

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerusuhan Massa

Massa diartikan sebagai orang yang berjumlah banyak, anggotanya heterogen, berkumpul di suatu tempat dan tidak individualistis. Massa memiliki kesadaran diri yang rendah.¹ Kerusuhan adalah tindakan suatu kelompok orang minimal sebanyak 10 (sepuluh) orang yang dalam melaksanakan suatu tujuan bersama menimbulkan suasana gangguan ketertiban umum dengan kegaduhan dan menggunakan kekerasan serta pengrusakan harta benda orang lain.² Jadi yang dimaksud dengan Kerusuhan massa adalah sekelompok orang yang berkumpul untuk melakukan tindakan yang berdampak mengganggu ketertiban.³

Kerusuhan massa merupakan suatu situasi kacau, rusuh dan kekacauan, yang dilakukan oleh seseorang maupun kelompok massa berupa pembakaran serta pengrusakkan sarana-sarana umum, sosial, ekonomi, milik pribadi, fasilitas keagamaan. Kerusuhan massa ini juga dapat digolongkan sebagai konflik sosial, yaitu konflik yang ada di dalam masyarakat. Konflik berasal dari bahasa latin, *Conligere* yang artinya saling memukul. Dalam pengertian sosiologis, konflik dapat dipahami sebagai proses sosial dimana dua orang atau dua kelompok orang

¹ <http://mualimrezki.blogspot.com/2010/12/kerusuhan-massa.html> diakses pada Hari Rabu, Tanggal 24 Oktober 2012. Pukul 20.20WIB.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

berusaha menyingkirkan pihak lain dengan cara menghancurkan atau membuatnya tidak berdaya.⁴ Konflik adalah suatu proses interaksi yang terjadi akibat adanya ketidaksesuaian antara dua pendapat (sudut pandang) yang berpengaruh atas pihak-pihak yang terlibat baik pengaruh positif maupun pengaruh negatif.⁵

Menurut UU No.7 Tahun 2012 Pasal 1, Pengertian Konflik Sosial yaitu: *“Perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional”*.

Untuk penanganan kerusuhan massa yang terjadi dimasyarakat menggunakan mediasi penal saat ini payung hukumnya sudah jelas dengan berlakunya Undang-undang Penanganan Konflik Sosial yang telah diundangkan pada Tahun 2012. Kajian terhadap diundangkannya peraturan tersebut menggunakan mekanisme mediasi melalui pendekatan musyawarah untuk mufakat tidak terlepas dari karakteristik masyarakat Indonesia yang sangat menghormati dan menganut musyawarah mufakat yang terdapat dalam masyarakat adat.

Sebelum terjadi kerusuhan, biasanya terjadi kesalahpahaman atau beda pendapat antar dua orang atau lebih. Kemudian akibat dari adanya rasa dilecehkan maka masing-masing mencari dukungan kepada kelompok atau orang-orang di sekitar

⁴ <http://blog.komputerbutut.com/campuran/menyelesaikan-permasalahan-konflik-sosial.php> Pdf. diakses pada tanggal 1 Desember 2012. Pukul 08.00 WIB.

⁵ <http://blog.komputerbutut.com/campuran/menyelesaikan-permasalahan-konflik-sosial.php> diakses pada tanggal 1 Desember 2012. Pukul 08.14 WIB.

mereka. Dengan emosi yang tak terkendali sehingga terjadilah perkelahian di antara dua kelompok tersebut, lalu menimbulkan penrusakan-penrusakan pada bangunan atau fasilitas-fasilitas yang berada di sekitar tempat tersebut. Hal tersebut terjadi didasari oleh :⁶

1. Kemarahan atau luapan emosi yang tak tertahankan
2. Adanya rasa tersinggung atau di lecehkan
3. Tidak di temukannya kesepakatan
4. Perlakuan yang tidak adil

Berdasarkan UU No.7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial Pasal 5, dirumuskan bahwa Konflik dapat bersumber dari :

- a. Permasalahan yang berkaitan dengan politik, ekonomi, dan social budaya;
- b. Perseteruan antar umat beragama dan / atau interumat beragama, antar suku, dan antaretnis;
- c. Sengketa batas wilayah desa, kabupaten / kota, dan/atau provinsi;
- d. Sengketa sumber daya alam antarmasyarakat dan/atau antarmasyarakat dengan pelaku usaha; atau
- e. Distribusi sumber daya alam yang tidak seimbang dalam masyarakat.

Kerusuhan massa/ konflik sosial secara langsung akan menimbulkan dampak yang negatif. Bentrokan, kekejaman, maupun kerusuhan yang terjadi antara individu dengan individu, suku dengan suku, bangsa dengan bangsa, serta agama dengan agama kesemuanya itu akan menimbulkan korban jiwa, materil, spiritual, serta berkobarnya rasa kebencian dan dendam yang akan berdampak pada terhentinya kerjasama diantara keduabelah pihak yang berkonflik, terjadi rasa permusuhan, terjadi hambatan, dan terhentinya kemajuan masyarakat. Kesemuanya itu akan memunculkan kondisi dan situasi disintegrasi sosial yang menghambat pembangunan.⁷

⁶ <http://mualimrezki.blogspot.com/2010/12/kerusuhan-massa.html> diakses pada tanggal 24 Oktober 2012. Pukul. 20.30 WIB.

⁷ Bambang sugeng. *Penanganan Konflik Sosial*, Pusat Kajian Bencana dan Pengungsi. Bandung

Contoh dari kerusuhan massa ini dapat berupa konflik yang terjadi antar individu dengan individu lainnya, individu dengan kelompok, individu dengan penguasa, kelompok dengan kelompok masyarakat lainnya serta kelompok masyarakat dengan penguasa yang dalam hal ini adalah pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintahan yang ada di daerah.

Penyelesaian dari kerusuhan yang terjadi selama ini dapat dilakukan dengan dua cara yaitu dengan penyelesaian menggunakan adat dan dengan menggunakan proses hukum. Untuk proses hukum ini berdasarkan Undang-undang dan Norma hukum yang selanjutnya di dalam norma hukum penyelesaiannya dapat menggunakan mekanisme mediasi penal.

B. Karakteristik Mediasi Penal

Mediasi penal (*Penal mediation*) sering juga disebut dengan berbagai istilah, antara lain : *Mediation in criminal cases* atau *mediation in penal matters* yang dalam istilah Belanda disebut *strafbemiddeling*, dalam istilah Jerman disebut *Der Aubergerichtliche Tatausgleich* (disingkat ATA) dan dalam bahasa Perancis disebut *de mediation penale*. Karena mediasi penal terutama mempertemukan antara pelaku tindak pidana dengan korban, maka mediasi penal sering juga dikenal dengan istilah *Victim Offender Mediation (VOM)* atau *Offender Victim Arrangement (OVA)*.⁸

Mediasi penal merupakan salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa diluar pengadilan (yang biasa dikenal dengan istilah *Alternative Dispute*

⁸ *Op.cit.* Arif. Hlm. 1-2

Resolution dan ada pula yang menyebutnya *Apropriate Dispute Resolution*⁹. ADR pada umumnya digunakan dilingkungan kasus-kasus perdata¹⁰, tidak untuk kasus-kasus pidana. Berdasarkan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia saat ini (Hukum positif) pada prinsipnya kasus-kasus pidana tidak dapat diselesaikan diluar pengadilan, walaupun dalam hal-hal tertentu dimungkinkan adanya penyelesaian kasus pidana diluar pengadilan. Setelah adanya deskresi dari aparat penegak hukum selaku bagian dari unsur-unsur pemerintah, atau melalui mekanisme musyawarah/perdamaian atau lembaga pemanfaatan yang ada di dalam masyarakat (musyawarah keluarga; musyawarah desa; musyawarah adat dsb).¹¹ Praktek penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan selama ini tidak ada landasan hukum formalnya.

Perkembangan wacana teoritik maupun perkembangan pembaharuan hukum pidana di berbagai Negara, ada kecenderungan kuat untuk menggunakan mediasi pidana/penal sebagai salah satu alternatif penyelesaian masalah dibidang hukum pidana.¹²

Restorative Justice Model yang merupakan penerjemahan konsep mediasi pidana mempunyai beberapa karakteristik yaitu:¹³

1. Kejahatan dirumuskan sebagai pelanggaran seorang terhadap orang lain dan diakui sebagai konflik;
2. Titik perhatian pada pemecahan masalah bertanggungjawab dan kewajiban pada masa depan;
3. Sifat normatif dibangun atas dasar dialog dan negosiasi;

⁹ *Ibid.* Hlm.2

¹⁰ UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

¹¹ *Op.cit.* Arif. Hlm. 3

¹² *Op.Cit.* Arif. Hlm. 4

¹³ Muladi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995), hlm. 127-129.

4. Restitusi sebagai sarana perbaikan para pihak, rekonsiliasi dan restorasi sebagai tujuan utama;
5. Keadilan dirumuskan sebagai hubungan-hubungan hak, dinilai atas dasar hasil;
6. Sarana perhatian pada perbaikan kerugian sosial;
7. Masyarakat sebagai fasilitator di dalam proses normative;
8. Peran pelaku dan korban tindak pidana diakui, baik dalam masalah maupun penyelesaian hak-hak dan kebutuhan korban. Pelaku tindak pidana didorong untuk bertanggungjawab;
9. Pertanggungjawaban si pelaku dirumuskan sebagai dampak pemahaman terhadap perbuatan dan untuk membantu memutuskan yang terbaik.
10. Tindak pidana dipahami sebagai konteks menyeluruh, moral, sosial dan ekonomis ; dan
11. Stigma dapat dihapus melalui tindak restorati.

Langkah mediasi pidana/ mediasi penal seperti dalam konsep *restoratif justice* model diatas memerlukan beberapa persyaratan, antara lain :¹⁴

1. Adanya persetujuan dari kedua belah pihak baik dari korban maupun pelanggar (pelaku tindak pidana) mengenai upaya mediasi yang dilakukan.
2. Adanya kesediaan dari pelaku untuk :
 - a. Menghentikan segala perbuatan yang mengakibatkan kerugian pada korban;
 - b. Bersedia melakukan program *therapeutic counseling* dalam sebuah lembaga yang telah ditunjuk;
 - c. Memulihkan semua kerusakan atau kekerasan yang dilakukan oleh pelaku (termasuk pemberian kompensasi)
 - d. Jika mediasi dalam tahap pertama telah dilakukan maka kasus tidak boleh dilanjutkan dalam peradilan pidana
 - e. Jika terjadi pelanggaran terhadap kesepakatan dalam mediasi dalam periode tiga tahun maka kasus dapat dilimpahkan kembali ke proses penegakan hukum seperti sebelum terjadi proses mediasi;
 - f. Tidak ada upaya mediasi lainnya diizinkan untuk tindak pidana yang sama.

Sedangkan mediasi pidana yang dikembangkan itu bertolak dari ide-ide dan prinsip kerja (*working principles*) sebagai berikut :¹⁵

¹⁴ Vasso Artinopaulo, Victim Offender in Family Violence Cases: The Greek Experience, dalam Ahmad Irzal Fardiansyah, Mediasi Pidana (penal): Sebuah Bentuk Perkembangan Hukum Pidana Sekaligus Pengakuan Terhadap Nilai Hidup di Masyarakat, Jurnal hukum Progresif, Vol.3 Oktober 2007, hlm.73-74

¹⁵ Stefanie Trankle, *The Tension Between Judicial Control and Autonomy in Victim-Offender Mediation a Microsociological Study of a Paradoxical Procedure Based on Examples of the Mediation Process in Germany and France*,

- a. Penanganan konflik (*conflict handling/confliktbearbeitung*) :
Tugas mediator adalah membuat para pihak melupakan kerangka hukum dan mendorong mereka terlibat dalam proses komunikasi. Hal ini didasarkan pada asumsi, bahwa kejahatan telah menimbulkan konflik interpersonal. Konflik itulah yang dituju oleh proses mediasi.
- b. Berorientasi pada proses (*process orientation / prozessorientierung*) :
Mediasi penal lebih berorientasi pada kualitas proses daripada hasil, yaitu : menyadarkan pelaku tindak pidana akan kesalahannya, kebutuhan – kebutuhan konflik terpecahkan, ketenangan korban dari rasa takut dan sebagainya.
- c. Proses informal (*informal proceeding/informalitat*) :
Mediasi penal merupakan suatu proses yang informal, tidak bersifat birokratis, menghindari prosedur hukum yang ketat.
- d. Partisipasi aktif dan otonom para pihak (*active and autonomous participation – parteiautonomie/subjective –rung*)
Para pihak (pelaku dan korban) tidak dilihat sebagai objek dari prosedur hukum pidana, tetapi lebih sebagai subjek yang mempunyai tanggungjawab pribadi dan kemampuan untuk berbuat. Mereka diharapkan berbuat atas kehendaknya sendiri.

Dalam *Explanatory memorandum* dari Rekomendasi Dewan Eropa No. R (99) 19 tentang *Mediation in Penal Matters*, dikemukakan beberapa model ,mediasi penal sebagai berikut ¹⁶:

a. Model *Informal mediation*

Model ini dilaksanakan oleh personil peradilan pidana dalam tugas normalnya, yaitu dapat dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) dengan mengundang para pihak untuk melakukan penyelesaian informal dengan tujuan, tidak melanjutkan penuntutan apabila tercapai kesepakatan; dapat dilakukan oleh pekerja sosial atau pejabat pengawas, oleh pejabat polisi, atau oleh Hakim

http://www.iuscrim.mpg.de/forsch/krim/traenkle_e.html.

¹⁶ Sfm.jura.uni-sb.de/aechives/images/mediation-en%5B1%5D.doc.

b. Model *Traditional Village or tribal moots*

Menurut model ini, seluruh masyarakat bertemu untuk memecahkan konflik kejahatan diantara warganya. Model ini lebih memilih keuntungan bagi masyarakat luas, serta hukum ini mendahului hukum barat dan telah member inspirasi bagi banyak program-program mediasi modern. Model ini mencoba memperkenalkan berbagai keuntungan dari pertemuan suku dalam bentuk yang disesuaikan dengan stuktur masyarakat modern dan hak-hak individu yang diakui oleh hukum.

c. Model *Victimoffender Mediation*

Model ini melibatkan berbagai pihak yang bertemu dengan dihadiri oleh mediator yang ditunjuk. Banyak variasi yang dimiliki oleh model ini yang mana mediatornya dapat berasal dari pejabat formal, mediator independen, atau kombinasi. Mediasi ini juga dapat dilakukan pada setiap tahapan proses, baik pada tahap kebijaksanaan polisi, tahap penuntutan, tahap pemidanaan atau setelah pemidanaan.

d. Model *Reparation Negotiation Programmes*

Model ini hanya semata-mata untuk menaksir/menilai kompensasi atau perbaikan yang harus dibayar oleh pelaku tindak pidana kepada korban. Program ini tidak berkaitan dengan *rekonsiliasi* antara para pihak, tetapi hanya berkaitan dengan perencanaan perbaikan materiel.

e. Model *Community panels or courts*

Model ini merupakan program untuk membelokkan kasus pidana dari penuntutan atau peradilan pada prosedur masyarakat yang lebih fleksibel dan informal dan sering melibatkan unsur mediasi atau negosiasi.

f. Model *Family and community group conferences*

Model ini hanya dikembangkan di New Zealand dan Australia, yang melibatkan partisipasi masyarakat dalam Sistem Peradilan Pidana (SPP).¹⁷ Tidak hanya melibatkan korban dan pelaku saja, tetapi juga melibatkan keluarga pelaku, dan warga masyarakat lainnya, pejabat tertentu dan para pendukung korban. Pelaku dan keluarganya dapat menghasilkan kesepakatan yang komprehensif dan memuaskan korban serta dapat membantu menjaga si pelaku keluar dari kesusahan / persoalan berikutnya.

C. Prosedur Pelaksanaan Kebijakan Kriminal dalam Mediasi Penal

Selama ini kriminal dipahami sebagai ranah sistem peradilan pidana (SPP) yang merupakan representasi dari Negara. Selain itu, kebijakan kriminal juga lebih dipahami sebagai upaya penegakan hukum saja. Dengan semakin meningkat, rumit dan variatifnya masalah kejahatan, SPP tidak lagi dapat dijadikan satu – satunya stakeholder dalam kebijakan kriminal. Khususnya dalam upaya pencegahan kejahatan, lembaga – lembaga Negara yang difungsikan untuk melakukan pencegahan kejahatan harus melakukan kolaborasi yang terlembagakan dengan masyarakat sipil.

Menurut Laely Wulandari (dalam Barda Nawawi), apabila dalam kebijakan penanggulangan kejahatan digunakan upaya atau sarana hukum pidana (penal), maka kebijakan hukum pidana harus diarahkan pada tujuan kebijakan sosial (*social policy*) yang terdiri dari kebijakan untuk melindungi masyarakat (*social*

¹⁷ *Ibid.* Arif. Hlm.12

defence policy).¹⁸ Jadi dapat disimpulkan bahwa semua kebijakan kriminal harus selalu mengutamakan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Pasal 82 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang merupakan salah satu alasan penghapusan penuntutan, dengan pembayaran denda damai sehingga dapat menyelesaikan permasalahan pidana diluar pengadilan belum menggambarkan secara tegas adanya kemungkinan penyelesaian menggunakan mediasi. Namun dalam konsep Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP)¹⁹ di gabung dalam satu pasal dan diperluas maka dimungkinkannya penyelesaian perkara pidana diluar pengadilan.

Dijelaskan bahwa kebijakan hukum pidana operasionalisasinya melalui beberapa tahap yaitu tahap formulasi (kebijakan legislatif), tahap aplikasi (kebijakan yudikatif) dan tahap eksekusi (kebijakan eksekutif atau administratif). Dari ketiga tahap tersebut yang terpenting adalah tahap formulasi, tahap ini sangat strategis untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan kejahatan. Dalam tahap ini legislatif dapat melakukan kebijakan – kebijakan yang dapat dilaksanakan dengan baik pada tahap aplikasi dan eksekusi.²⁰

Dari uraian diatas, bahwa mediasi mengandung unsur – unsur sebagai berikut:

1. Mediasi adalah sebuah proses penyelesaian sengketa berdasarkan perundingan.
2. Mediator terlibat dan diterima oleh para pihak yang bersengketa untuk mencari penyelesaian.
3. Mediator bertugas untuk membantu para pihak yang bersengketa untuk mencari penyelesaian.

¹⁸ Barda Nawawi Arif, "Kebijakan Legislative Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara". Undip. Semarang. Hal. 96.

¹⁹ Lihat Pasal 142 RKUHP 2004)

²⁰ Laely Wulandari. *Kebijakan Penanganan Kekerasan Dalam Rumah Tangga Melalui Mediasi Penal*. Jurnal Law Reform Pembaharuan Hukum. Undip, 2008. Semarang. Hlm. 105

4. Mediator tidak mempunyai wewenang membantu keputusan selama perundingan berlangsung.
5. Tujuan mediasi untuk mencapai atau menghasilkan kesepakatan yang dapat diterima pihak – pihak yang bersengketa guna mengakhiri sengketa.