



URUSAN YANG BELUM SELESAI: AKUNTABILITAS POLISI DI INDONESIA

RINGKASAN EKSEKUTIF

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Amnesty International Publications

Pertama diterbitkan tahun 2009 oleh
Amnesty International Publications
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
United Kingdom
www.amnesty.org

©Hak cipta Amnesty International Publications 2008

Indeks: ASA 21/014/2009

Bahasa asli: Inggris

Dicetak oleh Amnesty International, Sekretariat Internasional, Britania Raya

Hak cipta dilindungi undang-undang. Tidak ada bagian dari terbitan ini yang boleh direproduksi, disimpan dalam sistem yang bisa ditarik kembali, ditransmisikan, dalam bentuk apa pun atau cara apa pun, apakah itu elektronik, mekanis, fotokopi, perekaman atau lainnya tanpa izin terlebih dahulu dari penerbit

Foto sampul: Amnesty International

Amnesty International adalah gerakan global 2.2 juta orang di lebih dari 150 negara dan wilayah, yang mengkampanyekan Hak Asasi Manusia (HAM). Visi kami agar semua orang dapat menikmati semua hak yang diabadikan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan instrumen HAM internasional lainnya. Kami melakukan penelitian, kampanye, advokasi dan memobilisasi guna mengakhiri pelanggaran HAM. Amnesty International bersifat independen dari pemerintah, ideologi politik, kepentingan ekonomi atau agama apa pun. Pekerjaan kami sebagian besar didanai oleh sumbangan dari para anggota dan donasi.

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



DAFTAR ISI

RINGKASAN EKSEKUTIF	5
PELANGGARAN OLEH POLISI	5
MEMBUAT POLISI BERAKUNTABILITAS.....	7
REKOMENDASI.....	9

RINGKASAN EKSEKUTIF

Kepolisian Nasional Republik Indonesia telah membuat kemajuan penting dengan menjadi badan yang efektif dan independen sejak memisahkan diri dari Angkatan Bersenjata satu dasawarsa lalu di bawah kepemimpinan Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Pemerintahan-pemerintahan berikutnya telah memberlakukan sejumlah reformasi legislasi dan struktural penting guna memperkuat efektivitas polisi dalam mencegah dan mendeteksi kejahatan; menjaga ketertiban umum; dan mempromosikan norma hukum. Terlebih dari itu sejumlah bagian dalam angkatan kepolisian telah mendapatkan pelatihan hukum serta standar HAM internasional. Prakarsa perpolisian masyarakat juga makin mencapai kemajuan dalam mengembangkan profesionalisme polisi dan akuntabilitas kepada publik.

Meskipun adanya perkembangan-perkembangan positif ini, polisi Indonesia masih dipandang dewasa ini sebagai institusi yang korup dan tak bisa dipercaya. Meskipun petugas kepolisian bertugas adalah yang bertanggung jawab mempromosikan norma hukum, dalam kenyataannya mereka sering kali berperilaku seolah-olah mereka berada di atas hukum. Situasi ini ditopang dengan tidak adanya mekanisme akuntabilitas yang efektif baik secara internal maupun eksternal.

PELANGGARAN OLEH POLISI

Amnesty International telah mengamati adanya pola pelanggaran polisi terhadap kelompok tertentu dalam masyarakat. Para tersangka kriminal yang hidup dalam komunitas yang miskin dan tersisihkan, terutama kaum perempuan dan penjahat kambuhan, menderita pelanggaran HAM secara tak proporsional termasuk penggunaan kekuatan berlebihan yang menyebabkan dalam sejumlah kasus adanya penembakan yang mematikan; penyiksaan dan perlakuan kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat lainnya (perlakuan buruk lain) pada saat penangkapan, interogasi dan penahanan; serta akses tak memadai terhadap perawatan medis pada saat berada dalam tahanan polisi.

Sejumlah keterangan ini didapatkan selama dua kunjungan ke Indonesia pada tahunan 2008-2009. Pada saat kunjungan itu 90 orang dan kelompok diwawancarai termasuk dengan pejabat pemerintah; pejabat polisi berpangkat tinggi dan menengah; akademisi, pengacara; anggota organisasi non-pemerintah (Ornop) dan organisasi internasional; wartawan; serta lebih dari 160 korban pelanggaran oleh polisi. Penelitian ini juga berdasarkan pada monitoring berita harian mengenai hal-hal yang berkaitan dengan reformasi kepolisian dalam dua tahun terakhir; membaca secara ekstensif publikasi akademis dan profesional lain mengenai kepolisian; analisis tentang hukum dan peraturan kepolisian serta kontak secara teratur dengan pengacara, korban pelanggaran polisi serta para anggota Ornop-Ornop di Indonesia.

Penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan polisi termasuk penggunaan kekuatan berlebihan yang kadang kala menyebabkan adanya penembakan yang mematikan. Dua orang korban

pelanggaran oleh polisi yang diwawancarai Amnesty International menggambarkan kemungkinan adanya pembunuhan secara tidak sah oleh petugas polisi terhadap 'mereka yang telah berulang kali melakukan pelanggaran hukum' di Jakarta. Kesaksian-kesaksian ini melukiskan keyakinan kelompok masyarakat miskin dan marginal di Jakarta bahwa kantor-kantor polisi setempat memiliki daftar hitam para penjahat kambuhan, yang dikenal sebagai Target Operasi atau Daftar Pencarian Orang. Para penjahat kambuhan percaya bahwa jika mereka mengabaikan peringatan polisi untuk mengakhiri aktivitas kriminal mereka, maka mereka akan dijadikan target dan dibunuh.

Monitoring Amnesty International atas media Indonesia mengungkapkan bahwa antara April 2008 dan April 2009 sekurang-kurangnya ada 76 insiden senjata api yang melibatkan polisi dan tersangka kriminal. Sekurangnya 49 orang, termasuk dua petugas polisi, terbunuh oleh senjata api pada saat insiden-insiden ini dan lebih dari 60 tersangka pelaku pidana terluka. Laporan-laporan ini mengindikasikan bahwa dalam banyak kasus para pelaku penjahat ditembak selama penangkapan setelah polisi melancarkan tembakan peringatan dan/atau karena polisi mengatakan mereka mencoba kabur. Mereka tampaknya terlibat dalam kejahatan kecil, kebanyakan pencurian. Dalam sebagian besar kasus tidak disebutkan dalam laporan-laporan media bahwa para tersangka kriminal menggunakan atau mengancam dengan kekerasan terhadap petugas polisi atau para anggota masyarakat lain selama penangkapan dan/atau usaha untuk melarikan diri.

Banyak korban pelanggaran HAM, yang diwawancarai Amnesty International di bulan Juni-Agustus 2008 di Jakarta dan Jawa Barat, ditangkap dengan tuduhan pencurian atau kepemilikan narkoba dan dijadikan sasaran penyiksaan atau perlakuan buruk lain selama penangkapan, interogasi dan penahanan. Petugas polisi dari Bagian Reserse Kriminal bertanggung jawab atas banyak pelanggaran ini. Pelanggaran itu termasuk memukul tersangka, kadang kala selama sehari-hari, meninju, menampar, menggunakan alat kejut listrik dan mengancam tersangka akan melakukan lagi kekerasan terhadap mereka, terkadang dengan menodongkan senapan. Pelanggaran ini biasanya terjadi karena petugas polisi ingin memeras; memaksa tersangka untuk mengaku; atau untuk mendapatkan informasi. Tersangka sering kali mendapatkan perawatan medis yang tidak memadai untuk luka-luka yang mereka dapatkan sebagai akibat penyiksaan dan perlakuan buruk lain. Dalam sejumlah kasus, tahanan harus membayar untuk mendapat perawatan setelah polisi melakukan pelanggaran kepada mereka, dan menerima perawatan medis yang tak memadai dari lembaga medis kepolisian.

Amnesty International juga menemukan bahwa sistem pemerasan dan penyuaipan menjadi ciri penahanan polisi. Akses kepada makanan, tempat tidur dan kunjungan keluarga semuanya memiliki harga. Para tahanan membayar untuk ditempatkan di sel yang ukuran dan kepadatannya bermacam-macam tergantung pada sogokan yang dibayarkan. Pemerasan yang dihadapi para tahanan tidak hanya dibatasi yang dilakukan oleh petugas polisi. Sel-sel memiliki kepala kamar, yaitu seorang penghuni yang memeras bayaran setiap bulan dari penghuni lain di sel dan membayarkannya secara teratur kepada polisi penjaga. Ketidakmampuan membayar mengakibatkan adanya perlakuan buruk.

Para perempuan pekerja seks khususnya berisiko menghadapi kekerasan berbasis gender termasuk pelecehan dan serangan seksual oleh petugas polisi. Beberapa melaporkan bahwa mereka harus membayar uang perlindungan bulanan kepada berbagai petugas

kepolisian termasuk kepada para anggota polisi lalu lintas, bagian urusan internal dan Bagian Reserse Kriminal. Terlebih lagi, mereka harus melakukannya di berbagai tingkatan rantai komando kepolisian dan tempat/lokasi termasuk para anggota Polres, Polsek dan unit perpolisian tambahan lainnya yang dikelola pemerintah setempat seperti Trantib dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (Pamong Praja). Akan tetapi sogokan semacam ini tidak pasti melindungi mereka dari pelanggaran lain yang dilakukan polisi.

Pelanggaran oleh polisi muncul dalam situasi saat para tersangka tidak memiliki akses ke pengamanan hukum yang memadai selama masa penahanan dan interogasi. Para tersangka kriminal dari komunitas yang miskin dan tersisihkan memiliki akses yang sangat terbatas kepada bantuan hukum dan sering kali tidak mengetahui kepelikan sistem peradilan pidana Indonesia. Mereka sering kali tidak mengetahui hak-hak mereka.

Pelanggaran-pelanggaran ini menunjuk kepada terus berlangsungnya masalah korupsi dalam dinas kepolisian yang didorong sebagian oleh kebutuhan mereka mendapat sumber tambahan.

MEMBUAT POLISI BERAKUNTABILITAS

Amnesty International mengakui banyaknya tantangan yang dihadapi polisi dalam pekerjaan mereka sehari-hari. Namun, sebagaimana ditetapkan dalam hukum dan standar HAM internasional, polisi memiliki hak-hak, tetapi juga ada batasan terhadap kekuasaan polisi. Polisi di Indonesia memiliki kewajiban menghormati ketentuan yang tercantum dalam traktat-traktat HAM internasional yang telah diratifikasi Indonesia serta standar HAM lain yang telah diakui secara internasional yang membentuk hukum kebiasaan internasional. Anggota kepolisian juga memiliki tugas untuk menghormati ketentuan HAM dalam perundang-undangan nasional.

Petugas polisi dan lembaga perpolisian diperlengkapi dengan kekuasaan diskresi yang unik oleh negara. Namun, kemandirian operasional juga muncul dengan beban akuntabilitas yang mensyaratkan polisi memegang tanggung jawab penuh atas tindakan mereka. Sejumlah mekanisme internal dan eksternal kini ada di Indonesia guna memonitor pekerjaan polisi, tapi tak ada satu pun dari lembaga-lembaga itu yang memiliki mandat, kemandirian dan wewenang untuk meminta akuntabilitas petugas polisi yang bertanggung jawab atas pelanggaran HAM. Yang jelas tak dimiliki lembaga-lembaga ini adalah dewan pengaduan publik yang independen yang dapat menjamin bahwa polisi yang melanggar HAM akan diajukan ke pengadilan dan bahwa para korban akan menerima reparasi (ganti rugi).

Di tingkat internal, para petugas polisi harus menghormati Kode Disiplin dan Kode Etik. Namun kedua kode itu tidak menaati secara penuh hukum atau standar HAM internasional seperti Aturan Tingkah Laku bagi Petugas Penegak Hukum. Kedua Kode itu menuntut para petugas polisi untuk menghormati HAM tapi keduanya tidak memuat larangan secara jelas terhadap penyiksaan dan perlakuan buruk lain. Kedua Kode itu juga tidak secara terbuka melarang penggunaan kekuatan serta senjata api yang tak diperlukan dan berlebihan sebagaimana ditetapkan dalam regulasi polisi mengenai Penggunaan Kekuatan yang barubaru ini direvisi. Aturan Perilaku internal kepolisian sangat sulit untuk didapatkan, dan tidak tersedia untuk umum atau tidak bisa diakses oleh masyarakat umum. Banyak petugas

polisi, terutama di tingkat lokal, tidak mengetahuinya.

Dalam struktur perpolisian yang ada di Indonesia, hanya petugas polisi dapat mengajukan pengaduan mengenai pelanggaran polisi atas Kode Displin. Proses ini sepenuhnya bersifat internal. Akan tetapi, para anggota masyarakat (dan juga petugas kepolisian) bisa secara langsung atau melalui komisi independen eksternal mengajukan pengaduan mengenai pelanggaran Kode Etik yang dilakukan polisi kepada Inspektorat Pengawasan Umum (Irwasum), departemen yang secara langsung mengurus pengawasan dan pemberlakuan kebijakan polisi dan Divisi Pertanggungjawaban Profesi dan Pengamanan Internal (Propam), Divisi Disiplin Internal.

Amnesty International menerima banyak laporan mengenai sulitnya mengajukan pengaduan mengenai perilaku salah polisi melalui mekanisme disiplin internal dan ketidakmampuan Propam dalam menginvestigasi secara independen, tidak memihak dan cepat atas pengaduan-pengaduan ini.

Korban pelanggaran polisi biasanya tidak tahu ke mana mengajukan pengaduan, dan jika mereka mencoba melakukannya, polisi mungkin menjadikan mereka sasaran pelanggaran lebih jauh lagi. Kesaksian dari para korban mengisyaratkan bahwa Propam dalam praktiknya tidak mampu memberikan perlindungan kepada pengadu dan saksi. Nama-nama mereka kelihatannya tersedia dengan mudah di dalam kepolisian. Laporan-laporan mengindikasikan personel polisi yang tak memiliki hubungan dengan penyidikan Propam bisa berjalan masuk dan keluar ruang dengan mudah saat para korban memberikan keterangan. Para korban pelanggaran polisi yang berani mengajukan pengaduan sementara berada dalam tahanan secara khusus rentan menghadapi pembalasan. Saat pengaduan telah dibuat, Amnesty International menemukan bahwa petugas polisi bisa berusaha menyogok atau mengintimidasi pengadu untuk memastikan pengadu tidak meneruskan pengaduan mereka.

Para pengacara yang bertindak mewakili para korban pelanggaran HAM yang mencoba memasukkan pengaduan ke Propam memberi tahu Amnesty International bahwa mereka merasa prosesnya tak jelas. Pengadu serta pengacara mereka biasanya tidak diberi tahu mengenai prosedur yang harus dilakukan atau dakwaan yang mungkin dikenakan terhadap petugas polisi. Sementara Propam memang kadang kala bertindak menangani kasus yang banyak diberitakan di media masa, badan ini tetap kurang responsif terhadap pengaduan yang diajukan individu lain, terutama yang diajukan mereka yang berasal dari komunitas miskin atau marginal.

Banyak pengaduan yang dimasukkan anggota masyarakat adalah mengenai kemungkinan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh petugas polisi dari Bagian Reserse Kriminal sendiri; akan tetapi mereka kelihatannya menjadi badan utama yang bertugas memasukkan perkara pidana ke Jaksa Penuntut begitu berkas perkara diselesaikan. Kekuasaan yang diberikan kepada Bagian Reserse Kriminal untuk menyidik laporan mengenai tuduhan kejahatan yang dilakukan oleh para penyidik mereka sendiri (reserse) sangatlah tidak tepat. Petugas polisi yang sama yang melakukan pelanggaran HAM mungkin saja ditugaskan menyidik pelanggaran HAM yang melibatkan pelanggaran pidana oleh staf atau rekan kerja mereka sendiri. Hal ini menggambarkan salah satu kelemahan sistem disiplin internal yang ada dan ketidakmampuannya menangani banyak pengaduan anggota masyarakat, terutama dari mereka yang miskin dan marginal.

Sepanjang pengetahuan Amnesty International, hanya sedikit saja petugas polisi yang dikenai dakwaan pidana karena pelanggaran yang melibatkan pelanggaran HAM, dan lebih sedikit lagi jumlah yang akhirnya dinyatakan bersalah. Beberapa petugas yang dituntut biasanya dibebaskan dan menurut Komite PBB untuk Melawan Penganiayaan “sekalipun dihukum, mereka dikenai hukuman ringan yang tidak sesuai dengan beratnya tindak pidana yang dilakukan” dalam kasus-kasus penyiksaan dan perlakuan buruk lainnya.

Sejumlah komisi di Indonesia berpotensi menjadi mekanisme pengawasan eksternal untuk pekerjaan polisi. Komisi-komisi itu meliputi Ombudsman Republik Indonesia, Komisi Polisi Nasional (Kopolnas) dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Namun mandat untuk komisi-komisi ini pada umumnya masih tidak memadai untuk bisa mengurus dengan efektif pengaduan masyarakat mengenai pelanggaran yang masih terus dilakukan polisi, serta untuk memberikan keadilan dan reparasi atau ganti rugi kepada korban.

Pengaduan mengenai pelanggaran yang dilakukan polisi yang diajukan ke Komisi-komisi ini biasanya masuk ke siklus investigasi yang sama seperti pengaduan lain yang secara langsung dimasukkan ke divisi Irwasum atau Propam, sehingga hampir tak mungkin pengaduan mengenai kemungkinan pelanggaran HAM oleh petugas polisi akhirnya dibawa ke pengadilan sipil.

REKOMENDASI

Guna menangani masalah-masalah ini, Amnesty International merekomendasikan pihak otoritas Indonesia untuk menjalankan hal-hal berikut sebagai prioritas:

- Mengakui adanya masalah gawat pelanggaran oleh polisi di dalam negara dan menyatakan secara terbuka bahwa hal itu tidak bisa diterima. Perundang-undangan yang relevan harus diamendemen untuk menjamin ketaatan lebih baik kepada kewajiban-kewajiban HAM internasional Indonesia serta mengamankan korban dan keluarga mereka dengan lebih baik. Penyidikan segera, tak memihak dan efektif terhadap setiap tuduhan pelanggaran polisi harus dilaksanakan sebagai prioritas. Mereka yang didapati bertanggung jawab harus diajukan ke pengadilan yang prosesnya memenuhi standar internasional tentang keadilan, dan korban harus diberikan reparasi atau ganti rugi;
- Meninjau sistem akuntabilitas yang sekarang ada untuk menangani dugaan pelanggaran HAM oleh petugas polisi. Secara khusus, sistem internal untuk memasukkan dan memroses pengaduan tentang pelanggaran oleh polisi harus dikaji ulang guna memastikan penyidikan atas perilaku salah polisi bersifat segera, tidak memihak dan independen;
- Membentuk mekanisme pengaduan polisi yang independen yang dapat menerima dan menangani pengaduan dari publik. Tugas ini bisa dilakukan oleh sebuah mekanisme baru atau mekanisme pengawasan kepolisian eksternal yang memang sudah ada, dengan syarat mekanisme independen pengaduan polisi ini menjamin bahwa mekanisme itu memang dioperasikan secara mandiri, terlepas dari pemerintah, pengaruh politik dan kepolisian sendiri, serta bisa diakses oleh anggota masyarakat di seluruh penjuru negeri. Mandat mekanisme ini harus memberdayakannya untuk, antara lain, menerima pengaduan,

melakukan investigasi yang efektif serta merujuk perkara kepada penuntut umum atau badan disiplin internal kepolisian. Mekanisme ini harus pula memiliki kekuasaan untuk memilih kapan akan mengawasi atau mengelola penyidikan yang dilakukan petugas penyidikan kepolisian serta kapan akan melakukan penyidikan independennya sendiri.

Amnesty International
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW

www.amnesty.org

**AMNESTY
INTERNATIONAL**

