

# MODEL PENYELESAIAN SECARA ALTERNATIF DALAM PERADILAN PIDANA (STUDI KHUSUS TERHADAP MODEL PENYELESAIAN PERKARA PIDANA OLEH LEMBAGA KEPOLISIAN)

*Sudaryono, M. Iksan, dan Kuswardani*

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta

JL. A. Yani Tromol Pos 1 Pabelan Surakarta

daryonosh@gmail.com

fhums\_ikhsan@yahoo.com

Kuswardani@ums.ac.id

## ABSTRAK

*Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah bentuk-bentuk perkara pidana yang ditangani oleh Kepolisian; bagaimana Kepolisian menyelesaikan perkara pidana yang ada; dan bagaimana pandangan Kepolisian terhadap penyelesaian perkara pidana secara alternative. Tujuan dari penelitian pada tahun pertama ini adalah untuk; (1) mendeskripsikan bentuk-bentuk perkara pidana yang ditangani Kepolisian; (2) menginventarisasi cara-cara penyelesaian perkara pidana yang dilakukan Kepolisian; dan (3) mendeskripsikan pandangan Kepolisian terhadap model penyelesaian perkara pidana secara alternatif. Penelitian ini merupakan penelitian hukum-sosiologis dengan pendekatan kualitatif. Data yang diperlukan meliputi data primer dan data sekunder. Analisis data dilakukan dengan teknik content analysis melalui model legal interpretation dan theoretical interpretation. Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk-bentuk tindak pidana ditangani oleh Polresta Surakarta selama Januari-Mei 2011, ada 33 jenis Tindak Pidana, yaitu 25 tindak pidana, dan 8 tindak pidana inkonvensional. Polresta Surakarta masih selalu menyelesaikan perkara pidana dengan model yuridis formal, yaitu membawa ke proses peradilan. Sebenarnya Kepolisian berkehendak untuk menerapkan ADR dalam penyelesaian perkara pidana, terbukti ada STR Kabareskrim Polri No. ST/110/V/2011, tanggal 18 Mei 2011 tentang Pedoman Penerapan ADR Di Jajaran Reskrim Polri. Hanya sayang, kebijakan tersebut ditunda dengan Surat Telegram Kabareskrim Polri No. ST/209/IX/2011, tanggal 6 September 2011, tentang Penangguhan Penerapan ADR di jajaran Reskrim Polri.*

**Kata Kunci:** peradilan pidana, perkara pidana

## ABSTRACT

*The problem statements of this study include: 1) what are the types of criminal cases handled by the police; 2) how do the police handle the cases; and 3); how do the police's insight of handling them alternatively. In the first year, the study aims to 1) establish the types of criminal cases handled by the police; 2) inventory the ways the police handle them; and (3) describe the police's insight of a model for handling those alternatively. Hopefully, it can be beneficial for academicians and policy makers. For the academi-*

*cians, it can be meaningful to contribute to criminal law development, particularly an alternative model for handling criminal cases. For the policy makers, it can be useful to develop a conceptual thinking to make a policy of handling criminal cases oriented to substantive justice. The study is a research of sociological law with qualitative approach. For this, the data included primary and secondary. The data employed a content analysis with legal and theoretical interpretations. Reserch product: In running its juridical responsibility, from January to May, 2011 the Polresta Surakarta has handled a variety of criminal cases. The types of these cases handled by the Polresta in 2011, particularly for five months, consisted of 33 cases. Out of the 2 felony cases were conventional at 25 criminal cases and unconventional (transnational) at 8 criminal cases. In handling the criminal cases, the Polresta Surakarta uses a fixed procedure as a reference to them, as stipulated in the Act of the Criminal Code, operating rule and guidance and technique of the Indonesian Police Administration. In facing the implication of the ADR to handle criminal cases, the Police have actually taken a better action. In the Telegram of the Criminal Investigation Bureau (STR), the Sub-Division of the STR of the Indonesian Police No ST/110/V/2011, dated on May 18, 2001 on the Implication Guidance of the ADR in the Rank of the STR of the Indonesian Police, the STR of the Indonesia Police will apply the ADR to handle criminal cases. Unfortunately, the policy is delayed with the Telegram of the STR of the Indonesian Police No ST/209/IX/2011, dated September 6, 2001 on Delaying the Implication of the ADR in the Rank of the STR of the Indonesian Police.*

**Key words:** *criminal court, criminal cases*

## **PENDAHULUAN**

Ada Nenek Minah di Banyumas yang disangka mencuri tiga butir kakao. Ada Tabriji di Serang yang mencuri dua ekor bebek. Ada Basar dan Kholil yang mencuri sebutir semangka di Kediri atau Sarjo yang mencuri dua batang sabun mandi dan sebungkus kacang senilai Rp13.000,00 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. Sarjo, yang telah mengganti kerugian toko swalayan, dihukum 12 hari penjara setelah menjalani masa tahanan 14 hari.

Pertanyaannya kemudian adalah, 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 formil) memang dikenal dengan asas legalitas yang berarti bahwa penegak hukum wajib 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, dan sebagainya.

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.

Pada umumnya penyelesaian sengketa di luar pengadilan hanya ada dalam sengketa perdata, namun dalam praktik sering juga kasus pidana diselesaikan di luar pengadilan melalui berbagai diskresi aparat penegak hukum atau melalui mekanisme musyawarah/perdamaian atau lembaga perdamaian yang ada di dalam masyarakat (musyawarah keluarga; musyawarah desa; musyawarah adat dan sebagainya). Praktik penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan selama ini tidak ada landasan hukum formalnya, sehingga sering terjadi suatu kasus yang secara informal telah diselesaikan secara damai (walaupun melalui mekanisme hukum adat), namun tetap saja diproses ke pengadilan sesuai hukum yang berlaku (Nawawi Arief, 2007: 2).

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. Tak semua kasus kecil perlu ke pengadilan, ada penyelesaian lain yang harus dikedepankan. Misalnya diversifikasi, rekonsiliasi, mediasi, atau penyelesaian secara masyarakat adat.

Dalam tataran yuridis, dapat ditemukan ketentuan yang memberikan peluang untuk menggunakan model penyelesaian secara alternatif dalam peradilan pidana. Dalam Pasal 82 KUHP, dimungkinkan adanya hapusnya penuntutan terhadap pelanggran apabila denda damainya sudah dibayar. Di dalam UU terdapat asas, 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 negara untuk mempertimbangan *Alternative Dispute Resolution* (ADR) dalam sistem peradilan pidana (Nawawi Arief, 2003: 61).

Objek penelitian ini adalah kebijakan lembaga Kepolisian dalam penyelesaian perkara pidana. Secara keseluruhan, permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: (1) Bentuk-bentuk perkara pidana apa yang ditangani oleh Kepolisian; (2) Bagaimana Kepolisian menyelesaikan perkara pidana yang ada; dan (3) Bagaimana pandangan Kepolisian terhadap penyelesaian perkara pidana secara alternatif?

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk menyusun model alternatif dalam penyelesaian perkara pidana oleh Kepolisian. Pada tahun pertama ini, tujuan penelitian adalah untuk: (1) mendeskripsikan bentuk-bentuk perkara pidana yang ditangani oleh Kepolisian; (2) menginventarisasi cara-cara penyelesaian perkara pidana yang dilakukan oleh Kepolisian; dan (3) mendeskripsikan pandangan kepolisian terhadap model (cara-cara) penyelesaian perkara pidana secara alternatif.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat, *secara akademik*, dapat memberikan kontribusi yang berguna bagi kasanah ilmu hukum pidana, khususnya model alternatif dalam penyelesaian perkara pidana; *secara praktis*, bagi pengambil kebijakan, dapat memberikan masukan yang berupa konsep pemikiran yang dapat digunakan sebagai bahan pembuatan (perumusan) kebijakan penyelesaian perkara pidana yang berorientasi kepada keadilan yang substantif, yakni keadilan yang dapat diterima oleh para pihak yang bersengketa.

Cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan di Amerika Serikat, dikembangkan dengan istilah *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Pengertian ADR meliputi penyelesaian sengketa yang bersifat konsensual atau kooperatif seperti negosiasi, mediasi, dan konsiliasi. Perkembangan ADR dilatarbelakangi oleh kebutuhan-kebutuhan: (a) untuk mengurangi penumpukan perkara di pengadilan; (b) untuk meningkatkan keterlibatan dan otonomi masyarakat dalam proses penyelesaian sengketa; (c) untuk memperlancar serta memperluas akses ke keadilan (*access to justice*); dan (d) untuk memberi kesempatan bagi terciptanya penyelesaian sengketa yang menghasilkan keputusan yang dapat diterima oleh dan memuaskan semua pihak (*high level of acceptance*) (Santosa; 1999: 1, lihat juga Sudharto P. Hadi (1999: 6-7).

Upaya penanggulangan kejahatan (penyelesaian perkara pidana), secara kriminologis atau hukum pidana modern, di samping menggunakan sarana penal (pidana), juga dapat menggunakan sarana non penal, yaitu penyelesaian tanpa pidana (*Prevention without punishment*) (Muladi, dkk., 1992: 8). Model penyelesaian ini sejalan dengan pandangan atau doktrin dalam hukum pidana, yaitu bahwa hukum berfungsi subsidier dan sanksi pidana sebagai *Ultimum remedium*. Artinya, bahwa hukum pidana atau sanksi pidana hendaknya baru dipergunakan apabila sarana-sarana lain (*alternatif*) sudah tidak mampu menyelesaikannya.

Vrij menyebutkan, bahwa apabila perkara pidana masuk ke dalam proses peradilan harus dipertimbangkan adanya unsur sub-sosial, yaitu efektivitas, dan efisiensi dalam pekerjaan, serta efek positif bagi pelanggar maupun masyarakat, termasuk korban (dalam Sudarto, 1977: 52).

Oleh karena itu, penggunaan ADR sudah merupakan kebutuhan mengingat beberapa pertimbangan, yaitu: (1) *perkembangan berbagai jenis tindak pidana baru di masyarakat yang membutuhkan perhatian dan keahlian lebih dari penegak hukum*; (2) *makin banyak perkara yang menumpuk di lembaga penegak hukum dan belum terselesaikan secara baik*; (3) *keengganan masyarakat, khususnya korban, untuk ikut serta ke dalam proses peradilan pidana, karena tidak menguntungkan, baik biaya, waktu dan pikiran, serta tenaga*; dan (4) *beban negara makin bertambah, karena sanksi pidana yang dijatuhkan lebih banyak adalah pidana penjara* (Zulfa dan Seno Aji, 2011: 188).

Penyelesaian perkara pidana oleh kepolisian pada dasarnya merupakan bagian dari sistem peradilan pidana. Penyelesaian secara alternatif dalam proses peradilan pidana pada dasarnya merupakan bagian dari pelaksanaan sistem peradilan pidana yang pada akhirnya berujung pada upaya pencegahan (prevensi) kejahatan, yakni dalam bentuk tindakan represif (Sudarto, 1981: 118). Di samping langkah penyidikan, penuntutan sampai dengan pelaksanaan pidana dari para aparat penegak hukum, termasuk pula kegiatan-kegiatan pencegahan kejahatan yang berupa tidak melakukan "kegiatan". Artinya, penegak hukum tidak melakukan kegiatan penyidikan, penuntutan dan pidana atas perbuatan orang atau perkara tertentu. Polisi tidak harus meneruskan perkara ke kejaksaan, meski pelaku ada dan bukti-bukti telah cukup. Hal ini berkaitan dengan masalah model kontrol dalam penyelenggaraan sistem peradilan pidana (*administration of criminal justice system*). Ada dua model, yakni model (pandangan) yang dogmatis atau "*kontrol positif*" dan pandangan yang fungsional atau "*kontrol negatif*".

Menurut pandangan yang dogmatis atau "*kontrol positif*", penyelenggaraan sistem peradilan pidana berpusat dan berpuncak pada pengadilan. Pengadilan dipandang sebagai satu-satunya instansi yang mengkonkritkan hukum dalam kejadian yang khusus yang dihadapi dalam keputusannya. Ia

mengontrol dalam arti menlai apa yang dilakukan oleh instansi-instansi yang menangani perkara pidana, yaitu kepolisian dan kejaksaan, dan ia juga (seharusnya) mengontrol pelaksanaan dari keputusannya. Kontrol semacam ini merupakan kontrol dari atas ke bawah. Menurut pandangan yang fungsional atau “*kontrol negatif*”, kedudukan instansi- instansi pendukung sistem peradilan pidana tersebut adalah sejajar. Dalam mewujudkan hukum pidana, instansi-instansi tersebut, yang dalam urutan di belakang, tergantung dari apa yang diberikan oleh instansi di mukanya. Jadi, kegiatan kejaksaan dalam penyelesaian perkara, bergantung atas perkara yang diberikan oleh kepolisian dan seterusnya. Instansi-instansi tersebut masing-masing menetapkan hukum dalam bidang dan wewenangnya. Pandangan penyelenggaraan sistem peradilan pidana demikian itu disebut “model kemudi” (*stuur model*).

Telah dikemukakan di atas bahwa secara doktinal maupun yuridis, penegak hukum tidak diberikan ruang yang jelas dan tegas dalam menggunakan model alternatif dalam penyelesaian perkara pidana yang memungkinkan adanya keseimbangan perlindungan semua pihak. Untuk itu, dalam rangka penerapan model alternatif dalam peradilan pidana diperlukan kecerdasan penegak hukum dalam menterjemahkan tujuan hukum sehingga hukum (UU) akan menjadi bermakna. Abraham Blumberg menegaskan bahwa “*The Rule of law is not self-exsecution. It is translated by man in the institutions* (1970).

Penegakan hukum, menurut Satjipto Rahardjo( 2004: 5, *Kompas*, 2004: 7, lihat juga Wignjosoebroto, 2002: 8), harus bersifat progresif, artinya hukum tidak dapat hanya dilihat dari aspek peraturan (*rule*), tetapi juga dari aspek manusianya (*People, man*). Dengan paradigma manusia, maka penegakan hukum tidak hanya menggunakan logika peraturan, tetapi juga diikuti logika pengalaman (*experience*). Dengan kata lain, logika peraturan harus disempurnakan dengan logika pengalaman sehingga “sesuai prosedur” itu tidak cukup.

Praktik semacam ini dalam kepustakaan sering dikenal dengan “*diskresi*”. Pemberian diskresi kepada penagak hukum (kepolisian) pada hakikatnya dapat dikatakan bertentangan dengan prinsip negara yang berdasar hukum (positivistis) karena diskresi dapat menghilangkan kepastian terhadap hal yang akan terjadi. Akan tetapi, suatu tatanan dalam masyarakat yang sama sekali dilandaskan pada hukum juga merupakan ideal yang tidak akan tercapai. Jadi diskresi pada dasarnya merupakan pelengkap terhadap peraturan hukum yang memang hanya akan mengatur kehidupan masyarakat secara umum (Rahardjo, 2002: 111).

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal dan non-doktrinal dengan pendekatan yuridis-sosiologis. Penelitian dilakukan di Kota Surakarta dengan pertimbangan, *pertama*, masyarakat Surakarta memiliki budaya jawa berkrakter *circular*. *Kedua*, Surakarta merupakan daerah yang dianggap sebagai daerah yang memiliki bentuk-bentuk kejahatan dan cara penyelesaian yang unik. *Ketiga*, secara teknis, demi efektivitas dan efisiensi.

Data dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara secara mendalam dan data sekunder diperoleh melalui studi pustaka secara kritis. Penentuan informan (responden) dipilih secara “*purposive sampling*” dengan teknik “*snowball*.”, yaitu menentukan terlebih dahulu informan kunci atau *key person*, dengan pertimbangan kedudukan,

institusi asal serta jumlah. Informan mencakup tokoh masyarakat, akademisi, korban, pelaku, dan penegak hukum.

Analisis data dilakukan secara normatif kualitatif dan analisis isi (*content analysis*) dengan model *legal interpretation* dan *theoretical interpretation*. Dalam hal ini analisis ditujukan untuk data sekunder.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Bentuk Perkara Pidana yang Ditangani Kepolisian

Polisi dalam kapasitasnya sebagai penyelidik dimaksudkan untuk mencari dan menemukan suatu kasus-kasus kriminal yang terjadi di masyarakat kemudian mempertimbangkan perlukah ditindaklanjuti ke proses penyidikan, sedangkan polisi dalam kapasitasnya sebagai penyidik dimaksudkan untuk mencari dan menemukan barang bukti guna memastikan kasus-kasus kriminal yang terjadi menurut hukum benar adanya.

Polresta Surakarta, dalam rangka menjalankan tugas yuridisnya, selama tahun 2011 (Januari sampai bulan Mei) telah menangani berbagai perkara pidana.

Tabel 1. Tindak (Perkara) Pidana Konvensional yang ditangani Polresta Surakarta  
Januari – Mei 2011

NO	JENIS KEJAHATAN KONVENSIONAL	BULAN									
		Jan		Feb		Mar		Apr		Mei	
		L	S	L	S	L	S	L	S	L	S
1	Sumpah Palsu/Ket. Palsu					1			1		
2	Kebakaran	1		1	1					1	1
3	Pemalsuan Surat (dok)	1	2			2	1	4	3	3	
4	Permainan Judi	3	3	1		1	3	3	1	4	7
5	Larikan Anak Orang (Wan)					1				1	1
6	Penculikan	1									
7	Aniaya Ringan	20	14	9	14	11	11	17	15	8	8
8	Aniaya Berat			2	1	4	7		1	2	2
9	Pengeryokan			6	5	5	6	3	1	6	3
10	Pembunuhan	1	2							1	
11	Pencurian Biasa	29	14	23	15	33	18	28	22	23	9
12	Curat	22	13	17	13	19	9	7	4	20	12
13	Curas	1	1	1	1	1	1	3	2	1	
14	Pemerasan/Ancam	1			1	2	2	1	1		2
15	Penggelapan	12	11	15	10	12	8	15	5	19	7
16	Pengrusakan	6	3	1	1	3	4			3	2
17	Panipuan	27	12	23	17	23	15	21	9	20	9

NO	JENIS KEJAHATAN KONVENSIONAL	BULAN									
		Jan		Feb		Mar		Apr		Mei	
		L	S	L	S	L	S	L	S	L	S
18	Cabul/Zinah	2	2	1	1					2	2
19	Perb Tidak Menyenangkan	1		2	1	2	1	5	6	3	1
20	Penyerobotan Tanah	1		1				4	3		
21	Curanmor	11		23	2					15	3
22	Pencem Nama Baik/Hina					1	1			1	1
23	Penggelapan Dalam Jab			1		5	2	2	1		
24	Penadah			1	1		2				
25	Lain-Lain		5	5	6	9	7	4	8	16	20
	<b>JUMLAH</b>	140	82	133	90	135	98	117	83	149	90

Dari data perkara pidana tersebut tampak bahwa selama lima bulan Polresta Surakarta menangani 33 jenis Tindak Pidana, dari 2 kelompok kejahatan, yaitu kejahatan konvensional sebanyak 25 tindak pidana, dan kejahatan inkonvensional (transnasional) sebanyak 8 tindak pidana.

Dari 25 tindak pidana konvensional, selama lima bulan tersebut, tindak pidana yang paling menonjol ada 5, yaitu: (1) tindak pidana pencurian biasa sebanyak 136 kasus; (2) tindak pidana penipuan sebanyak 114 kasus; (3) tindak pidana pencurian dengan pemberatan sebanyak 85 kasus; (4) tindak pidana penggelapan sebanyak 73 kasus; dan (5) tindak pidana penganiayaan ringan sebanyak 65 kasus. Dari 8 tindak pidana inkonvensional, selama 5 bulan, yang paling menonjol adalah tindak pidana narkoba sebanyak 51 kasus, disusul Tindak Pidana Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) sebanyak 23 kasus, kemudian tindak pidana kekerasan terhadap anak sebanyak 8 kasus.

Jika diperhatikan tingkat kejadian di setiap bulannya, dari 25 tindak pidana konvensional dan 8 tindak pidana inkonvensional, tidak begitu beda jauh. Untuk tindak pidana konvensional, pada bulan Januari terjadi 140 kasus, Februari terjadi 133 kasus, Maret terjadi 135 kasus, April terjadi 117 kasus, dan pada bulan Mei terjadi 149 kasus.

Pada tindak pidana inkonvensional, di antara 8 tindak pidana, pada bulan Januari terjadi 19 kasus, Februari terjadi 21 kasus, Maret terjadi 22, dan Mei terjadi 19 kasus. Yang menarik adalah bahwa pada bulan April, dimana tidak ada kasus tindak pidana inkonvensional yang terjadi.

Tabel 2. Tindak (Perkara) Pidana Inkonvensional (Trans Nasional) yang ditangani  
Polresta Surakarta Januari – Mei 2011

NO	JENIS KEJAHATAN	BULAN									
		Jan		Feb		Mar		Apr		Mei	
		L	S	L	S	L	S	L	S	L	S
1	Narkoba (UU 22/1997 dan UU 5/1997)	10	18	11	13	7	7	11	10	11	13
2	Terorisme (UU 12/1951 Psl, 340, PERPU 01/2003)		1								
3	(Kejahatan Komputer		2								
4	KDRT (UU No. 23/2004)	6	2	6	3	6	4			5	
5	Kej thd Anak (UU. No 23/2002)	3	2	2	1	2	1			1	1
6	Sajam			1	1	2	1				
7	Fidusia			1	2	3	1			2	
8	Lain-lain					2	2				
	<b>JUMLAH</b>	19	25	21	19	22	16	0	0	19	14

Catatan: L = Laporan

S = Diselesaikan

Dari kasus di atas, pada dasarnya ada beberapa jenis kasus yang dapat diselesaikan secara alternatif, seperti kasus-kasus penipuan, penggelapan, pencurian (khususnya yang kerugian kecil), dan penganiayaan ringan. Penyelesaian secara alternatif pada kasus-kasus ini dikarenakan banyak mengandung aspek privatnya.

## 2. Cara Penyelesaian Perkara Pidana oleh Polresta Surakarta

Sebagai bagian dari jaringan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) yang paling depan, Polresta Surakarta, dalam setiap ada tindak (perkara) pidana, baik berdasarkan laporan masyarakat maupun hasil tertangkap tangan, diselesaikan (diproses) oleh bagian Reskrim Polresta. Langkah-langkah yang dilakukan oleh Reskrim Polresta Surakarta adalah seperti berikut.

*Pertama*, Reskrim Polresta Surakarta melakukan tindak administrasi, yaitu melakukan pencatan (recording) ke dalam buku administrasi perkara pidana. *Kedua*, Reskrim Polresta Surakarta melakukan penyidikan, yaitu pengumpulan alat bukti guna menentukan apakah laporan adanya tindak pidana dapat dilanjutkan ke tingkat penyidikan. *Ketiga*, apabila langkah penyidikan bisa dilakukan, maka Reskrim Polresta Surakarta akan menyampaikan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) kepada Kejaksaan (Cq. Jaksa Penuntut Umum) Negeri Surakarta. *Keempat*, setelah bukti-bukti dianggap cukup, Reskrim Polresta Surakarta menyampaikan berkas perkara pidana kepada Jaksa Penuntut Umum (JPU) untuk kemudian dinilai/diperiksa oleh JPU apakah sudah lengkap (P-21) atau belum. *Kelima*, apabila sudah dinyatakan P-21 oleh JPU, maka Reskrim Polresta Surakarta akan menyerahkan berkas pemeriksaan, alat bukti dan barang bukti, serta tersangkanya.

Berdasarkan deskripsi di atas dapatlah diketahui bahwa dalam menangani suatu perkara Polresta Surakarta masih menggunakan prosedur tetap (protap) sebagai landasan untuk penyelesaian perkara pidana. Protap ini sebagaimana ditentukan dalam Kitab Hukum Acara Pidana (KUHAP), dan peraturan pelaksanaannya, serta peraturan petunjuk pelaksanaan dan teknis dari Pimpinan POLRI. Jadi, untuk perkara (tindak) pidana biasa (bukan tindak pidana aduan), Polresta Surakarta masih selalu menyelesaikannya sampai tuntas sesuai dengan hukum acara pidana yang berlaku. Hal ini terutama disebabkan Polresta Surakarta merujuk pada landasan yuridis yang ada.

Dalam penyelesaian perkara pidana, Polresta Surakarta tidak berarti tidak mendengar dan mengerti pendapat ahli tentang penggunaan model (cara) *alternatif dispute resolution* (ADR) seperti musyawarah diantara pihak korban dengan pelaku, mediasi, diversifikasi, rekonsiliasi, atau penyelesaian secara masyarakat adat. Polresta Surakarta sudah sangat paham akan hal tersebut, namun Polresta Surakarta belum menemukan landasan yuridis yang kuat untuk menyelesaikan perkara pidana dengan cara alternatif (ADR) tersebut.

Kebijakan Polresta Surakarta, untuk menyelesaikan perkara pidana melalui proses peradilan, pada dasarnya merupakan perwujudan tugas polisi sebagaimana dijanjikan oleh hukum (UU). Dalam hal ini Raharjo (1983: 96) mengatakan, bahwa pekerjaan polisi (penyelidikan dan penyidikan, *pen.*) adalah pekerjaan penegakan hukum. Polisi adalah hukum yang hidup. Melalui polisi, janji-janji dan tujuan hukum untuk melindungi dan mengamankan masyarakat akan menjadi kenyataan. Beliau lebih ekstrim mengatakan bahwa hukum tanpa campur tangan polisi akan banyak menjadi tulisan yang mati belaka. Bertolak dari pemahaman peristilahan tersebut menimbulkan adanya kecenderungan yang kuat di dalam masyarakat untuk mengartikan penegakan hukum semata-mata sebagai pelaksanaan undang-undang dan pelaksanaan dari keputusan hakim. Ironisnya pemahaman tersebut telah pula merambah pada para penegak hukum sendiri yang *nota bene* memahami hukum sehingga penegakan hukum dinilai sebagai suatu proses logis yang mengikuti kehadiran suatu peraturan hukum. Cara berpikir yang oleh Marc Galanter diistilahkan sebagai cara berpikir *positivistic-legalistik*, (sebuah model pemikiran yang berangkat dari peraturan hukumnya (Raharjo, 2002: 174).

### **3. Pandangan Kepolisian terhadap Penyelesaian Perkara Pidana secara Alternatif**

Di atas dikemukakan bahwa Polresta Surakarta sudah memahami penggunaan model (cara) *alternatif dispute resolution* (ADR), seperti musyawarah di antara pihak korban dengan pelaku, mediasi, diversifikasi, rekonsiliasi, atau penyelesaian secara masyarakat adat. Namun, dalam praktiknya, hal tersebut belum dapat diterapkan karena landasan hukumnya dinilai belum kuat. Untuk perkara pidana lalu lintas, seperti kealpaan menyebabkan masti/atau luka-luka orang lain, dan kerusakan barang, Polresta Surakarta memang sudah menggunakan ADR sebagai sarana penyelesaiannya.

Untuk perkara pidana umum, terutama tindak pidana biasa, sebenarnya Kepolisian Republik Indonesia (Polri) pernah hendak menggunakan ADR dalam penyelesaian perkara pidana.

Melalui Surat Telegram Reskrim (STR) Kabareskrim Polri No. ST/110/V/2011, tanggal 18 Mei 2011 tentang Pedoman Penerapan ADR Di Jajaran Reskrim Polri, Reskrim Polri berkehendak untuk menerapkan ADR dalam penyelesaian perkara pidana. Landasan yuridis penggunaan ADR adalah Undang-Undang No. 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dan Undang-Undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Akan tetapi, kebijakan Polri tersebut tidak jadi dilanjutkan. Pada tanggal 6 September 2011 Kabareskrim Polri mengirim Surat Telegram No. ST/209/IX/2011 tentang Penangguhan Penerapan ADR di jajaran Reskrim

Polri. Surat Telegram ini kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Telegram Direktur Reskrimum Polda Jateng No. ST/2157/IX/2011, tanggal 23 September 2011 yang berbunyi: “*mengingat substansi dan materi yang termuat dalam ADR merupakan bentuk pemberian kewenangan bagi anggota Polri dalam penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan yang harus diatur dengan UU, maka penerapan ADR di jajaran Reskrim Polri ditangguhkan sampai dikeluarkannya payung hukum dalam bentuk peraturan perundangan yang dirancang oleh Mabs Polri*”.

Apabila memperhatikan Surat Telegram Bareskrim Polri tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa sebenarnya Kepolisian telah berupaya untuk menetapkan kebijakan penggunaan ADR dalam penyelesaian perkara pidana. Belum adanya landasan yuridis formal yang kuat menyebabkan penerapan ADR di jajaran Reskrim Polri ditangguhkan. Dengan adanya penangguhan tersebut, dapatlah diketahui bahwa Polri pada dasarnya mempunyai keinginan untuk menggunakan ADR dalam penyelesaian perkara pidana. Setelah peraturan perundangan yang sekarang masih digodok oleh Mabes Polri selesai dan disahkan oleh lembaga pembuat UU, Polri tentunya akan menetapkan aturan pelaksana (operasiona) penggunaan ADR dalam penyelesaian perkara pidana.

Adanya penangguhan untuk menerapkan ADR dalam penyelesaian perkara pidana meskipun dapat dipahami, akan tetapi seharusnya Polri tidak perlu merasa takut hanya karena payung hukum (UU) belum kuat. Polisi, sebagai aparat penegak hukum yang paling depan, merupakan institusi dan pelaksana UU yang pertama mewujudkan maksud dan tujuan hukum (UU).

Seperti dikemukakan Raharjo di atas bahwa polisi adalah hukum yang hidup. Melalui polisi, janji-janji dan tujuan hukum untuk melindungi dan mengamankan masyarakat akan menjadi kenyataan. Bahkan, beliau lebih ekstrim mengatakan bahwa hukum tanpa campur tangan polisi akan banyak menjadi tulisan yang mati belaka.

Untuk mewujudkan janji-janji hukum, polisi tidak harus mendasarkan pada norma yang jelas dan rigid. Justru norma yang masih bersifat umum itulah yang wajib diterjemahkan oleh polisi melalui upaya penegakan hukum. Norma hukum yang bersifat umum akan menjadi bermakna bagi masyarakat apabila diterjemahkan oleh polisi. Tanpa adanya keberanian dari polisi melalui penegakan hukum, norma hukum tersebut akan menjadi norma hukum mati.

Polisi hendaknya berani meninggalkan cara-cara konvensional yang legalistik formal tersebut. Sejauh ini masyarakat justru berharap polisi melakukan perubahan sikap dalam penegakan hukum. Penerapan ADR, yang menurut polisi dasar hukumnya masih abu-abu, akan sangat bermanfaat apabila polisi mampu menjadikan norma hukum yang abu-abu menjadi lebih terang dalam penegakan hukum.

Polisi, menurut Sudarto (1977: 52), ketika menerima laporan adanya tindak pidana, tidak mungkin dan kadang-kadang tidak perlu untuk diteruskan kepada kejaksaan (diproses melalui peradilan pidana, *pen.*). Hal ini mengingat efisiensi dalam pekerjaan, dan mungkin juga akan lebih efektif daripada diteruskan ke kejaksaan, dan dilanjutkan di Pengadilan untuk diperiksa oleh hakim. Untuk perkara tertentu dan dalam keadaan tertentu, penyelesaian yang segera dari polisi atau kejaksaan akan lebih dirasakan oleh si pembuat dan korban daripada diselsaikan melalui proses peradilan yang bisa berkepanjangan.

Menurut Soekanto (1979: 3), penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan undang-undang, melainkan penegakan hukum adalah kegiatan menyasraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian.

## SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut.

Polresta Surakarta, dalam rangka menjalankan tugas yuridisnya, selama tahun 2011 (sampai bulan Mei) telah menangani berbagai perkara pidana. Dalam kurun waktu tersebut terdapat 33 jenis Tindak Pidana (kejahatan) yang ditangani, dari 2 kelompok kejahatan, yaitu kejahatan konvensional sebanyak 25 tindak pidana, dan kejahatan inkonvensional (transnasional) sebanyak 8 tindak pidana.

Dalam penanganan perkara pidana, Polresta Surakarta masih menggunakan prosedur tetap (Protap) sebagai landasan untuk penyelesaian perkara pidana, yang merujuk pada KUHAP, dan peraturan pelaksanaannya, serta peraturan petunjuk pelaksanaan dan teknis dari Pimpinan POLRI. Dengan demikian untuk perkara (tindak) pidana biasa (bukan tindak pidana aduan), Polresta Surakarta masih selalu menyelesaikannya sampai tuntas sesuai dengan hukum acara pidana yang berlaku.

Meskipun Polresta Surakarta sudah memahami penggunaan model (cara) *alternatif dispute resolution* (ADR), namun hingga saat ini belum menemukan landasas yuridis yang kuat untuk menyelesaikan perkara pidana dengan cara alternatif (ADR) tersebut.

Pihak kepolisian secara umum telah mengeluarkan kebijakan untuk menerapkan ADR dalam penyelesaian perkara pidana, hanya saja dengan pertimbangan belum kuatnya dasar hukum yang dapat dijadikan dasar untuk menerapkan ADR, maka kebijakan tersebut ditunda

## DAFTAR PUSTAKA

- Blumberg, Abraham S. 1970. *Criminal Justice*. Chicago: Quandrangel Books.
- Zulfa, Eva Achjani dan Seno Adji, Indriyanto. 2011. *Pergeseran Paradigma Pemidanaan*. Bandung: Penerbit Lubuk Agung,
- Muladi,dkk.1992. "Proyektsi Hukum Pidana Materii Indonesia di Masa Datang". *Pidato Pengukuhan Guru Besar lmu Hukum, Faklutas Hukum UNDIP, Semarang, 24 Februari 1990*.
- Nawawi Arief, Barda.2007. "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.
- P. Hadi, Sudharto. 1999. "Konflik Linkungan dan ADR". *Makalah Pelatihan "Pilihan Penyelesaian Sengketa (ADR)"*, UNDIP, Semarang.
- Rahardjo, Satjipto. 1983. *Masalah Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis)*. Bandung: Sinar Baru.
- . 2002. *Sosiologi Hukum (Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah)*.Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- . *Sesuai Prosedur Itu Tidak Cukup, Kompas*, 7 Oktober 2004.

- Santosa, Mas Achmad. 1999. "Perkembangan Pelembagaan ADR di Indonesia". *Makalah Pelatihan "Pilihan Penyelesaian Sengketa (ADR) di bidang Lingkungan"*, UNDIP, Semarang.
- Soekanto, Soerjono. 1979. "Penegakan Hukum Dan Kesadaran Hukum". *Makalah Pada Seminar Hukum Nasional Ke IV*, Jakarta.
- . 1979. "Masalah Penegakan Hukum Dan Kesadaran Hukum". *Hukum Dan pembangunan*, No. 5, Universitas Indonesia, tahun ke IX, September.
- Sudarto. 1977. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- . 1981. *Kapita selekta ukum Pidana*. Bandung: Alumni.