

## BAB IV COMMUNITY POLICING SEBAGAI UPAYA DALAM RESOLUSI KONFLIK

Bab berikut menguraikan *community policing* sebagai upaya dalam resolusi konflik yang terjadi di masyarakat. Uraian tentang *community policing*, perkembangannya, dan bagaimana *community plicing* di Indonesia serta resolusi konflik sebagai salah satu pola penghentian konflik.

### 4.1 *Community Policing* Sebagai Teori Tentang Kepolisian

*Community policing* dalam berbagai sumber, baik dari para pakar dan berbagai organisasi kepolisian menunjukkan konsep yang berbeda-beda dan masih rumit. Konsep yang rumit maksudnya adalah bahwa *community policing* tidak dapat dijelaskan secara singkat dengan menggunakan berbagai kalimat saja.

Friedmann merumuskan konsep *community policing* sebagai sebuah kebijaksanaan dan strategi yang bertujuan untuk memperoleh hasil yang lebih efektif dan efisien dalam mengendalikan kejahatan, mengurangi rasa takut atas ancaman kejahatan (*fear of crime*), memperbaiki kualitas kesejahteraan hidup, meningkatkan perbaikan pelayanan polisi dan legitimasi melalui kemandirian proaktif berlandaskan pada sumber daya komunitas masyarakat yang mencari upaya untuk merubah kondisi-kondisi yang menyebabkan adanya kejahatan<sup>34</sup>. *Community policing* mengakui adanya sebuah kebutuhan untuk akuntabilitas dari polisi, peran serta yang lebih besar dari publik dalam pengambilan keputusan dan kepedulian yang lebih besar terhadap hak-hak sipil dan kebebasan.

*US Departement of Justice, Community Oriented Policing Service* (COPS) memberikan definisi *community policing* sebagai filosofi organisasi<sup>35</sup>, yang bercirikan pada pelayanan polisi seutuhnya, personalisasi pelayanan, dan desentralisasi dimana anggota ditempatkan secara tetap pada setiap komunitas,

---

<sup>34</sup> Friedman R. *Community Policing. Comparative and Prospect.*( diterjemahkan dan disadur oleh Kunarto). Cipta Manunggal. Jakarta. 1998.

<sup>35</sup> *Office of Community Oriented Policing Services. 100.000 Officer and Community Policing Across the Nation. Washington D.C: U.S. Departement of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, September, 13. 1997.*

kemitraan polisi dengan warga secara proaktif dalam memecahkan masalah kejahatan, ketidaktertiban, ketakutan yang dihadapi warga, dengan tujuan untuk peningkatan kualitas hidup warga setempat.

Pendapat lain menyatakan bahwa *community policing* adalah gaya pemolisian yang melekatkan polisi kepada masyarakat yang dilayaninya. *Community policing* diartikan juga sebagai filosofi pemolisian dan program strategi sebagaimana dikemukakan Robert Blair dalam Kratcosky and Duane Dukes (1991:86) :

*As a philosophy of policing it embodies a number of principles or ideas that guide the structure of policing or ideas that guide the structure of policing to ward goal attainment.*

Pendapat yang sering digunakan dalam menjelaskan konsep *community policing* seperti yang dikemukakan beberapa pakar adalah, *community policing* didefinisikan sebagai cara atau gaya pemolisian dimana polisi bekerja sama dengan masyarakat setempat (tempat ia bertugas) untuk mengidentifikasi, menyelesaikan masalah-masalah sosial dalam masyarakat dan polisi sebagai katalisator yang mendukung masyarakat untuk membangun dan atau menjaga keamanan lingkungan (Trojanowicz,1998; Bayley,1998; Meliala,1999; Raharjo,2001).

Pendapat-pendapat dari para pakar tersebut dapat kita simpulkan terdapat aspek-aspek mendasar dari konsep *community policing* yang terkandung di dalamnya. Aspek-aspek itu meliputi petugas polisi setempat, masyarakat atau komunitas, adanya kemitraan antara keduanya, orientasi pada perbaikan kualitas hidup, identifikasi sumber-sumber masalah sosial yang ada di masyarakat dan usaha pemecahan masalah.

Sehingga *community policing* merupakan suatu konsep pemolisian yang dilakukan tidak untuk melawan kejahatan, tetapi mencari dan meleyapkan sumber kejahatan dan sukses dari *community policing* bukan dalam menekan angka kejahatan, tetapi ukurannya adalah manakala kejahatan tidak terjadi <sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Satjipto. Raharjo."Community Policing di Indonesia, makalah seminar Polisi antara Harapan dan Kenyataan". Hotel Borobudur.Jakarta. 2001.

## 4.2 Perkembangan *Community Policing*

Perkembangan *community policing* sangat erat terkait dalam tugas-tugas kepolisian. *Community policing* yang berkembang saat ini bersumber dari model yang berkembang di dua negara, yakni model Jepang yang kemudian dikembangkan di Singapura dan model Amerika yang kemudian berkembang di berbagai Negara. Dalam implementasinya di berbagai negara sangat dipengaruhi oleh kondisi dan budaya masing-masing. Perkembangan dari *community policing* adalah sebagai berikut :

1. Kelahiran Polisi Metropolitan London, pembentukan Metropolitan Police London oleh Sir Robert Peel pada 1829 dianggap oleh para pakar sebagai kelahiran kepolisian modern pertama di dunia. Dalam salah satu prinsip diantara 9 prinsip pembentukannya dinyatakan bahwa "Polisi adalah masyarakat dan masyarakat adalah Polisi"<sup>37</sup>, bahwa Polisi adalah sekelompok warga yang dibayar untuk bertugas secara penuh waktu untuk melaksanakan tugas pemeliharaan kamtibmas yang merupakan kewajiban dan tanggung jawab warga, untuk menjamin kesejahteraan dan eksistensi masyarakat. Dengan terbentuknya organisasi kepolisian tidaklah berarti warga kehilangan hak dan kewajiban dalam memelihara ketertiban dan keamanan. Warga tetap berkewajiban untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dalam pemeliharaan kamtibmas. Oleh sebab itu masyarakat harus tetap dilibatkan sebagai mitra dalam berbagai aspek pemolisian. Untuk itu polisi harus dekat dengan warga yang dilayani. Prinsip Robert Peel tersebut merupakan prinsip yang mendasari konsep *community policing*.
2. Perkembangan di Amerika Serikat, setelah terbentuknya kepolisian London, berbagai kota di Amerika Serikat segera

---

<sup>37</sup> Brainden, Christ, "Enriching Traditional Police Roles". *Police Management : Issues and Perspectives*. Washington. D.C. Police Executive Research Forum. 1992: 108.

menyusul membentuk organisasi kepolisian yang mencontoh kepolisian London tersebut. Dalam perkembangannya, kepolisian yang semula sangat dekat dengan warga masyarakat secara berangsur menjadi jauh dan pada pertengahan abad-XX mencapai puncaknya dimana timbul konflik antara polisi dengan warga yang terjadi dimana-mana. Menyadari akan hal tersebut maka strategi pemolisian tradisional yang semula meliputi patroli pencegahan (*preventive patrol*), reaksi cepat ke TKP termasuk 911 (*quick response*), dan penyidikan tindak pidana (*follow up investigation*) ternyata tidak dapat menekan tindak pidana yang terjadi. Sehingga, diperlukan strategi baru dalam pemolisian mengingat penanggulangan kejahatan bukan tanggung jawab polisi semata.

3. Penelitian tentang Pemolisian pada tahun 1970-an, yang oleh para pakar kampus yang bekerja sama dengan berbagai organisasi profesi kepolisian guna mendukung upaya penelitian untuk meningkatkan cara-cara pemolisian, antara lain ;

- 3.1. *The Kansas City Preventive Patrol Study*, yang dilakukan pada 1973, menemukan bahwa random patrol mempunyai dampak yang kecil terhadap kejahatan<sup>38</sup>. Sehingga saran dari hasil penelitian ini adalah perlunya memanfaatkan waktu anggota patroli ketika tidak sedang menangani panggilan ke TKP. Waktu luang tersebut seharusnya digunakan untuk memelihara kedekatan polisi dengan warga, bermitra dengan warga masyarakat.

- 3.2. *The Kansas City Response Time Study*, mengevaluasi pentingnya reaksi cepat ke TKP<sup>39</sup>. Studi ini menyimpulkan

---

<sup>38</sup> Kelling, George.L., Antony Pate, Duane Dieckman, and Charles.E. Brown. *The Kansas City Prevention Patrol Experiment : A Technical Report*. Washington. D.C. : Police Fondation. 1974: 533-535.

<sup>39</sup> Kansas City Police Departement. *Response Time Analysis : Volume II, Ppart 1 Crime Analysis*. Washington. D.C. : U.S. Government Printing Office.1988:iii

bahwa kedekatan atau kemitraan dengan warga akan membantu polisi mendapat informasi dari warga, polisi akan mengetahui harapan warga terhadap layanan polisi dan manajemen perlu memikirkan ulang kebijakan mutasi anggota yang selama ini terlalu sering dilakukan.

4. Diperkenalkannya konsep *Problem-Oriented Policing* (pemolisian berorientasi masalah) oleh Profesor Herman Goldstein pada tahun 1979<sup>40</sup>. konsep ini pada dasarnya melihat kejahatan sebagai puncak gunung es yang dibawahnya terdapat masalah dan akar masalah. Selama ini polisi cenderung menangani kasus-kasus kejahatan yang terjadi. Konsep ini menyarankan agar dilakukan analisa atas kejahatan yang terjadi agar dapat mengungkapkan akar masalah penyebab kejahatan. Menanggulangi akar masalah akan dapat menghilangkan berbagai kasus kejahatan yang terjadi berulang-ulang. Metode ini merubah cara penanganan kejahatan yang semula reaktif menangani kasus menjadi proaktif dengan menangani akar masalah kasus-kasus tersebut. Metode pemecahan masalah yang kemudian populer digunakan antara lain dengan menggunakan model SARA (*scanning, analysis, response, assess*) dan segitiga kejahatan (*crime triangle*) yaitu analisa terhadap korban, lokasi dan pelaku, merupakan ketrampilan baru sebagai *crime analyst* dan menjadi penting dalam organisasi kepolisian.
5. Penelitian yang dilakukan oleh kepolisian San Diego adalah proyek *Community-Oriented Policing*<sup>41</sup>. Proyek ini merupakan studi pertama mengenai *community policing*. Dalam penelitian ini mulai diperkenalkan mengenai konsep "*beat profiling*",

---

<sup>40</sup> Goldstein Herman. "Improving-Oriented Approach." *Crime and Delinquency* 25.1979: 241-243.

<sup>41</sup> Boydston John E, and Michael.E. Sherry. *San Diego Community Profile : Final Report*. Washington. D.C.: Police Fondation.1975:83.

para anggota yang bertugas disuatu lingkungan bersama warga mulai mempelajari topografi, demografi, dan sejarah situasi kamtibmas wilayah tugasnya. Anggota diberikan kebebasan menetapkan patroli sesuai kondisi daerah masing-masing dan harapan warga. Hasil penelitian ini menyarankan bahwa sangat penting untuk mendapatkan dukungan dan partisipasi warga.

Berbagai hasil penelitian tersebut diatas ditambah dengan analisa sejarah perkembangan kepolisian kiranya dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa polisi harus kembali bermitra atau bekerja sama dengan warga dan menggunakan pendekatan pemecahan masalah bersama warga, bila ingin berhasil dalam memelihara kamtibmas. Dari hal-hal tersebut diatas diyakini kemudian konsep *community policing* lahir dan diterapkan oleh berbagai organisasi polisi di Amerika dan kemudian menyebar ke berbagai Negara lain.

#### **4.3 *Community Policing* di Indonesia**

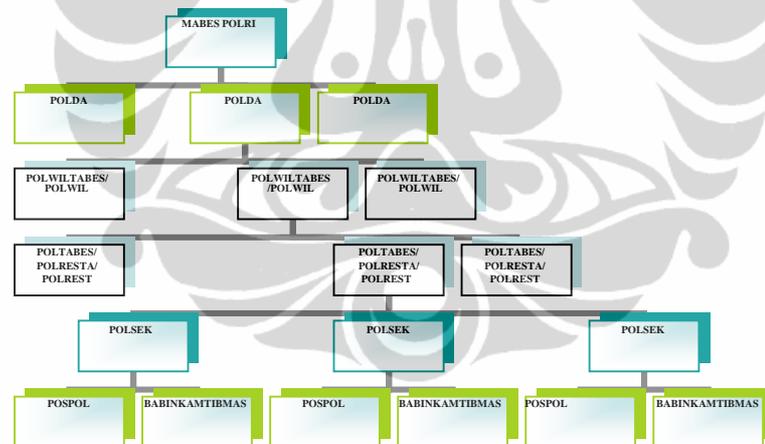
Keberhasilan konsep *community policing* yang diterapkan berbagai Departemen Kepolisian Negara Bagian Amerika Serikat dan Kepolisian Nasional Jepang serta negara-negara maju lainnya telah mendorong Kepolisian Republik Indonesia untuk mengadopsi konsep tersebut. Konsep *community policing* di adopsi untuk diterapkan di Indonesia disesuaikan dengan situasi-kondisi masyarakat dan budaya yang ada di sini.

Proses adopsi tersebut menghasilkan perumusan model pemolisian masyarakat (polmas) dalam penyelenggaraan tugas Polri. Polmas merupakan model pemolisian yang menekankan adanya kemitraan yang sejajar antara petugas dengan masyarakat setempat, dalam menyelesaikan dan mengatasi setiap permasalahan sosial yang dapat mengancam kamtibmas .

Tujuan daripada model pemolisian yang menekankan adanya kemitraan yang sejajar dengan masyarakat lokal ini adalah untuk mengurangi kejahatan dan meningkatkan kualitas hidup warga setempat. Sebetulnya Polri dari dulu juga sudah melaksanakan hal-hal yang sekarang disebutkan dalam strategi polmas

tersebut. Seperti Bimmastral dari fungsi Bimmas<sup>42</sup>, Kring serse dari fungsi Reserse Kriminal<sup>43</sup> serta Dikmas Lantas oleh fungsi Lalu Lintas<sup>44</sup>, namun sayangnya semua program tersebut kemudian tidak dikembangkan oleh Polri hingga tidak ada kejelasannya lagi.

Pelaksanaan polmas oleh Polri dilakukan oleh petugas polmas, dimana petugas polmas adalah seorang anggota Polri yang berpangkat Bintara atau Perwira yang disiapkan secara khusus dan ditugaskan pada setiap kelurahan atau desa atau suatu kawasan tertentu yang ada di wilayah kesatuan Kepolisian setempat untuk menyelenggarakan pemolisian masyarakat, membangun komunitas yang dapat bekerjasama dengan masyarakat dalam meniadakan gangguan keamanan dan ketertiban, menciptakan ketentraman, serta mendukung terwujudnya kwalitaas hidup masyarakat. Penerapan dilapangan dalam pelaksanaan Polmas oleh Kepolisian Republik Indonesia digambarkan dalam bagan sebagai berikut :



Gambar 4.1 Struktur Organisasi Polmas

<sup>42</sup> Bimmastral adalah kebijakan Kapolri pada massa Jendral Anton Sujarwo. Menginstruksikan kepada anggota Polri, pada radius 50 meter dari titik tempat tinggalnya maka anggota Polri tersebut wajib menjadikan areal itu sebagai tempat binaannya.

<sup>43</sup> Lihat Juklak No Pol : Juklak/6/V/1984/Ko Serse. Tgl 21 Mei 1984 Tentang Kring Serse. Dikeluarkan oleh Danjen Ko Serse Polri Mayor Jendral (Pol) Drs. J.I. Silaen. Tujuan dari pada kring serse adalah pepaduan antara kemampuan rakyat dan kemampuan reserse dalam mewujudkan daya tangkal masyarakat terhadap kejahatan.

<sup>44</sup> Pelaksanaan pembinaan di bidang fungsi Lalu-Lintas. Berdasarkan Skep Kapolri No.Pol Skep/432/VII/2006. tgl 1 juli 2006 tentang panduan pelaksanaan fungsi lalu-lintas dengan pendekatan kemasyarakatan.

Selain daripada petugas polmas yang telah ditempatkan dalam suatu wilayah tertentu dalam pelaksanaan penerapan polmas Polri sebagai ujung tombaknya, Polri juga mewajibkan setiap anggotanya yang bertugas di masing-masing fungsi operasional seperti Intelejen Keamanan, Reserse Kriminal, Lalu-Lintas dan Brimob juga mengemban fungsi pemolisian masyarakat.

Implementasi pelaksanaan polmas di kewilayahan diwujudkan dengan pembentukan FKPM dan BKPM. FKPM (Forum Komunikasi Polisi Masyarakat) merupakan forum yang terdiri dari elemen masyarakat yang dianggap mampu dan berpengaruh pada kehidupan masyarakat setempat dan unsur lain yang terkait serta anggota yang mengemban tugas polmas. Forum ini bertujuan untuk digunakan sebagai media dalam melaksanakan musyawarah, membahas masalah-masalah yang ada serta mencari akar permasalahan sehingga dapat dirumuskan suatu solusi dan pemecahan masalah serta kesepakatan bersama. BKPM (Balai Komunikasi Polisi Masyarakat) merupakan tempat bagi berlangsungnya musyawarah tersebut, bisa di balai desa, masjid, rumah warga, gardu ronda dan sebagainya.

Perkembangan pemahaman Polmas yang diadopsi Kepolisian Republik Indonesia dari konsep *community policing* dewasa ini telah disesuaikan dengan situasi, kondisi, budaya dan keadaan Kepolisian di Indonesia. Pemolisian masyarakat yang dilakukan sebelumnya hanya berdasar pada Kep 737 Kapolri dipandang masih terlalu terfokus mengadopsi dari model *community policing* di negara-negara maju, pemahaman baru ini bahwa tidak hanya dengan membentuk petugas polmas, FKPM dan BKPM saja.

Polmas yang diharapkan di Indonesia lebih luas, yang meliputi pemberdayaan pranata sosial yang sudah ada, pengembangan dari intensifikasi Bimmas yang selama ini sudah ada dan dilakukan oleh Polri, yang terakhir apabila kedua kegiatan tersebut masih kurang efektif baru melakukan apa yang seperti diadopsi dari Negara-negara maju tersebut. Inti dari pemolisian masyarakat adalah pemberdayaan potensi masyarakat untuk menjadi “polisi” diwilayah masing-masing. Menjadi polisi maksudnya adalah masyarakat mampu

menjaga lingkungannya masing-masing, ikut menjaga lingkungannya sendiri, dan menciptakan situasi kamtibmas yang diharapkan dan terjalin komunikasi dan kesadaran dari masyarakat dengan kepolisian.<sup>45</sup>

Pelaksanaan program polmas di Indonesia dengan mengadopsi konsep *community policing* masih mengalami berbagai permasalahan sesuai dengan situasi kondisi dan budaya masyarakat kita dan juga di dalam Kepolisian Indonesia yang melaksanakannya. Sehingga sampai saat ini masih memerlukan proses yang panjang untuk tercapainya tujuan dari konsep tersebut.

#### **4.4 Konflik dan Pola Penghentian konflik di Indonesia**

Kita sadari atau tidak kita sadari, Indonesia merupakan Negara yang masyarakatnya terdiri atas berbagai sukubangsa. Sukubangsa-sukubangsa dalam masyarakat tersebut secara bersama-sama telah mewujudkan diri sebagai suatu bangsa. Keadaan yang demikian sesuai dengan apa yang diungkapkan Suparlan yaitu<sup>46</sup>:

“Indonesia adalah sebuah masyarakat majemuk, yang terdiri atas berbagai sukubangsa dengan kebudayaan dan keyakinan keagamaan masing-masing, yang dipersatukan oleh sistem nasional Indonesia menjadi sebuah masyarakat Negara.”.

Dengan keadaan yang demikian tersebut, masyarakat Indonesia tidak dapat menghindarkan diri dari timbulnya berbagai bentuk konflik. Potensi konflik tersebut dapat terwujud sebagai konflik antar individu, dan konflik antar individu ini dapat meledak menjadi konflik antar sukubangsa atau antara yang dikuasai dan yang sedang berkuasa. Konflik antar individu bisa mempunyai potensi untuk menjadi konflik sosial atau konflik antar sukubangsa.

Pada saat suatu konflik dirasakan sebagai suatu ketidakadilan oleh salah satu pihak terhadap pihak lainnya, dimana ketidakadilan tersebut dirasakan sebagai ketidakadilan yang bukan hanya menimpa individu yang bersangkutan, tetapi menimpa suku bangsanya dan kepentingan-kepentingannya seperti jatidiri,

---

<sup>45</sup> Lihat peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas POLRI.

<sup>46</sup> Parsudi. Suparlan. "Hubungan Antar Suku Bangsa". Jakarta. KIK Press. 2004: hlm 208.

kehormatan, kerugian material, dan penderitaan atau ketidakpuasan secara umum. Maka hal-hal yang sudah disebutkan tersebut merupakan suatu bahaya dari kesenjangan masyarakat yang masih banyak terjadi dan mudah dijumpai di Indonesia.

Beberapa kemungkinan konflik menjadi marak di Indonesia menurut Kepala Divisi Pembinaan Hukum Polri (Kadivbinkum) sebagai berikut<sup>47</sup> :

Maraknya konflik-konflik dimasyarakat dewasa ini diakibatkan oleh seiring dengan perubahan paradigma reformasi. Paradigma reformasi ditafsirkan sebagai kebebasan yang sebebas-bebasnya, suatu kebebasan yang demokratis tetapi sayangnya tidak ditunjang dengan pengetahuan peningkatan mengenai pemahan demokrasi itu sendiri. Rakyat menganggap semuanya bisa bebas, masing-masing dianggap menyelesaikan masalahnya dengan kemauan sendiri-sendiri dan hukum diabaikan. Setiap konflik terjadi yang tidak diatasi dengan baik, sehingga setiap orang akan melihat adanya suatu konflik tidak masalah maka masyarakat lain ikut-ikutan, adanya pembiaran oleh aparat ini menimbulkan masyarakat yang sebelumnya tidak suka konflik akan ikut-ikutan. Penyelesaian konflik yang dilakukan aparat itu sendiri masih kebanyakan hanya berdasarkan pada hukum saja, sementara hukum di Indonesia sendiri dirasa belum mampu untuk menyelesaikan setiap konflik yang terjadi.

Perkembangan konflik saat ini menunjukkan bahwa konflik telah meningkat intensitasnya dan bertambah ragamnya. Dahrendorf, salah seorang tokoh yang mengembangkan model konflik, melihat bahwa kehidupan manusia dalam bermasyarakat didasari oleh konflik kekuatan, yang bukan semata-mata dikarenakan oleh sebab-sebab ekonomi sebagaimana dikemukakan oleh Karl Marx, tetapi karena berbagai aspek yang ada dalam masyarakat yang dilihatnya sebagai organisasi sosial. Dimana organisasi menyajikan pendistribusian kekuatan sosial kepada setiap warganya secara tidak merata. Munculah dalam warga itu golongan yang miskin dan yang mempunyai dalam kaitannya dengan kekuatan sosial atau kekuasaan. Uraian tersebut mengantarkan pada pendapat bahwa dalam setiap masyarakat terdapat potensi-potensi konflik, karena setiap

---

<sup>47</sup> Wawancara dengan Kepala Divisi Pembinaan Hukum Polri. Irjend.Pol. Drs. Aryanto Sutadi. M H., M Sc.

warga masyarakat akan mempunyai kepentingan yang harus dipenuhi yang dalam pemenuhannya akan harus mengorbankan kepentingan warga yang lain.<sup>48</sup>

Situasi diatas akan semakin merepotkan dunia hukum dan peradilan, apabila semua konflik yang terjadi hendak diproses melalui jalur hukum atau sering disebut melalui jalur formal yang ada. Sedangkan Jalur formal yang akan ditempuh belum tentu mendatangkan keadilan yang diharapkan, dan memenuhi kepentingan semua pihak serta keputusan yang diambil betul-betul adil. Disayangkan keinginan-keinginan itu semua sampai saat ini tidak mampu terpenuhi.

Banyak konflik telah diselesaikan dengan cara-cara non formal. Pada upaya penyelesaian konflik dengan non formal ini berarti tidak melalui sistim peradilan yang ada, tetapi dengan memberdayakan pihak-pihak yang berkonflik dan pihak-pihak yang mampu menyelesaikan konflik tersebut. Beberapa konflik tersebut dapat dicontohkan sebagai berikut :

1. Perselisihan perburuhan di Indonesia, dari penelitian yang pernah dilakukan menunjukkan penyelesaian konflik yang dilakukan diluar pengadilan dengan negosiasi, mediasi dan arbitase yang dilakukan oleh para pihak dapat menghasilkan keputusan yang memuaskan para pihak, karena dalam proses yang dilakukan lebih memperhatikan kepentingan kedua belah pihak.<sup>49</sup>
2. Konflik yang terjadi akibat penerapan otonomi daerah. Penyelesaian konflik yang terjadi pada daerah otonom tersebut dapat diselesaikan dengan mediasi oleh pihak ketiga dan memberdayakan potensi yang terdapat pada masyarakat setempat yakni penerapan hukum adat dan musyawarah yang terdiri dari elemen masyarakat dan aparat terkait serta

---

<sup>48</sup> Disarikan secara bebas oleh penulis dari <http://www.lantas.metro.polisi.go.id/perpustakaan/files/kebijakan> 47 eb 3 ab 29 c0.Pdf.(13/11/2008)

<sup>49</sup> Lihat skripsi Dessi Riyanti, "Berbagai Alternative Penyelesaian Konflik Perburuhan di Indonesia".Universitas Indonesia.2002.

pemerintahan setempat untuk mencari mufakat dan solusi pemecahan masalah.<sup>50</sup>

3. konflik etnis yang terjadi diselesaikan dengan pemberdayaan komunitas yang ada sehingga tercipta situasi yang stabil meskipun pada daerah yang rawan konflik.<sup>51</sup>
4. kerusuhan-kerusuhan yang terjadi di beberapa wilayah di Indonesia beberapa waktu yang lalu, seperti : kerusuhan sosial di Ambon (Maluku), Sambas (Kalimantan Barat), Bajarmasin (Kalimantan Selatan), Medan (Sumatra Utara), Situbondo dan Banyuwangi (Jawa Timur), Solo (Jawa Tengah), Tasik Malaya (Jawa Barat) dll. Dari kerusuhan-kerusuhan tersebut ternyata jalur yang ditempuh dalam proses resolusi konfliknya adalah jalur non formal, maksudnya adalah menggunakan jalur diluar hukum yang ada. Pemilihan model mediasi, musyawarah dengan pemberdayaan masyarakat untuk mengidentifikasi akar permasalahan menjadi sangat penting, karena melibatkan semua elemen dan para pihak untuk bermusyawarah dan mencapai mufakat.<sup>52</sup>

Dari beberapa yang diungkapkan diatas menunjukkan potensi konflik yang sangat besar terjadi di Indonesia. Proses resolusi konflik berperan dalam setiap usaha penyelesaian konflik yang terjadi di masyarakat.

#### **4.5 Salah satu pola penghentian konflik melalui resolusi konflik**

Potensi konflik yang demikian banyak dimiliki oleh masyarakat Indonesia memunculkan berbagai upaya-upaya terkait penyelesaian konflik. Berbicara tentang upaya penyelesaian konflik tentunya tidak terlepas dari strategi pencegahan konflik itu sendiri.

Potensi konflik yang terdapat di masyarakat Indonesia bisa digambarkan sebagai seongkok sekam kering yang sewaktu-waktu apabila terkena percikan api

---

<sup>50</sup> Lihat skripsi Desi Tamarasari."Pendekatan Hukum Adat dalam menyelesaikan Konflik Masyarakat pada Daerah Otonom". Universitas Indonesia.2002.

<sup>51</sup> Disarikan dari Tesis Krisna Murti,"Hubungan Antar Suku Bangsa dalam Masyarakat di Wilayah Muara Baru, Kecamatan Penjaringan, Jakarta Utara".Universitas Indonesia.2002.

<sup>52</sup> Lihat ringkasan laporan penelitian,"Kerusuhan-Kerusuhan Sosial di Indonesia".Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial.2000.

akan dapat terbakar dan apabila kebakaran ini tidak segera dipadamkan akan dapat meluas menjadi kebakaran yang sangat hebat. Apabila sekam tersebut terkena percikan api yang kecil saja dan dihembuskan “angin” panas maka konflik dapat meningkat eskalasinya menjadi semakin besar dan kemudian menjadi sulit di padamkan.<sup>53</sup>

Faktor-faktor penyebab konflik dapat digolongkan dalam beberapa golongan yakni faktor pemicu, faktor akselerator atau peniup konflik dan faktor struktural seperti kebijaksanaan yang salah, faktor ekonomi, dan lainnya. Disamping faktor-faktor penyebab konflik tersebut juga terdapat aktor-aktor konflik. Aktor-aktor konflik ini umumnya merupakan orang-orang berpengetahuan dan membuat konflik untuk kepentingan diri atau golongannya. aktor-aktor yang berpengetahuan cukup baik ini biasanya memiliki kelompok-kelompok yang pengetahuannya tidak begitu baik, mudah dihasut dan memiliki emosi yang tinggi.<sup>54</sup>

Dari faktor-faktor konflik dan aktor-aktor konflik tersebut pada intinya adalah bagaimana mengupayakan supaya konflik yang terjadi di masyarakat itu dapat sedini dan sekecil mungkin harus segera diselesaikan. Pada tahap De Eskalasi inilah harus segera teridentifikasi pemicu-pemicu konfliknya. Setelah pemicu-pemicu konflik teridentifikasi segera diselesaikan sehingga kedamaian masih dapat terbangun dengan segera, karena tidak mengalami keterlambatan dan semua bertindak cepat.

Konsep *community policing*, yang beraspek pada kemitraan dengan masyarakat guna dapat mewujudkan pemberdayaan masyarakat memiliki andil yang sangat besar dalam menciptakan upaya penyelesaian maupun pencegahan terjadinya konflik yang lebih besar. Pengidentifikasian terhadap apa saja yang dapat menjadi pemicu terjadinya konflik dapat dilakukan secara efektif disini. Pengidentifikasian ini selaras dengan pencarian akar permasalahan yang terjadi di masyarakat yang essensinya sering disebutkan dalam konsep *community policing*

---

<sup>53</sup> Wawancara dengan Ichsan Malik, Chairnan Institut Titian Perdamaian. Fasilitator Bakubae Maluku, menggunakan istilah Angin sebagai penggambaran dari pemicu konflik kemudian ditiup oleh angin panas sehingga konflik yang tadinya kecil menjadi besar.

<sup>54</sup> Ibid wawancara dengan Ichsan Malik

tersebut. Identifikasi tersebut dapat berhasil dengan baik sangat berdasarkan pada kemampuan anggota Polri mengemban tugas *community policing* tersebut untuk mengembangkan sejauh mana kepedulian dan kemauan warga masyarakat berperan untuk menciptakan situasi tempatnya tentram dan damai.

Dalam pola kerja *community policing* setiap masalah yang ada, yang belum terjadi, maupun yang sedang terjadi dimasyarakat dikembalikan kepada masyarakat itu sendiri. Kemudian dilakukan pertemuan untuk mengidentifikasi akar permasalahan atau hal-hal yang mungkin mengakibatkan terganggunya keamanan dan ketertiban lingkungan mereka. Terhadap kasus yang sedang atau sudah terjadi pembahasan atau musyawarah tidak terfokus hanya pada pelaku atau yang berkonflik saja. Tetapi aspek-aspek lain yang secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan permasalahan tersebut juga dibahas didalamnya<sup>55</sup>.

Pelibatan serta pemberdayaan masyarakat dalam setiap permasalahan yang ada akan menimbulkan kepedulian. Kepedulian masyarakat terwujud dari munculnya keinginan mereka untuk mau tahu dan mulai berempati akan masalah yang sedang terjadi di lingkungan mereka. Berbeda halnya dalam konsep sistem peradilan pidana yang sering disebut sistem formal. Proses yang terjadi pada sistem peradilan pidana, permasalahan atau konflik yang terjadi langsung ditangani oleh Negara melalui aparat penegak hukumnya. Aparat penegak hukum setelah menerima laporan adanya permasalahan atau konflik, kemudian aparat penegak hukum menindak lanjutinya dengan mekanisme yang sudah baku<sup>56</sup>. Mekanisme yang sudah baku dilakukan dalam rangka penyidikan hingga menemukan bukti-bukti yang jelas tentang siapa saksi dan siapa tersangka.

Dari sistim peradilan pidana yang berjalan tersebut, ternyata dirasakan kurang memperhatikan aspek yang diderita oleh korban dan saksi. Saksi sebetulnya juga menjadi korban dalam suatu konflik yang terjadi karena dia juga mengalami dampak troumatis dari peristiwa yang baru saja dia saksikan atau

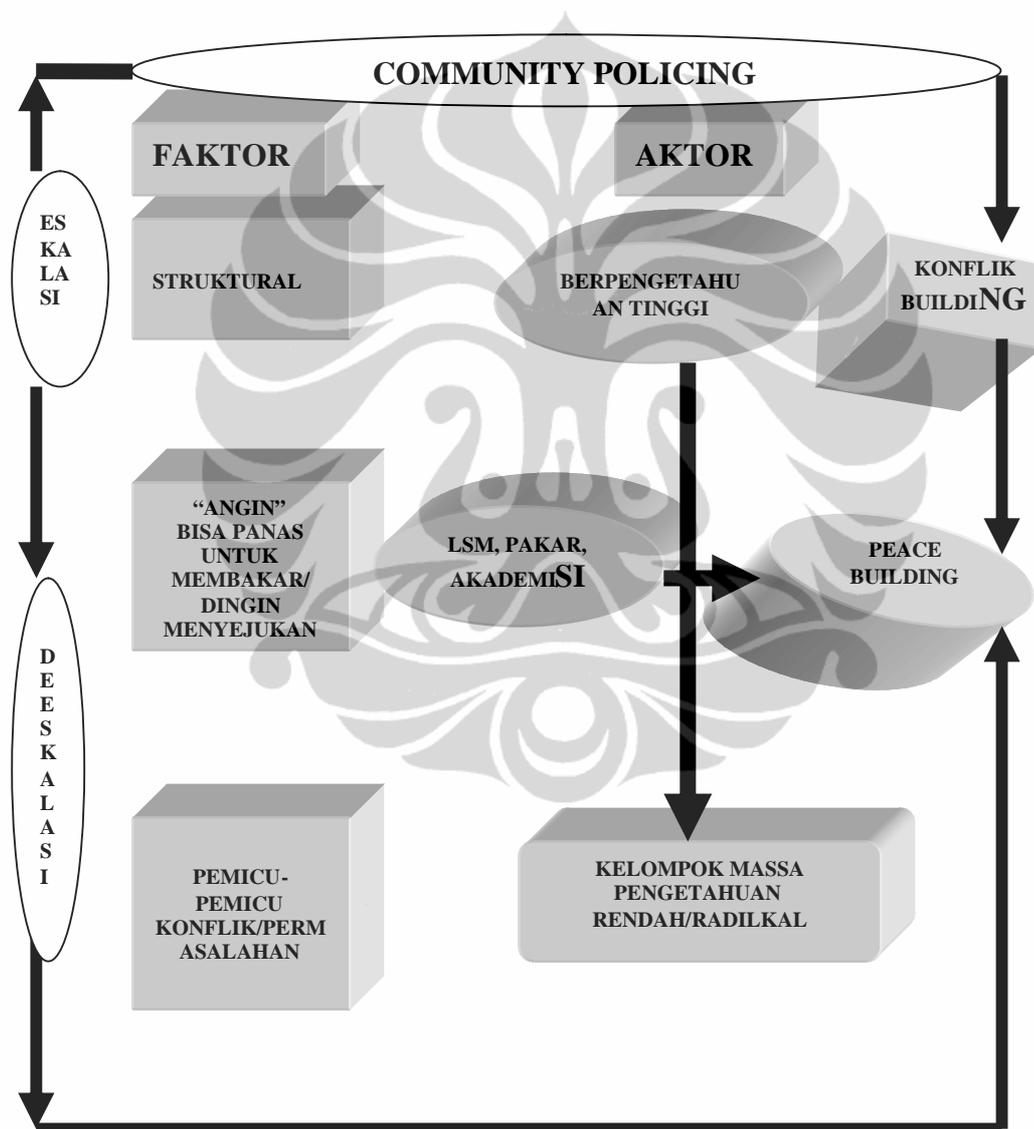
---

<sup>55</sup> Caroline G. Nicholl, *Community Policing, Community Justice, and Restorative Justice*. Cops Publication. U.S. Departement of Justice.1999:53.

<sup>56</sup> Pelaksanaan tugas yang berdasarkan Undang-Undang, petunjuk pelaksanaan ataupun petunjuk teknis yang sudah ada.

alami<sup>57</sup>. Proses peradilan menjadi jalan satu-satunya untuk menentukan siapa benar dan siapa salah. Sistem formal ini menempatkan masyarakat pada situasi yang pasif, sehingga dalam keadaan yang demikian masyarakat menjadi tidak mau tahu akan apa yang sedang terjadi.

Peran *community policing* dalam rangka upaya resolusi konflik dengan demikian dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 4.2 Community Policing dalam Resolusi Konflik

<sup>57</sup> Lihat Robert Elias, "The Politics of Victimization. Victims, Victimology and Human Rights". Oxford University Press.1986:47.

Gambar diatas menunjukkan pola kerja *community policing* yang dapat mengidentifikasi akar permasalahan dengan baik. Baik, karena melibatkan dan memberdayakan masyarakat serta pranata-pranata yang ada di masyarakat itu sendiri. Pembinaan dilakukan dalam upaya menumbuh kembangkan dan mengoptimalkan potensi masyarakat dalam hubungan kemitraan yang sejajar. Kemitraan sendiri adalah segala upaya membangun sinergi dengan potensi masyarakat yang meliputi komunikasi berbasis kepedulian, konsultasi, pemberian informasi dan berbagai kegiatan lainnya demi tercapainya tujuan masyarakat yang aman, tertib dan tenteram.

Undang-Undang No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia merupakan tonggak perubahan Polri yang paling mendasar. Perubahan paradigma dengan mengedepankan pelayanan, pengayoman dan perlindungan masyarakat serta menempatkan penegakan hukum pada urutan paling akhir dari semua proses kegiatan dari pada kepolisian. Perkembangan tersebut seharusnya diikuti dengan semacam pendeklarasian berupa wujud nyata melalui pelaksanaan *community policing* untuk menjalin kemitraan, mengoptimalkan pemberdayaan pranata-pranata yang sudah ada di masyarakat, membangun komunikasi yang baik antara petugas dengan masyarakatnya, sehingga setiap permasalahan yang berpotensi menimbulkan konflik akan muncul segera dapat terdeteksi.

Jelas disini peran dari konsep *community policing* dalam upaya resolusi konflik yang terjadi di masyarakat, yakni mampu memberikan deteksi awal akan terjadinya suatu konflik atau masalah yang terjadi di masyarakat. Unsur-unsur keberhasilan konsep *community policing* dalam upaya resolusi konflik ini meliputi<sup>58</sup> .:

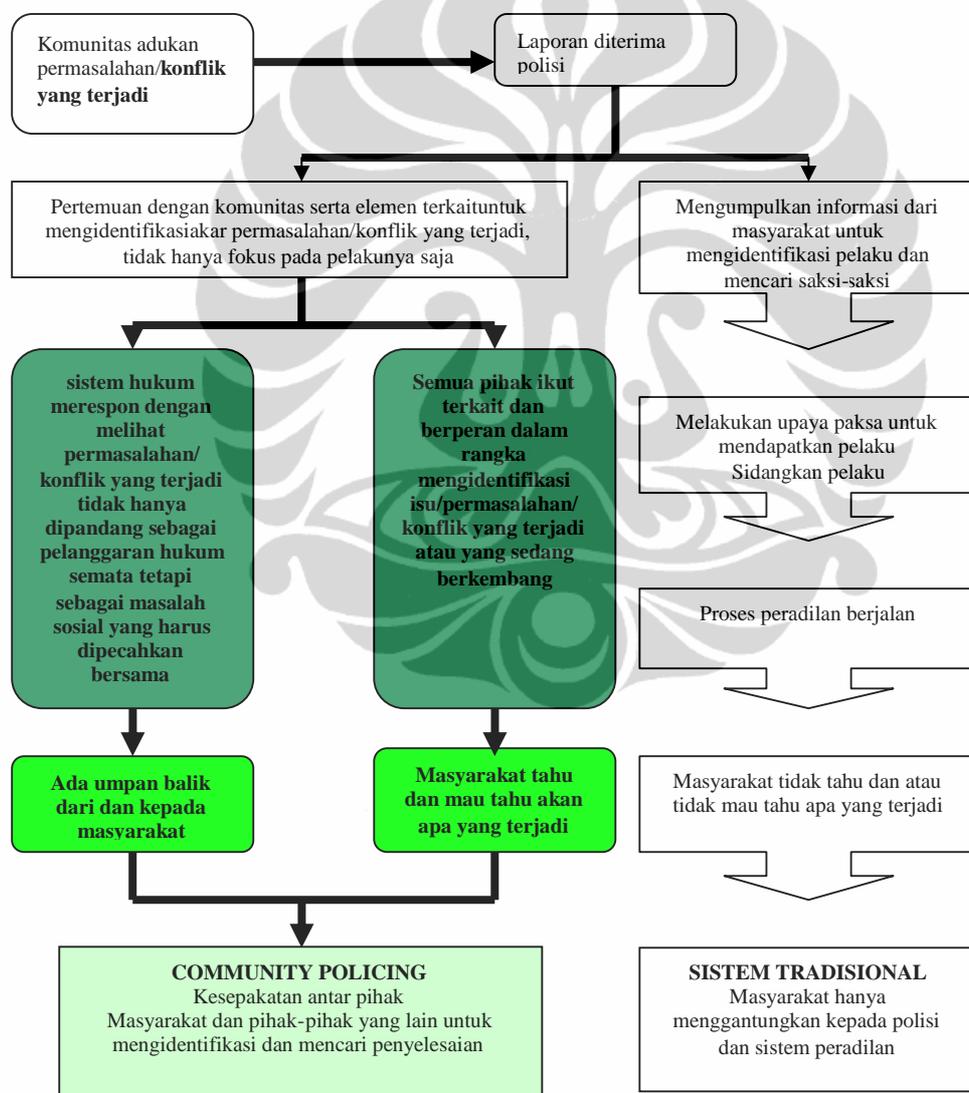
1. Terwujudnya *networking* dengan pimpinan lokal dan anggota masyarakat,
2. konsistensi dan intensif mendatangi lokasi,
3. konsultasi dengan pihak-pihak yang berkonflik (individual maupun Bilateral),

---

<sup>58</sup> Lihat Ichsan Malik dalam "Peran Polisi Dalam Penyelesaian Konflik Lokal dan Masalah Pembangunan". Studi Kasus di Sikka dan Ponorogo. 2007.

4. formulasi yang jelas untuk opsi pemecahan masalah,
5. fleksibilitas untuk menerapkan *standart operating procedures*,
6. peran mediasi dan arbitrase untuk kekerasan rumah tangga,
7. sensitif terhadap budaya dan agama,
8. kepemimpinan situasional.

Penggambaran pola kerja *community policing* digambarkan sebagai berikut:



Gambar 4.3 Pola Kerja *Community Policing* dan Cara Formal Dalam Mengatasi Konflik

## **BAB V**

### **RESTORATIVE JUSTICE SEBAGAI TUJUAN DALAM RESOLUSI KONFLIK**

Bab ini membahas *restorative justice* dalam hal resolusi konflik di Indonesia dan *restorative justice* sebagai tujuan dalam resolusi konflik.

#### **5.1 Restorative Justice**

Perkembangan dunia hukum di Indonesia masih menjadi sorotan tajam bagi seluruh lapisan masyarakat, baik dalam maupun luar negeri. Berbagai cara telah dilakukan untuk memperbaiki dunia hukum misalnya dengan mengandalkan institusi penegak hukum yang sudah ada, bahkan pembentukan berbagai komisi hukum dan penempatan berbagai individu yang profesional dan berkualitas serta bebas dari kepentingan, namun upaya-upaya ini belum mampu mendongkrak citra hukum di Indonesia.

Wajah dari hukum Indonesia masih sering kita dapati fakta bahwa keadilan yang diharapkan melalui jalan formal ternyata mahal, berkepanjangan, melelahkan, dan tidak menyelesaikan masalah, serta yang lebih parah lagi adalah di dalamnya penuh dengan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Seperti tersiar belum lama ini adanya indikasi suap dan korupsi di tubuh lembaga legislatif dan Mahkamah Agung. Merupakan sesuatu yang ironis karena lembaga-lembaga yang seharusnya memberikan dorongan bagi penegakan hukum, ternyata tidak dapat menjadi panutan.

Terungkapnya percaloan dalam suatu proses pembuatan undang-undang, menyadarkan kita bahwa lembaga ini ternyata tidak bisa lepas dari kolusi, korupsi dan nepotisme. Tertangkapnya aparat penegak hukum yang melakukan transaksi terkait dengan proses pidana yang dia tangani. Semua itu menampakkan wajah saat ini dari hukum kita. Dari rangkaian kejadian tersebut menempatkan sistem dan proses peradilan pidana indonesia mendapatkan bukan hanya sorotan

tetapi juga celaan, sehingga seakan sistem dan proses peradilan itu sudah mencapai titik nadir<sup>59</sup>.

Wajah hukum Indonesia yang sedemikian rapuh dan didalamnya penuh dengan korupsi, kolusi dan nepotisme secara langsung maupun tidak langsung berimbas kepada masyarakat. Masyarakat kecewa, kekecewaan ini setidaknya terlihat dalam jajak pendapat yang dilakukan harian Kompas dengan hasil mencapai 57,2 % publik menyatakan bahwa kondisi penegakan hukum di Indonesia masih buruk<sup>60</sup>. Fakta-fakta yang disampaikan di atas menunjukkan juga kurangnya pemahaman terhadap konsep tujuan pemidanaan di aparat penegak hukum, menjadikan kinerja yang tanpa arah dan pencapaian visi yang tidak jelas.

Wacana tentang tujuan pemidanaan sudah menjadi isu sentral dalam hukum pidana, karena pidana atau hukuman selalu berkenaan dengan tindakan-tindakan yang bukan dilakukan oleh negara dengan berlandaskan hukum, maka akan menjadi tindakan yang bertentangan dengan moral. Pengkajian terhadap pemberian sanksi pidana yang tepat juga terus mengalami perkembangan dan kritikan-kritikan yang sampai dekade sekarang ini telah mencapai pada puncaknya.

Perkembangan teori pemidanaan, dimana teori tersebut bertujuan pada rehabilitasi telah banyak menuai kritik. Kritik-kritik terhadap teori ini didasarkan atas adanya keyakinan, bahwa tujuan rehabilitasi tidak dapat berjalan. Kritik yang berujung pada dasawarsa sekitar tahun 1970-an yang mengemukakan pada tekanan-tekanan bahwa *treatment* terhadap rehabilitasi tidak berhasil serta *indeterminate sentence* tidak diberikan dengan tepat tanpa garis-garis pedoman.<sup>61</sup> Ditambah adanya fakta semakin meningkatnya jumlah pelaku yang menjadi residivis memperkuat kritikan terhadap tujuan pemidanaan sebagai *deterrence*

---

<sup>59</sup> Harkristuti Harkrisnowo. "Rekonstruksi Konsep Pemidanaan : Suatu Gugatan Terhadap Proses Legislasi dan Pemidanaan di Indonesia". Orasi pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Depok. 2003.hlm.2

<sup>60</sup> Lihat Kompas, Hukum di Atas Pilar yang gamang, Senin, 10 Oktober 2005.hlm.5.

<sup>61</sup> Soehiddin. Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana. Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya. Raja Grafindo Persada. 2003:hlm 61.

yang telah dianggap gagal. Jeffery menguraikan kegagalan sistem pemidanaan ini sebagai berikut <sup>62</sup>:

*The failure of prison system and treatment ideology has suddenly been discovered by politician and the lay public. A research project by Martison and his associates reveals, for example, that therapeutic programs, with few exceptions, are total failures at rehabilitating criminal... A critical look at rehabilitation was provided in an article by Francia A. Allen in 1959. Allen, a law professor and former dean of the law school of the University of Michigan, argue that the "rehabilitative ideal" had dominated the criminal justice system with its social welfare programs in place of penal measures. Such a rehabilitative philosophy corrupted the criminal justice system and left the criminal at the mercy of the therapist. Justice was replaced with compulsory therapeutic, and the criminal was left without protection.*

Terhadap kenyataan atas tujuan rehabilitasi tersebut, kemudian munculah "model keadilan" sebagai justifikasi modern untuk pemidanaan. Model keadilan dikemukakan oleh Sue Titus Reid sebagai reaksi atas tekanan pada model pemidanaan sebelumnya. Model keadilan yang dikenal juga dengan pendekatan keadilan atau model ganjaran setimpal (*just desert model*) yang didasarkan pada dua teori tentang tujuan pemidanaan, yaitu pencegahan (*prevention*) dan retribusi (*retribution*). Dasar retribusi dalam *just desert model* menganggap bahwa pelanggar akan dinilai dengan sanksi yang patut diterima oleh mereka mengingat

---

<sup>62</sup> C. Ray Jefferey (1997). *Crime Prevention Through Environmental Design*. Beverly Hills-London : Aliran Positif lahir pada abad ke-19 yang dipelopori oleh Cesare Lombroso (1835-1909), Enrico Ferri (1856-1928), dan Raffaele Garofalo (1852-1934). Mereka menggunakan pendekatan metode ilmiah untuk mengkaji kejahatan dengan mengkaji karakter pelaku dari sudut pandang ilmu biologi, psikologi, dan sosiologi dan objek analisisnya adalah kepada pelaku bukan kejahatannya. Aliran positif berkembang pada abad-19 yang dihasilkan oleh perkembangan filsafat empirisme di Inggris sebagaimana yang ditemukan dalam ajaran Locke dan Hume, Teori Darwin tentang "biological determinisme", teori sociological positivism dari Comte dan teori ekonomi Karl Marx. Akhirnya perkembangan filsafat di atas membawa pengaruh bagi lahirnya paham behaviorism, experimental psychology, psychological psychology dan objectivity..SAGE Publication. 1997.hlm 18.

Lihat juga Rudolp J. Gerber and Patrick D. McAnany *Philosophy of Punishment*, dalam *The Sociology of Punishment & Correction*. Gerber dan McAnany menyatakan bahwa munculnya paham rehabilitasionis dalam ilmu pemidanaan sejalan dengan gerakan reformasi penjara. Melalui pendekatan kemanusiaan, maka paham ini melihat bahwa system pemidanaan pada masa lampau menyebabkan tidak adanya kepastian nasib seseorang. Berdasarkan pendekatan keilmuan, maka aliran rehabilitasi berusaha membuat jelas dan melahirkan suatu dorongan untuk memperbaiki pelaku kejahatan sebagai tema sentral mengesampingkan semua tujuan lain dari pemidanaan. Jadi gerakan rehabilitasionis merupakan paham yang menentang system pemidanaan masa lalu, baik untuk tujuan retributif, maupun tujuan deterrence. 1970.

kejahatan-kejahatan yang telah dilakukannya. Sanksi yang tepat akan mencegah para kriminal melakukan tindakan-tindakan kejahatan lagi dan mencegah orang-orang lain untuk melakukan kejahatan.<sup>63</sup>

Pemikiran tentang model keadilan, pendekatan keadilan atau model ganjaran setimpal ini diyakini telah melahirkan konsep *restorative justice* yang berkembang saat ini. Van Ness menyatakan bahwa landasan *Restorative Justice Theory* dapat di ringkaskan dalam beberapa karakteristik sebagai berikut<sup>64</sup>:

1. *Crime is primarily conflict between individuals resulting in injuries to victims, communities and the offenders themselves, only secondary is it lawbreaking.*
2. *The overarching aim of the criminal justice process should be to reconcile parties while repairing the injuries caused by crimes.*
3. *The criminal justice process should facilitate active participation by victims, offenders and their communities. A should not be dominated by government to the exclusion of others.*

*Restorative Justice Model* ini diajukan oleh kaum abolisionis yang melakukan penolakan terhadap sarana koersif yang berupa sarana penal dan diganti dengan sarana reparative.<sup>65</sup> Paham abolisionis menganggap sistem peradilan pidana mengandung masalah atau cacat struktural sehingga secara relatif harus dirubah dasar-dasar struktur dari sistem tersebut. Dalam konteks sistem sanksi pidana, nilai-nilai yang melandasi paham abolisionis tersebut masih masuk akal untuk mencari alternatif sanksi yang lebih layak dan efektif daripada lembaga seperti penjara.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Sue Titus Reid. *Criminal Justice, Procedure and Issue*, West Publishing Company, New York. 1987:352. Dalam Soehuddin, Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana, Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya. Raja Grafindo Persada. 2003:62.

<sup>64</sup> Daniel W. Van Ness, *Restorative Justice and International Human Right, Restorative Justice International Perspective*, edited by Burt Galaway and Joe Hudson, Kugler Publications Amsterdam, The Netherland:23.

<sup>65</sup> Muladi, Kapita Selektta Hukum Pidana. Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang. 1996:125

<sup>66</sup> Romli Atmasasmita, *Sistim Peradilan Pidana, Prespectif Eksistensionallisme dan Abolisionisme*. Bina Cipta. Bandung. 1996:101.

Model *restorative justice* ini dinyatakan juga secara rinci oleh Muladi yang menyatakan beberapa karakteristik dari *restorative justice* yaitu <sup>67</sup>:

1. Kejahatan dirumuskan sebagai pelanggaran seorang terhadap orang lain dan diakui sebagai konflik,
2. Titik perhatian pada pemecahan masalah, pertanggung jawaban dan kewajiban pada masa depan,
3. Sifat normatif dibangun atas dasar dialog dan negosiasi,
4. restitusi sebagai sarana perbaikan para pihak, rekonsiliasi dan restorasi sebagai tujuan utama,
5. keadilan dirumuskan sebagai hubungan-hubungan hak, dinilai atas dasar hasil,
6. sasaran perhatian pada perbaikan kerugian sosial,
7. masyarakat merupakan fasilitator di dalam proses *restorative*,
8. peran korban dan pelaku tindak pidana diakui, baik dalam masalah maupun penyelesaian hak-hak dan kebutuhan korban, pelaku tindak pidana didorong untuk bertanggung jawab,
9. pertanggung jawaban si pelaku dirumuskan sebagai dampak pemohonan terhadap perbuatan dan untuk membantu memutuskan yang terbaik.
10. tindak pidana dipahami dalam konteks menyeluruh, moral, sosial dan ekonomi, dan
11. stigma dapat dihapus melalui tindakan *restorative*.

*Restorative justice* menempatkan nilai yang lebih tinggi dalam keterlibatan yang langsung dari para pihak yang bermasalah atau berkonflik. Korban harus mampu untuk mengembalikan unsur kontrol, sementara pelaku didorong untuk dapat memikul tanggung jawab sebagai sebuah langkah dalam memperbaiki kesalahan yang disebabkan oleh tindak kejahatan dan dalam membangun sistem nilai sosialnya.

Keterlibatan komunitas secara aktif memperkuat komunitas itu sendiri dan mengikat komunitas akan nilai-nilai untuk menghormati dan rasa saling mengasihi antar sesama. Peranan pemerintah secara substansial berkurang dalam memonopoli proses peradilan sekarang ini. *Restorative justice* membutuhkan usaha-usaha yang kooperatif dari komunitas dan pemerintah untuk menciptakan sebuah kondisi dimana korban dan pelaku dapat merekonsiliasikan konflik mereka dan memperbaiki luka-luka mereka.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Muladi, Kapita Selekt Hukum Pidana, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.1995:127-129.

<sup>68</sup> Daniel W. Van Ness.op cit:24.

*Restorative justice* mengembalikan konflik kepada pihak-pihak yang paling berpengaruh, yakni meliputi korban, pelaku dan “kepentingan komunitas” mereka serta memberikan keutamaan kepada kepentingan-kepentingan mereka. *Restorative justice* juga menekankan pada hak asasi manusia dan kebutuhan untuk mengenali dampak dari ketidakadilan sosial dan dalam cara-cara yang sederhana untuk mengembalikan mereka daripada secara sederhana memberikan pelaku kepada proses keadilan formal atau hukum dan korban tidak mendapatkan keadilan apapun. *Restorative justice* dari uraian diatas juga tampak bahwa didalamnya ada upaya untuk me-*restore* keamanan korban, memberikan penghormatan pribadi, martabat, dan yang lebih penting adalah terjadinya *sense of control*.<sup>69</sup>

Kadivbinkum Polri juga memberikan pernyataan yang sama terkait *restorative justice*, yakni :

*restorative justice* merupakan suatu tindakan dalam menangani suatu perkara dengan pola berpikirnya pada siapa yang bertindak pelanggarnya dikaitkan dengan masalah sosial, orientasinya bukan saja pada pelakunya di hukum, tetapi lebih kepada siapa yang dirugikan di kembalikan, korban dengan pelaku hubungannya diperbaiki dengan diakui oleh komunitasnya. Serta sanksi yang akan diberikan kepada pelaku sesuai dengan perbuatannya.

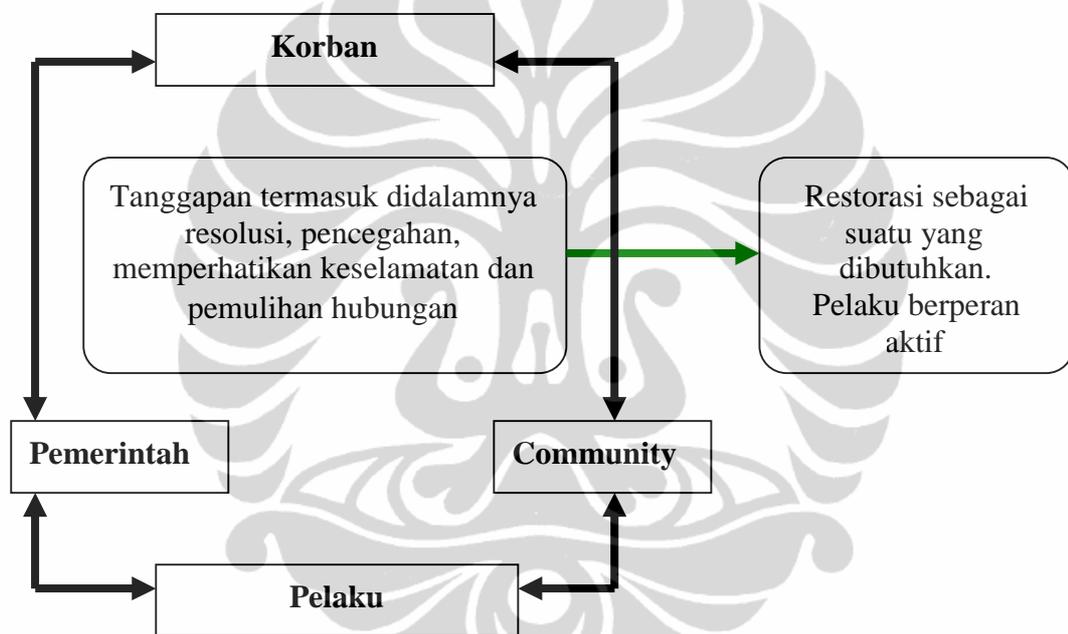
Sehingga dari uraian beberapa hal diatas dapat kita uraikan bahwa *Restorative justice* adalah respon yang sistematis atas permasalahan, tindak penyimpangan, konflik dan lainnya terkait dengan keamanan dan ketertiban yang menekankan pada pemulihan atas kerugian yang dialami korban dan atau masyarakat sebagai akibat dari terjadinya permasalahan, tindak penyimpangan, konflik dll tersebut. Melihat dari hal tersebut maka jelas *restorative justice* menekankan pada upaya pemulihan dan bukan semata-mata untuk memberi hukuman sebagaimana penanganan melalui pengadilan.

Dalam pelaksanaannya *restorative justice* akan meresponse permasalahan, tindak pidana, konflik dan lainnya terkait dengan masalah

---

<sup>69</sup> Allison Morris dan Waren Young, *Reforming Criminal Justice : The Potential of Restorative Justice*, dalam *Restorative Justice Philosophy to Practice*; edited by Heather Strong and John Braith Waite, The Australian National University, Asghate Publishing Ltd.2000: 14.

keamanan dan ketertiban dengan melakukan identifikasi dan mengambil langkah untuk memperbaiki kerugian yang diciptakan, melibatkan seluruh pihak yang terkait (*stake holder*) dan adanya upaya untuk melakukan transformasi hubungan yang ada selama ini antara masyarakat dengan pemerintah dalam merespon permasalahan, tindak pidana, konflik dan lainya terkait dengan masalah keamanan dan ketertiban. Bagaimana *restorative justice* berpartisipasi dan berproses dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 5.1 Proses *Restorative Justice*

Gambar tersebut diatas menjelaskan bagaimana *restorative justice* berproses. Proses tersebut dalam rangka mencari keadilan tentunya adalah keadilan yang dapat diterima oleh semua pihak. Keadilan yang dituntut adalah adanya upaya pemulihan bagi pihak yang dirugikan. Siapapun yang terlibat dan terkena dampak dalam masalah, tindak pidana, konflik dan lainya yang terkait masalah ketertiban dan keamanan harus mendapat kesempatan untuk berpartisipasi penuh dalam menindak lanjutinya. Pemerintah berperan dalam

menciptakan ketertiban umum, sementara masyarakat membangun dan memelihara ketertiban dan keamanan serta kedamaian di lingkungannya masing-masing.

## **5.2 Restorative Justice dalam resolusi konflik di Indonesia**

Meskipun wajah hukum di Indonesia dewasa ini banyak disorot dengan kasus-kasus yang menimpa para aparat penegak hukumnya. Ditambah terdapatnya fakta bahwa keadilan formal, sekurang-kurangnya di Indonesia ternyata mahal, berkepanjangan, melelahkan, dan tidak menyelesaikan masalah dan yang lebih parah lagi, penuh dengan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme<sup>70</sup>. Penyelesaian secara non formal yang diakui legitimasinya saat ini oleh pemerintah masih sekedar wacana saja<sup>71</sup>. Saat ini pemerintah sedang merancang dimasukkannya konsep *restorative justice* tersebut dalam sistem peradilan khusus untuk anak dan belum untuk peradilan yang lain<sup>72</sup>.

Proses formal dalam memberikan suatu keadilan yang substantif dalam konflik-konflik yang terjadi dimasyarakat sudah semakin sulit untuk diharapkan, sehingga ada peluang untuk melakukan cara-cara alternatif diluar pengadilan.<sup>73</sup> Proses sistem peradilan menempatkan pelaku dan korban secara berlawanan. Pelaku didudukkan sebagai orang yang telah berbuat tindak pidana dengan usaha-usaha dari aparat penegak hukum melalui proses penyidikannya mengungkapkan bukti-bukti dan saksi-saksi. Dalam hal ini pemerintah menjalankan undang-undang yang berlaku sebagai proses melindungi korban dan memberi hukuman kepada pelaku.

Keputusan diambil berdasarkan hasil persidangan, sehingga sering putusan tersebut hanyalah sekedar administratif saja tanpa melihat aspek-aspek yang lain dari kedua pihak yakni pelaku dan korban serta masyarakat sekitarnya. Korban diposisikan pada situasi yang pasif, tinggal menerima putusan saja,

---

<sup>70</sup> Lihat Adrianus Meliala dalam Penyelesaian Sengketa Alternatif ; Posisi dan Potensinya di Indonesia. Universitas Indonesia. Tanpa tahun.

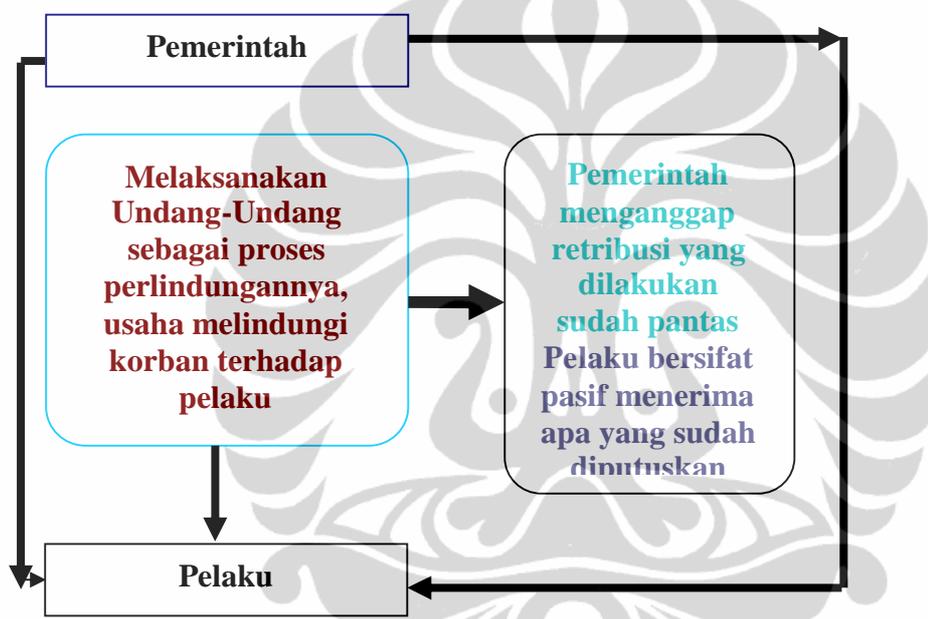
<sup>71</sup> Wawancara dengan Kadivbinkum Polri, tanggal 17 November 2008.

<sup>72</sup> Wawancara dengan Dirjend HAM, tanggal 2 Desember 2008.

<sup>73</sup> Wawancara dengan Muhammad Mustofa, tanggal 18 November 2008.

apakah putusan itu sudah sesuai atau belum tidaklah menjadi kapasitas dalam peradilan tersebut.

Keadilan yang diharapkan dapat diterima semua pihak atau keadilan substantif merupakan hal yang diharapkan dalam suatu usaha penyelesaian masalah. Melihat hal itu pengkajian penggunaan cara alternatif untuk menuju keadilan substantif dari setiap upaya penyelesaian konflik terus berkembang. Proses pradilan dapat digambarkan dalam bentuk demikian dibawah ini :



Gambar 5.2 Hubungan Pemerintah dan Pelaku Kejahatan Dalam Sistem Peradilan

Dari proses peradilan yang dilaksanakan ternyata ditemui berbagai kendala, antara lain:

1. Sistem peradilan tidak mampu menangani semua masalah pidana,
2. Tidak mampu memenuhi rasa keadilan korban,
3. Tidak mampu memenuhi rasa keadilan pelaku, yakni setelah pelaku diputus kemudian jalani hukuman di lembaga kemudian selesai jalani hukuman, pada saat dia kembali ke masyarakat maka kehidupannya tidak akan normal lagi.
4. Tidak mampu penuhi rasa keadilan masyarakat.

Indonesia sebagai negara hukum memang secara ideal wajib menggunakan cara-cara hukum dalam menangani tindak pidana yang terjadi. Tetapi pada kasus-kasus konflik yang terjadi, meskipun terdapat unsur tindak pidananya, namun bila di selesaikan dengan hukum formal akan menimbulkan kerawanan baru. Hal ini senada dengan apa yang disampaikan Manning, bahwa<sup>74</sup>

*The law simply does not cover every situation that a police officer encounters in field. In cases where the law may be clear, it might be more prudent for the officer to ignore strict letter-of-the law interpretations.*

Terjemahan bebasnya, hukum kadangkala tidak dapat mengakomodasi setiap bentuk situasi yang ada di lapangan tempat polisi berada. Dengan adanya beberapa kendala yang terjadi dalam proses peradilan secara formal memunculkan upaya-upaya untuk menyelesaikan permasalahan diluar peradilan.

Penyelesaian diluar pengadilan tidak sama dengan istilah *Alternative Dispute Resolution* (ADR), meskipun terdapat kesamaan dimana suatu perkara pelanggaran pidana tidak di ajukan ke pengadilan<sup>75</sup>. Apabila ADR merupakan lembaga yang diakui secara hukum sebagai lembaga penyelesai suatu perkara yang sah dan diatur dalam peraturan perundang-undangan melalui mekanisme mediasi, arbitrase, negosiasi atau rekonsiliasi, tidak demikian halnya dengan penyelesaian perkara diluar pengadilan<sup>76</sup>.

Penyelesaian perkara diluar pengadilan dilakukan memiliki beberapa alasan, yaitu<sup>77</sup>:

1. Pelanggaran hukum pidana tersebut termasuk kategori delik aduan, baik aduan yang bersifat absolute maupun aduan yang bersifat relatif,
2. Pelanggaran hukum pidana tersebut memiliki pidana denda sebagai ancaman pidana dan pelanggar telah membayar denda tersebut (pasal 80 KUHP),

---

<sup>74</sup> Manning P. *Police Work: The Social Organization of Policing*. Cambridge :MIT. 1977: hlm 78.

<sup>75</sup> Mudzakkir, "Alternative Dispute Resolution (ADR) : Penyelesaian Perkara Pidana dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia, makalah workshop, Jakarta, 18 januari 2007.

<sup>76</sup> Ibid Adrianus Meliala.

<sup>77</sup> Ibid Mudzakkir,

3. Pelanggaran hukum pidana tersebut termasuk kategori ”pelanggaran”, bukan “kejahatan“, yang hanya diancam dengan pidana denda,
4. Pelanggaran hukum pidana tersebut termasuk tindak pidana bidang hukum administrasi yang menempatkan sanksi pidana sebagai *ultimum remedium*,
5. Pelanggaran hukum pidana tersebut termasuk kategori ringan atau serba ringan dan aparat penegak hukum menggunakan wewenangnya untuk melakukan diskresi,
6. Pelanggaran hukum pidana biasa yang dihentikan atau tidak diproses ke pengadilan (*deponir*) oleh Jaksa Agung sesuai kewenangan hukum yang dimilikinya,
7. Pelanggaran hukum pidana tersebut termasuk kategori pelanggaran hukum pidana adat yang diselesaikan melalui lembaga adat.

Namun dalam praktek di masyarakat Indonesia sesuai dengan budaya timur yang melekat di dalamnya penyelesaian masalah-masalah, konflik-konflik yang terjadi sudah sejak dulu menjadi pranata dalam kehidupan kesehariannya<sup>78</sup>. Kecenderungan masyarakat yang tidak mau ribut dan keinginan untuk selalu hidup rukun dan menyelesaikan setiap masalah dalam musyawarah untuk mufakat itu sudah ada sejak dulu dalam tatanan kehidupan bangsa Indonesia<sup>79</sup>.

Potensi untuk terjadinya konflik pada masyarakat Indonesia sangat tinggi. Kita sadari hal tersebut karena Indonesia terdiri dari berbagai suku bangsa-suku bangsa dan berbagai kendala dan permasalahan yang dapat memicu timbulnya konflik masih sangat terbuka peluangnya.

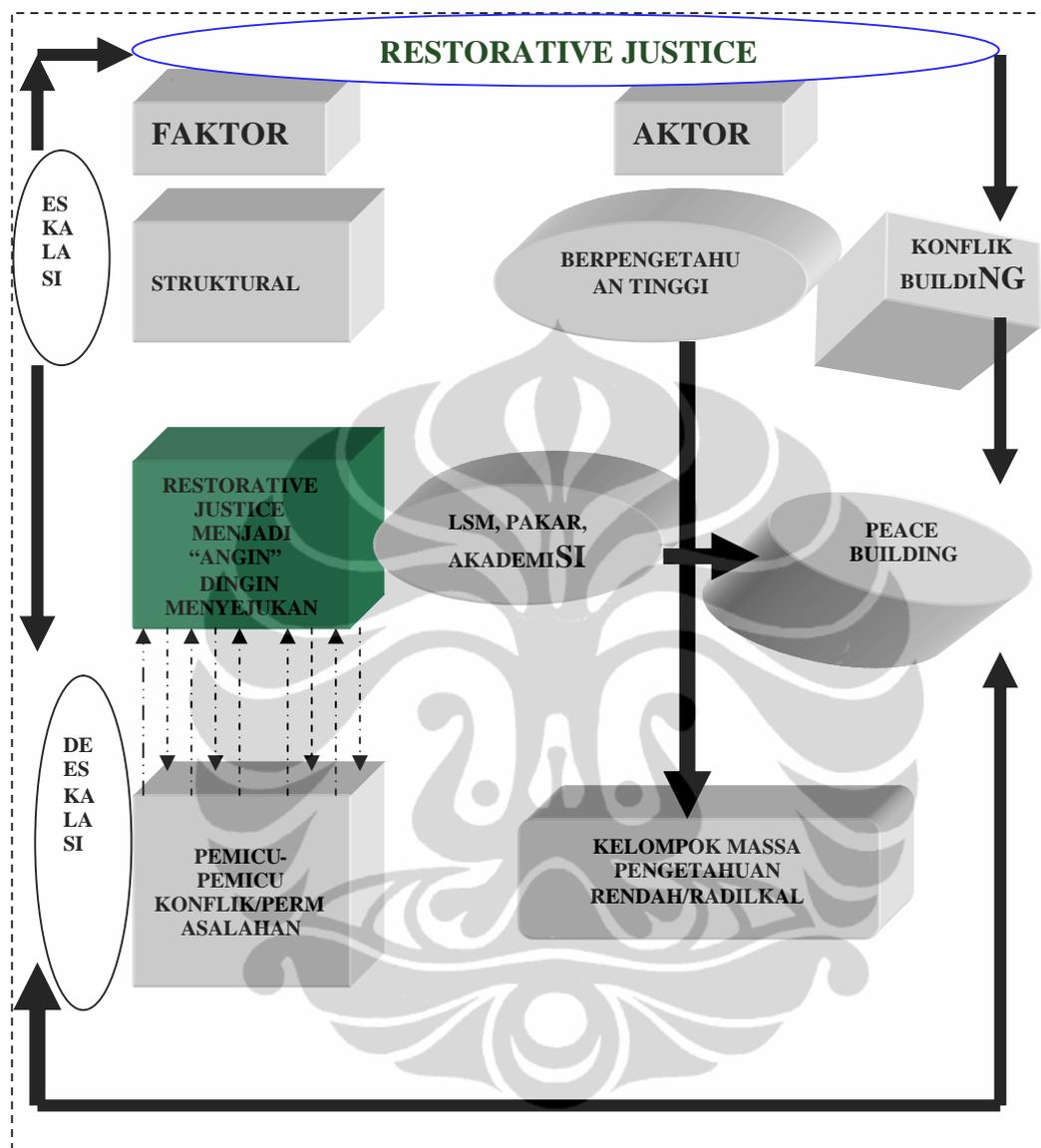
Dalam bab IV telah dijelaskan bahwa dalam timbulnya suatu konflik terlebih dulu dimulai dengan adanya masyarakat yang mudah untuk berkonflik. Dapat di ibaratkan seperti sebuah sekam kering yang apabila tersulut sepercik api akan mudah sekali terbakar. Setelah terbakar apabila ada hembusan angin panas akan membuat konflik yang tadinya kecil akan cepat menjadi besar<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Wawancara dengan Rudi Satriyo Mungkantardjo, Ahli hukum Pidana Universitas Indonesia.

<sup>79</sup> Wawancara dengan Muhammad Mustofa, Guru Besar Kriminologi Universitas Indonesia.

<sup>80</sup> Baca sub bab IV potensi konflik di Indonesia.



Gambar 5.3 *Restorative Justice* Dalam Resolusi Konflik

### 5.3 *Restorative Justice* sebagai Tujuan dalam Resolusi Konflik

Konflik dimulai oleh adanya suatu pemicu, pemicu ini biasanya suatu kejadian yang kecil. Adanya pemicu yang semula hanyalah sebuah kejadian kecil ini apabila tidak segera diselesaikan dengan tuntas dan tepat maka akan dapat berpotensi menjadi konflik yang lebih besar. Eskalasi konflik akan meningkat apabila tidak ada kepedulian untuk segera menyelesaikan setiap konflik yang

terjadi<sup>81</sup>. Konflik-konflik besar seperti yang terjadi di Ambon, Aceh, Kalimantan hampir semuanya dimulai dari adanya sebuah konflik atau kejadian kecil yang tidak segera diselesaikan dengan cepat, baik dan tepat.

Konsep *Restorative justice* yang mekankan pada suatu respon sistematis atas terjadinya suatu kejadian atau konflik di masyarakat dan menekankan pada pemulihan atas kerugian yang dialami korban dan atau masyarakat sebagai akibat dari adanya kejadian atau perbuatan kriminal. Berkaitan dengan itu maka dalam kaitannya dengan upaya resolusi konflik maka *restorative justice* harus segera berjalan manakala terdapat atau terjadi suatu kejadian kecil yang berpotensi pada konflik yang lebih besar. Untuk mengetahui adanya suatu kejadian ini tentunya pemberdayaan peran masyarakat menjadi sangat penting.

*Restorative justice* diimplementasikan sebagai merespon suatu masalah, kejadian, konflik dengan melakukan identifikasi dan pengambilan langkah-langkah untuk perbaikan atas kerugian yang ditimbulkan, akan melibatkan seluruh pihak yang terkait, dan berupaya melakukan transformasi hubungan yang ada selama ini antara masyarakat dengan pemerintah dalam merespon setiap kemungkinan konflik yang akan menjadi lebih besar.

---

<sup>81</sup> Wawancara dengan Ichsan Malik, Fasilitator BakuBeu Konflik Maluku.

## BAB VI KETERKAITAN COMMUNITY POLICING DAN RESTORATIVE JUSTICE

Bab ini menguraikan aspek yang ditemukan pada *community policing* dan *restorative justice*, serta konsep *community policing* yang disemangati konsep *restorative justice* dalam rangka resolusi konflik.

### 6.1 Keterkaitan teoritik *Community Policing* dan *restorative justice*

*Community policing* dan *restorative justice* sebagai sebuah konsep berdasarkan pemaparan pada bab IV dan bab V dapat kita tarik beberapa keterkaitan diantara keduanya. Keterkaitan tersebut mengacu pada beberapa pendapat yang dikemukakan oleh para pakar yang mendefinisikan konsep tentang *community policing* dan *restorative justice*.

#### 6.1.1 *community policing*

Beberapa pendapat telah penulis temukan membahas tentang konsep *community policing* seperti tersebut dibawah ini :

1. Austin Turk, dalam jurnal *political criminality*<sup>82</sup> : *the defence of authority* menyampaikan tentang *community policing* sebagai pendorong hubungan aktif dengan masyarakat, sehingga ketahanan masyarakat akan lebih efektif mengontrol kriminalitas.
2. Trojanowicz dan kawan-kawan<sup>83</sup>, mengemukakan bahwa *community policing* merupakan suatu upaya kolaborasi antara polisi dan masyarakat untuk mengidentifikasi persoalan kriminalitas dan gangguan keamanan lainnya, serta melibatkan seluruh elemen masyarakat untuk bersama-sama mencari solusinya.
3. David Bayley dalam *Police For the Future* (2002), menyatakan bahwa *community policing* adalah pemolisian untuk menciptakan dan menjaga keamanan serta ketertiban dalam masyarakat yang dilakukan dengan tindakan-tindakan (1) polisi bersama-sama

---

<sup>82</sup> Austin Turk. *Political Criminality : The Deviance and Defence of Authority*. Beverly Hills : Sage Publication.1982.

<sup>83</sup> Trojanowicz et. All. *Community Policing : A Survey of Police Departement in the United State*. 1994.

masyarakat untuk mencari jalan keluar atau penyelesaian masalah sosial (terutama masalah keamanan) yang terjadi dalam masyarakat. (2) polisi senantiasa berusaha untuk mengurangi rasa ketakutan masyarakat akan adanya gangguan kriminalitas.(3) polisi lebih mengutamakan pencegahan kriminalitas (*crime prevention*). (4) polisi senantiasa berupaya meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

4. Menurut Spelman dan Eck (1989) dengan konsep *community policing* yang melibatkan masyarakat untuk turut serta bertanggung jawab terhadap keamanan dan ketertiban lingkungannya, maka masyarakat menjadi berperan aktif dan responsif terhadap apa yang terjadi di lingkungan mereka.
5. *Community policing* menurut A.C. Germann dalam *The Journal of Criminal Law, Community Policing*<sup>84</sup> : *An Assesment* menyatakan bahwa penerimaan masyarakat dan polisi adalah penting karena dengan tanpa adanya kepentingan bersama akan mustahil dapat mendorong tumbuhnya rasa tanggung jawab bersama dalam kegiatan tersebut. Rasa tanggung jawab bersama juga tidak akan mungkin dicapai apabila masyarakat terpecah belah dan sangat individualistis.
6. Ericson dan kawan-kawan (1993) juga menyatakan tentang pemahaman *community policing* harus dipahami sebagai pemolisian yang mengkomunikasikan mengenai ancaman dan keamanan dalam masyarakat.
7. Dalam menangani permasalahan menurut Alderson (1979) kaitannya dengan *community policing* maka polisi harus lebih mengutamakan pendekatan sosial dibandingkan dengan tindakan hukum.

---

<sup>84</sup> A.C. Germann. *The journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*. Vol.60. No.1.(maret 1969). Pp 89-96, Nortwestern University. Dapat diakses melalui <http://www.jstor.org/stable/1141741>.

8. Kelling dan Steward<sup>85</sup> menyampaikan hubungan yang terjalin antara polisi dan masyarakat dalam *community Policing* terbagi dalam tiga kategori. Pertama, posisi seimbang atau setara, dimana polisi dan masyarakat menjadi mitra yang saling bekerja sama dalam rangka menyelesaikan berbagai masalah sosial yang terjadi dalam masyarakat. Kedua, posisi polisi yang menganggap masyarakat sebagai atasannya, sehingga berbagai kebutuhan rasa aman harus dipahami dan dipenuhi oleh polisi, polisi akan selalu berusaha untuk memahami warga masyarakat yang dilayaninya. Ketiga, posisi polisi sebagai pelindung dan pengayom masyarakat sekaligus sebagai aparat penegak hukum yang dapat dipercaya.
9. Greene J.R.<sup>86</sup> menyatakan dengan adanya kolaborasi dalam *community policing* antara polisi dan masyarakat dalam menciptakan keamanan akan memperluas pemahaman tentang keterkaitan diantara keduanya dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
10. Mark Harrison Moore<sup>87</sup> menyatakan *community policing* merupakan strategi yang mengacu pada upaya penyelesaian masalah yang terdapat pada masyarakat. Fokusnya ada pada bagaimana polisi memberi atensi terhadap masalah-masalah yang ada dibalik kejadian yang terjadi dan tidak hanya melihat pada kejadiannya saja. *Community policing* menekankan pada terjalinnya hubungan antara polisi dengan masyarakat untuk mengurangi kejahatan dan meningkatkan keamanan.

---

<sup>85</sup> Kelling dan Steward, dalam Mark H. Moore, Robert C. Trojanowicz and George L. Kelling. *Crime and Policing. Police Practices in the 90s : Key Management Issues*. Ed James J. Fyfe. Washington D.C. International City Management Association. 1989.

<sup>86</sup> Greene J.R. *Community Policing in America : Changing The Nature, Structure, and Function of the Police*. In J. Horney (ed), *Policies, Processes, and Decisions of the Criminal Justice System* (Vol.3). Washington D.C: National Institute of Justice. 2000.

<sup>87</sup> Mark Harrison Moore. *Problem-Solving And Community Policing. Crime and Justice. Vol .15. Modern Policing*. The University of Chicago Press. 1992. pp 99. dapat diakses melalui <http://www.jstor.org/stable/1147618>

11. Bureau of Justice Assistance menyatakan<sup>88</sup> *community policing* esensinya adalah pada kolaborasi antara polisi dan masyarakat untuk mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah-masalah yang ada di masyarakat. Semua yang terkait dalam masalah itu aktif dalam memberikan masukan dalam rangka meningkatkan kualitas kehidupan. Partisipasi aktif dalam proses pemecahan masalah akan menciptakan hubungan konstruktif, saling pengertian, kreatif, dan mendorong kesabaran dari semua yang terlibat.

Dari uraian beberapa pendapat diatas penulis membuat bagan dalam bentuk tabel yang memperlihatkan aspek yang terjalin daripada *community policing* tersebut. Aspek tersebut dapat dinyatakan dalam tabel dibawah ini :

Tabel 6.1 Aspek Pada *Community Policing*

<b>Aspek</b>	<b>Community Policing</b>
Fokus	Membangun Komunitas
Bentuk Intervensi	Proaktif
Aktivitas	Luas: tidak hanya pada kriminalitas, masalah-masalah sosial, mengurangi ketakutan yang dialami masyarakat dan fokus pada peningkatan kualitas hidup masyarakat
Kultur polisi	Keluar, yakni membangun kemitraan dengan masyarakat
Pengambilan keputusan	Kerjasama Komunitas-polisi yang membuat keputusan, saling bertanggung jawab dan memberikan penilaian
Komunikasi yang terjadi	Sejajar, yakni antara polisi dengan komunitas saling memberi dan berbagi
Keterlibatan komunitas	Tinggi dan aktif
Tingkat keberhasilan	Bervariasi, kejahatan, bagaimana pelayanan kepada masyarakat, mampu kurangi kecemasan masyarakat terhadap kriminalitas, kualitas hidup masyarakat yang meningkat

<sup>88</sup>Bureau of Justice Assistance. *Understanding Community Policing. A Framework for Action*. August.1994.

### 6.1.2 *restorative justice*

Berikut beberapa pendapat yang dikemukakan oleh para pakar tentang *Restorative justice* :

1. John Braithwaite<sup>89</sup> menyatakan pemikiran tentang integrasi kembali pelaku pelanggaran hukum melalui mekanisme pemberian rasa malu (*shaming*). Dengan pemberian rasa malu sebagai suatu bentuk hukuman kepada pelaku dan diikuti dengan upaya-upaya perbaikan hubungan atau mengintegrasikan kembali pelaku kedalam masyarakat akan lebih afektif mengurangi kejahatan.
2. Braitwaite(2003a:13) dan Zehr(2003:6) menyakini bahwa rekonsiliasi sebagai bagian yang esensial dari *restorative justice*.
3. sementara Marshall(1996:35), Daly(2003a) dan Zehr(2003) mengemukakan bahwa fokus daripada *restorative justice* adalah pada kerugian yang diderita korban dan upaya perbaikan atau ganti rugi terhadap kerugian atau kerusakan hubungan tersebut dengan penerimaan oleh masyarakat.
4. Leena Kurki<sup>90</sup> menyatakan *restorative justice* ini mendasarkan pada komunitas untuk melakukan perbaikan hubungan antara korban, pelaku dan masyarakat, menciptakan perasaan yang nyaman kepada para pihak yang berkonflik. Kejahatan dipandang sebagai sebuah konflik dan masalah sosial. Akibat perbuatan melanggar hukum tersebut masyarakat juga termasuk yang dirugikan. Upaya melakukan pencegahan merupakan bagian penting yang harus dilakukan oleh aparat dan masyarakat.
5. James F. Short<sup>91</sup> menyatakan dalam *restorative justice*, di sisi korban maka penekanannya adalah pemulihan dan ganti rugi properti, derita fisik yang dialami, keamanannya, harkat dan martabatnya serta kepuasan bahwa keadilan telah terlaksana. Pada sisi pelaku dan masyarakat adalah memberikan rasa malu pada si pelaku agar tidak mengulangi

---

<sup>89</sup> John Braithwait." *Restorative Justice*", dalam Michael Tonry , " *The Handbook of Crime and Punishment*". New York Oxford. 1998. hlm 324.

<sup>90</sup> Leena Kurki. *Restorative and Community Justice in the United State. Crime & Justice. Vol.27.* The University of Chicago Press. 2000.hlm 235-303.

<sup>91</sup> James F. Short Jr. *Criminology : Modern Controversies*, dalam Joshua Dressler, *Encyclopedia of Crime and Justice, 2<sup>nd</sup>* ,ed. Vol.1. 2002.hlm 471.

perbuatannya lagi. Masyarakat dapat menerima kembali karena ada perbaikan terhadap hubungan yang tadinya rusak akibat tindakan pelaku.

6. Larry J. Siegel, juga menyatakan bahwa tujuan utama dari proses *restorative justice* adalah memulihkan kerugian yang diderita korban<sup>92</sup>. Pelaku pelanggaran memiliki kemampuan untuk untuk memulihkannya sesuai dengan perundingan. Efektifitas dari proses menuju *restorative justice* sangat tergantung dari kualitas pihak-pihak yang terlibat di dalam proses tersebut.
7. McElrea<sup>93</sup>, mengemukakan visi yang terkandung dari penerapan konsep *restorative justice*, nilai-nilai yang terkandung itu meliputi terbentuknya partisipasi semua pihak, sikap respek, kejujuran, kerendahan hati, terjalin hubungan satu sama lain yang berkonflik, akuntabilitas, diberikannya kewenangan menyelesaikan masalah dan adanya harapan (seperti pengembalian kerugian untuk korban, perubahan pada pelaku dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat).
8. Marshall<sup>94</sup> mengatakan *restorative justice* adalah proses mempertemukan semua elemen yang telah dirugikan untuk bersama-sama berupaya memperbaiki dan memikirkan akibat yang dapat terjadi di masa yang akan datang apabila tidak segera diselesaikan.

Dari beberapa uraian pendapat diatas, dapat diambil aspek yang terkandung dalam *restorative justice*. Aspek-aspek tersebut digambarkan seperti terlihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 6.2 Aspek Pada *Restorative Justice*

ASPEK	RESTORATIVE JUSTICE
Fokus	Pada pemberdayaan komunitas
Bentuk intervensinya	Proaktif, semua dilibatkan

<sup>92</sup> Larry Siegel. Ibid. hlm 279

<sup>93</sup> Judge FWM (Fred). McElrea. *The New Zealand Experience of Restorative Justice Legislation*. A Paper Presented at 11<sup>th</sup> Annual Restorative Justice Conference Fresno Pacific University California.23-24 September 2005.page 13.

<sup>94</sup> Marshall T. *The Evaluation of Restorative Justice in Britain*. European Jurnal of Criminal Policy and Research. Vol.4 No. 4 hlm 21-43.

Aktivitas yang dilakukan	Luas dan fokus pada peningkatan kualitas hidup masyarakat, mengembalikan kerugian yang diderita korban, pelaku mendapatkan sanksi yang sesuai, penerimaan kembali oleh masyarakat
Kegiatan	Kemitraan sebagai modal untuk bermediasi, musyawarah untuk mufakat
Keputusan	Komunitas-korban dan pelaku yang menentukan, keberperanan semua elemen, dan rasa saling bertanggung jawab untuk selesaikan masalah.
Arah komunikasi	Horisontal antara semua pihak baik korban, pelaku dan komunitas
Tingkat keterlibatan komunitas	Tinggi dan aktif
Keberhasilannya	Semua pihak berperan aktif, hasil dapat diterima semua pihak, proses berjalan

### 6.1.3 kesesuaian teoritik *community policing* dan *restorative justice*

Dari uraian para pendapat diatas tentang *community policing* dan *restorative justice* terdapat beberapa kesamaan (terlihat pada tabel 6.1 dan tabel 6.2). Kesamaan keduanya mendasarnya pada komunitas atau berbasiskan pada masyarakat, memiliki tujuan yang sama yakni membangun partisipasi masyarakat, membangun kekuatan masyarakat dalam deteksi, pencegahan dan melakukan peningkatan kualitas hidup masyarakat. Selain itu kedua konsep *community policing* dan *restorative justice* juga memiliki penekanan yang sama dalam hal partisipasi, perjanjian antar warga komunitas, tuntutan kooperatif dari masyarakat dan penyelesaian masalah. Baik *community policing* maupun *restorative justice* keduanya mengeksplorasi akan tumbuhnya saling pengertian, sikap respek dari berbagai pihak dan pembagian tanggung jawab. Sehingga dari kesamaan yang di dapat antara *community policing* dan *restorative justice* dapat ditarik benang merah atau hubungan dari keduanya.

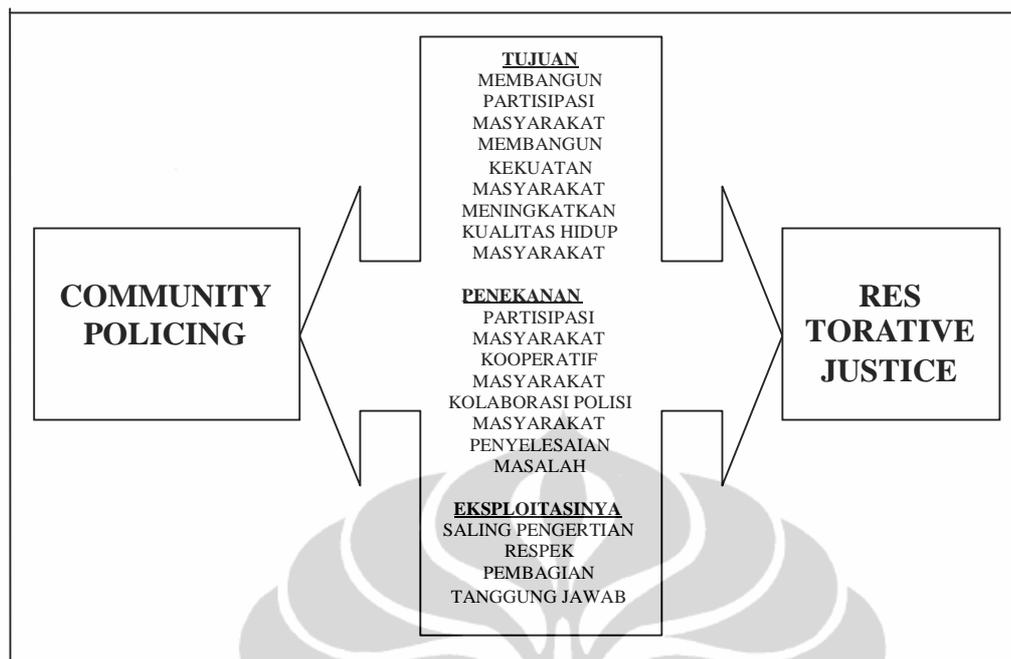
*Community policing* mengajak masyarakat berfikir maju tentang pemberdayaan kelompok-kelompok komunitas yang ada guna mengontrol

kejahatan atau permasalahan yang mungkin terjadi dan memperbaiki kondisi lingkungan dan kegiatan polisi menyambangi kelompok-kelompok komunitas lingkungan dan organisasi-organisasi yang ada.

Beberapa cara dimana masyarakat dapat berperan dalam menanggulangi kejahatan dan memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat adalah sebagai berikut (1) memperhatikan dan segera melaporkan apabila terdapat hal-hal yang mencurigakan dan menyampaikan informasi yang ada kepada polisi.(2) masyarakat melakukan penjagaan lingkungannya sendiri, bila menemukan orang yang mencurigakan dapat ditayakan identitas, keperluan dan tujuan orang tersebut.(3) masyarakat dapat merubah lingkungan mereka dari tempat yang memungkinkan terjadi tindak kejahatan menjadi lingkungan yang aman yang dapat meningkatkan kualitas hidup mereka.(4) masyarakat melakukan tindakan-tindakan korektif.(5) Kelompok-kelompok dalam masyarakat dan kelompok-kelompok keagamaan berperan untuk proses perbaikan kelakuan pelaku dengan komunitas dan keduanya membantu menciptakan kondisi yang lebih baik.

Hubungan *community policing* dan *restorative justice* tergambar pada kerja sama untuk mengidentifikasi permasalahan yang ada dan mencari pemecahannya. Masing-masing kelompok memikul tanggung jawab yang sama terhadap setiap kejadian dan masalah yang terjadi di masyarakat. Setiap adanya permasalahan diupayakan dikembalikan kepada masyarakat itu sendiri untuk penyelesaiannya, dan pengembalian situasi dan hubungan yang rusak akibat kejadian yang terjadi melibatkan semua elemen masyarakat,

Secara singkat dapat dikatakan benang merah dari *community policing* terhadap *restorative justice* adalah *community policing* sebagai pondasi atau yang melandasi bagi pelaksanaan *restorative justice*. Sehingga kedua konsep tersebut harus diintegrasikan dalam rangka menyelesaikan masalah dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.



Gambar 6.1 Kesesuaian Teoritik  
*Community Policing dan Restorative Justice*

## 6.2 *Community Policing dan Restorative Justice dalam Resolusi Konflik*

Keterkaitan *community policing* dan *restorative justice* secara teoritik tersebut ternyata dalam pengimplementasian pada upaya resolusi konflik memiliki kesinergisan. Kesenergisan tersebut tampak nyata dalam meredam konflik yang akan terjadi maupun yang sudah terjadi.

Pada wilayah konflik yang menimbulkan krisis sosial serta mengalami kelumpuhan sistem sosial dan penegakan hukum seperti Maluku dan Aceh, terutama saat diberlakukannya pemerintahan darurat militer maupun darurat sipil, maka peran Polri diatur tersendiri bersama TNI. Sedangkan untuk wilayah-wilayah yang mengalami ketegangan akibat persengketaan yang terjadi di masyarakat seperti di Sikka NTT dan Ponorogo Jawa Timur maka keamanan masyarakat sepenuhnya merupakan tanggung jawab Polri<sup>95</sup>.

Dalam kaitan dengan upaya penyelesaian konflik, maka secara teoritis<sup>96</sup> dan empiris<sup>97</sup> terdapat beberapa hal yang perlu dimiliki Polri, antara lain :

<sup>95</sup> Ibid Ichsan Malik

<sup>96</sup> John, Paul, Lederach ; *Building Peace, Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington, United State Institute of Peace Studies. 1998.hlm.65.

1. perlu dimilikinya kapasitas untuk mencegah dan mengelola konflik,
2. perlu kesadaran masyarakat untuk menghentikan konflik,
3. adanya jaringan kerja masyarakat sipil untuk mendukung pencegahan dan penyelesaian konflik,
4. adanya peraturan-peraturan lokal yang dapat mendukung upaya penyelesaian konflik.

Dari studi yang telah dilakukan oleh Polri di Jepang<sup>98</sup> maka dapat disimpulkan bahwa "*community policing*" adalah upaya untuk mendekatkan hubungan antar polisi dan masyarakat, sehingga hal ini dapat mengurangi kecemasan masyarakat. Karena tugas utama polisi selain mencegah kejahatan, penegak hukum, juga berkemampuan untuk memecahkan masalah masyarakat utamanya konflik lokal dan persoalan pembangunan.

Dalam resolusi konflik maka *community policing* dan *restorative justice* menjalankan peran yang sangat penting di dalamnya. Peran itu meliputi

1. terjalannya *networking* atau jaringan kerja dengan pimpinan lokal dan anggota masyarakat. Ini sesuai dengan pola pemikiran baru Polri yakni melayani, melindungi dan mengayomi masyarakat, maka polisi harus membuka diri dan membangun komunikasi dengan masyarakat. Efektifitas pelayanan lebih ditingkatkan, pelayanan dalam menerima masyarakat harus dirubah menjadi tidak kaku, pimpinan secara proaktif melakukan pertemuan informal dengan pimpinan masyarakat maupun dengan instansi terkait<sup>99</sup>. Sehingga pemerintah daerah dengan keadaan sekarang yang otonomi dapat juga berperan dalam membantu kebutuhan yang dirasa mendesak dan pemda setempat memiliki kemampuan untuk membantu. Di lapangan polisi dalam mendapatkan informasi menjadi semakin mudah, hal ini diperlukan dalam rangka mendeteksi secara dini

---

<sup>97</sup> Ichsan Malik, Baku Bae Maluku. Gerakan Dari Akar Rumput untuk Penghentian Kekerasan di Maluku. Tifa Foundation. Jakarta. 2003.

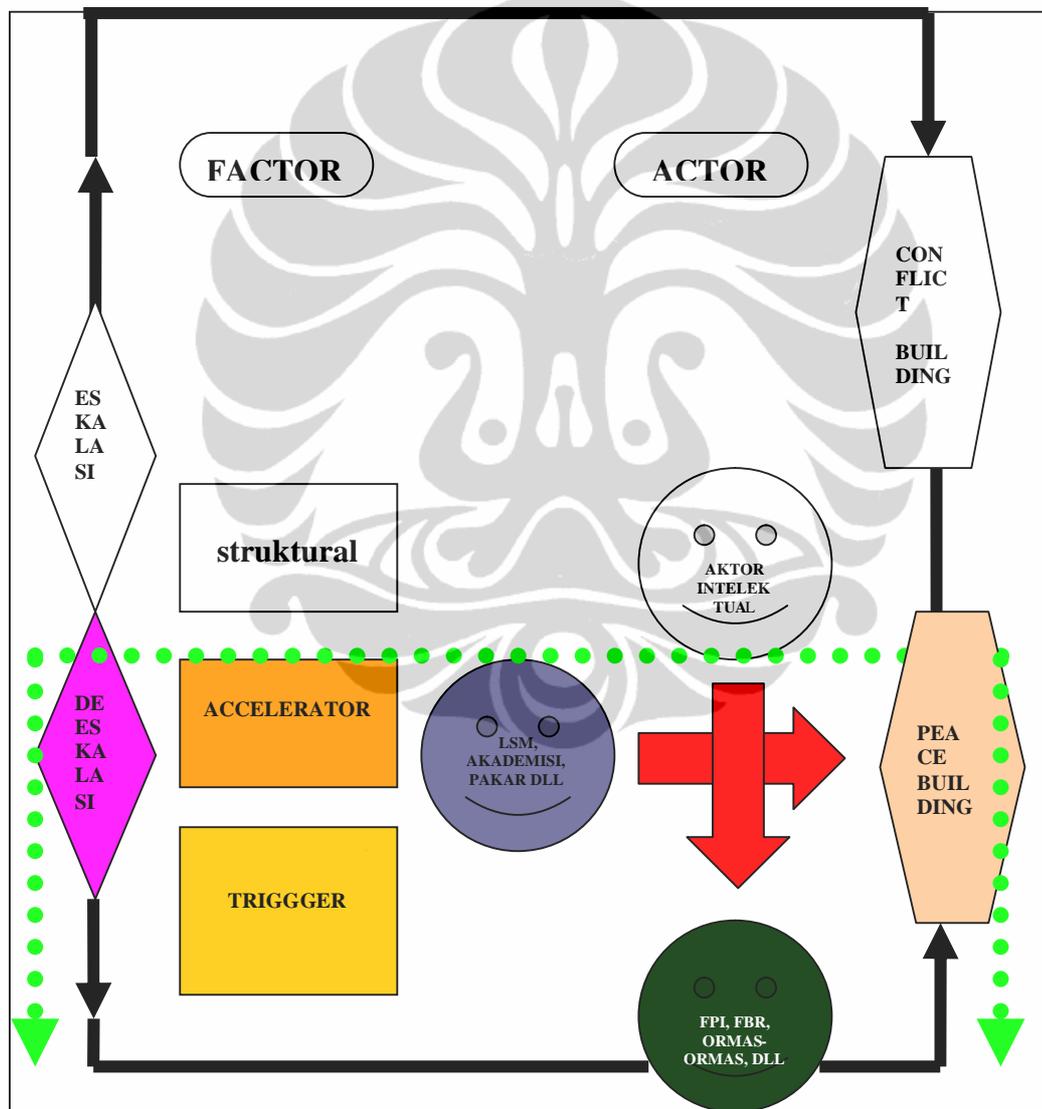
<sup>98</sup> Lihat *Community Policing, JICA Special Group Training Course in Japan FY2001 for Indonesia National Police*

<sup>99</sup> Lihat Adrianus Meliala. *Research Note. Policing and Society : Lokal Colours for Indonesian National Police*. University of Indonesia. Jakarta. 2002, Vol.12, No.2.hlm 153-161.

segala permasalahan yang ada di masyarakat dan untuk segera ditindak lanjut dengan upaya-upaya penyelesaiannya.

2. konsistensi dan intensif mendatangi lokasi, polisi dengan pemaknaan dari *community policing* sudah menjadi proaktif ketika mendapatkan pengaduan, permasalahan, konflik, informasi tentang terjadinya suatu gejolak di masyarakat. Dengan adanya deteksi yang dini maka polisi segera turun kelapangan melakukan konfirmasi, kemudian hasil dilapangan dianalisa selanjutnya mengundang para pihak yang terkait, serta berupaya agar masalah tersebut dapat diselesaikan.
3. berkonsultasi dengan pihak-pihak yang berkonflik, baik individual maupun bilateral. Mekanisme konsultasi dengan para pihak yang terkait dengan masalah yang sedang ditangani, sehingga kepolisian menjadi "mediator" bagi pihak-pihak yang berkonflik.
4. formulasi yang jelas untuk opsi pemecahan masalah. Sebagai mediator maka polisi harus dapat dengan cerdas memformulasikan masalah yang sedang menjadi objek daripada konflik. Kemudian mengajak para pihak untuk mencari titik temu dari kepentingan keduanya. Serta membuat kesepakatan tentang standar apa yang bisa digunakan untuk memecahkan masalah, cara-cara inilah yang dikembangkan melalui implementasi *community policing* dan *restorative justice*.
5. fleksibilitas untuk menerapkan *Standar Operating Procedures*. Hal ini dimaksudkan aparat tidak menerapkan upaya prosedural dalam menangani konflik yang terjadi tetapi mengedepankan cara-cara persuasif, melalui negosiasi. Membangun jembatan komunikasi melalui pertemuan informal, serta melakukan koordinasi ketika menghadapi permasalahan masyarakat yang melibatkan masa yang banyak. Hal tersebut sesuai dengan konsep *restorative justice*.
6. sensitif terhadap pranata-pranata yang sudah ada, budaya dan agama karena masalah tersebut merupakan masalah yang sangat sensitive di masyarakat. Issue agama dapat menjadi pemicu bagi berkembangnya konflik yang lebih meluas di masyarakat (seperti di Poso, Maluku).

Sehingga dari peran-peran yang dapat dilakukan melalui penerapan *community policing* dan *restorative justice* dapat dikatakan keduanya memiliki ikatan kesinambungan yang jelas, baik dalam upaya pemberdayaan masyarakat, menciptakan masyarakat yang sadar akan pentingnya kerukunan, peningkatan kualitas kehidupan di masyarakat, menjalin komunikasi aktif, kemitraan antara polisi dengan masyarakatnya, upaya mendeteksi sedini mungkin setiap gejala permasalahan di masyarakat dan merespon segera untuk mencegah meluasnya konflik di masyarakat.



Gambar 6.2 *Community Policing* dan *Restorative Justice* dalam Strategi Pencegahan Konflik

Dengan demikian kedua konsep tersebut yakni *community policing* dan *restorative justice* seharusnya diintegrasikan, karena jika tidak diintegrasikan maka kesinambungan antara kedua konsep tersebut tidak akan terjalin. Dari pengintegrasian *community policing* dan *restorative justice* akan menghasilkan eskalasi konflik yang dapat diredam pada level yang masih dini.

### **6.3 Keterkaitan secara praktek dalam rangka implementasi di lapangan**

Untuk mengantarkan analisis wacana yang intinya mencari makna apa dibalik konsep *community policing* dan *restorative justice* maka kita perlu mengkaji dalam pelaksanaan *community policing* dan *restorative justice* secara praktek di Indonesia.

*Community policing* telah diadopsi oleh Polri dari Negara-negara maju yang telah menerapkan lebih dulu. Pengadopsian ini dalam rangka pelaksanaan strategi pemolisian di Indonesia. Sampai saat ini strategi tersebut terus dikembangkan dan diaplikasikan di lapangan, meskipun tidak jarang banyak kendala yang dihadapi oleh anggota polri dalam melaksanakannya. Kendala tersebut mulai dari dalam Polri sendiri juga dari luar.

Kendala dari dalam Polri adalah terkait dengan organisasi Polri sendiri, pemahaman yang masih belum sama maupun perlengkapan sarana dan prasarana yang belum memadai ditambah dengan keterampilan yang harus dimiliki oleh anggota polri yang masih harus terus ditingkatkan. Sedangkan kendala dari luar meliputi penyesuaian situasi, kondisi dan budaya bangsa Indonesia yang harus pandai-pandai disikapi oleh Polri dalam melaksanakan *community policing*.

Melaksanakan *community policing* dalam prakteknya memiliki hubungan yang sangat dekat dengan konsep *Restorative justice*. Kedekatan itu terkandung dalam aspek kemitraan (*partnership*) dan penyelesaian masalah (*problem solving*), yakni pemecahan masalah-masalah dalam masyarakat dan mencari akar permasalahannya. Fokusnya bukan hanya pada pelaku saja tetapi lebih luas meliputi sebab pelaku melakukan, situasi yang membuat terjadi kejadiannya dan aspek-aspek lain yang terkait dengan kejadian atau konflik itu.

Kemitraan (*partnership*) dalam hal ini menempatkan posisi polisi dalam tiga kategori, yakni posisi seimbang atau setara dengan masyarakat, berarti saling

bekerja sama dalam rangka menyelesaikan berbagai masalah sosial yang ada. Posisi polisi yang menganggap masyarakat sebagai atasannya sehingga berbagai kebutuhan rasa aman harus dipahami dan dipenuhi oleh polisi. Ketiga, posisi polisi sebagai pelindung dan pengayom masyarakat, sekaligus sebagai aparat penegak hukum yang dapat dipercaya.

Terkait dengan *restorative justice*, sebagai upaya menyelesaikan konflik secara damai diluar pengadilan dengan mengembalikan kerugian korban dan memulihkan hubungan antara korban dan pelaku serta dengan masyarakat. Maka polisi dalam posisi bekerja sama dalam rangka menyelesaikan masalah dan harus memahami kemauan warga masyarakat yang dilayaninya. Namun pelaksanaan *restorative justice* keberadaannya belum diakui oleh negara, sehingga pada situasi seperti inilah maka polisi menentukan pilihan dan munculnya tindakan diskresi kepolisian.

Diskresi kepolisian menurut Kenneth Culp Davis<sup>100</sup> adalah suatu pembuatan keputusan dengan melakukan pemilihan dari berbagai kemungkinan tindakan yang dapat diambil. Diskresi dalam kepolisian dibagi menjadi dua macam<sup>101</sup>, yakni diskresi bersifat individual dan diskresi bersifat organisasional. Diskresi personal lebih didasarkan pada penilaian yang dilakukan secara individual petugas yang memiliki kewenangan diskresi, sementara organisasional lebih didasarkan pada penilaian suatu organisasi yang memiliki kewenangan diskresi.

Berkaitan dengan diskresi kepolisian sampai dengan saat ini pelaksanaan diskresi hanya berdasarkan pada penilaian dan pengambilan keputusan secara pribadi dan mendadak saja, ini terkait belum adanya pedoman yang jelas tentang diskresi yang dapat digunakan sebagai pegangan oleh anggota dalam melakukan diskresi. Begitu juga dalam pengimplementasian *community policing* dengan semangat *restorative justice* ini, polisi dalam prakteknya sering melakukan upaya-upaya penyelesaian konflik diluar pengadilan. Karena penyelesaian dengan diluar pengadilan dapat diterima oleh semua pihak, dengan menyelesaikannya dengan segera maka dapat mencegah konflik yang lebih besar. Keadilan yang

---

<sup>100</sup> David K. C. *Discretionary Justice*. Westport C.T. Greenwood Press.1969.hlm 124.

<sup>101</sup>Peter J. Carrington and Jennifer L. Schulenberg. *Police Discretion With Young Offender* Report of Departement of Justice Canada. 2003

dihasilkan juga dapat mencerminkan kepentingan semua pihak. Sebenarnya, hal ini sesuai dengan falsafah hukum budaya indonesia dimana masyarakat indonesia sejak dahulu lebih senang damai dan tentram serta menyelesaikan permasalahan yang ada dengan cara-cara damai.

Kultur budaya Indonesia yang masyarakatnya lebih senang tidak berperkara di pengadilan dan cenderung mau mencari perdamaian merupakan ciri orang indonesia. Sehingga alternatif penyelesaian konflik menjadi pilihan dan merupakan cara yang seharusnya tidak dipermasalahkan, meskipun menurut hukum salah. Sehingga harus dibedakan apa yang menurut hukum dan apa yang dihayati oleh masyarakat. Ilmu kriminologi, memberikan pengetahuan untuk menemukan sebab-sebab terjadinya aksi kriminalitas atau *etiology of crime*. Berdasarkan data-data yang diperoleh polisi melalui polmas polisi dapat berusaha menemukan cara-cara penanggulangan dengan pusat perhatian pada orang yang berbuat, disamping terhadap lingkungannya<sup>102</sup>.

Dimensi kriminalitas maupun konflik sosial sudah sedemikian jauh berkembang. Walaupun demikian, ada pola umum, bahwa faktor-faktor ekonomilah yang seringkali menjadi pemicu (*trigger*) munculnya konflik sosial<sup>103</sup>. Persoalan kriminalitas yang makin kompleks, mewajibkan polisi memiliki pengetahuan yang multi disipliner. Selain pengetahuan tentang proses penegakan hukum, polisi juga harus memiliki pengetahuan tentang ciri dan karakteristik sosial, yang melandasi seseorang untuk berbuat sesuai ciri lingkungan sosialnya itu<sup>104</sup>.

Secara praktek ternyata *community policing* dan *restorative justice* memiliki keterkaitan dalam meredam konflik, mencegah dan menangkal konflik yang rentan terjadi di masyarakat Indonesia. *Community policing* yang dilakukan ternyata mampu mendeteksi dini dan meunculkan hawa segar bagi masyarakat, sehingga tidak mudah terprofokasi oleh berbagai isu yang sering muncul. Proses *restorative justice* pada dasarnya dilakukan melalui diskresi (kebijaksanaan) dan

---

<sup>102</sup> Stephan Hurwitz. Kriminologi. Bina Aksara. Jakarta 1986

<sup>103</sup> Lihat hasil penelitian Dislitbang Mabes Polri laporan tahun 1996.

<sup>104</sup> Khrisna Murti. Geger Kali Jodo : Kisah Polisi dan Mediasi Konflik. IDEA Press. Jakarta. 2004: hlm 88.

diversi (pengalihan), ini merupakan upaya pengalihan dari proses peradilan pidana ke luar proses formal untuk diselesaikan secara musyawarah.

Indonesia sebagai negara yang penuh dengan potensi konflik hal itu dikarenakan negara ini yang terdiri dari berbagai suku, etnis budaya juga dikarenakan belum mampu memberikan kesejahteraan bagi rakyatnya. Hal-hal tersebut membuat potensi konflik semakin kuat, dapat diibaratkan bahwa masyarakat kita seperti seonggok sekam yang kering dan mudah sekali terbakar apabila terkena percikan api.

*Community policing* dan *restorative justice* secara terintegrasi diibaratkan keduanya harus mampu membuat sekam kering tersebut menjadi sekam yang basah sehingga apabila terkena percikan api tidak mudah terbakar. *Restorative justice* memainkan peranannya pada saat percikan api mengenai sekam maka segera dipadamkan atau setiap ada permasalahan yang terjadi sedini mungkin segera diselesaikan.

Polisi sebagai gerbang pertama dalam setiap penanganan konflik yang terjadi di masyarakat dalam praktek kegiatannya sehari-hari sudah harus menjiwai *community policing* dan *restorative justice*. Polisi masa depan adalah polisi yang lebih mengedepankan upaya perdamaian orang atau sekelompok orang yang berkonflik, bukan bagaimana memenjarakan mereka. Tindakan *preventif* (pencegahan) lebih penting daripada *kuratif* (mengobati atau menyembuhkan), apalagi *represif*. Senjata utama dari polisi masa depan adalah membina komunikasi seluas-luasnya dengan masyarakat, bukan lagi pistol dan bagaimana menangkap, menahan dan memenjarakan orang. Meski begitu untuk kasus-kasus tertentu polisi juga tetap diberi kewenangan melakukan tindakan-tindakan tegas sejauh semua prosedur baku sudah dipenuhi.

Untuk itu Bimmas Polri harus merevisi tugas-tugasnya, mengingat istilah Bimbingan Masyarakat mengesankan polisi lebih tinggi dari masyarakat. Mereka sebaiknya menjalankan fungsi-fungsi *advisory* (memberikan masukan berdasarkan kajian dan studi maupun penelitian ilmiah) bagi pimpinan di lapangan dalam menentukan tindakan apa yang harus diambil. Alangkah bagusnya apabila tindakan yang diambil para komandan lapangan itu dilakukan setelah mendapat masukan yang didasarkan pada kajian ilmiah.

Dalam menangani kasus-kasus konflik antar warga, pelajar dan lainnya, sebaiknya polisi mengajak lembaga penelitian universitas untuk mengkaji apa yang sebenarnya terjadi dan apa sebenarnya harus dilakukan serta bagaimana penyelesaian yang mereka inginkan. Untuk menjawab tiga pertanyaan tersebut maka perlu penelitian dan riset akademis yang dapat dilakukan oleh universitas tersebut. Cara pelibatan semua elemen untuk turut serta bertanggung jawab dalam upaya mencari akar permasalahan dan menemukan formula penyelesaian konflik sebagai kajian sosial kemasyarakatan selaras dengan konsep *community policing*.

Kajian-kajian sosial kemasyarakatan itu diperlukan karena harus disadari bahwa tugas polri pertama-tama adalah menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat yang heterogen dengan sifat-sifat, watak, perilaku, dan kepentingan yang berbeda-beda. Ada kelompok yang didasarkan pada ikatan kesamaan warna kulit (ras), kesamaan etnik (budaya), kesamaan agama (*religion believe*), kesamaan adat istiadat (budaya yang sifat lebih lokal). Belum lagi ada kelompok-kelompok identitas lain seperti laki-laki, perempuan, kalangan *environmental*, kalangan *human right movement*, kelompok NU, Muhammadiyah, dan partai-partai.

Polisi harus mampu menjaga independensinya dari semua kelompok identitas itu. Keit hawkin (1984) menyatakan bahwa penegakan hukum dan ketertiban umum pada dasarnya dilakukan dalam dua strategi yang saling menunjang, yaitu strategi penataan (*compliance strategi*) dengan tujuan untuk melakukan *remedial, social repair and maintenance, or assistace of people in trouble*, dan strategi penghukuman (*sanctioning strategi*) dengan tujuan melakukan tindakan *acussantory, binary or prohibit with punishment*, dan

Cornelie Waling (1990) menyatakan bahwa penegakan hukum dan ketertiban umum sebenarnya tidak dapat dilakukan hanya dengan mengedepankan berbagai sanksi hukumnya, namun secara nyata lebih dapat diartikan memberikan unsur kewajiban dan atau penataan terhadap berbagai norma dalam tatanan kehidupan sosial masyarakat<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Teguh Sudarsono. BIANGLALA: Segantung Wacana dan Aktualisasi Kelangsungan Reformasi Polri yang Berkelanjutan. Percetakan Mulia Angkasa. Jakarta. 2007: hlm 16.

Berbicara norma dan tatanan kehidupan sosial masyarakat maka kita telah masuk pada ranah adat, dimana adat sangat berperan dalam menciptakan ketertiban masyarakat. Peranan adat dalam kamtibmas sangat diperlukan, terutama dalam menanggapi pertikaian antar etnis. Adat dalam kamtibmas, yang meliputi kebiasaan, tata kelakuan ada yang negatif dan ada yang positif. Bangsa kita sering melupakan pranata-pranata yang sudah terkandung dalam adat-istiadat indonesia, sebetulnya cerminan dari konsep-konsep baru yang kita adopsi dari negara-negara barat sudah ada dalam pranata-pranata adat indonesia. Seperti melakukan musyawarah untuk mufakat. Menyelesaikan masalah-masalah cukup dengan penggantian sesuai dengan perbuatannya, dan memberikan sanksi kepada pelanggar norma adat serta pengembalian hubungan yang telah rusak akibat perbuatan melanggar norma.

Tabel 6.3 Peranan Adat Dalam Kamtibmas

<b>Sumber</b>	<b>Pengertian</b>	<b>Kekuatan</b>	<b>Sanksi</b>
Cara	Bentuk perbuatan/perilaku perorangan	Sangat lemah	Celaan individu
Kebiasaan	Perbuatan yang diulang-ulang	Agak kuat	Disalahkan masyarakat
Perilaku	Kebiasaan yang sudah diterima sebagai norma/akidah mengatur masyarakat	Kuat	Hukuman
Adat istiadat	Kebiasaan yang terintegrasikan sangat kuat dalam suatu masyarakat	Sangat kuat	Dikucilkan/dikeluarkan dari masyarakat

Sumber : Anton Tabah. Ibid Hlm 114.

Kebiasaan negatif dalam arti menghambat binkamtibmas. Contoh kebiasaan sabung ayam dan minum tuak (alkohol) yang banyak terjadi di berbagai daerah dan kebiasaan orang laki-laki masyarakat tertentu membawa senjata tajam setiap bepergian. Kebiasaan perjudian dalam setiap perhelatan bahkan saat melayat salah seorang warga yang meninggal dunia. Kebiasaan positif yang

menunjang binkamtibmas. Contohnya pertemuan selapanan pada masyarakat desa di Jawa, dari arisan antar warga, pertemuan trah keluarga, pengajian mingguan, besuk orang sakit dll.

Tata kelakuan yang biasa dilakukan warga masyarakat dan terintegrasi kuat begitu juga ada yang positif dan negatif. Yang bersifat positif misalnya :

- 1) kebiasaan saling hormat-menghormati sesama warga masyarakat (*respectful*), menghormati pada anggota masyarakat yang kebetulan menjadi anggota Polri, bahkan masyarakat sering “menuakan” terutama dalam hal tata tertib dan kerukunan kampung. Sikap masyarakat yang kemudian menjadi tata kelakuan tersebut tak ada lain dikarenakan pola pemahaman masyarakat bahwa polisi adalah aparat Negara yang tahu hukum dan patut dituakan (*respectable*).
- 2) Tata kelakuan atau kebiasaan masyarakat yang sudah mau secepatnya lapor kepada yang berwajib apabila ada gangguan kamtibmas yang sulit ditanggulangi dan tidak main hakim sendiri.
- 3) Kebiasaan orang tua menggunakan kata-kata polisi untuk peringatan dini (*early warning*) terhadap anak-anaknya yang dianggap nakal tak menurut perintah.
- 4) Kebiasaan gotong royong masyarakat pedesaan yang masih cukup baik. Hal ini masih banyak dijumpai di masyarakat misalnya membangun rumah dengan cara arisan.

sedangkan tata kelakuan yang bersifat negatif antara lain :

- 1) kebiasaan masyarakat di wilayah tertentu yang jika ada gangguan kamtibmas sangat enggan melapor kepada yang berwajib bahkan cenderung main hakim sendiri.
- 2) Kebiasaan minum-minuman tuak pada suatu hajatan besar atau bahkan sekedar menghormati tamu-tamu sehari-hari.
- 3) Kebiasaan sabung ayam sebagai acara ritual.
- 4) Kebiasaan berjudi dan lain-lain yang masih cukup merebak di berbagai wilayah di Indonesia.

Dengan mengenali, mengkaji dan memahami berbagai adapt-istiadat dalam masyarakat dapat dijadikan panduan dalam setiap kegiatan kepolisian di

kewilayahan. Secara tidak langsung polri telah menginventarisir sekaligus memantau berbagai kalender kamtibmas yang berskala nasional<sup>106</sup>.

Muhammad mengemukakan adanya tiga strategi dalam konsep “pembangunan kampung berwibawa”, untuk menyikapi “perkembangan lembaga ekstra yudisial”, antara lain berpendapat<sup>107</sup>:

“....(masyarakat lokal di Indonesia) juga perlu di dorong dan diberi kemampuan untuk menyelesaikan pertikaian / konflik antar warga, melalui cara-cara seperti alternative dispute resolution atau victim offender reconciliation program, seperti yang dikembangkan secara tradisional dalam kehidupan masyarakat bangsa kita (dimasa lalu) dan yang justru dikembangkan kembali dalam paket modern oleh Negara-negara maju (makalah berjudul,”menyikapi perkembangan lembaga ekstra yudisial:strategi peningkatan upaya penegakan hukum”.

Dari uraian panjang diatas sampailah pada sebuah teori dalam perpolisian yang bernama *broken window* yang diciptakan oleh willson dan kelling. Diibaratkan ada jendela kaca rumah yang pecah. Apabila jendela kaca yang pecah itu tidak kunjung diperbaiki, itu merupakan isyarat bahwa daerah tersebut sudah menunjukkan tanda-tanda kemerosotan (*deterioration*). Lama-lama ia menjadi kawasan kumuh dan menjadi tempat orang-orang jahat berkumpul yang akhirnya menjadi sarang penjahat.

Penggambaran demikian diambil alih oleh polisi menjadi sebuah teori yang memperingatkan agar polisi cepat bertindak pada saat “api masih kecil”. Jendela yang pecah diibaratkan api yang masih kecil yang kalau dibiarkan akan menjadi semakin besar dan akhirnya menimbulkan kebakaran.

Polisi sekarang bukan lagi hanya pemburu kejahatan seperti 100 tahun yang lalu, melainkan juga seorang ilmuwan sosial yang menggunakan teori-teori sosial untuk membantu menjalankan tugas kepolisian<sup>108</sup>. seorang petugas polisi memiliki kemampuan memutuskan dengan adanya diskresi yang melekat

---

<sup>106</sup> Anton Tabah. Membangun Polri yang Kuat, (Belajar dari Macan-Macan Asia). P.T. Sumber Sewu Lestari. Jakarta.2002;hlm 114-116

<sup>107</sup> Makalah yang disampaikan oleh Irjend Pol (Purn) Farouk Muhammad. Dalam seminar sekolah tentang fenomena penegakan hukum dan lembaga ekstra yudisial. Auditorium PTIK.10 Maret 2001)

<sup>108</sup> Satjipto Raharjo, Guru Besar Emeritus Universitas Diponegoro Semarang, dalam Media Indonesia, Senin 17 November 2008, kolom pakar,hlm 15.

padanya. Penggunaan Diskresi dalam kepolisian secara sederhana dapat dibatasi sebagai suatu pengambilan keputusan dari berbagai kemungkinan.

Terkait tentang konflik-konflik yang terjadi, sebenarnya kultur masyarakat Indonesia sejak dahulu kala adalah masyarakat yang suka damai, dan lebih menginginkan kedamaian daripada keributan. Setiap permasalahan yang ada di selesaikan melalui jalur kemasyarakatan, sebagai kitab kuno dari hukum adat dari beberapa daerah telah menyiratkan tujuan dari respon masyarakat terhadap terjadinya pelanggaran ketertiban hidup. Adanya “pengembalian keseimbangan dalam masyarakat atau pemulihan keadaan” konsep ini lebih bernilai secara komunal yang menekankan rasa kebersamaan dalam masyarakat.

Misalnya dalam UU Simbur Cahaya yang berlaku di Palembang, untuk delik perzinahan maka pelaku dikenakan hukuman adat berupa “pembasuh dusun atau tepung dusun”. Hukuman ini berupa membebaskan kewajiban untuk menyembelih seekor kerbau atau seekor kambing yang bertujuan untuk menghapuskan kehinaan atau “sial” di dalam masyarakat akibat terjadinya kejahatan. Pada reaksi adat hal ini berfungsi untuk memperkuat masyarakat secara magis karena untuk menyeimbangkan lingkungan alam yang telah ternoda sehingga tidak membawa malapetaka bagi masyarakat lainnya<sup>109</sup>.

Terkait dengan pemberdayaan masyarakat sebenarnya di Indonesia sudah terdapat beberapa undang-undang yang dengan jelas mencantumkan baik langsung maupun tidak langsung perlunya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan ketertiban dan keamanan. Beberapa undang-undang tersebut antara lain :

- a. Undang-Undang Dasar 1945 pasal 27, segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hokum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hokum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- b. Undang-Undang no 8 tahun 1981 tentang Hukun Acara Pidana .  
pasal 108:

---

<sup>109</sup> Lublink Weddik. Hukum Delik Adat dalam Kerapatan Adat Palembang. Disertasi tanpa tahun. Diterjemahkan oleh M. Ali Amin: hlm 15.

- (1).setiap orang yang mengalami, melihat, menyaksikan dan atau menjadi korban peristiwa yang merupakan tindak pidana berhak untuk mengajukan laporan atau pengaduan kepada penyelidik dan atau penyidik baik lisan maupun tertulis,
- (2).setiap orang yang mengetahui permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana terhadap ketentraman dan keamanan umum atau terhadap jiwa, terhadap hak milik, wajib seketika itu juga melaporkan hal tersebut kepada penyelidik atau penyidik,
- (3).setiap pegawai negeri dalam melaksanakan tugasnya yang mengetahui tentang terjadinya peristiwa yang merupakan tindak pidana wajib serta melaporkan hal itu kepada penyelidik atau penyidik.

Pasal.111

- (1).dalam hal tertangkap tangan setiap orang berhak, sedangkan setiap orang yang mempunyai wewenang dalam tugas ketertiban, ketentraman dan keamanan umum wajib menangkap tersangka guna diserahkan beserta atau tanpa barang bukti kepada penyelidik atau penyidik.

Dari uraian di atas menyiratkan makna dibalik konsep *community policing* yang disemangati konsep *restorative justice* akan pentingnya “*early detection, early warning dan early respon*” untuk pencegahan konflik. Pendeteksian, peringatan-peringatan dini tentang akan terjadinya konflik hanya akan didapat dengan segera dari masyarakat itu sendiri, sehingga diperlukan pemberdayaan dan kerja sama yang baik antar semua pihak.

Kita telah menyaksikan beberapa konflik besar telah terjadi di Indonesia, dimana banyak korban jiwa berjatuhan. Dengan adanya konflik terjadi maka telah banyak upaya yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun lembaga-lembaga masyarakat untuk menghentikan konflik yang telah terjadi. Namun penghentian konflik bukanlah suatu hal yang final atau tuntas. Dalam hal kesempatan pada wilayah-wilayah yang sama, konflik dapat dengan mudah dan cepat muncul

kembali. Untuk itu yang diperlukan sekarang bukan hanya penghentian konflik saja, tetapi yang lebih penting adalah pencegahan konflik itu sendiri.

Maka makna yang terkandung dari *community policing* yang bersemangatkan *restorative justice* adalah merubah cara-cara yang selama ini sering kita lakukan. Yang selama ini cara yang ditempuh dalam mengatasi permasalahan dan konflik yang terjadi di masyarakat adalah dengan mengatasi kejadiannya, harus dirubah kepada bagaimana mencegah permasalahan dan konflik yang mungkin bisa terjadi di masyarakat dapat dicegah atau menjadi tidak jadi. Polisi, masyarakat dan lembaga-lembaga lain yang terkait diajak merubah cara pandang dari yang dulunya menjadi pemadam kebakaran untuk menjadi mencegah supaya tidak terjadi kebakaran.

