahan.
3. Pembinaan Kamtibmas membutuhkan polisi khusus, yaitu polisi pembina kamtibmas.

Polisi khusus selaku polisi pembina kamtibmas adalah Bhabinkamtibmas. Dikatakan khusus karena memiliki buku Standar Operasional Prosedur tersendiri, diangkat berdasarkan Surat Keputusan Kapolres, dan tidak dilibatkan dalam tugas-tugas operasional fungsi lainnya.

4. Polisi pembina Kamtibmas harus bekerjasama dengan para sukarelawan. Yang dimaksud dengan sukarelawan adalah orang yang melakukan kegiatan atas dasar kemauan sendiri (tanpa pamrih). Tokoh-tokoh masyarakat, tokoh pemuda, dan tokoh agama serta masyarakat pada umumnya yang merupakan mitra Bhabinkamtibmas dapat dikategorikan sebagai sukarelawan yang bekerja tanpa digaji atau mendapatkan imbalan materi. Tanpa menjalin kerja sama dengan unsur-unsur ini maka dapat dipastikan tugas dan fungsi Bhabinkamtibmas tidak akan berjalan dengan efektif.
5. Pembinaan Kamtibmas memperkenalkan hubungan baru antara aparat dan masyarakat.
Sebelumnya masyarakat dijadikan sebagai obyek dan hanya menjalankan arahan serta instruksi dari aparat. Saat ini tidak lagi demikian yang mana masyarakat juga merupakan subyek dalam pembinaan kamtibmas. Masyarakat juga berhak untuk menentukan bentuk pemolisian yang diinginkan di wilayahnya. Masyarakat berhak untuk mengetahui program-program polisi selaku pembina kamtibmas di wilayahnya. Hubungan yang harus dihindari adalah polisi takut kepada masyarakat atau masyarakat tidak percaya kepada polisi. Sebaliknya hubungan yang harus dibangun adalah koordinasi dan kerja sama, polisi memahami kebutuhan aman masyarakat, serta polisi bertindak sebagai pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat.
6. Pembinaan Kamtibmas menambahkan dimensi proaktif dalam tugas polisi. Tindakan proaktif merupakan tindakan yang didasari atas keinginan mencegah sesuatu yang tidak baik yang akan terjadi. Selama ini petugas menerapkan pola yang selalu menunggu instruksi dari Pimpinan atau menunggu laporan dari masyarakat. Dalam konsep proaktif ini maka pola itu harus sudah diubah yakni Bhabinkamtibmas tidak lagi menunggu

instruksi Pimpinan dan harus proaktif dalam mendeteksi serta menanggulangi gejala gangguan kamtibmas di wilayahnya.

7. Pembinaan Kamtibmas bertujuan untuk melindungi lapisan masyarakat yang paling rawan.

Lapisan masyarakat yang paling rawan dan perlu dilindungi serta diangkat kehidupannya adalah remaja, lanjut usia, minoritas, fakir miskin, penyandang cacat, dan tunawisma. Bhabinkamtibmas harus mampu membina dan menyuluh serta melindungi kelompok ini dari potensi gangguan keamanan. Tidak mungkin menjaga kelompok ini satu persatu, melainkan membentuk kekuatan dari dalam sendiri yakni mampu menjadi polisi bagi diri sendiri dan membentuk pengamanan swakarsa.

8. Pembinaan Kamtibmas mencoba menyeimbangkan keterampilan manusia dan inovasi teknologi.

Dampak kemajuan teknologi berimbas pada aksi kejahatan yang tidak lagi mengenal batas wilayah. Kejahatan banyak yang terinspirasi atau terwujud dari pengenalan terhadap dunia maya. Sebagai contoh terjadinya kasus perkosaan yang diawali dari perkenalan melalui akun twitter atau facebook. Atau juga ajakan-ajakan melakukan tindakan teror melalui akun-akaun tersebut. Bhabinkamtibmas harus mengetahui perkembangan dunia maya guna membentengi warganya agar tidak menjadi korban kejahatan dan juga tidak terlibat dalam aksi-aksi teror yang menyesatkan.

9. Pembinaan Kamtibmas harus menjadi peraturan yang diberlakukan secara padu.

Pembinaan Kamtibmas telah diberlakukan secara padu dan berlaku di seluruh Indonesia melalui Standar Operasional Prosedur tentang pelaksanaan tugas Bhabinkamtibmas di desa/kelurahan yang diterbitkan oleh Ditbinmas Baharkam Polri pada Oktober 2011. Penerbitan buku Standar Operasional Prosedur ini berangkat dari Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/8/IX/2009 tanggal 24 November 2009 tentang Perubahan Buku Petunjuk Lapangan Kapolri No. Pol.: Bujuklap/17/VII/1997 tanggal 18 juli 1997 tentang Bintara Polri Pembina Kamtibmas di Desa/Kelurahan.

10. Pembinaan Kamtibmas menekankan desentralisasi tugas dan wewenang.

Desentralisasi tugas dan wewenang telah diberikan kepada Bhabinkamtibmas dalam pemecahan masalah-masalah sosial melalui metode *problem solving*. Kriteria-kriteria telah diberikan sehingga para Bhabinkamtibmas tidak lagi harus menunggu instruksi lebih lanjut dari Pimpinan. Bhabinkamtibmas berwenang mengambil keputusan sendiri dengan memperhatikan situasi kamtibmas yang berkembang di wilayah penugasannya. Sebaliknya apabila menemui kesulitan maka Bhabinkamtibmas bisa memintakan petunjuk kepada Kanit Binmas atau Kapolsek. Kapolsek memberikan perbantuan melalui unit lain mana kala Bhabinkamtibmas mengalami kesulitan di lapangan.

Pembinaan Kamtibmas ini memegang peranan penting sebagaimana program Polsek sebagai Basis Deteksi Dini dan program Polsek sebagai Ujung Tombak Pelayanan Terdepan. Basis deteksi dini merupakan dasar atau awal untuk melacak dan menelusuri secara dini terhadap potensi gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat. Gangguan keamanan atau ketertiban bersumber dari pelaku kejahatan yang memang bertempat tinggal di lingkungan masyarakat yang terbagi ke dalam wilayah administrasi desa atau kelurahan. Wilayah administrasi desa atau kelurahan terbagi ke dalam lingkungan dusun, RT, dan RW. Polisi bisa mendeteksi gejala-gejala atau pelaku-pelaku kejahatan ini berdasarkan situasi yang berkembang di lingkungan masyarakat. Polisi mendapatkan informasi tentunya dari masyarakat yang mengetahui tentang potensi-potensi gangguan itu. Masyarakat lebih peka karena merekalah yang selalu berinteraksi dan mengetahui sepak terjang atau perilaku dari si terduga yang akan melakukan kejahatan. Demikian halnya dengan program Polsek sebagai Ujung Tombak Pelayanan Terdepan, yang mana tidak mungkin didirikan kantor polisi di semua kelurahan atau desa. Polsek hanya ada pada tingkat kecamatan dan hingga saat inipun masih ada kecamatan yang belum memiliki Polsek sendiri atau dengan kata lain 1 (satu) Polsek membawahi lebih dari satu wilayah kecamatan. Memang terdapat juga beberapa Polsubsektor sebagai kepanjangan tangan Polsek namun tetap saja tidak mampu menjangkau keseluruhan wilayah secara cepat. Melalui Bhabinkamtibmas inilah pelayanan kepolisian bisa diberikan hingga menjangkau ke daerah yang paling pelosok sekalipun.

Konflik atau ketegangan di masyarakat bisa bersumber dari kondisi yang tidak terpecahkan atau terselesaikan dengan tuntas. Seperti contoh kecil peristiwa saling ejek yang menimbulkan rasa dendam dan suatu saat dilampiaskan dengan tindak penganiayaan atau bahkan membunuh. Begitu seterusnya keluarga korban penganiayaan atau pembunuhan melakukan aksi balas. Bentrokan antar-keluarga berkembang lagi menjadi bentrok antar-kelompok atau antar-golongan. Masyarakat lebih memilih mendingankan kasus-kasus kecil ini ketimbang melaporkannya jauh-jauh ke kantor polisi. Padahal sebenarnya kondisi inilah yang diibaratkan seperti api dalam sekam sehingga rentan meletus menjadi lebih besar dan meluas. Melalui kehadiran Bhabinkamtibmas di desa atau kelurahan, masyarakat lebih cepat melaporkan peristiwa gangguan keamanan atau gejala gangguan keamanan yang sedang terjadi atau sedang menggejala. Bhabinkamtibmas harus segera mengambil langkah-langkah dengan mempertemukan para pihak yang didampingi tokoh masyarakat, perangkat RT atau RW serta keluarga dari kedua belah pihak guna menetralkan atau meredakan ketegangan. Model penanganan masalah seperti inipun sebenarnya sudah jamak ditempuh oleh masyarakat kita baik dengan kehadiran aparat kepolisian maupun tanpa kehadiran aparat kepolisian. Setelah dirasakan tidak ada titik temu maka aparat desa atau kelurahan melaporkannya ke kantor polisi untuk diproses sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Menghadapi situasi seperti tersebut di atas yang rentan memunculkan tindak kejahatan, maka diperlukan langkah-langkah pemecahan secara aktif (Purwanto, 1989, hlm. 3). Langkah-langkah pemecahan secara aktif meliputi tahapan yakni menyadari adanya masalah, diagnosa dan identifikasi masalah, kriteria permasalahan, pembuatan strategi alternatif, pemilihan strategi terbaik, membuat rencana pelaksanaan, implementasi rencana pelaksanaan, monitor, evaluasi, dan umpan balik, serta menentukan apakah masalah benar-benar terpecahkan. Bhabinkamtibmas menyadari adanya masalah setelah menemukan langsung atau mendapatkan laporan dari warga. Proses diagnosa dan identifikasi masalah dilakukan dengan mendatangi lokasi, melakukan observasi, dan memintakan keterangan dari warga yang terlibat atau yang mengetahui. Selanjutnya permasalahan dikelompokkan atau dimasukkan ke dalam kriteria

berupa permasalahan berat atau ringan. Penawaran berupa penyelesaian bersama atau proses hukum diberikan kepada para pihak yang terlibat. Setelah dilakukan diskusi dan urun rembug maka disepakatilah salah satu dari alternatif yang diberikan. Setelah disepakati maka dilanjutkan dengan duduk bersama yang melibatkan pihak yang bertikai, keluarga dari para pihak, perangkat kelurahan/RT/RW, tokoh masyarakat, dan tokoh pemuda. Akhir dari kesepakatan yang diperoleh melalui musyawarah dituangkan ke dalam bentuk pernyataan agar lebih mengikat bagi para pihak. Bhabinkamtibmas bersama-sama dengan aparat kelurahan/RT/RW memantau hasilnya guna mengetahui apakah masalah benar-benar terpecahkan.

Proses pemecahan masalah di dalam Pemolisian Komunitas juga berawal dari timbulnya rasa kepercayaan yang memberikan kontribusi bagi terjadinya pertukaran informasi. Peran serta masyarakat mutlak diperlukan di sini. Pertukaran informasi menjadi sangat penting untuk mengurai atau mengidentifikasi masalah. Setelah masalah teridentifikasi, maka selanjutnya proses pemecahan masalah dilakukan secara bersama-sama. Yang dimaksud dengan masalah di sini merupakan permasalahan yang berangkat dari informasi yang diberikan oleh warga. Polisi tidak bisa dengan begitu saja menetapkan masalah yang akan dipecahkan di wilayah tersebut. Misalkan saja petugas mendapat perintah dari atasannya untuk menyelesaikan persoalan tentang maraknya pencurian di suatu lokasi. Setelah petugas turun ke lapangan dan mendapatkan informasi yang cukup dari warga, ternyata yang menjadi masalah utama bagi warga adalah berkeliarannya para pemulung yang sering memecahkan botol sehingga mengganggu ketenteraman warga.

Demikian halnya yang terjadi dalam pemecahan masalah di Ciputat, para Bhabinkamtibmas mendapatkan laporan dari warga perihal suatu peristiwa yang harus diselesaikan secara bersama-sama. Seperti contoh yang disebutkan di atas diantaranya adalah tindak perkelahian antar orang-perorang yang berbeda etnis yakni antara warga etnis Pamekasan dengan warga etnis Bangkalan. Kecepatan Bhabinkamtibmas dalam merespon laporan dari warga menimbulkan kepercayaan dari masyarakat melalui perangkat RT/RW dan tokoh masyarakat dari kedua etnis. Petugas Bhabinkamtibmas dan masyarakat bahu-membahu dalam menyelesaikan

persoalan tersebut. Tidak dapat dibayangkan bila mana Bhabinkamtibmas terlambat dalam menyikapinya, maka kemungkinan besar bentrokan antar-etnis akan terjadi dan berkembang.

Dalam Pemolisian Komunitas, proses pemecahan masalah tergantung dari input baik dari polisi maupun dari masyarakat. Pemecahan masalah dapat mencakup menghilangkan masalah secara keseluruhan, mengurangi jumlah masalah, mengurangi tingkat penderitaan per-insiden, dan menangani faktor-faktor lingkungan untuk mengurungkan niat para penjahat yang ingin melakukan kejahatan. Jumlah jalan keluar yang dilakukan tidak akan kalah dengan jumlah masalah. Solusi-solusi dimulai dari yang paling sederhana dan tidak mahal sampai pada yang rumit, jangka panjang yang membutuhkan investasi yang cukup besar untuk pengadaan staf dan sumber daya lainnya. Pemecahan masalah hanya dapat dibatasi oleh imajinasi, kreativitas, ketekunan, dan semangat dari mereka yang terlibat. Pemolisian Komunitas memungkinkan dirancangnya solusi yang khusus bagi keprihatinan khas dari setiap komunitas. Solusi terbaik adalah solusi yang memuaskan para anggota masyarakat, menunjang keselamatan, mengurangi kekhawatiran, mengarah pada perbaikan Kamtibmas, memperkuat ikatan antara polisi dan masyarakat, dan meminimalkan tindakan-tindakan yang bersifat memaksa (Lihawa, 2005, hlm. 28). Pemecahan masalah yang dilakukan oleh para Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat bersama-sama dengan perangkat RT/RW, tokoh masyarakat, dan warga pada umumnya berangkat dari imajinasi, kreativitas, ketekunan, dan semangat dari mereka yang terlibat. Meluangkan waktu berjam-jam bahkan sehari-hari dalam menyelesaikan masalah membutuhkan semangat dan integritas pengabdian yang tinggi. Pada saat polisi mengakui efektifitas pendekatan pemecahan masalah, ada suatu kesadaran yang makin bertumbuh bahwa keterlibatan masyarakat ternyata berkaitan erat dengan keberhasilan pemecahan masalah. Kepercayaan masyarakat terhadap polisi semakin tumbuh dan frekwensi pemecahan masalah semakin intens.

Keadilan mengandung pengertian sebagai sifat yang adil, perbuatan yang adil, atau perlakuan yang adil. Keadilan merupakan nilai hidup bersama yang utama. Keadilan restorasi secara harfiah diartikan sebagai keadilan yang dikembalikan kepada keadaan semula. Keadilan restoratif bertujuan memulihkan

kembali kepada keadaan awal yakni keadaan yang damai seperti sebelum terjadinya konflik. Konflik itu sendiri tercipta dikarenakan adanya pertentangan kepentingan atau adanya benturan kepentingan. Ide utama dari pendekatan keadilan restoratif adalah keadilan bagi semua pihak dalam penyelesaian perkara pidana. Keadilan restoratif bukan hanya berbicara soal fungsi perbaikan atas kerusakan yang timbul dari suatu penyelesaian perkara pidana, tetapi juga tentang keadilan. Keseimbangan diwujudkan dalam upaya perbaikan melalui sejumlah ganti rugi atau kompensasi lain dalam upaya penyembuhan atau perbaikan atas kerugian yang ditimbulkan oleh tindak pidana yang dilakukan.

Problem solving yang diterapkan oleh Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat bercorak pendekatan keadilan restoratif. Dalam beberapa kasus disepakati penggantian kerusakan atau kerugian yang ditimbulkan. Seperti contoh penganiayaan di Kelurahan Jombang yang mana pelaku mengganti biaya pengobatan sebesar Rp50.000,-, pengrusakan kaca jendela di rumah Ibu Gering yang beralamat di Kelurahan Rempoa yang telah diperbaiki oleh pelakunya, dan permintaan pedagang sayur di Pasar Ciputat agar pelaku pemalakan bernama Boy alias Fery tidak lagi datang ke lokasi pasar tersebut. Pada umumnya setiap pertikaian yang terjadi diselesaikan secara musyawarah guna mendapatkan kesepakatan yang mana pelaku tidak akan mengulangi perbuatan dan korban bersedia memberi maaf.

Tujuan dari keadilan restoratif adalah mendorong terciptanya peradilan yang adil dan mendorong para pihak untuk ikut serta di dalamnya. Korban merasa bahwa penderitannya diperhatikan dan kompensasi yang disepakati seimbang dengan penderitaan dan kerugian yang dideritanya. Pelaku tidak mesti mengalami penderitaan untuk dapat menyadari kesalahannya. Justru dengan kesempatan untuk mengerti dan memperbaiki kerusakan yang timbul, kesadaran tersebut dapat diperolehnya. Sementara bagi masyarakat, adanya jaminan atas keseimbangan dalam kehidupan dan aspirasi yang ada tersalurkan oleh pemerintah.

Kesadaran pelaku untuk meminta maaf dan bersedia mengganti kerugian menunjukkan bahwa ia telah menyadari kesalahannya. Proses hukum yang dijalani memang pada akhirnya akan menyadarkan pelaku namun perlu proses

yang panjang dan tidak pasti untuk itu. Sekembalinya pelaku dari menjalani masa hukuman tidak menjanjikan situasi yang tegang menjadi kendor dengan seketika. Belum lagi dengan asumsi bahwa pelaku selama menjalani hukuman memperoleh perilaku baru melalui proses imitasi yakni semakin mudah untuk melakukan kejahatan. Perilaku baru ini dibawa kembali dalam berinteraksi dengan masyarakat lingkungannya terdahulu. Ketegangan baru akan muncul. Probabilitas berkembang menjadi dua kondisi alternatif yang muncul yakni pelaku benar-benar menyadari kesalahannya atau pelaku menjadi semakin brutal dan gemar melakukan kejahatan. Melalui penyelesaian yang melibatkan aparat Bhabinkamtibmas, pengawasan atas pelaku menjadi lebih mudah dan secara psikis menjadikan si pelaku sungkan untuk mengulangi perbuatannya itu. Jaminan atas keseimbangan dalam kehidupan dan aspirasi yang ada tersalurkan melalui petugas Bhabinkamtibmas.

Keadilan restoratif umumnya digunakan untuk menggambarkan suatu mekanisme informal dan non-adyudikatif dalam menangani konflik atau permasalahan kejahatan dimana korban, pelaku dan masyarakat memegang peranan penting dalam setiap pengambilan keputusan. Keadilan restoratif bukan suatu yang asing dan baru, karena ia telah dikenal dalam hukum tradisional yang hidup dalam masyarakat. Dalam wacana tradisional, keadilan restoratif pada dasarnya merupakan model pendekatan dalam sistem peradilan pidana yang dominan pada masyarakat adat di berbagai belahan dunia yang hingga kini masih berjalan.

Problem solving yang diterapkan oleh Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat merupakan mekanisme informal dan non-adyudikatif dalam menangani konflik atau permasalahan kejahatan yang melibatkan korban, pelaku, dan masyarakat. Masyarakat dalam hal ini diwakili oleh perangkat desa, RT, RW atau kelurahan, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, atau tokoh agama. Bahkan dalam kasus pemalakan yang terjadi di Pasar Ciputat, Bhabinkamtibmas juga melibatkan matrik atau keamanan pasar yang sehari-harinya memang bertugas mengamankan pasar. Begitupun dalam kasus pemukulan antara supir angkot bernama Johnny terhadap pejalan kaki bernama Suherman yang terjadi di Jln. KH Dewantoro

Ciputat, Bhabinkamtibmas menyertakan tokoh masyarakat bernama Bapak Zainuddin yang juga seorang Guru, dan Babinsa Koramil Ciputat selaku Pembina fungsi teritorial di wilayah itu.

Problem solving yang bercorak keadilan restoratif ini merupakan upaya atau bagian dari binkamtibmas. *Problem solving* merupakan kebijakan dan strategi dalam menangani pertikaian di masyarakat, meningkatkan kualitas hidup, meningkatkan kualitas pelayanan polisi dan kepercayaan terhadap polisi, dalam jalinan kerja sama proaktif dengan sumber daya masyarakat yang ingin mengubah kondisi-kondisi penyebab kejahatan. Tidak tertanganinya kasus-kasus kecil ini dengan tuntas maka potensial menimbulkan ketegangan dan kejahatan baru. Pelibatan korban, pelaku, dan masyarakat secara bersama-sama merupakan wujud dari kerja sama proaktif dengan sumber daya masyarakat. Pelibatan ini berguna untuk memulihkan atau memperbaiki ketegangan yang timbul. Pelaku menyadari kesalahannya dan berjanji tidak akan mengulangi, korban bersedia memaafkan, masyarakat menjadi penengah, dan Bhabinkamtibmas mengawasi pelaksanaannya hingga suasana benar-benar pulih seperti sedia kala.

Penyelesaian masalah seperti ini sebenarnya sudah sejak lama dilakukan oleh petugas kepolisian dalam bentuk penyelesaian secara kekeluargaan. Pada akhirnya polisi menjadi gamang apabila dikaitkan dengan ketentuan hukum yang berlaku yakni harus meneruskan perkaranya secara hukum melalui penyidikan baik acara cepat, singkat, maupun biasa. Damai berguna untuk meringankan hukuman bagi si pelaku dan nantinya diperlihatkan saat pemeriksaan persidangan. Administrasi kepolisian belum ada yang mengakomodir penyelesaian secara kekeluargaan. Penyelesaian secara kekeluargaan dianggap menyimpang dari ketentuan hukum dikarenakan pandangan bahwa perdamaian hanya bersifat meringankan hukuman dan bukan untuk penghentian perkara. Penyelesaian kasus ditandai dengan 2 parameter yakni SP3 atau penghentian penyidikan dan P-21 yaitu berkas perkara sudah dinyatakan lengkap oleh jaksa dan selanjutnya dilakukan penyerahan tanggung jawab tersangka dan barang bukti. Babinkamtibmas pada masa itu juga belum dibekali dengan pengetahuan penyelesaian kasus yang dapat dipertanggungjawabkan seperti halnya metode

problem solving saat ini. Budaya militer yang kental pada masa itu selalu menunggu instruksi dari Pimpinan dan selalu meminta petunjuk. Porsi Babinkamtibmas kurang mendapat perhatian dari Pimpinan. Yang dikedepankan adalah penegakan hukum atau sosok polisi yang *crime hunter*.

Diskresi kepolisian merupakan kewenangan bagi polisi dalam mengambil suatu keputusan yang bertentangan dengan hukum yang berlaku namun diperbolehkan dengan dalih untuk kepentingan umum. Seperti misalnya dalam memberikan dispensasi bagi mobil ambulans pengangkut orang sakit untuk melewati lampu merah, tidak menangkap pelaku kejahatan yang sedang beribadah, tidak memproses hukum pencuri yang usianya sudah uzur, dan lainnya. Akhir-akhir banyak terjadi kasus pidana yang diproses secara hukum namun pada akhirnya menimbulkan perasaan antipati masyarakat terhadap polisi. Proses hukum terhadap nenek Minah yang mencuri 3 (tiga) butir kakao, proses hukum terhadap Raju bocah berusia 8 tahun dengan sangkaan penganiayaan, proses hukum terhadap Prita yang berkonflik dengan RS Omny Tangerang, dan kasus lainnya yang menimbulkan polemik. Proses hukum tersebut memang memperlihatkan adanya suatu kepastian hukum, namun di sisi lain malah tidak bermanfaat dan tidak memberikan keadilan.

Rumusan pasal 18 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia mencantumkan bahwa untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Persyaratannya diatur dalam ayat (2) yang berbunyi pelaksanaan ketentuan sebagai mana 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. Anggota Polri dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri yang tidak bertentangan dengan kode etik profesi yakni nilai mengenai yang mana yang benar dan yang mana yang salah dalam menjalankan profesi kepolisian. Norma-norma yang harus diperhatikan adalah norma hukum, norma agama, dan norma kesusilaan. Setiap kegiatan yang bertentangan dengan

atau pelanggaran terhadap Kode Etik maka akan diselesaikan oleh Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Problem solving terhadap kasus-kasus kejahatan yang bersifat ringan merupakan penerapan dari diskresi kepolisian. Proses hukum terhadap 2 perempuan yang bertetangga seperti dalam kasus penganiayaan ringan di Kelurahan Jombang antara Ibu Mike dan Ibu Lina, tentunya tidak akan memberikan manfaat dan juga tidak akan memberikan keadilan. Proses hukum yang panjang akan mengganggu aktifitas mereka sehari-hari. Sekembalinya dari proses hukumpun nantinya mereka akan kembali berinteraksi. Tidak diprosesnya kedua ibu itu juga tidak akan mengganggu kepentingan umum. Beberapa pertimbangan itulah yang menjadi dasar sehingga petugas Bhabinkamtibmas melakukan diskresi kepolisian dengan modus *problem solving*.

Diskresi kepolisian menurut kamus hukum yang disusun JCT Simorangkir (dalam Faal, 1991, hlm. 15) diartikan sebagai suatu kebijaksanaan berdasarkan kekuasaannya (*power*) untuk melakukan suatu tindakan atas dasar pertimbangan dan keyakinan dirinya. Sedangkan menurut Thomas J Aaron (dalam Faal, 1991, hlm. 16) diskresi dapat diartikan sebagai suatu kekuasaan atau wewenang yang dilakukan berdasarkan hukum atas pertimbangan dan keyakinannya dan lebih menekankan pertimbangan moral daripada pertimbangan hukum. Keyakinan-keyakinan ini terbentuk sebagai imbas atau pengaruh dari situasi yang dihadapi langsung di lapangan. Tentunya berbeda keyakinan yang dimiliki oleh seorang petugas lapangan yang menghadapinya sendiri dan secara langsung ketimbang keyakinan sang komandan yang hanya menerima laporan melalui telepon. Anasir moral sangat mempengaruhi bila mana petugas lapangan langsung memergoki seorang nenek yang sedang mencuri kakao yang mana ia bisa tidak melakukan penangkapan dan cukup hanya menasehati saja serta kemudian melepaskannya. Ia telah mengenyampingkan tindak pidana itu untuk diproses. Tindakan polisi itu seolah-olah justru tak berdasarkan hukum positif yang berlaku, apalagi ia tahu bahwa kedudukannya adalah sebagai penegak hukum. Namun apabila tindakan polisi itu dikaji lebih jauh, justru suatu tindakan yang dapat menjunjung tinggi tujuan hukum itu sendiri yaitu perlindungan terhadap setiap warga negara.

Davis (1969, dalam Ensiklopedia Ilmu Kepolisian Edisi Bahasa Indonesia, 2005) mengatakan diskresi kepolisian didefinisikan sebagai kapasitas petugas kepolisian untuk memilih diantara sejumlah tindakan legal atau tidak legal, atau bahkan tidak melakukan tindakan sama sekali pada saat mereka menunaikan tugas. Diskresi ini memungkinkan polisi menentukan tujuan (menjaga keamanan, mempertahankan keselamatan masyarakat, menegakkan hukum), taktik (memilih untuk menegakkan hukum lalu lintas dengan melakukan patroli atau berjaga di seputar rambu lalu lintas), dan hasil (memilih memberikan peringatan kepada pelanggar lalu lintas dan bukan menilangnya) yang sering dalam menunaikan tugasnya. Sementara itu polisi memiliki diskresi dalam berbagai insiden yang luas, mulai dari panggilan untuk menyelesaikan keributan sampai penanganan individu yang memiliki gangguan mental, semua literatur ilmuwan tentang diskresi berfokus pada penegakan hukum selektif, yakni faktor yang mempengaruhi keputusan polisi untuk menahan atau tidak menahan para pelanggar.

Diskresi memberikan arah kepada petugas Bhabinkamtibmas Ciputat dalam menyelesaikan persoalan kejahatan-kejahatan ringan yang tidak semestinya diajukan ke persidangan. Sebelum memecahkan persoalan yang dihadapi, Bhabinkamtibmas terlebih dulu menawarkan apakah kasusnya diselesaikan secara hukum atau diselesaikan secara kekeluargaan saja melalui musyawarah untuk mufakat. Terhadap kasus kejahatan ringan seperti penganiayaan yang rentan menyulut konflik antarkelompok, Bhabinkamtibmas dengan sigap mengambil keputusan menyelesaikan pertikaian dengan cara mendamaikannya ketimbang persoalan pada akhirnya meruncing dan melibatkan massa dari kedua komunitas. Sudah dapat dibayangkan akan terjadi pertikaian yang potensial menimbulkan korban jiwa dan kerugian harta benda serta kerugian immaterial lainnya.

Pertimbangan-pertimbangan inilah yang dapat dijadikan sebagai dasar atau landasan berpijak bagi Bhabinkamtibmas dalam penyelesaian masalah-masalah sosial termasuk kejahatan-kejahatan yang bersifat ringan, tidak merugikan kepentingan umum, masih dapat dapat diperbaiki, dan tidak mendatangkan manfaat apabila diteruskan secara hukum. Kita tidak dapat membayangkan

kerugian psikis yang ditimbulkan manakala seorang nenek harus mondar-mandir menjalani proses pemeriksaan. Belum lagi bila berbicara dalam aspek rasa kemanusiaan yang sangat menyentuh perasaan. Kenapa Penyidik dan Penuntut Umum tega memprosesnya dengan memajukan ke persidangan? Semua itu tidak terlepas dari paradigma yang masih kental dalam benak aparat kepolisian yang menempatkan dirinya sebagai *crime hunter*. Ketidaktahuan dan ketakutan dalam menerapkan diskresi kepolisian juga memberikan kontribusi dalam kelanjutan perkara itu.

Perubahan paradigma itu muncul manakala si Penyidik berpindah tugas menjadi Bhabinkamtibmas yang selalu berinteraksi dengan masyarakat. Pembinaan Kamtibmas lebih diutamakan dalam rangka mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat Bhabinkamtibmas yang lebih mengetahui perkembangan situasi di wilayahnya. Potensi gangguan, ambang gangguan, dan gangguan nyata merupakan siklus perkembangan situasi yang apabila tidak disikapi atau dikelola dengan tepat maka rentan menghasilkan gangguan nyata. Perkelahian antar-orang perorang di Kelurahan Pisangan yang berbeda suku yakni antara orang Bangkalan dengan orang Pamekasan yang apabila tidak ditangani dengan cepat oleh petugas Bhabinkamtibmas maka rentan meledak menjadi perkelahian antar-suku. Kedua etnis ini yang memang memiliki riwayat permusuhan di kampung halamannya di Madura Jawa Timur. Bhabinkamtibmas mengambil langkah yang tepat dengan mendamaikan kedua pihak bertikai yang melibatkan aparat RT serta tokoh masyarakat dari kedua kelompok. Proses hukum belum tentu memberikan keadilan dan kemanfaatan bagi semua pihak. Pada akhirnya meskipun proses hukum selesai, mereka akan tetap hidup berdampingan lagi. Ketegangan tidak reda dan masih berpotensi menimbulkan dendam serta aksi saling balas.

James Q Wilson (dalam Faal, 1991, hlm. 65) menggambarkan bahwa pelaksanaan diskresi kepolisian terbagi ke dalam lingkup penegakan hukum dan pemeliharaan ketertiban. Pada kasus represif yang perkaranya didapatkan oleh inisiatif polisi sendiri terutama perkara-perkara pidana ringan, pemberian tindakan diskresi relatif lebih besar. Sedangkan pada kasus represif yang perkaranya

dilaporkan oleh warga masyarakat yang menghendaki agar perkara itu diproses, pemberian diskresi kepolisian relatif kecil. Berikutnya pada kasus preventif atau pemeliharaan keteraturan yang perkaranya ditemukan oleh petugas polisi sendiri, maka kewenangan pemberian diskresi juga relatif besar. Diskresi yang juga relatif besar diberikan dalam lingkup tugas preventif yang perkaranya dikehendaki oleh warga masyarakat agar dicegah terjadinya peristiwa yang akan mengganggu kedamaian. Tipologi penerapan diskresi dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 2
Perbedaan Tingkat Diskresi Yang Diberikan Oleh Petugas

	<i>Police invoked action</i>	<i>Citizen invoked action</i>
<i>Law enforcement</i>	I	II
<i>Order maintenance</i>	III	IV

James Q Wilson dalam Faal, 1991, hlm. 66.

Pada kasus I bahwa di bidang tugas represif atau *law enforcement*, perkara-perkara itu didapatkan oleh inisiatif polisi sendiri (terutama perkara-perkara pidana ringan), pemberian tindakan diskresi relatif besar. Sebagai contoh yang ditemukan oleh petugas Bhabinkamtibmas kelurahan Ciputat saat sedang melaksanakan patroli di lingkungan pasar dan menemukan terjadinya penganiayaan ringan antara pengemudi angkutan umum dengan pejalan kaki. Bhabinkamtibmas beserta tokoh masyarakat dan Babinsa Koramil menyelesaikan persoalan dengan mendamaikan keduanya dan saling bermaafan. Pada kasus II masih dalam lingkup bidang tugas represif atau *law enforcement*, tetapi perkaranya didapatkan atau dilaporkan/diadukan oleh warga masyarakat yang menghendaki agar perkara itu diproses, pemberian diskresi relatif lebih kecil. Contoh kasus-kasus yang ditangani Polsek Ciputat hingga ke persidangan adalah diantaranya pencurian sepeda motor, pencurian dengan kekerasan, pencurian dengan pemberatan, penyalahgunaan narkoba, pembunuhan, dan penganiayaan dengan pemberatan. Pada kasus III dalam lingkup bidang tugas preventif atau *order maintenance*, tetapi perkaranya ditemukan oleh petugas sendiri, maka pemberian kewenangan diskresi di sini juga relatif besar. Sebagai contoh yang dilakukan para Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat adalah memberikan surat

teguran pelanggaran lalu lintas (terlampir). Pada kasus IV masih dalam lingkup bidang tugas preventif atau *order maintenance*, tetapi perkaranya dikehendaki oleh warga masyarakat agar dicegah terjadinya peristiwa yang akan mengganggu kedamaian, maka keleluasaan pemberian diskresi bagi petugas di sinipun relatif besar. Sebagai contoh di sini adalah tindakan preventif Bhabinkamtibmas kelurahan Ciputat dalam menggerakkan pemuda Gang Nangka untuk berikrar agar tidak lagi terlibat tawuran dengan pemuda Gang Mesjid dan pemuda Gang Haji Betong. Kasus tawuran sebelumnya yang menimbulkan korban luka pernah ditangani dan dimediasi oleh Polsek Ciputat, namun aksi tetap berulang. Setelah tindakan preventif lapangan dilakukan oleh Bhabinkamtibmas, berjalan 4 bulan hingga kini belum pernah terjadi bentrokan antar-pemuda. Begitupun dengan kasus-kasus penganiayaan ringan, kerusakan, dan pemalakan yang diselesaikan oleh Bhabinkamtibmas melalui metode *problem solving* bercorak keadilan restoratif.

Problem solving merupakan wujud tugas preventif yang perkaranya dikehendaki oleh warga masyarakat agar dicegah terjadinya peristiwa yang akan mengganggu kedamaian. Diskresi polisi dalam kasus ini relatif besar dan bahkan dominan. Bhabinkamtibmas tidak lagi ragu-ragu dalam menyelesaikan kejahatan-kejahatan ringan yang terjadi di masyarakat. Keterlibatan masyarakat melalui perangkat RT atau RW, tokoh masyarakat, tokoh agama, dan tokoh pemuda memperkenalkan hubungan baru antara aparat dan masyarakat yang mana masyarakat juga berhak untuk menentukan model penyelesaian yang bagaimana yang dikehendaki dan bermanfaat bagi lingkungannya. Hal ini juga merupakan penambahan dimensi proaktif dalam tugas polisi yakni lebih mengedepankan tindakan preventif.

4.3 Model Pengawasan Yang Efektif Bagi Pelaksanaan Keadilan Restoratif

Fungsi pengawasan perlu dilaksanakan sedini mungkin, agar diperoleh umpan balik (*feed back*) untuk melakukan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau

penyimpangan, sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki. Usaha melakukan perbaikan atau penyempurnaan bilamana ditemukan beberapa kekeliruan atau penyimpangan dalam bekerja merupakan tanggung jawab pimpinan organisasi/unit kerja yang bersangkutan, meskipun pelaksanaannya harus dilakukan oleh para bawahannya. Untuk itulah fungsi pengawasan melekat (*waskat*) menjadi sangat penting, baik untuk menghindari atau mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, penyelewengan atau kekeliruan dalam bekerja, maupun untuk mendapatkan masukan tentang kemungkinan terjadinya kekeliruan bekerja, sehingga memungkinkan pimpinan melakukan tindakan perbaikan sedini mungkin (Hadari Nawawi, 1989, hlm. 7).

Hasil wawancara dengan Aiptu Sugeng Bhabinkamtibmas Kelurahan Pisangan pada hari Kamis tanggal 21 Maret 2013 pukul 14.30 WIB yang mengatakan:

“Kami dikumpulkan di Polsek setiap minggunya selama 1x dalam rangka menerima instruksi dari Pimpinan dan sekaligus evaluasi pelaksanaan tugas. Kumpul di Polres dilakukan 1x dalam 1 bulan. Materi yang selalu dibahas adalah terkait dengan penyelesaian secara kekeluargaan yang disampaikan oleh tim Binmas Polres.”

Hal yang sama disampaikan oleh AKP Tyas Utami Kanit Bintibmas Satbinmas Polrestro Jakarta Selatan saat diwawancarai pada hari Selasa tanggal 19 Maret 2013 pukul 10.00 WIB:

“Setiap bulan pengarahan Bhabinkamtibmas oleh Kasat Binmas dilakukan di Polres. Kesempatan itu juga dimanfaatkan untuk anev dan menyampaikan hal-hal baru. Kapolres juga sesekali memberikan arahan pada kesempatan itu. Dalam pelaksanaan *problem solving*, telah diinstruksikan bahwa Bhabinkamtibmas bisa menyelesaikan sendiri berdasarkan kewenangannya. Persoalan yang tidak bisa diselesaikan dilaporkan kepada Pimpinan. Kapolres sangat *care* dengan persoalan-persoalan ini dan Beliau membuka ruang untuk diskusi.”

Terkait dengan pengawasan dan pengendalian teknis, AKP Widodo selaku Kanit Binmas yang diwawancarai pada Hari Jumat 19 April 2013 pukul 11.00 WIB menerangkan:

“*Problem solving* efektif dalam menyelesaikan persoalan secara kekeluargaan yang mana para pihak tidak mau kasusnya dilanjutkan. Petugas Polri harus mengetahui kriteria kasus yang ringan atau yang berat. Bhabinkamtibmas selalu laporan kepada Kanit Binmas dalam

penyelesaian persoalan di lapangan. Hingga saat ini belum pernah terjadi *complaint* dari warga lainnya terkait penerapan *problem solving*. Dalam penyelesaian kasus selalu dibuatkan pernyataan yang ditandatangani oleh para pihak bertikai. *Problem solving* selalu diikuti dengan dokumentasi dan inisiatif tanpa harus menunggu jukrah dari Pimpinan.”

Pengawasan melekat (waskat) sebagai salah satu kegiatan pengawasan merupakan tugas dan tanggung jawab setiap pimpinan yang harus menyelenggarakan manajemen/administrasi yang efektif dan efisien di lingkungan organisasi/unit kerja masing-masing, baik di bidang pemerintahan maupun swasta. Dalam kenyataannya, setiap pimpinan organisasi/unit kerja akan selalu ingin dan berusaha mengetahui keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan berbagai kegiatan dalam lingkup tanggung jawabnya. Berusaha mengetahui apakah semua kegiatan sudah berlangsung sesuai dengan perencanaan, peraturan-peraturan yang berlaku dan kebijakan-kebijakan yang telah digariskan sebelumnya. Untuk itu setiap pimpinan harus melakukan fungsi pengendalian, termasuk dengan melakukan pengawasan terhadap berbagai kegiatan yang dikerjakan oleh bawahannya (Hadari Nawawi, 1989, hlm. 7).

Pengawasan dan pengendalian pelaksanaan tugas Bhabinkamtibmas dilakukan secara berjenjang sesuai dengan kewenangan pejabat kewilayahan. Kapolda adalah pengawas dan pengendali bersifat strategis dan administrasi yang pembinaan maupun operasionalnya dalam pelaksanaan sehari-hari oleh Dirbinmas. Kapolres selaku pengawas dan pengendali bersifat taktis tingkat Kesatuan Operasional Dasar baik operasional maupun pembinaan sesuai batas kewenangannya yang dalam pelaksanaan sehari-hari oleh Kasat Binmas. Sedangkan Kapolsek melaksanakan pengawasan dan pengendalian yang bersifat teknis. Pengawasan dan pengendalian dalam bentuk supervisi dan laporan baik secara periodik maupun insidental.

Dalam kenyataannya Bhabinkamtibmas ini tidak termasuk dalam struktur organisasi Polsek. Polsek Ciputat yang merupakan Polsek tipe urban terdiri dari unsur pimpinan, Unit Provos, Sium (seksi umum), Sikum (seksi hukum), Sihumas (seksi hubungan masyarakat), SPKT (sentra pelayanan kepolisian terpadu), Unit Intelkam, Unit Reskrim, Unit Binmas, Unit Sabhara, Unit Lantas, dan beberapa

Polsubsektor. Bhabinkamtibmas berada di bawah kendali Kanit Binmas. Unit Binmas sendiri berdasarkan susunan organisasi dan tata kerja pada tingkat Polsek yang terbaru beranggotakan 7 personel yang terdiri dari 1 Kanit berpangkat Ajun Komisaris Polisi, 2 Perwira berpangkat Inspektur, dan 4 Bintara. Unit Binmas bertugas melaksanakan pembinaan masyarakat meliputi kegiatan pemberdayaan Polmas, ketertiban masyarakat dan kegiatan koordinasi dengan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa, serta kegiatan kerja sama dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.

Pengawasan yang ada bersifat internal dan secara berjenjang yakni melalui Kanit Binmas dan Kapolsek Ciputat. Laporan periodik *problem solving* Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat yang ditandatangani oleh Kapolsek dan Bhabinkamtibmas dikirimkan setiap minggunya kepada Kapolrestro Jakarta Selatan melalui Kasat Binmas. Berkaitan dengan pelaksanaan *problem solving* yang bercorak keadilan restoratif maka idealnya juga melibatkan pengawasan masyarakat. Pentingnya pengawasan masyarakat ini karena aparaturnya Polri adalah organisasi kerja yang sebahagian besar bertugas melayani kepentingan umum atau masyarakat. Pelayanan yang diberikan adalah pelayanan kepolisian berupa pelayanan penegakan hukum dan pelayanan yang berkaitan dengan keamanan dan ketertiban. Pengawasan masyarakat adalah setiap kritik, saran, pertanyaan, dan lain-lain yang dapat dari masyarakat mengenai pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang ditujukan pada satuan organisasi/unit kerja tertentu. Informasi dari masyarakat harus diteliti dan berdasarkan hasil yang diperoleh pimpinan dapat mengambil langkah-langkah yang perlu untuk menjadikan aparaturnya lebih efektif, efisien, bersih, dan berwibawa dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Lingkup pemerintahan mengandung pengertian bahwa Polri termasuk di dalamnya.

Pengawasan internal dan pengawasan masyarakat ini menjadi begitu bermakna guna mencegah terjadinya penyimpangan dan diskriminasi dalam penerapan pendekatan keadilan restoratif. Dikatakan penyimpangan apabila hakikat dari penerapan keadilan restoratif ini menyimpang dari tujuan utamanya yakni mendorong terciptanya peradilan yang adil dan mendorong para pihak

untuk ikut serta di dalamnya. Ide utama pendekatan keadilan restoratif ini adalah keadilan bagi semua pihak dalam penyelesaian perkara pidana. Apabila hakikat dan ide utama dari keadilan ini tidak terpenuhi, misalnya terjadi pemaksaan kehendak oleh Bhabinkamtibmas atau pelaku, maka dapat dikatakan penerapannya salah atau menyimpang. Begitu pula halnya dengan kemungkinan terjadinya diskriminasi dikarenakan penyalahgunaan wewenang oleh Bhabinkamtibmas. Misalkan saja penganiayaan yang mengakibatkan luka ringan di Kelurahan A diselesaikan dengan pendekatan keadilan restoratif, sedangkan terhadap kasus yang sama di Kelurahan B diproses secara hukum yakni disidik oleh Polsek.

Hal penting lain yang muncul bersumber dari tekanan untuk mencapai tujuan bangunan kemitraan polisi dan komunitas adalah bagaimana komunitas dapat berperan untuk melakukan pengawasan kepada polisi sebagai bagian dari bentuk pengawasan sipil dalam konteks masyarakat demokratis. Pengawasan sipil terhadap polisi dalam konteks Pemolisian Komunitas tentunya adalah sebuah realitas baru yang berpeluang memunculkan persoalan baru. Sebuah dilema tersendiri ketika muncul kecenderungan dimana masyarakat mengambil peran dalam menyingkap beragam penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan kepolisian maupun aparatnya. Hal ini akan berpengaruh pada harmonisasi relasi antara polisi dan masyarakat (Dermawan, 2011, hlm. 14-15).

Pengawasan juga bermakna untuk memperbaiki mekanisme yang keliru ataupun hal-hal yang belum tersosialisasikan dengan baik melalui kritikan, saran, dan pertanyaan. Masyarakat berhak mengetahui model penyelesaian dengan cara pendekatan keadilan restoratif ini. Masyarakat juga berhak untuk berperan serta dalam pelaksanaannya. Masyarakat jugalah yang mengetahui dampak baik ataupun dampak buruk dari mekanisme yang akan diterapkan itu. Melalui pengawasan ini maka sosialisasi dan edukasi bisa diwujudkan. Pertanyaan yang dilontarkan menjadi sarana untuk memberikan sosialisasi dan edukasi. Kritikan dan saran berguna bagi perbaikan kedepannya mengingat nilai-nilai filosofis yang hidup di dalam masyarakat hanya diketahui oleh masyarakat dalam komunitas atau lingkungan itu sendiri.

Pengawasan diperlukan bukan karena kurang kepercayaan dan bukan pula ditujukan untuk mencari-cari kesalahan atau mencari siapa yang salah. Tetapi untuk memahami apa yang salah demi perbaikan di masa datang (Saleh, 1988, hlm. 2). Sebelumnya telah disinggung mengenai teknik dalam pengawasan melekat yang dilakukan oleh atasan langsung. Yang menjadi kendala adalah bahwa jabatan Bhabinkamtibmas tidak termasuk ke dalam struktur organisasi sebagaimana syarat yang digariskan yakni pengawasan melekat dilakukan melalui penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dan fungsi beserta uraiannya yang jelas pula (Sujamto, 1994, hlm. 14). Lebih lanjut Sujamto (1994) mengatakan pengawasan fungsional yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan (manajer) dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya (hlm. 18). Seksi pengawasan yang bertugas menyelenggarakan monitoring dan pengawasan umum baik secara rutin maupun insidentil terhadap pelaksanaan kebijakan pimpinan oleh semua unit kerja khususnya dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pencapaian rencana kerja, termasuk bidang material, fasilitas dan jasa serta memberikan saran tindak terhadap penyimpangan yang ditemukan hanya terdapat di Polres dan tidak terdapat di tingkat Polsek. Idealnya Polsek juga memiliki fungsi pengawasan yang membantu manajer dalam hal ini Kapolsek untuk memonitoring dan mengawasi lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya.

Pengawasan lain yang belum ditemukan untuk level Polsek adalah pengawasan ekstern yakni pengawasan dari luar. Sujamto (1986) mengatakan dalam pengawasan ekstern, subyek pengawasan, yaitu si pengawas, berada di luar susunan organisasi obyek yang diawasi (hlm. 61). Lembaga-lembaga pengawas eksternal diantaranya adalah BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan), badan legislatif yang ada di tingkat pusat, propinsi dan kabupaten/kota, dan lembaga swadaya masyarakat atau lembaga-lembaga pemerhati lainnya. Pengawasan ini penting untuk mencegah terjadinya penyimpangan yang bisa ditimbulkan oleh faktor subyektif, faktor obyektif dan faktor ekologis (Sujamto, 1994, hlm. 68). Faktor subyektif dipengaruhi oleh kemampuan teknis dan manajerial, mental, serta kondisi

keluarga. Faktor obyektif dipengaruhi oleh standar salah, standar tidak sesuai dengan lapangan, dan standar tidak jelas. Sedangkan faktor ekologis dipengaruhi oleh kewenangan, pengawasan lemah, sosial budaya, dan *force majeure*.

Pengawasan dan pengendalian yang diberikan terhadap para Bhabinkamtibmas ini adalah dalam bentuk laporan secara berjenjang dan pengendalian yang bersifat teknis. Laporan secara berjenjang dimulai dari para Bhabinkamtibmas yang melaporkan kepada Kanit Binmas atau Panit Binmas yang selanjutnya meneruskan kepada Kapolsek. Setelah ditelaah oleh Kapolsek kemudian dilaporkan kepada Kapolrestro Jakarta Selatan melalui Kasat Binmas. Kasat Binmas mengkompulir seluruh laporan dari Polsek dan meneruskannya ke Ditbinmas Polda. Begitupun dengan Ditbinmas Polda yang mengkompulir seluruh laporan dari Polres jajaran dan kemudian meneruskannya ke Ditbinmas Baharkam Polri selaku pengemban fungsi Binmas yang tertinggi. Pengendalian yang bersifat teknis langsung oleh Panit Binmas, Kanit Binmas, Wakapolsek, dan Kapolsek mengacu kepada tingkat kesulitan yang dihadapi oleh petugas Bhabinkamtibmas di lapangan.

BAB V

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Penelitian tentang peran Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat dalam mengaplikasikan keadilan restoratif menghasilkan kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Keadilan restoratif adalah proses dimana pihak-pihak berkepentingan, memecahkan bersama cara mencapai kesepakatan pasca terjadi suatu tindak pidana, termasuk implikasinya di kemudian hari. Corak keadilan restoratif yang melibatkan para pihak beserta komunitas telah diterapkan pada penyelesaian masalah-masalah sosial yang terjadi di Ciputat. Permasalahan-permasalahan sosial yang terjadi di masyarakat merupakan kondisi atau situasi yang apabila tidak ditangani hingga tuntas akan menimbulkan gangguan keamanan dan ketertiban yang lebih luas. Masalah-masalah sosial tersebut berkenaan dengan sesuatu gejala yang ada dalam kehidupan sosial dalam suatu masyarakat yang dirasakan sebagai beban atau gangguan yang merugikan para anggota masyarakat tersebut. Permasalahan-permasalahan sosial yang diselesaikan juga meliputi kasus pidana yang masuk ke dalam kategori kasus-kasus ringan, kasus-kasus yang ingin diselesaikan secara kekeluargaan, dan kasus-kasus yang berdampak meluas apabila tidak ditangani dengan segera. Penyelesaian masalah-masalah ini dilakukan dengan melibatkan para pihak yang bertikai yakni korban dan pelaku, petugas Bhabinkamtibmas, perangkat RT/RW, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, dan terkadang juga melibatkan Babinsa Koramil. Penyelesaian masalah melalui musyawarah untuk mufakat ini berangkat dari keinginan korban yang memilih penyelesaian secara kekeluargaan. Di sisi lain yakni dari diri si pelaku yang menyadari kesalahannya (adanya perasaan bersalah), bersedia meminta maaf, berjanji tidak lagi mengulangi perbuatan, dan bersedia mengganti atau memperbaiki kerugian yang ditimbulkan. Akhir

kesepakatan dituangkan ke dalam surat pernyataan yang ditandatangani oleh para pihak serta diketahui oleh perangkat RT/RW dan tokoh masyarakat atau tokoh pemuda atau tokoh agama. Nilai-nilai atau prinsip yang diterapkan oleh Bhabinkamtibmas dalam melaksanakan pembinaan Kamtibmas di wilayah hukumnya diantaranya adalah meredakan ketegangan yang ada dan memperbaikinya secara bersama-sama. Meredakan ketegangan yang ada dan memperbaiki secara bersama-sama merupakan hakikat dari pendekatan keadilan restoratif. Bhabinkamtibmas lebih mengedepankan fungsi pengayoman, perlindungan, dan pelayanan masyarakat ketimbang fungsi selaku penegak hukum. Pertikaian antara para korban dan pelaku dalam skala ringan diupayakan untuk diselesaikan secara kekeluargaan setelah terlebih dahulu menampung aspirasi mereka secara keseluruhan.

- 2) Bhabinkamtibmas selaku Pembina keamanan dan ketertiban masyarakat dalam lingkup kelurahan dan juga selaku petugas Polmas, memiliki tugas pokok, fungsi, dan peran dalam menerapkan kebijakan dan strategi Polmas dalam penyelenggaraan tugas Polri, yang intinya membangun kemitraan antara Polri dengan masyarakat sehingga terwujud rasa saling percaya, saling menghargai, dan saling menghormati antara Polri dengan masyarakat. Komponen inti dari Polmas ini adalah kemitraan dan pemecahan masalah. Salah satu metode dari pemecahan masalah adalah dengan menerapkan pendekatan keadilan restoratif. Dalam menerapkan keadilan restoratif ini, Bhabinkamtibmas berperan sebagai mediator atau fasilitator. Praktik restoratif atau program keadilan restoratif yang dijalankan oleh Bhabinkamtibmas Ciputat adalah pertemuan Mediasi Korban-Pelaku atau Rekonsiliasi Korban-Pelaku. Korban kejahatan diberi kesempatan tatap muka dengan pelaku kejahatan dalam suasana yang aman dan dipersiapkan. Kejahatan yang telah terjadi pun dibicarakan dimana pelaku didorong agar memikirkan dampak kejahatan yang diperbuatnya dan mau bertanggung jawab dengan melakukan pemulihan.
- 3) Pengawasan terhadap pelaksanaan *problem solving* ini dilakukan secara internal dan secara berjenjang yakni melalui Kanit Binmas dan Kapolsek

Ciputat. Laporan periodik *problem solving* Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat yang ditandatangani oleh Kapolsek dan Bhabinkamtibmas dikirimkan setiap minggunya kepada Kapolrestro Jakarta Selatan melalui Kasat Binmas. Laporan yang dituangkan belum seragam yakni ada yang diketik dan ada yang menggunakan penulisan tangan. Formulir atau daftar isian telah disiapkan (terlampir). Koreksi atau pembetulan dari Pimpinan terhadap laporan yang diberikan juga belum terlihat. Hal ini menunjukkan atau mengesankan bahwa laporan dibuat seadanya saja dan tidak diikuti dengan keseriusan serta upaya perbaikan. Laporan penyelesaian masalah belum dituangkan secara detil menyangkut kronologis kejadian, faktor atau alasan-alasan yang melatarbelakangi perbuatan itu, pertimbangan korban mengapa bersedia menyelesaikan masalahnya secara kekeluargaan, bentuk konkret ganti kerugian, dan pengawasan yang akan diberikan kepada pelaku. Pengawasan lain yang belum tampak adalah pengawasan fungsional, pengawasan masyarakat, dan pengawasan ekstern.

5.2. Rekomendasi

Situasi dalam penerapan keadilan restoratif oleh Bhabinkamtibmas Polsek Ciputat tentunya belum lah sempurna dikarenakan oleh beberapa kondisi yang harus dibenahi. Rekomendasi yang diberikan adalah sebagai berikut:

- 1) Substansi hukum keadilan restoratif hendaknya dituangkan kedalam bentuk peraturan perundang-undangan yang meliputi jenis-jenis masalah sosial yang bisa diselesaikan dengan pendekatan keadilan restoratif, bagaimana mekanisme pelaksanaan serta penyelesaiannya, dan juga meliputi pengawasan pelaksanaannya. Keadilan restoratif bisa diterapkan pada semua tingkatan pemeriksaan meliputi pra-adyudikasi, adyudikasi, dan pasca-adyudikasi. Pada tahap pra-adyudikasi yang memegang peranan penting dalam merealisasikan keadilan restoratif adalah petugas Polri. Mengingat saat ini petugas terdepan dalam pemeliharaan Kamtibmas adalah petugas-petugas Bhabinkamtibmas Polri, maka materi pendekatan keadilan restoratif haruslah diberikan kepada para Bhabinkamtibmas dalam bentuk pelatihan, penataran, atau kursus-kursus yang dilaksanakan

di Pusdik Binmas atau Sekolah Polisi Negara (SPN) di tiap-tiap Polda. Sebagai bekal praktis di lapangan juga bisa diberikan buku saku tentang teknik penerapan pendekatan keadilan restoratif. Agar dalam aplikasinya lebih transparan maka hendaknya mekanisme keadilan restoratif pada setiap lingkungan kelurahan atau desa hingga ke tingkatan RT/RW atau dusun diselesaikan melalui Forum Keadilan Masyarakat yang terdiri dari Bhabinkamtibmas, korban, pelaku, dan masyarakat. Masyarakat yang dimaksud disini adalah keluarga korban, keluarga pelaku, perangkat RT/RW, tokoh masyarakat, tokoh agama, dan tokoh pemuda.

- 2) Pengawasan internal penerapan metode *problem solving* yang bercorak pendekatan keadilan restoratif ini jangan hanya terpaku kepada cara-cara formil seperti laporan yang seadanya saja. Dalam kasus tertentu yang potensial menimbulkan konflik vertikal atau horizontal, Kanit Binmas atau Kapolsek harus membenahi teknik pelaporan agar lebih estetik dan memiliki muatan yang komprehensif meliputi kronologis lengkap kejadian, faktor atau alasan yang melatarbelakangi perbuatan itu, mengapa korban bersedia memberikan maaf kepada pelaku, bentuk konkret ganti kerugian, dan pengawasan yang nantinya akan diberikan kepada Pelaku. Laporan ini bisa dijadikan sebagai dasar bagi fungsi Penelitian dan Pengembangan (Litbang) dalam melakukan studi kasus dan analisa. Kapolsek dan Kanit Binmas secara kontinu dan kasuistik memberikan petunjuk teknis dan arahan kepada para Bhabinkamtibmas. Pengarahan dan bimbingan secara kasuistik dan bersifat persona lebih memudahkan bagi Bhabinkamtibmas untuk menguasai materi dan mengaplikasikannya kelak. Pengawasan fungsional secara rutin maupun insidentil penting diterapkan oleh Seksi Pengawasan Polres untuk melihat apakah pelaksanaan kebijakan tidak menyimpang dari ketentuan yang digariskan. Pengawasan masyarakat juga harus diterima guna menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang dan diskriminasi pelayanan. Pengawasan ini berguna untuk menerima aspirasi dan kritikan yang konstruktif dalam rangka perbaikan.

- 3) Filosofi keadilan restoratif dapat dituangkan ke dalam produk tersendiri sebagaimana Filosofi Pendidikan Polri Mahir, Terpuji, Patuh Hukum yang telah diterbitkan melalui Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. Pol.: Kep/88/XI/2003 tanggal 5 November 2003. Filosofi yang memuat hakekat, makna, nilai, dan semangat sangat penting untuk dieksplorasi guna memudahkan dalam pengimplementasiannya. Hakekat dari keadilan restoratif adalah memulihkan kedamaian dan hubungan yang rusak melalui celaan terhadap perilaku jahat dan menguatkan nilai-nilai yang hidup dalam komunitas. Para korban dipahami kebutuhannya dan para pelaku didorong untuk bertanggung jawab. Pihak-pihak berkepentingan memecahkan bersama cara mencapai kesepakatan pasca terjadi suatu tindak pidana termasuk implikasinya di kemudian hari. Makna dari keadilan restoratif adalah teori keadilan yang mengutamakan pemulihan kerugian akibat perilaku jahat, dimana pemulihannya tuntas melalui proses yang inklusif dan kooperatif. Nilai dari keadilan restoratif yakni mengembalikan keadilan yang diinginkan kepada para pihak khususnya korban dan pelaku. Sedangkan semangat keadilan restoratif merupakan jiwa yang dimiliki oleh para Bhabinkamtibmas dalam upaya pembinaan Kamtibmas melalui metode pemecahan masalah dengan pelibatan masyarakat. Hakekat, makna, nilai, dan semangat keadilan restoratif mutlak dipahami dan dipedomani oleh Bhabinkamtibmas untuk diaplikasikan dalam pelaksanaan tugas pokok dan perannya.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Bailey, William G. (2005). *Ensiklopedia Ilmu Kepolisian (Edisi Bahasa Indonesia)*. Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian.
- Bloembergen, Marieke. (2011). *Polisi Zaman Hindia Belanda (Dari Kepedulian dan Ketakutan)*. Jakarta: Kompas Gramedia.
- Community Policing Consortium, terjemahan Ronny Lihawa. (2005). *Understanding Community Policing (Memahami Community Policing)*. Jakarta: YPKIK.
- Dermawan, Mohammad Kemal. (2011). *Pemolisian Komunitas*. Jakarta: FISIP UI-Press.
- Djamin, Awaloedin. (2000). *Sistem Administrasi Kepolisian (Kepolisian Negara Republik Indonesia)*. Jakarta: YPKIK.
- Faal, M. (1991). *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Horton, Paul B and Chester L Hunt. (1996). *Sosiologi (Jilid 1 Edisi Keenam)*. Jakarta: Erlangga.
- Kelana, Momo. (1994). *Hukum Kepolisian*. Jakarta: Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK), Yayasan Brata Bhakti, dan Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Kunarto. (1998). Saduran George R Kelling dan Catherin M Coles *Memperbaiki Jendela Rusak (Pemulihan Ketertiban dan Penurunan Kejahatan Dalam Masyarakat Kita)*. Jakarta: Cipta Manunggal.
- Kunarto, & Syamsuddin, Ardian. (1998). Saduran Robert R Friedmann *Kegiatan Polisi Dalam Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Perbandingan, Perspektif dan Prospeknya)*. Jakarta: Cipta Manunggal.

- Meliala, Adrianus. (2006). *Problema Reformasi Polri (Buku Kumpulan Tulisan)*. Jakarta: Trio Repro.
- Muhammad, Farouk. (2005). *Menuju Reformasi Polri*. Jakarta: PTIK Press dan Restu Agung.
- Nawawi, Hadari. (1989). *Pengawasan Melekat Di Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Jakarta: Erlangga.
- Nitibaskara, Tubagus Ronny Rahman. (2002). *Paradoks Konflik dan Otonomi Daerah (Sketsa Bayang-bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah)*. Jakarta: Peradaban.
- Oudang, M. (1952). *Perkembangan Kepolisian di Indonesia*. Jakarta: Mahabarata.
- Purwanto, Bakat. (1989). *Pemecahan Masalah Dalam Kelompok Kecil (Suatu Sarana Untuk Mencapai Efektifitas Organisasi)*. Jakarta: Mawar Gempita.
- Reksodiputro, Mardjono. (2007). *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI.
- Sadjijono. (2006). *Hukum Kepolisian (Perspektif Kedudukan dan Hubungannya Dalam Hukum Administrasi)*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.
- Sadjijono. (2008). *Mengenal Hukum Kepolisian (Perspektif Kedudukan dan Hubungannya Dalam Hukum Administrasi)*. Surabaya: Laksbang Mediatama.
- Saleh, Ismail. (1988). *Ketertiban Dan Pengawasan*. Jakarta: Haji Masagung.
- Sarwono, Sarlito Wirawan. (1998). *Teori-teori Psikologi Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sujamto. (1986). *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan (Edisi Revisi)*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sujamto. (1994). *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Sujata, Antonius. (2000). *Reformasi dalam Penegakan Hukum*. Jakarta: Djambatan.

Suparlan, Parsudi. (2005). *Sukubangsa dan Hubungan Antar-sukubangsa*, Jakarta: YPKIK

Suparlan, Parsudi. (2008). *Ilmu Kepolisian*. Jakarta: YPKIK.

Utomo, Warsito Hadi. (2005). *Hukum Kepolisian Di Indonesia*. Jakarta: Prestasi Pustaka.

Wahid, Eriyantouw. (2009). *Keadilan Restoratif dan Peradilan Konvensional Dalam Hukum Pidana*. Jakarta: Universitas Trisakti.

Wicaksono, R Budi. (2008). *Community Policing dan Restorative Justice Sebagai Paradigma Baru Dalam Resolusi Konflik*. Tesis. UI.

Zulva, Eva Achjani. (2009). *Keadilan Resoratif di Indonesia (Studi Tentang Kemungkinan Penerapan Pendekatan Keadilan Restoratif Dalam Praktek Penegakan Hukum Pidana)*. Disertasi. UI.

Zuriah, Nurul. (2006). *Metodologi Penelitian Sosial dan Pendidikan (Teori dan Aplikasi)*. Jakarta: Bumi Aksara.

JURNAL DAN MAKALAH

Dahniel, Rycko Amelza. (2008). *Clusters of Values Yang Mempengaruhi Kebudayaan Polisi*. Jurnal Polisi Indonesia. Edisi XII.

Kaligis, Otto Cornelis (2008). *Pidato Ilmiah Miscarriage of Justice Dalam Sistem Peradilan Pidana (Perlunya Pendekatan Keadilan Restoratif)*. Universitas Negeri Manado.

Purnomo, Langgeng, & Soedarso. (2008). *Ilmu Kepolisian: Di Antara Dinamika Masyarakat dan Profesionalisme*. Jurnal Polisi Indonesia. Edisi XII.

Reksodiputro, Mardjono. (2006). *Polmas ditinjau Dari Aspek Yuridis dan Implementasi Penegakan Hukum*. Jurnal Polisi Indonesia. Edisi VIII.

Suparlan, Parsudi. (2007). *Ilmu Kepolisian, Pendekatan Antar-Bidang dan Penerapannya*. Jurnal Polisi Indonesia. Edisi IX.

PERUNDANGAN DAN PERATURAN

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Buku Petunjuk Lapangan Kapolri No. Pol.: Bujuklap/17/VII/1997 tanggal 18 Juli 1997 tentang Bintara Polri Pembina Kamtibmas di Desa/Kelurahan.

Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/88/XI/2003 tanggal 5 November 2003 tentang Filosofi Pendidikan Polri Mahir, Terpuji, Patuh Hukum.

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.

Surat Keputusan Kapolri No. Pol.: Skep/507/X/2009 tanggal 30 Oktober 2009 tentang Naskah Sementara Buku Pedoman Pelaksanaan Standar Penerapan Polmas Bagi Pelaksana Polmas.

Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/8/XI/2009 tanggal 24 November 2009 tentang Perubahan Buku Petunjuk Lapangan Kapolri No. Pol.: Bujuklap/17/VII/1997 tanggal 18 Juli 1997 tentang Bintara Polri Pembina Kamtibmas di Desa/Kelurahan.

Keputusan Kapolri Nomor: Kep/366/VI/2010 tanggal 14 Juni 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia Resor (Polres).

Peraturan Kapolri Nomor: 23 Tahun 2010 tanggal 30 September 2010 tentang Susunan dan Organisasi Tata Kerja Pada Tingkat Kepolisian Resort dan Kepolisian Sektor.

Surat Telegram Kabareskrim Polri Nomor: ST/110/V/2011 tanggal 18 Mei 2011 yang ditujukan kepada para Kapolda tentang Ketentuan Yang Harus Dipenuhi Dalam Menghentikan Penyidikan Atas Kasus Yang Telah Diselesaikan Melalui Alternatif Di Luar Proses Peradilan.

Standar Operasional Prosedur tentang Pelaksanaan Tugas Bhabinkamtibmas di Desa/Kelurahan, Ditbinmas Baharkam Polri, Oktober 2011.

Surat Telegram Kabareskrim Polri Nomor: STR/583/VIII/2012 tanggal 8 Agustus 2012 yang ditujukan kepada para Kapolda tentang Rambu-rambu Hukum Dalam Penerapan *Restorative Justice* Oleh Penyidik Sambil Menunggu Payung Hukum Yang Jelas.

