

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di republik ini, si kaya dan si miskin seperti memiliki neraca keadilan sendiri-sendiri. Ketika polisi kesulitan mencari pasal untuk menjerat Anggodo Widjojo, adik buronan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), atau Robert Tantular, yang menggarong uang trilyunan rupiah milik nasabah hanya divonis empat tahun penjara, satu per satu rakyat miskin dengan gampang divonis bersalah karena didakwa "mencuri".

Ada Nenek Minah di Banyumas yang disangka mencuri tiga butir kakao. Lalu Tabriji di Serang yang mencuri dua ekor bebek. Juga Basar dan Kholil yang mencuri sebutir semangka di Kediri atau Sarjo yang mencuri dua batang sabun mandi dan sebungkus kacang senilai Rp 13.000 di toko swalayan di Cirebon.

Nenek Minah akhirnya dihukum satu setengah bulan penjara dengan masa percobaan tiga bulan. Tabriji dijatuhi hukuman tujuh bulan penjara. Basar dan Kholil dihukum 15 hari penjara dengan masa percobaan tiga bulan. Sedangkan Sarjo, yang telah mengganti kerugian toko swalayan, dihukum 12 hari penjara setelah menjalani masa tahanan 14 hari.¹

Beberapa waktu sebelumnya juga pernah terjadi kasus pemukulan (penganiayaan) yang terjadi di kalangan artis. Misalnya, Ratu Pelisa yang melempar

¹ Laporan Utama, *Gatra* Nomor 7 Beredar Kamis, 24 Desember 2009

sepatu terhadap temannya. Kemudian penyanyi Ungu, Pasha, memukul temanya sendiri.

Pertanyaannya kemudian, apakah tidak mungkin kasus pencurian yang nilainya tidak seberapa dan kasus-kasus penganiyaan yang para pelaku dan korbanya sudah berdamai itu diselesaikan di luar pengadilan atau diselesaikan secara alternatif ?

Dalam sistem peradilan pidana (hukum pidana) memang dikenal dengan asas legalitas, baik dalam hukum pidana materiil maupun dalam hukum pidana formil (hukum acara pidana). Asas legalitas, menurut hukum pidana materiil, adalah dasar bagi penegak hukum untuk menetapkan bahwa suatu perbuatan adalah tindak pidana dan dapat dipidana. Sedangkan asas legalitas menurut hukum pidana formil adalah suatu asas yang mewajibkan terhadap bagi penegak hukum untuk melakukan penuntutan. Jadi, semua tindak pidana yang diketahui atau diterima oleh penegak hukum, berdasarkan hasil laporan masyarakat maupun tertangkap tangan, harus (wajib) dilakukan penuntutan, kecuali memang ada hal-hal yang menghapuskan kewenangan penuntutan. Misalnya, terdakwa meninggal, adanya tenggang waktu daluwarsa, dsb.

Asas legalitas dalam hukum pidana formil meski tidak diatur secara tegas dalam hukum positif (Peraturan Perundang-undangan Pidana) Indonesia, namun berlakunya sudah diketahui secara umum baik oleh kalangan akademisi maupun para praktisi hukum. Dalam peraturan perundang-undangan pidana, hukum acara pidana, penyidik atau penuntut, tidak boleh menghentikan perkara pidana secara diam-diam. Penyidik atau penuntut umum dapat melakukan penghentian perkara

pidana (penghentian penyidikan atau penuntutan) apabila disertai dengan adanya Surat Perintah Penghentian Penyidikan (Penuntutan), sering disingkat dengan SP3. SP3 dapat dilakukan apabila, antara lain, bukti-bukti yang diperlukan untuk menguatkan sangkaan atau dakwaan tidak dapat dipenuhi, terdakwa meninggal dunia (dalam perkara pidana tertentu tidak dapat dijadikan alasan), sudah daluwarsa, dsb.

Jadi, menurut asas maupun doktrin serta hukum positif, penegak hukum tidak dapat menghentikan perkara pidana yang bukan delik aduan, meskipun ada pencabutan laporan atau para pihak (pelaku dan korban) sudah melakukan perdamaian.

Pengajar hukum pidana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Rudy Satriyo Mukantardjo, menegaskan bahwa mediasi tidak dikenal dalam ranah hukum pidana. "Mediasi hanya ada dalam hukum perdata. Penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan tidak punya landasan hukum formal. Akibatnya, tak jarang suatu kasus yang telah didamaikan secara informal, seperti hukum adat, tetap saja diproses ke pengadilan sesuai dengan hukum.

Pandangan maupun pemberlakuan asas tersebut tidak memang tidak salah secara yuridis formal. Pemberlakuan mekanisme atau prosedur tersebut tidak dapat dilepaskan dari jiwa hukum modern yang diambil oleh pembuat kebijakan maupun aparat pelaksana. Max Webber² mengidentifikasi hukum modern sebagai hukum yang mempunyai ciri-ciri: (1) memiliki kualitas "normatif" yang umum dan kurang

² Lihat A.A.G.A Peters dan Koesrini Siswosoebroto (ed), 1988, Hukum dan Perkembangan Sosial, Bk. I, Sinar Harapan, hal 369.

abstrak; (2) merupakan hasil keputusan-keputusan yang diambil secara sadar; (3) diperkuat oleh kekuasaan yang memaksa dari negara dri negara dalam bentuk sanksi yang diberikan dengan sengaja, yang dikaitkan dengan aturan-aturan hukum yang dapat diberlakukan melalui pengadilan; (4) sistematis; (5) “sekuler”, karena substansi sama sekali terpisah dari pertimbangan-pertimbangan keagamaan dan etis, artinya kesahihannya tidak tergantung dari kebenaran moralnya, dan prosedur-prosedurnya telah menjadi upaya-upaya rasional manusiawi.

Dalam pemikiran tersebut, unsur moral tidak mendapatkan tempat dalam penegakan hukum. Oleh karenanya, tidak mengherankan apabila aspek kultural, magis dan humanis tidak tersentuh proses penegakan hukum, yang dalam hal ini termasuk pula dalam proses peradilan pidana.

Sehubungan dengan hal tersebut, tidak mengherankan apabila Abraham Lincoln³ pernah memberi nasehat dengan mengatakan : “Hindarilah berperkara di pengadilan. Sedapat mungkin ajaklah tetangga-tetangga anda untuk berkompromi. Tunjukanlah kepada mereka, betapa seorang yang menang perkara seringkali merupakan orang yang kalah...”

Himbauan tersebut sejalan dengan peringatan falsafah Jawa bagi orang yang hendak berperkara di pengadilan, yakni “*menang dadi pindang, kalah dadi rempah*”. Orang yang menyelesaikan sengketa melalui pengadilan, menang ataupun kalah, hasilnya sama, yaitu hancur (rugi). Kehancuran (kerugian) tersebut bisa

³ Lihat Suparman Marzuki, 1977, *Hukum Modern dan Institusi Sosial*, dalam Jurnal Hukum ,Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hal 36.

berupa materi maupun non materi, seperti hubungan persaudaraan, kekeluargaan dan/atau kerjasama.

Sebenarnya pandangan tersebut tidak mutlak, karena semuanya tergantung dari para pengemban hukum (UU). Yesmil Anwar⁴, yuris dari Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, tidak sepakat dengan pandangan yang cenderung yuridis formil tersebut.. Beliau menjelaskan bahwa mediasi pidana memang seperti barang asing. Penyelesaian di luar sidang itu dalam istilah hukum lazim dikenal sebagai *alternative dispute resolution*. Alternatif penyelesaian sengketa ini dipakai untuk menyelesaikan sengketa pidana ringan. Sayang, kata Yesmil, alternatif itu tampaknya belum jadi model di Indonesia. "Kita masih berpikir legalistik," ia memberi alasan.

Yesmil mengakui, penyelesaian sengketa di luar pengadilan itu belum ada dasar hukumnya. Sekalipun begitu, dalam prakteknya, mediasi pidana bisa dilakukan. Sebab, kata Yesmil, Indonesia memiliki kemampuan pidana adat, yang bisa dipakai untuk menyelesaikan konflik-konflik di tengah masyarakat. Masalahnya, "Itu dibunuh oleh cara berpikir legalistik yang kaku," katanya.

Walaupun pada umumnya penyelesaian sengketa di luar pengadilan hanya ada dalam sengketa perdata, namun dalam praktek sering juga kasus pidana diselesaikan di luar pengadilan melalui berbagai diskresi aparat penegak hukum atau melalui mekanisme musyawarah/perdamaian atau lembaga maafan yang ada di dalam masyarakat (musyawarah keluarga; musyawarah desa; musyawarah adat dsb.). Praktek penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan selama ini tidak

⁴ Laporan Utama, *Gatra* Nomor 7 Beredar Kamis, 24 Desember 2009

ada landasan hukum formalnya, sehingga sering terjadi suatu kasus yang secara informal telah ada penyelesaian damai (walaupun melalui mekanisme hukum adat), namun tetap saja diproses ke pengadilan sesuai hukum yang berlaku.⁵

Peneliti, selaku penasehat hukum Biro Konsultasi dan Bantuan Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, dalam praktek menangani kasus pidana yang bukan tindak pidana aduan, sering melakukan upaya penyelesaian secara alternatif dengan pihak penegak hukum. Model penyelesaian ini memang dilakukan secara tidak formal, biasanya dilakukan secara diam-diam berdasarkan musyawarah atau kesepakatan antara pihak korban dan pelaku serta aparat penegak hukum.

Bagir Manan, Ketua Mahkamah Agung R.I., dalam kasus korupsi yang dalam skala kecil, pernah menganjurkan untuk diselesaikan secara alternatif, artinya di luar proses peradilan pidana⁶. Dalam kasus pencemaran di Sidoharjo, Jawa Timur, beliau juga berpendapat agar tidak mencari orang yang bersalah. Yang penting, menurut beliau, adalah pemberian ganti rugi terhadap para korban akibat pencemaran tersebut⁷. Mantan KAPOLRI Jenderal (Purn) Sutanto juga pernah melontarkan gagasan perlunya melakukan diskresi dalam kasus kejahatan Narkoba, khusus yang menyangkut pelaku yang sekaligus korban.

Prof. Dr. Mahfud MD, Ketua Mahkamah Konstitusi, mengaku sangat prihatin dengan sejumlah peristiwa hukum yang belakangan menurutnya telah dan

⁵ Barda Nawawi Arief, *Aspek Kebijakan Mediasi Penal dalam Penyelesaian Sengketa Di luar Pengadilan*, Makalah Seminar Nasional "Pertanggungjawaban Hukum Korporasi dalam Konteks Good Corporate Governance", Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, di Inter Continental Hotel, Jakarta, 27 Maret 2007, hal. 2

⁶ Jawa Pos, 11 Juni 2006

⁷ Jawa Pos, 23 Februari 2007

sering menyinggung rasa keadilan masyarakat. Hal itu terutama terjadi ketika aparat penegak hukum berhadapan dengan para pelanggar hukum dari kalangan masyarakat kelas bawah dan miskin. Hukum seolah diterapkan dan diterjemahkan serta-merta seperti yang tertulis. Sementara itu, kepada para pelanggar hukum yang berasal dari kalangan mampu, baik secara finansial maupun terkait aksesnya terhadap kekuasaan, aparat penegak hukum tidak melakukan hal serupa dan bahkan mengatur sedemikian rupa agar hukum bisa lebih menguntungkan bagi para pelanggar jenis itu.

Beliau, lebih lanjut, mendesak para aparat penegak hukum lebih mendahulukan kebenaran substantif dalam menegakkan hukum atau memutus suatu perkara. Hukum kita saat ini memang tengah mengalami persoalan besar, terutama ketika aparat langsung memberlakukan bunyi hukum secara formal kepada orang-orang kecil yang berurusan dengan hukum. "Jadi seorang nenek yang dilaporkan mencuri tiga buah kakao bisa langsung ditangkap dan diproses sampai ke tingkat pengadilan," ujar Mahfud.⁸

Setelah heboh kasus mbok Minah dan kasus pidana sepele lainnya, Menteri hukum dan HAM Patrialis Akbar melakukan rapat koordinasi forum Mahkamah Agung, Kementerian Hukum dan HAM, Kejaksaan Agung, dan Polri. Rapat koordinasi akan memfokuskan diri pada proses prajudifikasi kasus kecil. Pasalnya, rakyat kecil terbukti sering dirugikan oleh permainan dalam proses peradilan. "Proses prajudifikasi ini yang ingin dikedepankan. Tak semua kasus kecil perlu ke

⁸ KOMPAS, Minggu, 14 Februari 2010

pengadilan, ada penyelesaian lain yang harus dikepelemparkan. Misalnya diversi, rekonsiliasi, mediasi, atau penyelesaian secara masyarakat adat. Ini cukup. kalau sudah dimaafkan *ngapain* masih dipenjara.

Dikatakan Patrialis, pencurian-pencurian kecil seperti pencurian semangka, kejahatan yang dilakukan anak di bawah umur, kesemuanya perlu diberlakukan proses pra judifikasi. Artinya ada mekanis bersama di 4 institusi tersebut untuk tak serta merta mempidanakan kasus tersebut.⁹

Dalam tataran yuridis, sebenarnya, dapat ditemukan adanya beberapa ketentuan yang memberikan peluang untuk adanya penggunaan model penyelesaian secara alternatif dalam peradilan pidana. Dalam KUHP, Pasal 82, dimungkinkan adanya hapusnya penuntutan terhadap pelanggran apabila denda damainya sudah dibayar. Terdapat asas, yang sudah dijamin dalam UU, yang dapat dijadikan dasar bagi penegak hukum untuk mengesampingkan perkara pidana atau menyelesaikan secara alternatif (di luar pengadilan). Seperti misalnya, polisi diberi wewenang melakukan penilaian secara pribadi terhadap suatu kasus (UU Kepolisian). Kejaksaan diberikan wewenang untuk melakukan pengesampingan perkara atau tidak melakukan penuntutan (*depponeer*) berdasarkan asas oportunitas (UU Kejaksaan). Hak inilah yang dalam kepustakaan disebut sebagai hak “diskresi”.

Dalam perkembangannya, penggunaan penyelesaian alternatif dalam perkara pidana, PBB, dalam kongresnya yang ke-9 Tahun 1995, menyerukan kepada semua

⁹ Media Indonesi, Rabu, 05 Mei 2010

negara untuk mempertimbangan Alternative Dispute Resolution (ADR) dalam sistem peradilan pidana.¹⁰

B. Permasalahan

Objek penelitian ini adalah kebijakan lembaga kepolisian dalam penyelesaian perkara pidana. Penelitian ini memiliki karakteristik persoalan yang berbobot yuridis, sosiologis, ekonomi dan sekaligus bernuansa psikologis. Namun, pada praktiknya (dari pengamatan), penanganan (penyelesaian) perkara pidana oleh kepolisian sering kali mengabaikan sejumlah aspek tersebut.

Dalam penyelesaian perkara pidana seharusnya memperhatikan aspek-aspek tersebut, sebab penyelesaian perkara pidana akan diperoleh hasil yang memberikan keadilan kepada para pihak yang terlibat dalam perkara, seperti korban dan pelaku, serta masyarakat, bahkan pihak penegak hukum juga akan lebih diuntungkan.

Secara keseluruhan, permasalahan dalam penelitian tahap pertama ini adalah sebagai berikut:

1. Bentuk-bentuk perkara pidana apa yang ditangani oleh kepolisian ?
2. Bagaimana kepolisian menyelesaikan perkara pidana yang ada ?
3. Bagaimana pandangan kepolisian terhadap penyelesaian perkara pidana secara alternatif ?

¹⁰ Lihat Barda Nawawi Arief, 2003, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 61.