

MAKALAH



STUDI PENDAHULUAN MENGUKUR AKUNTABILITAS KINERJA PENYIDIKAN POLRI

*Oleh:
Ismail Hasani*



**STUDI PENDAHULUAN
MENGUKUR AKUNTABILITAS KINERJA
PENYIDIKAN POLRI**

ISMAIL HASANI

Yogyakarta, 7 Desember 2016

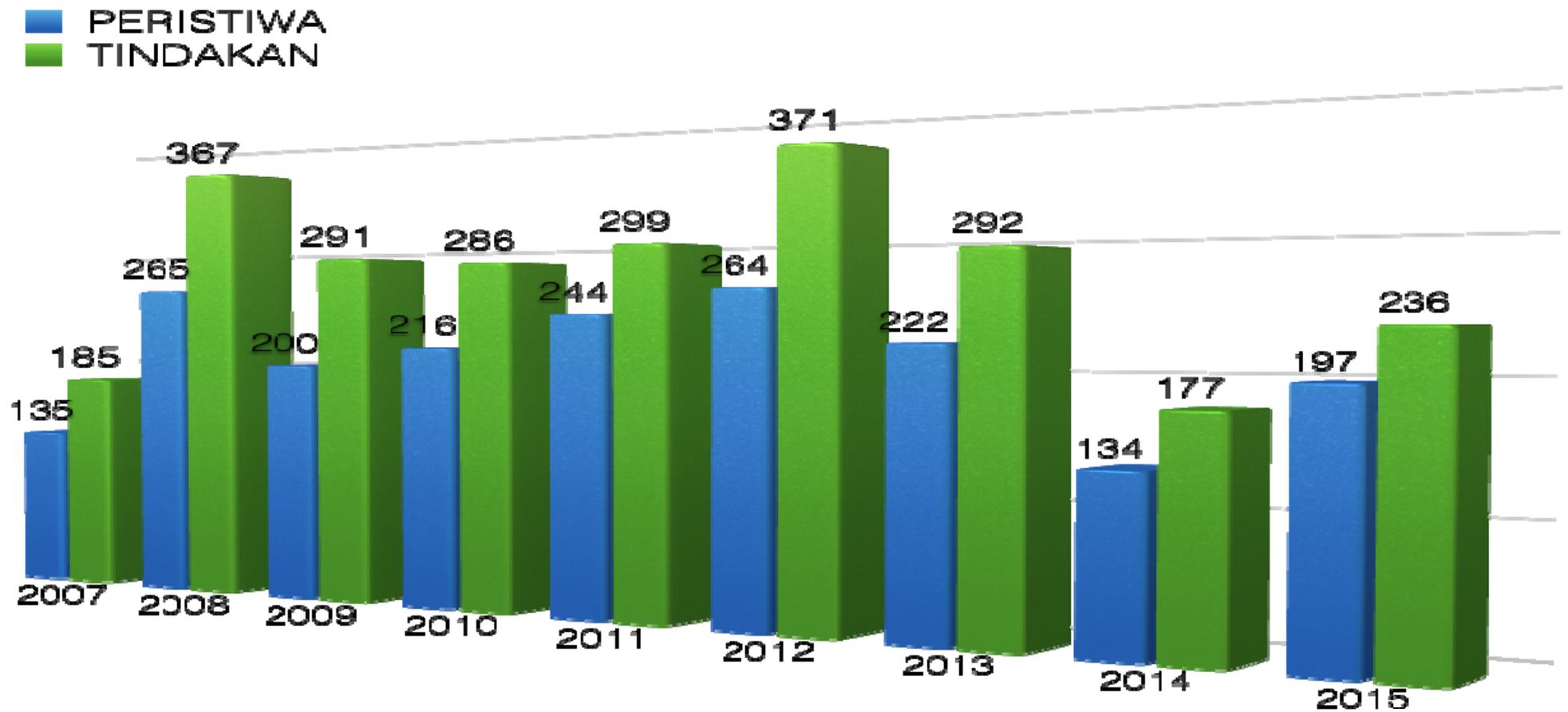
Nawacita dan Promoter Polri

- 42 prioritas pembangunan bidang hukum
- Akuntabilitas penyidikan
- Profesional-modern-Terpercaya

Data Riset

- ❑ Polisi melakukan pelanggaran HAM terbanyak dalam kasus sumberdaya alam (Komnas HAM 2015)
- ❑ Polisi aktor pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan terbanyak 2015 (Wahid Institute, 2015)
- ❑ Polisi aktor langganan pelaku pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan sejak 2007-2015 (Setara Institute, 2015)
- ❑ Praktik Penyiksaan masih terjadi dalam rangka penyidikan oleh kepolisian (LBH Jakarta, 2012)
- ❑ Penyiksaan masih menjadi salah satu metode pengumpulan bukti oleh kepolisian (PBHI Jakarta, 2011)
- ❑ Pelanggaran HAM dalam penanganan kasus terorisme, kasus Siyono (2015) dan kasus lainnya.

Tren Peristiwa dan Tindakan dalam 9 Tahun Terakhir



Polisi sebagai Aktor Negara

Kewajiban generik negara:

- menghormati (*to respect*),
 - melindungi (*to protect*) dan
 - memenuhi (*to fulfil*) hak asasi warganya.
-
- Negara berposisi sebagai petugas dan pemegang kewajiban (*duty-bearers*);
 - Individu-individu yang berdiam dalam wilayah yurisdiksinya adalah pemangku hak (*rights holder*) atas kewajiban dan tanggung jawab negara.
 - Sebagai *parties*, maka tanggung jawab penegakan HAM melekat pada negara. Inilah dasar mengapa negara disebut sebagai subyek hukum HAM.
 - Pasal 28I Ayat 4 UUD Negara RI 1945 yang menyebutkan bahwa “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

Cara Negara melanggar?

- dengan bertindak aktif (*by commission*) atau
- karena membiarkan terjadinya pelanggaran HAM (*by omission*), dan
- membentuk peraturan perundang-undangan yang menyebabkan atau melegitimasi terjadinya pelanggaran HAM (*violation by rule*).
- Sanksi yang dirumuskan dalam kovenan dan konvensi adalah sanksi yang dibebankan kepada negara dalam bentuk *policy reform* atau *remedy* terhadap korban.

Cara kerja negara dalam memenuhi HAM

- tidak ikut campur dalam pemajuan dan penikmatan kebebasan sipil politik (*negative rights*); dan
- secara aktif hadir dalam memenuhi hak ekonomi sosial dan budaya (*positive rights*).
- Pemilahan *derogable rights* dan *non derogable rights*
- Pemilahan pada *non derogable rights*: *forum internum* dan *forum externum*.
- **Kelembagaan Penegakan HAM:**
- Mekanisme nasional, regional, dan internasional.

Polisi dan Prinsip Fair Trial dalam Penyidikan Polri

Prinsip dalam DUHAM

- ❑ asas *equality before the law*
- ❑ asas legalitas (*due process of law*)
- ❑ *due process of law*
- ❑ hak untuk bebas dari eksekusi di luar pengadilan (*extra judicial execution*),
- ❑ penghilangan paksa (*disapearences*),
- ❑ hak untuk bebas dari penyiksaan dan penangkapan secara sewenang-wenang (*freedom from torture and arbitrary arrest*)

Polisi dan Prinsip Fair Trial dalam Penyidikan Polri (2)

- ❑ **ICCPR, Pasal 9, UUD, KUHAP**
- ❑ Hak untuk tidak ditangkap dan ditahan sewenang-wenang
- ❑ hak untuk tidak diperlakukan semena-mena terhadap orang yang karena alasan-alasan hukum tertentu harus ditahan.
- ❑ hak atas pemeriksaan pengadilan yang cepat agar seseorang segera mendapat kepastian hukum.
- ❑ hak atas pemeriksaan pengadilan dengan batas waktu yang layak, terutama bagi mereka yang ditahan.
- ❑ hak untuk memperjuangkan atau melawan penahanan di depan pengadilan.
- ❑ hak atas kompensasi kepada mereka yang ditahan secara tidak sah.
- ❑ hak untuk diadili oleh peradilan yang adil, yang meliputi kesetaraan diantara pihak-pihak yang terlibat, terutama antara penuntut umum dan terdakwa.
- ❑ hak untuk diadili pada pengadilan yang kompeten, independen, dan tidak berpihak.

Fokus & Temuan Kajian Pelaksanaan Prinsip Fair Trial

- Kepastian aturan pelaksanaan
- model mekanisme kontrol terhadap pelaksanaan penyidikan
- profesionalitas aparat, dan

- Fair trial hanya satu dari beberapa indikator yang kontributif pada performa dan citra Polisi

Kepastian aturan pelaksanaan

- Kepastian aturan perlindungan terhadap hak-hak tersangka ini masih belum sepenuhnya sejalan dengan asas *fair trial*.
- Meskipun saat penyidik sedang melakukan pemeriksaan terhadap tersangka, penasihat hukum dapat mengikuti jalannya pemeriksaan dengan cara melihat serta mendengar pemeriksaan, namun dalam hal **kejahatan terhadap keamanan negara masih terdapat pembatasan hak tersangka. Penasihat hukum tersangka hanya bersifat menghadiri pemeriksaan dengan cara melihat saja, namun tidak dapat mendengar proses pemeriksaan terhadap tersangka.**

Kepastian aturan pelaksanaan (2)

- telah ada mekanisme hukum untuk mengatur proses penyidikan berlangsung secara adil dan bertanggungjawab, namun selama proses pemeriksaan masih terdapat celah yang rentan terjadinya pelanggaran hak tersangka. → Masa waktu Penahan 60 hari (untuk kasus biasa) dan 120 hari untuk kasus berat → potensi pemaksaan pengakuan atas kesalahan yang tidak dilakukannya, penyiksaan.
- Pengakuan tersangka yang diperoleh dari pengakuan dengan cara kekerasan ini di tingkat pemeriksaan di pengadilan seringkali tidak diacuhkan dan dihiraukan.
- Masa penahanan, banyak penyidikan yang dilakukan tanpa diketahui oleh penuntut umum dan tak jarang ketika penyidikan terjadi belum dilaksanakan berdasarkan surat perintah penahanan dan surat perintah penyidikan.
- Penahanan seorang tersangka pada dasarnya adalah perampasan kemerdekaan. Namun di Indonesia, penahanan terhadap seseorang telah lama dianggap sebagai bagian diskresi pejabat yang memiliki wewenang penahanan, tanpa dapat diuji kesahihan penilaian sepihak pejabat tersebut. → over staying penahanan.
- Secara umum, penggunaan upaya paksa yang diuraikan di atas belum menerapkan sistem pengawasan oleh Pengadilan (*judicial scrutiny*).

Model mekanisme kontrol terhadap pelaksanaan penyidikan (Internal)

- Mekanisme pengawasan internal penyidikan di tubuh institusi Polri dilaksanakan oleh Pengawas Penyidikan (Wasdik) yang *notabene* merupakan bagian dari tugas Badan Reserse dan Kriminal (Bareskrim). → belum optimal
- **pelanggaran terhadap hak bantuan hukum tersangka.** Meskipun tersangka didampingi oleh penasihat hukum, namun hal itu berjalan hanya untuk memenuhi formalitas belaka dengan standar yang yang tidak jelas siapa advokat yang akan mendampingi.
- Perhimpunan Bantuan Hukum dan HAM Indonesia (PBHI) melaporkan masih banyak kasus dengan karakteristik tertangkap tangan, masyarakat miskin dan buta hukum, tidak didampingi pengacara dan kejahatan dengan ancaman 5 tahun, bahkan 96 orang **mengalami penyiksaan.**
- Di Poso, terjadi kasus salah tangkap kasus teroris yang berujung pada penyiksaan.

Model mekanisme kontrol terhadap pelaksanaan penyidikan (Eksternal)

Surat Pemberitahuan Dimulai Penyidikan

- Berdasarkan penelitian LBH Jakarta, sepanjang tahun 2012-2014, **terdapat ratusan ribu perkara yang disimpan dan puluhan ribu perkara 'hilang' tanpa bekas.**
- **255.618 perkara tidak diikuti dengan SPDP.**
- **44.273 berkas perkara menggantung** pada tahap prapenuntutan-penyidikan.

Persoalan ini bermula dari ketidaktegasan norma Pasal 109 ayat (1) KUHAP tersebut dalam memerintahkan penyidik untuk menyerahkan SPDP kepada penuntut umum.

- Sebanyak 1.144.108 laporan polisi dengan status perkara dalam tahap penyidikan.
- Sebanyak 645.780 laporan ditindaklanjuti dengan penuntutan, dihentikan dengan SP3 dan didamaikan di kepolisian. **TAPI** Kejaksaan hanya menerima **2.716 SPDP.**
- Sementara 255.618 perkara ternyata tanpa SPDP dan tidak berkoordinasi dengan kejaksaan.

Model mekanisme kontrol terhadap pelaksanaan penyidikan (Eksternal)

PRAPERADILAN

- Praperadilan bisa dipandang sebagai mekanisme pertanggungjawaban vertikal dalam penegakan hukum yang sekaligus sebagai sarana kontrol atas pelanggaran hak asasi tersangka dalam hal sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan dan ganti kerugian atau rehabilitasi bagi seseorang yang perkaranya dihentikan pada tahap penyidikan. → Dengan kata lain, praperadilan secara tidak langsung mengawasi pelaksanaan upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik dalam tahap penyidikan atau penuntutan.
- Adopsi KUHAP terhadap lembaga praperadilan yang diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 21/PUU-XII/2014 tanggal 28 April 2014, lingkup praperadilan dalam Pasal 77 huruf (a) UU KUHAP sekarang juga mencakup sah atau tidaknya penetapan tersangka.
- Tantangan:
- Resistensi dibalas dengan percepatan penanganan perkara
- *Beban Pembuktian pada pemohon → barang bukti dikuasai penyidik*

Model mekanisme kontrol terhadap pelaksanaan penyidikan (Eksternal)

KOMPOLNAS

- Lembaga ini dibentuk berdasarkan Pasal 37 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian RI. Kopolnas diharapkan menjadi salah satu saluran dalam mengawasi kinerja penyidikan. Kopolnas diharapkan dapat melaksanakan **fungsi pengawasan fungsional terhadap kinerja Polri untuk menjamin profesionalisme dan kemandirian Polri.**
- **Melihat fungsi dan kewenangan yang dimiliki Kopolnas di atas, alternatif pengawasan eksternal terhadap kinerja penyidikan sebenarnya dapat dioptimalkan.**
- Berdasarkan laporan LBH tahun 2010, Polisi sebagai institusi yang paling banyak melakukan pelanggaran prinsip *fair trial* dari 39 yang ada, 26 kasus diantaranya dilakukan oleh aparat Kepolisian. 5 kasus oleh Kejaksaan, 7 kasus oleh Pengadilan, 1 kasus oleh Lapas dan 3 kasus oleh TNI.

Profesionalitas Aparat Penyidik dalam Penerapan Prinsip Fair Trial

- Profesionalitas artinya kemampuan berupa kemampuan khusus untuk bertindak menjalankan tugas yang emban.
- Dalam konteks penyelenggaraan negara, profesionalitas didefinisikan sebagai asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Profesionalitas dapat dipahami sebagai sikap dan kemampuan seseorang dalam bekerja dengan keahlian yang dimilikinya sesuai dengan standar etik yang dimiliki serta sesuai dengan ketentuan peraturan-perundang-undangan.
- **tiga indikator yang dapat digunakan untuk mengukur profesionalitas** bekerjanya apatur, yaitu: **keahlian** terkait pekerjaan yang dilakukan, **kepatuhan pada kode etik profesinya**, dan **kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan** yang mengatur pekerjaan yang dilaksanakan.
- Dalam konteks penyidik, profesionalitas penyidik berarti **keahlian dalam bidang penyidikan yang dijalankan sesuai standar moral atau etika penyelenggara penyidikan dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyidikan.**

Data Praktik melawan hukum, dan tidak profesional

Penyiksaan dalam Penyidikan

- LBH Jakarta di wilayah Jabodetabek saja pada tahun 2007-2008 ditemukan sebanyak 83,65% dari responden/tersangka yang mengalami penyiksaan oleh penyidik Polri.
- Dari 83,65% yang mengalami penyiksaan, 77% diantaranya disiksa untuk memperoleh pengakuan.
- Pada tahun 2010, masih berdasarkan penelitian LBH Jakarta di beberapa kota, yaitu: Jakarta, Makassar, Surabaya, Banda Aceh, dan Lhokseumawe, 72,9% tersangka mengalami penyiksaan dalam proses penyidikan
- Berdasarkan Penelitian LBH Jakarta Tahun 2012, dari 100 responden yang ada, 82% mengalami penyiksaan saat penangkapan, 84% saat proses BAP dan 48% saat penahanan.
- Selama 2014 sebanyak 36 kasus yang terindikasi kuat terjadi penyiksaan dan perlakuan yang merendahkan martabat manusia masih terjadi.

Data Praktik melawan hukum, dan tidak profesional (2)

- Data yang dirilis PBHI pada tahun 2011, tidak terjadi pada semua kasus → melainkan untuk kasus-kasus tertentu seperti kasus tertangkap tangan, kasus yang melibatkan masyarakat miskin dan tidak mengerti hukum, tidak didampingi penasehat hukum dan kejahatan dengan ancaman 5 tahun.
- **Bentuk penyiksaan fisik yang dialami tersangka dalam proses penangkapan adalah ditembak, dibakar, disetrum, dijepit, disundut, direndam, tidak diberi makan, dipukul sampai luka atau cacat, diseret, dijambak, dan kekerasan seksual.**
- Bahkan, penyiksaan fisik ada berujung dengan kematian tahanan namun dinyatakan bunuh diri seperti yang terjadi di Jawa Barat dan juga Sijunjung, Sumatera Barat.
- Sementara korban penyiksaan secara psikis mendapatkan perlakuan seperti ditodong pistol, dibentak, dihina, diancam, disuruh-suruh, dibohongi, tidak boleh dikunjungi, didiamkan berjam-jam, dibotaki, dan diperdengarkan dengan suara keras, dan ditakut-takuti.

Data Praktik melawan hukum, dan tidak profesional (3)

perlakuan diskriminatif.

- tindakan diskriminatif juga terjadi secara massif dalam proses peradilan pidana. Mulai dari penilaian alat bukti menyangkut siapa yang terlibat hingga perlakuan berbeda antar tersangka-tersangka yang ditangani penyidik.
- Sesuai prinsip *equality before the law*, semua orang yang berhadapan dengan hukum mesti dan wajib diperlakukan sama.

Data Praktik melawan hukum, dan tidak profesional (4)

melakukan tindakan sewenang-wenang

- Tindakan sewenang-wenang yang dimaksud disini adalah tindakan yang melampaui atau di luar dari apa yang diatur oleh undang-undang.
- LBH Jakarta: penyalahgunaan wewenang oleh polisi dalam proses penyidikan terjadi dalam bentuk: pelecehan seksual kepada anak buah, menghalangi eksekusi dalam kasus yang melibatkan pejabat polri, menyebarkan foto vulgar tahanan, memperkosa tahanan narkoba dan pemerasan terhadap tersangka.
- Kasus salah tembak, data 2012-2013 untuk daerah Jabodetabek: 8 kasus salah tembak yang dilakukan aparat kepolisian, di mana 2 orang tewas dan 1 orang cacat.

Data Praktik melawan hukum, dan tidak profesional (5)

Tindakan tidak profesional lainnya.

- **Tersangka bukanlah pelaku tindak pidana, alias salah tangkap. → kriminalisasi.**
- Berdasarkan data yang dipaparkan di atas, dapat diketahui bahwa ternyata **dengan kewenangan besar dimilikinya, ternyata penyidik belum mampu bekerja secara profesional.**
- Kondisi tersebut juga diikuti dengan tidak bekerjanya mekanisme pengawasan baik internal maupun eksternal secara efektif.
- **Dengan kondisi demikian, prinsip *fair trail* dalam proses penyidikan baru sebatas menjadi ide atau cita-cita,** sedangkan faktanya masih jauh dari harapan mewujudkan proses penegakan hukum yang adil dan manusiawi untuk setiap orang.

Langkah Penguatan Akuntabilitas Penyidikan (Jangka Menengah)

- **Pertama**, terkait profesionalitas aparat penyidik. Untuk mendorong profesionalitas penyidik dan mengurangi terjadinya pelanggaran terhadap prinsip *fair trail* dalam proses penyidikan, **ruang diskresi atas dasar subjektifitas penyidikan harus dipersempit dan mendapatkan pengawasan yang memadai**, dengan:
 - (1) mempersingkat waktu penahanan agar proses penyidikan dilakukan secara lebih cepat dan tidak bertele-tele. Waktu penahanan sebagaimana diatur dalam KUHP saat ini cukup diberlakukan untuk kasus-kasus tindak pidana luar biasa;
 - (2) subjektifitas penyidik dalam menggunakan upaya paksa seperti penangkapan dan penahanan mesti menjadi objek yang dapat diuji melalui lembaga pengawas penyidik, jaksa penuntut umum maupun melalui pengadilan → peran dominus litis dioptimalkan
 - (3) memperkuat posisi penasehat hukum dalam proses penyidikan, di mana penasehat hukum tidak hanya sekedar mendengar, melainkan juga dapat membantu/mendamping proses pemeriksaan yang fair dan manusiawi.
 - (4) Peningkatan transparansi proses penyidikan, khususnya bagi tersangka, keluarga tersangka, dan penasehat hukum.
 - (5) Peningkatan manajemen data penyidikan secara terintegrasi dan aksesibel

Langkah Penguatan Akuntabilitas Penyidikan (Jangka Menengah)

- **Kedua, penguatan sistem pengawasan proses penyidikan dan penggunaan upaya paksa.**
- (1) Pengawasan internal melalui Pengawas Penyidik Polri harus diperkuat, baik secara struktur maupun secara kewenangan. Saat ini secara struktur Pengawas Penyidik ada di bawah Kabaresrim. Untuk memperkuat posisinya, Pengawas Penyidik mesti diposisikan langsung di bawah Kapolri;
- (2) Pengawasan oleh kejaksaan diperkuat dengan keharusan bagi penyidik memberitahukan dimulainya penyidikan dengan memberi tembusan kepada tersangka. Dalam hal SPDP tidak disampaikan kepada kejaksaan pada saat dimulainya penyidikan, hal ini dapat dipersoalkan sebagai pelanggaran oleh tersangka melalui pengadilan. Bagi jaksa penuntut umum, untuk SPDP yang diterima juga dapat diawasi dengan melakukan kontrol secara berkala terhadap proses yang dilakukan penyidik kepolisian;

Langkah Penguatan Akuntabilitas Penyidikan (Jangka Menengah)

- (3) **Komisi Kepolisian juga mesti diberi kewenangan mengawasi proses penyidikan.** Sebagai pengawas, Komisi Kepolisian diberi wewenang untuk menerima laporan penyalahgunaan kewenangan dalam penyidikan atau ketika Pengawas Penyidik tidak melaksanakan tugas secara baik sehingga hak hukum seseorang yang terlanggar tidak dapat dipulihkan. Dalam menjalankan tugas pengawasan tersebut, Komisi Kepolisian secara struktural bertanggungjawab kepada presiden;
- (4) Pengawasan oleh pengadilan terhadap proses penyidikan dan penggunaan upaya paksa juga harus diperkuat dengan memberikan **kewenangan kepada pengadilan untuk memeriksa penggunaan kewenangan subjektif penyidik dalam melakukan penyidikan.** Pada saat yang sama, efektifitas pengawasan juga harus ditingkatkan agar efektif dan efisien. Caranya, mekanisme praperadilan bisa diganti dengan konsep Hakim Komisaris atau Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPH). Hanya saja, alternatif mekanisme yang akan menggantikan posisi lembaga praperadilan haruslah pula dikaji terlebih dahulu aspek efektifitasnya dalam konteks pemenuhan hak tersangka atau terdakwa;

Langkah Penguatan Akuntabilitas Penyidikan (Jangka Menengah)

- (5) sistem pengawasan harus dilengkapi dengan ketentuan **yang memuat sejumlah sanksi bagi penyidik** yang terbukti melanggar hak-hak tersangka maupun prosedur hukum acara yang berlaku dalam tahap penyidikan.
- Pelibatan publik terhadap proses penyidikan dan penggunaan upaya paksa hanya dapat dilakukan dengan menerapkan **prinsip akuntabilitas dan transparansi terhadap proses penyidikan untuk semua kasus.**
- Akuntabilitas dipahami sebagai prinsip yang digunakan untuk menjamin agar mekanisme pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan dan dapat dimintakan pertanggungjawaban oleh yang diperintah atau yang memberi mandat. Kepercayaan publik terhadap penanganan kasus, terutama kejahatan terorisme dapat ditingkatkan dengan mendorong peningkatan akuntabilitas penanganan kasus oleh pihak kepolisian.
- **Sementara terkait penerapan prinsip keterbukaan,** kepolisian juga perlu melakukan pemilahan terkait data penyidikan yang dapat dibuka dan data yang mesti dirahasiakan melalui proses uji konsekuensi dan uji kepentingan. Hal itu sangat diperlukan untuk menjaga kepentingan penyidikan yang tengah dilakukan dan juga kepentingan melindungi hak-hak tersangka ataupun saksi yang tengah diperiksa.