



PENGAWASAN POLRI MELALUI MEDIASI DALAM PENANGANAN KELUHAN MASYARAKAT

Andrea Hynan Poeloengan¹, Zulkarnein Koto², Imam Imanuddin³,
Sutrisno⁴, Rena Yulia⁵, Supardi Hamid⁶

¹ Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian PTIK /Taprof Bidang Hukum Lemhannas RI, E-mail: ahp.mahupiki@gmail.com

² Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian PTIK, E-mail: zul_ptik@yahoo.com

³ Fakultas Hukum Universitas Pamulang/Polres Bogor, E-mail: iman.presisi@gmail.com

⁴ Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian PTIK, E-mail: trisosuki@gmail.com

⁵ Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, E-mail: rena.yulia@gmail.com

⁶ Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian PTIK, E-mail: supardihamid@gmail.com

Abstract

Public complaints against the police institution is a necessity that cannot be avoided. This is because the police functionally provide public services to the community in the form of carrying out their main duties and functions. So far, public complaints submitted to internal and external supervisors have been responded to by police agencies through standard legalistic procedures and have had an impact on the career development aspect of the personnel being complained about. On the other hand, the level of truth of incoming reports, which deserves to be followed up based on Kompolnas 2016-2020 data, is only around 6 percent. This study aims to find and open up opportunities for the development of mechanisms for handling public complaints through mediation mechanisms based on local wisdom and the way of life of the Indonesian nation which are national in nature and to know mediation as a mechanism for handling public complaints against the Police in the oversight function of the Police, seen from a sociological, criminological point of view, and criminal law. The method used is normative and empirical. Literature study data collection techniques and interviews at a number of police offices in Indonesia. The results of the study indicate that the opportunity to develop mechanisms for handling public complaints through mediation mechanisms based on local wisdom and the national way of life of the Indonesian people can be seen from the pattern of interaction of the Indonesian people which is full of kinship and consensus deliberation. The resolution of problems carried out by members of the National Police using the deliberation/mediation model has so far been carried out in each region with the values and norms of each region in accordance with local wisdom. With a mediation model developed to fulfill a sense of justice and legal expediency.

Keywords: Mediation; Public Complaint; Police; Inspectorate; Internal Affair

Abstrak

Keluhan masyarakat terhadap lembaga kepolisian merupakan keniscayaan yang tidak dapat dihindari. Hal ini disebabkan karena kepolisian secara fungsional menyelenggarakan pelayanan publik kepada masyarakat dalam bentuk pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya. Sejauh ini, keluhan masyarakat yang disampaikan kepada pengawas internal dan eksternal ditanggapi oleh lembaga kepolisian melalui prosedur baku yang legalistik dan berdampak pada aspek pembinaan karir personil yang dikeluhkan. Pada sisi lain, tingkat kebenaran laporan masuk, yang layak ditindak lanjuti berdasarkan data Kompolnas 2016 -2020 hanya berkisar 6 persen. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan dan membuka peluang pengembangan mekanisme penanganan keluhan masyarakat melalui mekanisme mediasi berbasis pada kearifan lokal dan cara hidup Bangsa Indonesia yang bersifat nasional dan mengetahui mediasi sebagai mekanisme penanganan keluhan masyarakat terhadap Polri pada fungsi pengawasan Polri, dilihat dari sudut pandang sosiologis, kriminologis, dan hukum pidana. Metode yang digunakan dengan normatif dan empiris. Teknik pengumpulan data studi pustaka dan wawancara di sejumlah kantor kepolisian di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peluang pengembangan mekanisme penanganan keluhan masyarakat melalui mekanisme mediasi berbasis pada kearifan lokal dan cara hidup Bangsa Indonesia yang bersifat nasional dapat dilihat dari pola

interaksi masyarakat Indonesia yang penuh dengan kekeluargaan dan musyawarah mufakat. Penyelesaian permasalahan yang dilakukan oleh anggota Polri dengan model musyawarah mufakat/mediasi selama ini sudah dilakukan di setiap daerah dengan nilai dan norma masing-masing daerah sesuai kearifan lokal daerah. Dengan model mediasi yang dikembangkan untuk memenuhi rasa keadilan dan kemanfaatan hukum.

Kata kunci: Mediasi; Polri; Keluhan Masyarakat; Itwasum; Propam

I. Pendahuluan

Sistem pengaduan masyarakat (selanjutnya disebut Dumas) atau penanganan Keluhan Masyarakat (SKM pada Komisi Kepolisian Nasional/Kompolnas), saat ini, selain belum tentu menyelesaikan akar permasalahan Dumas dan perkembangan kebutuhan masyarakat, juga dapat berdampak bagi institusi dan anggota Polri. Dumas berpotensi menjadi penambahan beban kerja dan mental anggota Polri. Betapa tidak, pada setiap Dumas, anggota Polri perlu melakukan klarifikasi. Kegiatan klarifikasi tidak saja menjelaskan kepada pihak pengadu, tetapi juga kepada pengawas baik internal dan eksternal. Masyarakat sangat mudah mengadukan anggota Polri melalui saluran pengawasan internal maupun eksternal, bahkan terkadang tidak hanya pada satu atau dua lembaga saja. Anggota Polri terkadang disibukkan dengan keharusan mengklarifikasi sana-sini. Fenomena tersebut mengisyaratkan kecenderungan bahwa masyarakat semakin mudah mendapatkan akses untuk keadilannya, akan tetapi masih belum diikuti kualitas pemahaman masyarakat tentang hukum dan kepolisian.

Berdasarkan data Saran dan Keluhan Masyarakat (SKM) Kompolnas tahun 2016-2017, ribuan Keluhan Masyarakat atau Dumas (dalam Polri) didominasi oleh fungsi Serse sekitar 80%, akan tetapi yang dapat dibuktikan kesalahannya tidak lebih dari 6%. Sementara dampak dari aduan tersebut terhadap anggota Polri sangat signifikan, baik beban kerja dan mental, bahkan karir masa depan anggota Polri. Jika telah diadukan kepada fungsi pengawas, maka anggota Polri tersebut berpotensi berada dalam tekanan yang tinggi, mempengaruhi kinerja serta bukan tidak mungkin akan mengakibatkan gangguan kesehatan, kejiwaan hingga bunuh diri. Data Keluhan Masyarakat atau Dumas (dalam Polri) ini tidak banyak mengalami perubahan yang signifikan, setidaknya hingga tahun 2020. Oleh karena itu, menjadi penting untuk dipikirkan dan dikembangkan sistem penanganan pengaduan masyarakat yang lebih baik, tepat, humanis, dapat dipertanggungjawabkan, memberikan kemanfaatan dan dapat mewujudkan keadilan. Tidak hanya bagi masyarakat yang mengadu melainkan juga bagi anggota Polri yang diadukan. Bukan hanya sekedar memenuhi kepastian hukum tetapi juga memberikan kemanfaatan hukum.

Penanganan pengaduan masyarakat bagi polisi modern, sudah seharusnya solutif, komprehensif, dan memulihkan. Hal ini dapat terwujud apabila terjadi interaksi yang baik antara masyarakat sebagai pengadu, anggota Polri sebagai teradu, dan pengawas internal sebagai pihak tengah yang independen (dikenal sebagai mediator). Mediator merupakan pihak yang membantu proses komunikasi dan integrasi diantara mereka, sehingga terakomodirnya kebutuhan, harapan dan kepentingannya. Tulisan ini akan membahas mengenai peluang pengembangan mekanisme penanganan keluhan masyarakat melalui mekanisme mediasi berbasis pada kearifan lokal dan cara hidup Bangsa Indonesia yang bersifat nasional dan mediasi sebagai mekanisme penanganan keluhan masyarakat terhadap Polri pada

fungsi pengawasan Polri, dilihat dari sudut pandang sosiologis, kriminologis, dan hukum pidana. Tulisan ini masih sangat relevan dengan kondisi kekinian Polri dan program Presisi yang diusung oleh Polri saat ini. Oleh karena itu, tulisan ini akan mengeksplorasi bagaimana mediasi menangani keluhan masyarakat terhadap fungsi pengawasan Polri dilihat dari perspektif hukum pidana, kriminologis, dan sosiologis.

2. Metode Penelitian

Metode penelitian dilakukan dengan normatif dan empiris. Yaitu menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari wawancara di sejumlah Anggota di sejumlah Kantor Kepolisian di berbagai daerah di Indonesia. Pengambilan data primer dilakukan dengan quisioner dan FGD yang kemudian disusun dalam bentuk resume hasil penelitian dan diolah secara deskriptif kualitatif menjadi hasil. Data sekunder diperoleh dari studi literatur yang dilakukan berkaitan dengan mediasi yang terdapat dalam dalam peraturan perundang-undangan dan teori secara keilmuan.

3. Hasil Dan Pembahasan

3.1. Mengenal Mediasi

Mediasi merupakan sistem penyelesaian perselisihan secara damai yang selaras dengan jiwa Sila Keempat dan Nilai Luhur dari Ke-Bhinneka-Tunggal-Ika-anything tidak berorientasi mencari-cari perbedaan, tidak berpretensi mencari siapa yang salah atau siapa yang benar, melainkan berorientasi pada suatu kesamaan terakomodirnya kebutuhan atau kepentingan para pihak berkonflik/berselisih.¹ Mediasi adalah suatu proses negosiasi dipandu dan dibantu oleh orang yang terpercaya. Mediator membantu pihak berkonflik untuk berbagi perspektif dan pengalaman mereka, mengidentifikasi kebutuhan yang mendasar, bertukar pikiran tentang pilihan kreatif untuk mengatasi kebutuhan, dan kemudian membuat kesepakatan akhir.²

Tujuan dasar mediasi berbeda dengan cara-cara lama dalam penyelesaian pengaduan masyarakat yang lebih formal, prosedural, birokratik dan legalistik. Cara lama dalam penyelesaian perselisihan berfokus pada penemuan fakta, menunjukkan tanggung jawab, menentukan bersalah atau tidak bersalah, dan menghukum mereka yang terbukti bersalah. Dalam prosedur dengan cara lama terhadap penanganan keluhan/pengaduan masyarakat misalnya, berfokus pada menentukan apakah petugas melakukan dugaan atau tidak melakukan tindakan yang salah, baik tindakan maupun perilaku.

Sebaliknya, mediasi berfokus pada membangun pemahaman (pengertian), pemecahan masalah dan rekonsiliasi (perbuatan memulihkan hubungan ke keadaan semula dalam

¹ Eko Bayuseno, Putut. (2012) *Implementasi Mediasi Sebagai Sarana Pengelolaan Konflik Sosial Di Daerah Guna Meningkatkan Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Rangka Keutuhan NKRI*. Taskap Lemhanas RI PPSA XVIII. Jakarta. h. 10, 13.

² Schirch, Lisa. (2004) *The Little Book of Strategic Peacebuilding*. Philadelphia: Good Books. h. 50

menyelesaikan perbedaan). Sebagaimana yang dikatakan Bayley, bahwa mediasi dapat dianggap sebagai bentuk pemecahan masalah, serupa dengan program inovatif lainnya yang berorientasi pemecahan masalah.³ Mediasi tidak diatur di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) ataupun dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Namun pada pelaksanaannya, sering dijumpai penyelesaian permasalahan dalam masyarakat yang selesai di tingkat kepolisian dengan cara musyawarah. Banyak permasalahan dalam masyarakat yang pada akhirnya dapat diselesaikan oleh anggota Polri, demi kepentingan umum dan demi kepentingan masyarakat yang lebih bermanfaat.

Meski demikian, di kalangan anggota Polri, dikenal adanya *Alternatif Dispute Resolution (ADR)*, yaitu penyelesaian di luar pengadilan. Hal itu tertuang dalam Surat Kapolri No Pol: B/3022/XII/2009/SDEOPS tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus Melalui *Alternatif Dispute Resolution (ADR)*. Berdasarkan petunjuk dan arahan tersebut selanjutnya terdapat beberapa pedoman yang harus diikuti oleh seluruh anggota Polri dalam melakukan penyelesaian masalah di luar pengadilan diantaranya :

1. Mengupayakan penanganan kasus pidana yang mempunyai kerugian materi kecil, penyelesaiannya dapat diarahkan melalui konsep ADR.
2. Penyelesaian kasus pidana dengan menggunakan ADR harus disepakati oleh pihak-pihak yang berperkara namun apabila tidak terdapat kesepakatan, baru diselesaikan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku secara profesional dan proporsional.
3. Penyelesaian kasus pidana yang menggunakan ADR harus berprinsip pada musyawarah mufakat dan harus diketahui oleh masyarakat sekitar dengan menyertakan RT dan atau RW setempat.
4. Penyelesaian kasus pidana dengan menggunakan ADR harus menghormati norma hukum sosial/adat serta memenuhi azas keadilan.
5. Memberdayakan anggota Pemolisian/ Perpolisian Masyarakat (Polmas) dan memerankan Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) yang ada di wilayah masing-masing untuk mampu mengidentifikasi kasus-kasus pidana yang mempunyai kerugian materiil kecil dan memungkinkan untuk diselesaikan melalui konsep ADR.
6. Untuk kasus yang telah dapat diselesaikan melalui konsep ADR agar tidak lagi disentuh oleh tindakan hukum lain yang kontra produktif dengan tujuan Polmas.

Dalam melakukan mediasi penyelesaian perkara, Polri harus memperhatikan beberapa kriteria kejahatan atau perbuatan pidana yang dapat dilakukan mediasi dengan memperhatikan beberapa faktor antara lain: karakter, usia, keadaan si pelaku, berat dan ringannya atau tingkat keseriusan akibat dari tindak pidana yang terjadi, maupun keadaan-keadaan pada saat tindak pidana itu dilakukan, ataupun keadaan-keadaan yang diakibatkan oleh terjadinya tindak pidana tersebut. Mediasi itu sendiri sebenarnya belum memiliki payung hukum dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Namun secara tersirat sistem hukum yang ada membuka ruang untuk adanya penyelesaian melalui mediasi. Pasal 82 KUHP sendiri tidak secara spesifik menggambarkan dengan tegas kemungkinan adanya penyelesaian perkara melalui perdamaian antara pelaku pidana dengan korban.

³ Bayle, David. (1994) *Police for the Future*. Oxford University Press. h. 24, 114, 139, 153

Namun pada pelaksanaannya praktik-praktik penyelesaian perkara dengan musyawarah sudah sering dilakukan, hal ini disebabkan masyarakat menganggap bahwa penyelesaian melalui mediasi merupakan cara terbaik dalam menyelesaikan masalah. Beberapa keuntungan mediasi diantaranya fleksibilitas, kecepatan penyelesaian masalah, biaya rendah, dan kekuasaan yang dimiliki para pihak untuk menentukan kesepakatan yang ingin dicapai menjadi daya tarik tersendiri bagi masyarakat yang ingin menyelesaikan masalahnya melalui mediasi.

3.2. Mediasi: Perspektif Hukum Pidana

Praktik mediasi pada fungsi pengawasan Polri, saat ini, menunjukkan bahwa penanganan atau penyelesaian keluhan atau pengaduan masyarakat tidak dapat dilaksanakan secara optimal dan berlangsung efektif hanya dengan menggunakan pendekatan retributif dan represif semata, melainkan juga diperlukan pendekatan restoratif dan rehabilitatif. Kondisi yang demikian dapat dipahami dan telah lama disadari oleh ahli hukum, karena masalah penegakan hukum dengan hanya penjatuhan sanksi yang bersifat menderitakan termasuk sanksi pidana sesungguhnya memang mempunyai keterbatasan. Herbert L. Packer memberikan penegasan bahwa: *"the criminal sanction is at once prime guarantor and prime threatener of human freedom. Used providently and humanely it is guarantor; used indiscriminately and coercively, it is threatener. The tensions that inhere in the criminal sanction can never be wholly resolved in favor of guaranty and against thereat. But we can begin to try"* (sanksi pidana suatu ketika merupakan penjamin/pelindung yang utama atau terbaik dan suatu ketika merupakan pengancam yang utama dari kemerdekaan/kebebasan manusia. Sanksi pidana merupakan penjamin/pelindung apabila digunakan secara hemat atau cermat dan dengan cara yang manusiawi; sanksi pidana merupakan pengancam, apabila digunakan secara diskriminatif dan bersifat paksaan. Meskipun tarikan antara sifat penjamin/pelindung dan pengancam yang terdapat dalam sanksi pidana tidak dapat diatasi sepenuhnya. Akan tetapi kita dapat mulai mencobanya).⁴

Sehubungan dengan penanganan atau penyelesaian keluhan atau pengaduan masyarakat pada fungsi pengawasan Polri selanjutnya dapat ditindaklanjuti dengan penegakan hukum pidana, Nigel Walker dalam Barda Nawawi Arief⁵ juga telah mengingatkan bahwa dalam menggunakan sanksi pidana (sarana penal), perlu diperhatikan adanya prinsip-prinsip pembatas (*the limiting principles*), sebagai berikut:

1. Jangan hukum pidana digunakan semata-mata untuk tujuan pembalasan;
2. Jangan menggunakan hukum pidana untuk mempidana perbuatan yang tidak merugikan/membahayakan;

⁴ Packer, Herbert L., (1968) *The Limits of the Criminal Sanction*, California: Stanford University Press. h. 366
Lebih jauh lihat juga pembahasan oleh Dworkin, Roger B. (1969) *"The Limits of the Criminal Sanction, by Herbert L. Packer,"* Indiana Law Journal: Vol. 44 : Iss. 3 , Article 7. h. 498: bahwa "...masalah peradilan pidana sama sekali bukan masalah tentang kebaikan dan kejahatan, akan tetapi tentang masalah tentang untung dan rugi dan alokasi sumber daya yang paling bijaksana. Packer menggabungkan filosofi utilitarian dengan beberapa konsep ekonomi yang sangat sederhana untuk memberi kita pandangan yang sangat praktis tentang dilema penerapan hukuman dalam masyarakat bebas..."

⁵ Nawawi Arief, Barda. (1998) *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti

3. Jangan menggunakan hukum pidana untuk mencapai suatu tujuan yang dapat dicapai secara lebih efektif dengan sarana-sarana lain yang lebih ringan;
4. Jangan menggunakan hukum pidana apabila kerugian/bahaya yang timbul dari pidana lebih besar daripada kerugian/bahaya dari perbuatan/tindak pidana itu sendiri;
5. Larangan-larangan hukum pidana jangan mengandung sifat lebih berbahaya daripada perbuatan yang akan dicegah oleh hukum pidana;
6. Hukum pidana jangan memuat larangan-larangan yang tidak mendapat dukungan kuat dari publik.

Pendapat lain yang dapat dikategorikan sebagai prinsip-prinsip pembatas dalam penggunaan sanksi pidana, dikemukakan juga oleh Roeslan Saleh⁶ berdasarkan Laporan tentang Dekriminalisasi dari Dewan Eropa, sebagai berikut:

1. Suatu perbuatan dalam perkembangan selanjutnya telah dilihat sebagai sesuatu yang legitim;
2. Adanya pendapat lain mengenai peranan negara dan atau hak-hak kemanusiaan yang mengakibatkan bahwa negara tidak perlu lebih jauh mencampuri beberapa norma tertentu mengenai perbuatan tersebut;
3. Jika orang dalam kejadian-kejadian tertentu lebih baik tidak dapat melakukan sama sekali sesuatu walaupun diakui bahwa negara boleh bertindak (jadi upayanya adalah lebih jelek dibandingkan dengan jeleknya keadaan yang dihadapi).
4. Suatu cara lain bereaksi adalah lebih baik daripada cara menurut hukum pidana.

Berdasarkan berbagai pendapat yang dikemukakan oleh para ahli hukum pidana tentang keterbatasan kemampuan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan, Barda Nawawi Arief mengidentifikasi sebab-sebab keterbatasan kemampuan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan adalah:

1. Sebab-sebab kejahatan yang sangat kompleks dan berada di luar jangkauan hukum pidana;
2. Hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (subsistem) dari sarana kontrol sosial yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks (sebagai masalah sosio-psikologis, sosio-politik, sosio-ekonomi, sosio-kultural dan sebagainya);
3. Penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan "*kurieren am sympton*", oleh karena itu hukum pidana hanya merupakan "pengobatan simptomatik" dan bukan "pengobatan kausatif".
4. Sanksi hukum pidana merupakan "*remedium*" yang mengandung sifat kontradiktif/paradoksal dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan yang negatif;
5. Sistem pidanaan bersifat fragmentair dan individual/personal, tidak bersifat struktural/fungsional;
6. Keterbatasan jenis sanksi pidana dan sistem perumusan sanksi pidana yang bersifat kaku dan imperatif;

⁶ Saleh, Roeslan. (1994) *Masih Saja tentang Kesalahan*, Jakarta: Karya Dunia Fikir

7. Bekerjanya/berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi dan lebih menuntut "biaya tinggi".⁷

Urgensi pengembangan sistem mediasi dalam penanganan atau penyelesaian keluhan atau pengaduan masyarakat pada fungsi pengawas Polri, juga didukung/dikuatkan atau mendapat pembenaran dari berbagai pendekatan yang biasa dikenal dalam politik atau kebijakan kriminal (*criminal policy*). Berdasarkan pendapat Barda Nawawi Arief, penjatuhan sanksi yang keras seperti sanksi pidana harus merupakan suatu usaha atau langkah-langkah yang dibuat dengan sengaja dan sadar. Dengan demikian pemilihan dan penetapan sanksi hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus benar-benar telah memperhitungkan semua faktor yang mendukung berfungsinya/bekerjanya hukum pidana itu dalam kenyataannya.⁸

Pengembangan sistem mediasi dalam penanganan atau penyelesaian keluhan atau pengaduan masyarakat pada fungsi pengawasan Polri juga mendapat dukungan dari berbagai pendekatan, seperti pendekatan ekonomi terhadap hukum dan bekerjanya hukum yang tidak hanya mempertimbangkan antara biaya atau beban yang ditanggung masyarakat dengan hasil yang ingin dicapai, tetapi juga mempertimbangkan efektivitas dari sanksi terlebih lagi penerapan atau penjatuhan sanksi pidana. Menurut Ted Honderich dalam Barda Nawawi Arief⁹, suatu sanksi pidana merupakan alat pencegah yang ekonomis (*economical deterrents*), apabila dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Pidana itu sungguh-sungguh mencegah;
2. Pidana itu tidak menyebabkan timbulnya keadaan yang lebih berbahaya/merugikan daripada yang akan terjadi apabila pidana itu tidak dikenakan;
3. Tidak ada pidana lain yang dapat mencegah secara efektif dengan bahaya/kerugian yang lebih kecil.

Pendapat yang tidak jauh berbeda tentang perlunya pendekatan humanistik atau ide kemanusiaan, dikemukakan oleh Roeslan Saleh bahwa penegak hukum harus memperlihatkan respek dan kepercayaannya terhadap orang-orang (pelaku) yang menyadari tanggung jawabnya atas perbuatan yang dilakukannya, karena hal ini dapat menggugah dan menguatkan rasa tanggung jawab tersebut, dan ide kemanusiaan tersebut adalah "obat penangkal" terhadap sejarah kekejaman penerapan sanksi pidana.¹⁰ Roeslan Saleh juga mengatakan bahwa suatu strategi bersifat abolisionistik tidaklah harus semata-mata didasarkan pada efektivitas dari kontrol sosial, tetapi terutama pada martabat dan hak-hak manusia. Sistem sanksi yang bersifat menghukum akan dihilangkan situasi bermasalahnya hanyalah apabila alternatif-alternatif yang ditawarkan merupakan perluasan martabat dan hak-hak manusia.¹¹

⁷ *Ibid.*

⁸ Nawawi Arief, Barda. (2008) *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*, Jakarta: Kencana.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Saleh, Roeslan. (1983) *Hukum Pidana sebagai Konfrontasi Manusia dan Manusia*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

¹¹ Saleh, Roeslan. (1994) *Op.Cit.*,

Pada prakteknya, kegunaan dan kemanfaatan pengembangan mediasi pada fungsi pengawasan tidak hanya dilihat dari kepentingan Polri, melainkan juga harus dilihat dari kepentingan masyarakat khususnya kepentingan korban (*victims*) atau yang dirugikan. Agar fungsi pengawasan dapat dilaksanakan secara optimal, maka penanganan atau penyelesaian pengaduan atau keluhan masyarakat harus juga merupakan sarana untuk mengubah sikap (*attitude*) dan perilaku (*behavior*) anggota Polri.

3.3. Mediasi: Sebuah Perspektif Kriminologi

Mediasi sebagai salah satu pilihan dalam penanganan keluhan masyarakat terhadap kepolisian merupakan aplikasi dari alternative penyelesaian masalah di dalam masyarakat. Mediasi haruslah dilihat sebagai pengejawantahan kearifan lokal/tradisional yang hidup dan melembaga dalam kehidupan masyarakat. Bahkan dalam konteks masyarakat Indonesia, mediasi sebagai cara menyelesaikan masalah merupakan cara hidup (*way of life*) yang telah berlangsung turun temurun dan bahkan dapat pula ditemukan di dalam Pancasila sebagai ideologi bangsa.

Dalam kajian Kriminologi, mediasi merupakan cara untuk menciptakan perdamaian (*peace making*). Pepinsky dan Quinney yang berusaha mencari dasar-dasar yang mendorong orang untuk menghasilkan perdamaian sebagai pengganti kekerasan. Menurut Pepinsky, berdasarkan sudut pandang *peacemaking*, akan mejadi merasa lebih aman bila dalam interaksi sosial lebih bersifat empatik. Mendorong respon non penghukuman dalam penanganan keluhan masyarakat, munculnya catatan personil dan implikasinya.¹²

Mediasi adalah proses untuk menyelesaikan perselisihan berdasarkan partisipasi sukarela para pihak yang bersengketa. Proses ini menekankan dialog antara para pihak dan merupakan situasi yang aman, dimana para pihak dapat bertemu dan mengutarakan pandangan mereka tentang kejadian atau masalah yang menciptakan perselisihan tersebut. Proses ini dimaksudkan untuk saling membangun pengertian antara para pihak yang bertikai. Akhirnya, mediasi memberi para pihak kendali untuk penyelesaian akhir masalah.¹³

Mediasi adalah suatu proses negosiasi dipandu dan dibantu oleh orang yang terpercaya. Mediator membantu pihak berkonflik untuk berbagi perspektif dan pengalaman mereka, mengidentifikasi kebutuhan yang mendasar, bertukar pikiran tentang pilihan kreatif untuk mengatasi kebutuhan, dan kemudian membuat kesepakatan akhir.¹⁴ Mediasi sebagai intervensi terhadap suatu sengketa atau negosiasi yang dilakukan oleh pihak ketiga yang dapat diterima, tidak berpihak/netral, yang tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dalam membantu para pihak berselisih, dalam upaya mencari kesepakatan sukarela dalam menyelesaikan permasalahan yang disengketakan.¹⁵

¹² Pepinsky, Hall. (1998), *Critical Criminology: Empathy Works, Obidience Doesn't*. Bloominton, IN: Indiana University Press, posting at <https://critcrim.org/pepinsky-essay.htm> on March 15, 2009, [Sumber Online] akses pada 11 November 2022, 20.47 wib.

¹³ Folberg & Taylor. (1984), *Mediation: A Comprehensive Guide to Resolving Conflicts Without Litigation*. San Francisco: Jossey-Bass. h. 8

¹⁴ Lisa Schirch. *Op., Cit.*

¹⁵ Moore, Christopher. (2014) *Mediation Process*, 4th Ed, San Francisco: Jossey-Bass. h. 8-9

Dalam kajian kriminologi, terutama penganut aliran *peace making criminology*, mediasi sebagai mekanisme penanganan keluhan masyarakat haruslah mendorong dan mempromosikan nilai-nilai kedamaian. Pertikaian sebisa mungkin harus dihindarkan, dan persoalan atau selisih paham yang terjadi harus diupayakan dengan sungguh-sungguh penyelesaiannya melalui jalan damai dengan menggunakan mekanisme mediasi. Cara pandang ini dituangkan dalam enam komponen yang dapat diadopsi yaitu:¹⁶

1. Issu penghukuman, disiplin dan etik harus diperbaiki dan dijadikan landasan respon dalam penanganan keluhan
2. Setiap stake holder yang terpengaruh dan terhubung dengan sebuah keluhan masyarakat harus dilibatkan dalam menciptakan solusi
3. Melibatkan pelaku dalam penyelesaian keluhan
4. Baik pelaku maupun warga masyarakat memahami proses penyelesaian dimana mereka berpartisipasi
5. Semua partisipan di dalam penyelesaian keluhan harus dihormati dan dihargai

Braithwaite dalam pandangannya menyatakan bahwa tujuan dari mekanisme semacam mediasi (dalam hal ini *restorative justice*) adalah untuk memulihkan kembali kesehatan hubungan masyarakat, memperbaiki kerusakan yang terjadi, memenuhi kebutuhan korban dan meminta pelaku untuk berkontribusi pada perbaikan tersebut¹⁷ Kesehatan organisasi kepolisian (atau masyarakat secara lebih luas) adalah yang menjadi tujuan dari mekanisme mediasi dalam penanganan keluhan masyarakat, serta bertujuan memperbaiki situasi yang terkoyak melalui upaya mempertemukan keinginan pengadu dengan memberikan ruang bagi teradu untuk ikut merajut kondisi yang terkoyak tersebut.

Mediasi sebagai salah satu pilihan dalam penanganan keluhan masyarakat terhadap kepolisian merupakan aplikasi dari alternatif penyelesaian masalah di dalam masyarakat. Mediasi haruslah dilihat sebagai pengejawantahan kearifan lokal/tradisional yang hidup dan melembaga dalam kehidupan masyarakat. Bahkan dalam konteks masyarakat Indonesia, mediasi sebagai cara menyelesaikan masalah merupakan cara hidup (*way of life*) yang telah berlangsung turun temurun dan bahkan dapat pula ditemukan di dalam Pancasila sebagai ideologi bangsa.

Fakta di atas menggambarkan betapa penerapan mediasi memiliki landasan yang sangat kuat, baik secara filosofis, idologis, maupun sosiologis. Pada tataran empiris dan teoritis, mediasi sebagai cara penyelesaian masalah telah terbukti memiliki manfaat yang luar biasa bagi pemulihan hubungan yang tercederai akibat pelanggaran aturan atau akibat konflik. Bahkan pada kajian persoalan perkembangan kejahatan dan penyimpangan, penyelesaian masalah kejahatan (pelanggaran hukum) melalui mekanisme mediasi terbukti mampu merajut hubungan yang terkoyak akibat pelanggaran tersebut, dan bahkan dapat mencegah pelaku untuk melakukan tindak kejahatan lebih lanjut. Akan tetapi, penyelesaian melalui mekanisme mediasi juga

¹⁶ Fuller, John (2003) "*Peacemaking Criminology*," in Martin D. Schwartz and Suzanne E. Hatty (eds.) *Controversial Issues in Critical Criminology*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing. h. 85-95.

¹⁷ Braithwaite, John. (2003) *Principles of Restorative Justice* in A. von Hirsch, J. V. Roberts, A. E. Bottoms, K. Roach & M. Schiff (eds) *Restorative Justice and Criminal Justice: Competing or Reconcilable Paradigms?*, Oxford: Hart Publishing. h. 1-20

memiliki keterbatasan (limitasi) dalam praktiknya. Beberapa aspek haruslah diperhatikan secara sungguh-sungguh dalam menerapkan mekanisme mediasi sebagai cara menangani keluhan masyarakat sekaligus memberikan dampak cegah bagi pelaku pelanggaran yang dikeluhkan agar tidak melakukan pengulangan perilaku pelanggaran yang sama.

Aspek yang perlu diperhatikan adalah *pertama*, kriteria kasus. Termasuk di dalamnya adalah jenis kasus, dampak kasus, karakteristik korban (pengadu), karakteristik pelaku (teradu), hubungan antara pelaku dan korban, kehendak dari para pihak. *Kedua*, penyelesaian mediasi dalam penanganan keluhan masyarakat haruslah memiliki regulasi jelas dan kuat (pada internal kepolisian) sehingga tidak menimbulkan persoalan administrative dan berujung pada munculnya ketidakpastian. Regulasi yang dimaksud haruslah regulasi yang dapat dipedomani pada tingkat lintas fungsi kepolisian, dan bahkan dapat dipedomani oleh masyarakat (pengadu). *Ketiga*, pada tataran teknis, penyelesaian keluhan masyarakat melalui mekanisme mediasi harus memiliki pedoman prosedur yang secara jelas dapat dijadikan pedoman oleh pelaksana di lapangan dan memiliki standar operasional yang jelas dan mudah dipahami. Artinya, pengembangan penyelesaian keluhan masyarakat melalui mekanisme mediasi harus memiliki *standard operational procedure* (SOP) yang dapat mengakomodasi beragam kasus dan keadaan yang melingkupi sebuah pengaduan masyarakat. Termasuk di dalamnya adalah menyangkut tempat, mekanisme, syarat, dan pihak-pihak yang perlu dan harus ada dalam mekanisme penyelesaian melalui mediasi. *Keempat*, mediasi sebagai mekanisme penanganan pengaduan masyarakat membutuhkan personel yang mengawaki (mediator) yang memiliki kualifikasi, kompetensi, dan kapasitas. Hal ini mensyaratkan bahwa seorang mediator harus memiliki jenjang kepangkatan tertentu, memiliki kemampuan berkomunikasi yang baik, bijaksana, mampu mencari alternative solusi yang menguntungkan kedua belah pihak, interpersonal skill yang menyenangkan dan yang pasti, seorang mediator harus memiliki kemampuan teknis kepolisian sesuai dengan bidang yang dikeluhkan oleh masyarakat.

Beragam persoalan yang masih menjadi hambatan jika mediasi sebagai mekanisme penanganan keluhan masyarakat hendak diterapkan adalah menyangkut paradigma tentang pengaduan masyarakat, tentang pelanggaran personil, tentang efek jera terhadap pelanggar. Pada tataran paradigma, tradisi penanganan yang legalistik dan cara pandang bahwa penghukuman adalah satu-satunya jalan untuk menimbulkan efek jera dan memastikan ketaatan pada aturan adalah tantangan utama mekanisme mediasi. Dalam perspektif mediasi, tujuan penanganan keluhan sepenuhnya adalah untuk menemukan jalan keluar (solusi) atas persoalan yang dirasakan pengadu dan yang menjadi hambatan dari yang diadakan. Efek jera tidak selalu harus melalui mekanisme penghukuman tapi dapat dikembangkan dengan membangun rasa malu, tanggung jawab dan upaya merangkul kembali pelanggar (*re integrative approach*) sehingga pelanggar dapat menyadari kekeliruannya, memperbaikinya, dan mendapatkan kesempatan kembali.

Hambatan lain yang juga perlu mendapat perhatian serius adalah keterbatasan kelembagaan untuk mengakomodasi mekanisme mediasi, pemahaman tentang mediasi, tempat mediasi dan keterbatasan personil yang akan melakukan tugas sebagai mediator. Termasuk di dalamnya sertifikasi mediator.

Mediasi sebagai mekanisme penanganan keluhan masyarakat terhadap pelayanan kepolisian dapat dilihat dalam konteks menciptakan perdamaian antara yang mengeluh dengan yang dikeluhkan. Mediasi merupakan mekanisme untuk merajut ketidaksepahaman bahkan keretakan hubungan antara polisi dengan masyarakat yang dilayaninya. Mediasi dalam perspektif *peace making criminology* sebetulnya tidaklah hanya sekedar menyaring keluhan masyarakat atau sekedar memahami masyarakat akan bagaimana cara kerja polisi atau sekedar munculnya tanggung jawab dari pihak yang dikeluhkan. Lebih dari itu, mediasi harus mempromosikan nilai-nilai non penghukuman yang tidak berdampak stigma dan tidak merusak hubungan antara organisasi polisi dengan anggotanya, dan antara yang dikeluhkan dengan yang mengeluh. Mediasi justru harus menjadi perajut hubungan diantara para pihak tadi yang sempat tercederai atau terkoyak. Persoalan etik dan disiplin sebagai sumber munculnya penghukuman justru harus dibaca ulang sebagai jalan destigmatisasi yang dapat mencegah kerusakan lebih jauh.

Lebih jauh, menurut Maxwell (1994) bahwa mediasi adalah proses penyelesaian secara informal dari sebuah penanganan keluhan atau perselisihan yang terjadi antara para pihak, melalui pertemuan tatap muka, dimana Mediator profesional berfungsi sebagai fasilitator yang netral, dan para pihak yang menentukan/memutus hasil akhirnya, sebagai sebuah resolusi yang dapat diterima oleh mereka.¹⁸ Apa yang dikemukakan Maxwell mengindikasikan bahwa peran aktif antara pengadu dengan yang diadakan harus menjadi semangat dalam menemukan solusi atas perbedaan pandangan kedua belah pihak. Untuk itu, fasilitator diperlukan dalam proses ini.

Dalam bingkai prosedur, tidak bisa penyelesaian keluhan hanya melibatkan dan diserahkan sepenuhnya kepada para pihak. Mediasi justru mendorong terciptanya solusi terhadap keluhan dengan mengakomodasi semua aspirasi pihak-pihak yang terhubung dengan obyek keluhan dan pihak yang dikeluhkan dan mengeluh. Hal ini tentu saja juga akan meminimalisasi ketidakpastian dalam hasil akhir sebuah penyelesaian dengan menggunakan mekanisme mediasi. Kondisi semacam ini sangat mungkin bisa dihasilkan dari proses mediasi karena keterlibatan dan banyaknya pihak yang ikut memiliki tanggung jawab terhadap penyelesaian persoalan yang dikeluhkan.

Mengingat semua pihak yang terhubung dengan keluhan harus dilibatkan dalam mencari solusi, maka hal juga tidak boleh dilupakan adalah aspirasi dari yang dikeluhkan. Contoh praktik ini dapat kita temukan pada acara penyelesaian keluhan terhadap anggota yang memiliki persoalan hutang piutang yang terjadi di Polda Banten. Seorang kepala biro SDM memahami kondisi dan hambatan pelunasan hutang oleh anggota yang dikeluhkan dan kemudian menempatkan yang bersangkutan pada fungsi dan tempat di mana yang bersangkutan dapat, pada akhirnya, memenuhi kewajibannya dan kembali memiliki kinerja yang baik dalam pekerjaannya.

Pada banyak kasus, penyimpangan yang berlanjut dari seorang anggota polisi yang melakukan penyimpangan adalah berkat stigma yang melekat dan disandangnya. Hal ini selaras dengan pandangan kelompok *labeling theorist* yang meyakini bahwa reaksi

¹⁸ Maxwell J. 1994. *Dispute Mediation: A Training Manual*. dalam Walker, Samuel, Carol Archbold and Leigh Herbst, (2002) *Mediating Citizen Complaints Against Police Officers: A Guide for Police and Community Leaders Web Version* (Washington, DC: Government Printing Office, h. 1-3

penolakan yang berlebihan dan bahkan berdampak stigma pada pelaku adalah penjelasan kenapa seseorang terlibat pada perilaku menyimpang lebih jauh. Sebagaimana dikemukakan Braithwaite, *labeling* berupa malu sebagai wujud reaksi sosial terhadap pelaku kejahatan jika berubah menjadi stigmatisasi maka akan berujung pada munculnya penyimpangan lebih jauh. Sebaliknya pemberian rasa malu yang diikuti upaya reintegrasi melalui proses pemulihan hubungan akan menimbulkan efek jera dan kembali “normal”nya seorang pelaku penyimpangan dan bahkan dapat terlibat dalam kehidupan konvensional sebagaimana warga yang lain.¹⁹ Bagi pengawas internal kepolisian, praktik mediasi bukanlah hal yang sulit. Fakta ini didukung oleh beragam pengalaman di beberapa lembaga kepolisian di negara lain. Pasadena, New Orleans, Boston Police, Colorado adalah contoh di mana mediasi telah diterapkan pada Badan Kepolisian dalam penanganan keluhan masyarakat.²⁰ Sementara itu, cara hidup dan tradisi masyarakat Indonesia yang dirangkul dalam Ideologi Pancasila juga menjadikan musyawarah mufakat sebagai cara dalam pengambilan keputusan dan penyelesaian masalah. Hal ini menjadi landasan empiris yang kuat bagi rasionalisasi penggunaan mekanisme mediasi dalam menangani keluhan masyarakat.

3.4. Mediasi :Sebuah Perspektif Sosiologis

Penelusuran sosiologis ini diorientasikan pada aspek *social forces* yang mempengaruhi cara kerja birokrasi modern, khususnya dalam pengembangan penyelesaian aduan melalui mediasi pada fungsi pengawas. Birokrasi modern dipahami dalam kerangka ideal (*ideal type*) yang *ipso facto* terfokus pada penyelesaian aduan/keluhan masyarakat melalui mediasi pada sub-lembaga pengawas kepolisian (Was). *Social forces* mengacu pada dimensi struktur dan kultur yang membelit pengembangan mediasi sebagai teknologi penyelesaian aduan. Didalamnya terkandung faktor tradisi/adat/kultur dan kemampuan institusi lokal pula dalam merespon tipe ideal birokrasi negara yang pada dasarnya secara historik hadir belakangan.

Penelusuran sosiologis terhadap penyelesaian aduan/keluhan masyarakat melalui mediasi pada fungsi pengawas hubungannya dengan *social forces* dilihat dari dua dimensi. *Pertama*, aspek eksternal institusi kepolisian. Profil masyarakat (struktur-kultur) yang bekerja di luar institusi kepolisian diletakkan pula sebagai faktor yang relative mempengaruhi jalannya birokrasi *type ideal*. Istilah struktur akan lebih sederhana dialamatkan pada aspek tingkat pendidikan/edukasi atau sumber daya, demografi, dan konstelasi politik local. *Kedua*, aspek internal institusi kepolisian. Aspek ini menyangkut, diantaranya, tata organisasi di dalam tubuh kepolisian (termasuk persoalan regulasi) yang membentuk pola interaksi antar sub-sistem maupun antar aktor otoritas.

¹⁹ Braithwaite, J. (1982). 'Challenging Just Deserts: Punishing White-Collar criminals', *The Journal of Criminal Law and Criminology* 73(2), h. 723-763. Lihat juga: Braithwaite, J. (1982) 'Comment on the 'Criminal Law as a Threat System'', *The Journal of Criminal Law and Criminology* 73(2), h. 786-790. Braithwaite, J. (1982) 'Reply to Dr. Ernest van Den Haag', *The Journal of Criminal Law and Criminology* 73(2), h. 790-793, Braithwaite, John (2002) *Restorative Justice & Responsive Regulation*, Oxford: Oxford University Press, h. 64-68, Braithwaite, J. (1989). *Crime, shame and reintegration*. Cambridge University Press, h 30, 155-156, 161-165

²⁰ Schafer, Buerger, Myers, Jensen, Levin,. 2012. *The Future of Policing : A Practical Guide for Police Managers and Leaders*. New York : CRC Press. h. 23-30, 292, 343-369

Dalam kerangka struktural dan kultural hubungannya dengan demokrasi yang meletakkan hukum sebagai panglima. Pilihan terminology negara hukum tidaklah cukup. Masih membutuhkan adjektiv di belakang hukum, yaitu Pancasila. Jadi, lebih tepat menyebut sebagai negara hukum Pancasila. Istilah ini pula yang diusung Ketua Mahkamah Konstitusi Arief Hidayat²¹ Poin ini penting untuk menegaskan *the uniqueness* cara berdemokrasi kita (Indonesia) yang berbeda dengan umumnya negara-negara yang terjebak pada liberalism. Meskipun sebagai negara hukum, tetapi Indonesia tak sepenuhnya menganut konsep *rechtsstaat* atau *the rule of law un sich*. Cara ber hukum harus ditambahkan kepada falsafah luhur bangsa Indonesia, Pancasila. Jauh sebelum Pancasila hadir sebagai nomenklatur ideologi negara, penyelesaian konflik di kalangan komunitas (masyarakat secara lokalitas) melalui musyawarah mufakat. Selanjutnya ketika negara hadir beserta dengan instrumen birokrasi hukum, atau tepatnya ber hukum, maka sepenuhnya akan selalu menyangkut kontestasi antara teks dengan konteks. Proposisi semacam ini sedang mempertanyakan filsafat legalisme deontologi dalam praktek ber hukum. Legalisme acapkali diserang sebagai cara ber hukum kaca mata kuda. Prinsipnya filsafat ini mengabaikan interaksi kompleks teks hukum dengan konteks struktur-kultur social.²²

3.5 Penyelesaian Keluhan Masyarakat dengan Mediasi Pada Fungsi Pengawasan

Semangat penyelesaian masalah melalui mekanisme mediasi harus dimulai dari dalam Polri sendiri. Pengawas internal kepolisian, Propam dan Itwas merupakan sub-institusi yang menjalankan fungsi pengawas yang harus memiliki semangat mediasi sehingga akan berpengaruh terhadap penerapan mediasi dalam pelaksanaan tugas-tugas kepolisian yang lainnya. Dengan kata lain, perubahan paradigma dari positivistic menuju pada paradigma penyelesaian masalah dengan mekanisme mediasi seharusnya diawali dari pengawas internal dalam rangka mendukung pelaksanaan penyelesaian yang selama ini dilaksanakan oleh anggota Polri.

Selain pengawas internal terdapat juga pengawas eksternal yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 yaitu keberadaan Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas). Salah satu tugas dan wewenang kopolnas yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2011 yaitu Kopolnas dapat melakukan klarifikasi atas adanya Saran dan Keluhan Masyarakat. Berdasarkan data yang tercatat pada Kopolnas, pada tahun 2015 terdapat 1623 Saran dan Keluhan Masyarakat (SKM), sementara itu pada tahun 2016 mengalami kenaikan secara signifikan menjadi 2485 SKM pada tahun 2016, 2073 SKM pada tahun 2017, 2972 SKM pada tahun 2018, dan 1683 SKM pada Semester 1 tahun 2019.

Dari sejumlah Saran dan Keluhan Masyarakat yang tercatat tersebut setelah dilakukan klarifikasi, yang benar-benar terbukti sebagai kesalahan anggota Polri adalah 2% dan sisanya sebanyak 98% tidak terbukti anggota Polri yang dikeluhkan melakukan kesalahan namun hanya karena kekurangpahaman masyarakat atas mekanisme hukum yang berlaku atau karena kurangnya informasi perkembangan yang diterima masyarakat sehingga menimbulkan fitnah atau kecurigaan kepada Polri atau juga karena adanya keinginan dari masyarakat yang memaksakan kehendaknya.

²¹ Hidayat, Arief. (2017) Media Indonesia, hlm. 5

²² (Perhatikan, misalnya, Romli Atmasasmita; 2017, Satjipto; 2008, Bentham;1995)

Terbukti ataupun tidak terbukti pengaduan yang disampaikan kepada Kompolnas maupun pengaduan kepada pengawas internal Polri maka secara tidak langsung akan berdampak pada kualitas pelayanan Polri terhadap masyarakat. Dengan adanya fenomena pelaporan kepada semua badan pengawas internal dan eksternal mengakibatkan waktu pelayanan kepolisian kepada masyarakat terganggu karena anggota yang harus melakukan pelayanan, waktunya digunakan untuk menghadapi dan menjawab klarifikasi pengaduan-pengaduan tersebut. Disisi lain, dengan adanya keluhan-keluhan yang masuk, mengacu pada system pembinaan dan penerapan mekanisme penghukuman yang dijalankan oleh internal Polri hal ini akan berdampak pada pembinaan karier dan jenjang kepangkatan anggota yang bersangkutan. System pencatatan personil yang tidak berimbang menyebabkan kerugian bagi pemenuhan hak anggota Polri yang sudah menjalankan tugasnya dengan baik sehingga terkesan tidak adanya perlindungan hukum kepada anggota yang melaksanakan tugas dengan profesional.

Perkembangan hukum itu sendiri dalam masyarakat sudah mengalami pergeseran dari pemahaman yang positivistic legalistic bergeser kepada pemahaman yang progresif sosiologis. Model-model penyelesaian dengan ADR (alternative dispute resolution) maupun dengan model *restorative justice* mengedepankan prinsip-prinsip musyawarah mufakat terus berkembang sebagaimana perkembangan masyarakat itu sendiri. Perubahan ini harus disikapi dengan cepat dan cermat oleh Polri sebagai aparat penegak hukum. Pada pelaksanaannya anggota Polri banyak yang melakukan inovasi-inovasi dalam penyelesaian permasalahan walaupun tidak ada dasar hukum yang mendasari pengambilan langkah-langkah penyelesaian sehingga kadang-kadang dibayang-bayangi dengan pengaduan dan proses internal yang masih bersifat positivistik.

Setelah melalui wawancara dan diskusi yang terfokus serta berdasarkan jawaban kuisioner yang dilakukan selama pelaksanaan penelitian sebanyak 95% responden berharap adanya kepastian hukum atas model mediasi dengan terbitnya peraturan tentang mediasi. Harapan adanya Peraturan Kapolri yang mengatur tentang Mediasi yang dilakukan oleh anggota Polri dalam melakukan penyelesaian permasalahan dalam masyarakat akan menjadi payung hukum dalam setiap langkah penyelesaian masalah melalui musyawarah yang dilakukan oleh anggota Polri.

Sebagian besar anggota Polri juga sudah mengetahui tentang mediasi, 80% sudah mengetahui mediasi dan sudah menjalankan mediasi sebagai model penyelesaian masalah namun yang bersifat sederhana tanpa *skill*, sedangkan 20% responden belum mengetahui sama sekali tentang mediasi.

Ada fakta menarik pada salah satu polda, yaitu Polda Jabar sudah memiliki konsep dan rencana penggunaan mekanisme mediasi dengan mengoptimalkan keberadaan fungsi SPKT. Adapun fakta menarik lainnya pada 2 (dua) polda yaitu Polda Aceh dan Polda Papua Barat yang sudah menjalankan model mediasi dengan berdasarkan pada ketentuan khusus daerah. Dari keseluruhan responden menyatakan 95% responden setuju dengan penggunaan mediasi dalam penyelesaian keluhan masyarakat namun dengan tetap memberikan hukum lain kepada anggota supaya tetap ada efek jera. Sejumlah 5% tidak setuju karena khawatir akan menimbulkan permasalahan baru yaitu dijadikan alat untuk melakukan "*pemerasan*".

Pada umumnya pengaduan yang disampaikan adalah upaya pihak yang berperkara untuk melakukan tekanan/intervensi kepada penyidik. Masyarakat ataupun yang diwakili oleh Kuasa Hukumnya atau yang diwakili oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) menggunakan jalur pengaduan sebagai upaya melakukan penekanan atau intervensi kepada penyidik atau melakukan penghambatan penanganan perkara yang dilakukan oleh penyidik. Namun kendala yang dihadapi dalam penerapan mediasi karena belum ada aturan yang pasti dan mengatur tentang mediasi dan menjadi landasan dalam pelaksanaan tugas-tugas kepolisian dengan paham positivistik legalistik yang masih dianut membutuhkan dasar hukum positif untuk berjalannya suatu mekanisme hukum.

3.6 Kompatibilas Paradigmatik: Cara Berhukum Relasi Wasidik-Penyidik

Persoalan mendasar dalam tata kelola penyelesaian aduan/keluhan masyarakat terhadap anggota adalah persepsi yang bukan sekedar berbeda antara penyidik dengan pengawas penyidik tetapi berbenturan di seluruh jenjang hierarki. Perbedaan persepsi dua fungsi ini pada dasarnya dapat dipahami dalam konteks pelaksanaan tugas masing-masing yang dituntut memainkan perannya masing-masing: pengawas (Wasidik) harus memainkan peran control perilaku serampangan penyidik, pada sisi lain penyidik mempunyai peran membuktikan bahwa orang yang diduga bersalah mempunyai kekuatan *evidence* yang kokoh.

Dua peran ini seakan bersebrangan, namun secara normative kedua peran ini saling membantu pada tujuan *virtue* (tujuan utama penegak hukum). Dalam proses organisasi, pelaksanaan kedua entitas tugas ini terjadi persinggungan yang split tujuan dasar kelancaran kedua peran. Dalam pandangan penyidik, kerja siwas menyulitkan kerja teknis penyidik. Pada aspek-aspek teknis inilah acapkali ditemukan in-sinkronitas antara dua fungsi ini: mana yang boleh, mana yang terlarang. Kesenjangan (*gap*) semacam ini lebih banyak ditemukan utamanya pada penyidik fungsi tipikor. Fenomena semacam ini adalah sebuah konflik peran, atau pada derajat yang ringan adalah *role overlapping*.

Meskipun wasidik pada dasarnya mempunyai peran utama sebagai *qualitycontrol* atas kerja penyidik, namun peran dua entitas ini dalam proses kerja *mal-function*. Secara *simplistic* beban kerja pada setiap fungsi tidak terdistribusi secara ideal. Dalam hal ini penyidik memikul beban yang berlebih ketika menghadapi dugaan penyimpangan. Beban ini tentu saja secara langsung berhubungan dengan kinerja. Terhadap realitas birokratik semacam ini, merujuk Max Weber, organisasi mengalami *rape* (kematangan hingga menjelang pembusukan). Terapi atas realitas ini, sekali lagi mengikuti Weber, perlu menyisir dua dimensi. *Dimensi pertama*, pada tata kelola organisasi. Yaitu mengacu pada pertanggungjawaban setiap elemen peran/fungsi. Misalnya, gagasan tentang derajat otonomi secara organisatori posisi pengawas. *Dimensi kedua*, menyuntik pada sisi regulasi. Penyelesaian pengaduan melalui mediasi diorientasikan kepada sub-lembaga yang sudah *existing*. Tujuan selanjutnya adalah memoles sub-institusi *existing* ini sedemikian rupa dengan tambahan peran baru berupa mediasi. Paling tidak, tiga sub-institusi untuk menjadi wadah pengembangan institusi mediasi.

Berikut ini tiga kemungkinan beserta kekuatan argumentasi yang berkembang. *Pertama*, di SPKT. Gagasan pengembangan penyelesaian aduan masyarakat melalui mediasi di SPKT merupakan arus utama dari tiga kemungkinan yang lain. Polda Jabar agaknya satu langkah lebih maju. Bukan sekedar gagasan, tetapi benih memperkuat SPKT untuk mewadahi peran barunya telah disiapkan. Secara fungsional nampaknya *on the track* meletakkan peran mediasi dalam penyelesaian aduan pada SPKT. Karena dua alasan, pertama, SPKT sebagai pintu awal menyaring segala pengaduan dan keluhan (dan pujian?) dari masyarakat. *Kedua*, SPKT pada dasarnya dirancang sebagai sub-institusi Polri yang paling lengkap kumpulnya aneka fungsi kepolisian.

Kedua, di Itwas. Kelemahan SPKT untuk mengemban peran penyelesaian aduan masyarakat melalui mediasi menjadikan Itwas sebagai pilihan rasional. Kelemahan yang dimaksud adalah menyangkut sumberdaya. Selain itu, pada dasarnya di kepolisian daerah, semua fungsi berada di bawah kendali Itwasda. Jadi, realitas ini juga menjadikan layak Itwas mengemban peran mediasi secara kelembagaan. Faktor lain adalah menumbuhkembangkan legitimasi maka lembaga mediator musti mempunyai jarak organisasional dengan operator. Dari sisi ini keberjarakan Itwas dengan operator memang sepadan dengan, misalnya, Propam yang di bawah ini juga menjadi pilihan. Namun demikian yang dimaksud keberjarakan operator dalam konteks ini secara sosiologis masih belum bisa memainkan *balancing power* dengan operator, sebagaimana posisi trias politika-nya Montesque yang dimodifikasi. Legitimasi pengawas yang juga memainkan peran penyelesaian aduan melalui mediasi membutuhkan kerangka struktural semacam ini.

Ketiga, di Propam. Pandangan bahwa penyelesaian aduan melalui mediasi diletakkan di Propam adalah berbasis pada pengalaman empirik. Di level Polda dan Polres pada dasarnya Propam telah banyak menyelesaikan aduan masyarakat melalui mediasi. Bahkan di tingkat Mabes Polri agaknya sub-institusi ini maju selangkah dibanding Itwasum. Propam pusat secara organisasional dilengkapi instrumen konsultasi. Disinilah benih pengembangan mediasi yang paling potensial.

Mediasi merupakan teknologi *know how* seperti juga demokrasi, sehingga upaya menghadirkannya pada entitas sosial kepolisian, khususnya pada fungsi pengawas dalam penyelesaian aduan masyarakat membutuhkan sejumlah prasyarat. Tiga prasyarat untuk dapat melembagakan mediasi pada fungsi pengawas internal kepolisian dalam penyelesaian aduan masyarakat terhadap anggota yaitu: *Pertama*, dari sisi cara berpikir atau paradigmatic. Cara berpikir merupakan *software* sebuah organisasi, oleh karena itu cara terapinya membutuhkan waktu/evolutive. Dalam konteks keperluan yang praksis percepatan menggeser cara berpikir melalui dua instrument, sosialisasi cara berhukum yang humanistic dan melalui regulasi (Peraturan Kapolri) yang mewadahi penerapan berhukum humanis. Regulasi dalam konteks ini untuk menjamin rasa aman ketika (justru) melakukan tindakan yang berpihak pada nuansa humanistic. Hari ini justru kondisinya terbalik, bahwa bertindak ala mesin yang serba melindas dengan argument legal formal justru selamat meskipun menodai humanitas. *Kedua*, dari sisi kelembagaan. Penguatan kelembagaan, khusus pada lembaga pengawas internal, khususnya menyangkut kordinasi pelaporan aduan masyarakat yang membutuhkan satu pintu. Sehingga tidak lagi teradu habis energi dipingpong. Hal ini pun merupakan penguatan personil dalam kerangka mediasi. *Ketiga*, dari sisi lingkungan sosial. Semakin organis sebuah lingkungan sosial, pada dasarnya kerja kepolisian akan semakin bisa otonom. Dalam masyarakat mekanik,

kepolisian semakin kuat ditarik kultur masyarakat. Oleh karena itu, regulasi, misalnya Peraturan Kapolri, perlu menimbang konteks keragaman lingkungan eksternal semacam ini.

Pendekatan humanistik dalam penanganan atau penyelesaian pengaduan atau keluhan masyarakat pada fungsi pengawasan Polri menuntut pula perlu diperhatikan konsep individualisasi yang berarti fungsionalisasi atau penerapan sanksi pada penanganan atau penyelesaian keluhan atau pengaduan masyarakat:

1. menekankan pada perasaan kewajiban moral pada diri individu dan mencoba untuk membangkitkan ide tanggung jawab atau kewajiban sosial terhadap anggota masyarakat yang lain dan mendorongnya untuk menyadari moralitas sosial;
2. disesuaikan dengan kondisi atau kapasitas teradu, bentuk atau jenis pengaduan, dan lain-lain;
3. ada kelonggaran atau fleksibilitas dalam mengambil keputusan untuk meneruskan atau tidak proses pemeriksaan ke proses selanjutnya.

Dengan demikian, kegiatan pengkajian dan pengembangan sistem mediasi dalam penanganan atau penyelesaian keluhan atau pengaduan masyarakat pada fungsi pengawasan Polri yang lebih bersesuaian dengan perubahan dan perkembangan masyarakat harus merupakan kegiatan dan kebijakan yang berlangsung secara terus menerus dan berkelanjutan (*a permanent on going enterprise*).

4. Kesimpulan

Mediasi sebagai mekanisme penanganan keluhan masyarakat terhadap Polri pada fungsi pengawasan Polri berkaitan dengan fungsi hukum pidana sebagai *ultimum remedium*, harus dilihat dari kegunaan dan kemanfaatan dari sisi kepentingan Polri yang berorientasi kepentingan masyarakat khususnya kepentingan korban (*victims*) atau yang dirugikan. Agar fungsi pengawasan dapat dilaksanakan secara optimal, maka penanganan atau penyelesaian pengaduan atau keluhan masyarakat harus juga merupakan sarana untuk mengubah sikap (*attitude*) dan perilaku (*behavior*) anggota Polri.

Dari perspektif kriminologis, mediasi harus mempromosikan nilai-nilai non penghukuman yang tidak berdampak stigma dan tidak merusak hubungan antara organisasi polisi dengan anggotanya, dan antara yang dikeluhkan dengan yang mengeluh. Mediasi justru harus menjadi perajut hubungan diantara para pihak tadi yang sempat tercederai. Persoalan etik dan disiplin sebagai sumber munculnya penghukuman justru harus dibaca ulang sebagai jalan destigmatisasi yang dapat mencegah kerusakan lebih jauh.

Dari perspektif sosiologis, berkaitan dengan aspek *social forces* yang mempengaruhi cara kerja birokrasi modern, khususnya dalam pengembangan penyelesaian aduan melalui mediasi pada fungsi pengawas dengan memperhatikan dua dimensi aspek yaitu eksternal dan internal institusi kepolisian. Aspek eksternal semisal profil masyarakat, aspek tingkat pendidikan/edukasi atau sumber daya, demografi, dan konstelasi politik local. Aspek internal institusi kepolisian menyangkut, diantaranya, tata organisasi di dalam tubuh kepolisian (termasuk persoalan regulasi) yang membentuk pola interaksi antar sub-sistem maupun antar aktor otoritas.

Ucapan terima Kasih (*Acknowledgments*)

Diucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah berkontribusi dalam penelitian, khususnya Tim Pendukung Penelitian (Stanley, Rafael, Regina, Sukron, Pak Moko dkk) dan Kompolnas RI yang mendanai penelitian ini. Terima kasih kepada Irwasum Polri pada saat penelitian (KJP. Drs. Putut Eko Bayuseno, SH), serta kepada Divisi Humas Polri jajaran yang telah mendukung proses deiminasi dalam penyempurnaan hasil penelitian ini. Tulisan ini merupakan hasil rangkuman penelitian Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas) tentang *Pengembangan Sistem Penyelesaian Keluhan Masyarakat Melalui Mekanisme Mediasi Pada Fungsi Pengawasan Internal Polri*, pada tahun 2017 yang dilaksanakan oleh para penulis, dan telah dipresentasikan pada the 5th Asia Mediation Conference, Jakarta 24 Oktober 2018 oleh Andrea Hynan Poeloengan, SH, M.Hum, MTCP selaku pembicara dari Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas)

Daftar Pustaka

- Barda Nawawi Arief. 1998. *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- . 2007. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana.
- . 2008. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*, Jakarta: Kencana.
- Bayle, David. (1994) *Police for the Future*. Oxford University Press
- Braithwaite, J. 1982. 'Challenging Just Deserts: Punishing White-Collar criminals', *The Journal of Criminal Law and Criminology* 73(2),.
- Braithwaite, J. 1982 'Comment on the 'Criminal Law as a Threat System'', *The Journal of Criminal Law and Criminology* 73(2),
- Braithwaite, J. 1982 'Reply to Dr. Ernest van Den Haag', *The Journal of Criminal Law and Criminology* 73(2),
- Braithwaite, John. 1989. *Crime, Shame, and Reintegration*. Cambridge: University Press.
- Braithwaite, John 2002 *Restorative Justice & Responsive Regulation*, Oxford: Oxford University Press, h.
- Braithwaite, John. 2003 *Principles of Restorative Justice* in A. von Hirsch, J. V. Roberts, A. E. Bottoms, K. Roach & M. Schiff (eds) *Restorative Justice and Criminal Justice: Competing or Reconcilable Paradigms?*, Oxford: Hart Publishing
- Dworkin, Roger B. 1969 "The Limits of the Criminal Sanction, by Herbert L. Packer," *Indiana Law Journal*: Vol. 44 : Iss. 3 , Article 7.
- Eko Bayuseno, Putut. 2012. *Implementasi Mediasi Sebagai Sarana Pengelolaan Konflik Sosial Di Daerah Guna Meningkatkan Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Rangka Keutuhan NKRI*. Taskap Lemhanas RI PPSA XVIII.
- J. Schafer. 2010. *The Ineffective Police Leader: Acts of Commission and Omission*. *Journal of Criminal Justice* 38: 737-746.
- Fuller, John (2003) "Peacemaking Criminology," in Martin D. Schwartz and Suzanne E. Hatty (eds.) *Controversial Issues in Critical Criminology*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing.

- HE Pepinsky. 2006. *Peace Making: Reflections of Radical Criminologist*. Ottawa, CA: University of Peace and Conflict Reiew Vol. 6 issue 1 year 2011. Page Ottawa Press.
- Lisa Schirch. 2004. *The Little Book of Strategic Peacebuildin*. Philadelphia: Good Books.
- Moore, Christopher. 2014 *Mediation Process*, 4th Ed, San Francisco: Jossey-Bass
- Richard Quinney. 2011. *Social Transformation and Peace Making Criminology*, dalam Encyclopedia of Criminological Theory, Sage Publication.
- ., Pepinsky H, 1991, *Criminology As Peace Making*, Bloominton, IN: Indiana University Press.
- Roeslan Saleh. 1983. *Hukum Pidana sebagai Konfrontasi Manusia dan Manusia*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- 1984. *Segi Lain Hukum Pidana*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- 1994. *Masih Saja tentang Kesalahan*, Jakarta: Karya Dunia Fikir.
- Satjipto Rahardjo.2002. *Polisi Sipil Dalam Perubahan Sosial di Indonesia*, Kompas: Jakarta.
- Schafer, Buerger, Myers, Jensen, Levin,. 2012. *The Future of Policing : A Practical Guide for Police Managers and Leaders*. New York : CRC Press.
- Packer, Herbert L., 1968. *The Limits of the Criminal Sanction*, California: Stanford University Press.
- Pepinsky, Hall. (1998), *Critical Criminology: Empathy Works, Obidience Doesn't*. Bloominton, IN: Indiana University Press, posting at <https://critcrim.org/pepinsky-essay.htm> on March 15, 2009, [Sumber Online] akses pada 11 November 2022, 20.47 wib
- Walker, Samuel, Carol Archbold and Leigh Herbst, (2002) *Mediating Citizen Complaints Against Police Officers: A Guide for Police and Community Leaders Web Version* Washington, DC: Government Printing Office