

Laporan Pemantauan

KEMANDIRIAN DAN PROFESIONALITAS POLISI ADALAH SYARAT MUTLAK BAGI KEBERLANJUTAN DEMOKRASI

(Kado KontraS untuk Polri di Hari Bhayangkara ke-66)

I. Latar Belakang

Menyambut Hari Bhayangkara ke-66 Polri, Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) kembali memberikan evaluasi terhadap kinerja Polri sepanjang Juli 2011-Juni 2012. Evaluasi ini merupakan kritikan dan sekaligus masukan dari KontraS sebagai lembaga pengawas eksternal publik terhadap kinerja HAM Polri. Evaluasi ini kami tuangkan dalam bentuk laporan kinerja Polri.

Dalam laporan ini KontraS menganalisa dua hal berbasis advokasi dan pemantauan KontraS yang dilakukan pada periode Juli 2011-Juni 2012. *Pertama*, analisa terhadap perubahan kebijakan, baik yang dilakukan secara internal oleh Polri –lewat program reformasi birokrasi- maupun perubahan yang terjadi di lingkungan eksternal Polri yang bisa mempengaruhi –langsung maupun tidak langsung- wataknya secara institusional dan personel, khususnya implementasi di lapangan. Selain itu, analisa juga meliputi efek dari pengesahan UU Intelejen dan UU Penanggulangan Konflik Sosial yang akan mempengaruhi secara negatif arah reformasi Polri –sebagai bagian tata reformasi sektor keamanan (tata kelola Polri, TNI, dan dinas intelijen)- sebagai produk transisi demokrasi. Aturan baru ini akan mempengaruhi karakter fungsi Polri sebagai penegak hukum dan penjaga keamanan yang bisa diambil-alih oleh institusi lain yang sebenarnya tidak lazim diterapkan dalam sistem demokrasi yang pengecualiannya hanya bisa diterapkan di masa darurat keamanan (perang).

Kedua, analisa terhadap dugaan kasus-kasus pelanggaran HAM atau kekerasan yang dilakukan oleh aparat Polri berdasarkan monitoring terhadap pengaduan yang diterima KontraS. Sepanjang periode ini terdapat berbagai kasus-kasus yang menjadi perhatian publik seperti dugaan kekerasan dan pelanggaran HAM yang marak terjadi di berbagai wilayah Indonesia dengan pola yang serupa. Hal ini tampak penggunaan kekuatan yang berlebihan pada aksi-aksi merespon naiknya Bahan Bakar Minyak serta sengketa tanah atau agraria, di mana terlihat aparat Polri di lapangan terkesan berpihak pada pemerintah lokal dan pemodal besar dan begitu represif terhadap

kelompok masyarakat bawah seperti petani atau penduduk lokal. Di lain pihak aparat Polri di lapangan begitu 'lembek', bila menghadapi ancaman dan serangan yang dilakukan kelompok mayoritas *vigilante* yang mengatasnamakan agama atau etnik terhadap kelompok minoritas. Polri tampak membiarkan terjadinya kekerasan serta minim memberikan perlindungan dalam urusan kebebasan beragama, berkeyakinan beribadah serta minimnya tindakan penegakan hukum serta keamanan di wilayah di Papua dan Aceh.

II. Perubahan Kebijakan dan Institusional yang Relevan

Selama periode Juli 2011-Juni 2012 terdapat berbagai perubahan kebijakan dan institusional yang relevan dengan isu pemolisian dan Polri sebagai institusi. Perubahan tersebut terjadi baik di internal Polri lewat program reformasi birokrasi dan di eksternal terkait disahkannya dua Undang-Undang Intelijen Negara dan Penanganan Konflik Sosial serta terbentuknya anggota baru Kompolnas yang memiliki perubahan mandat yang cukup kuat.

II. 1. Keberlanjutan Reformasi Birokrasi Polri

Pada periode ini, terdapat dua kebijakan internal Polri yang menegaskan komitmen untuk menerapkan tindakan anti korupsi, kolusi dan nepotisme serta anti kekerasan dalam lingkungan internal Polri serta membuka ruang pengawasan eksternal publik. Polri mengeluarkan Maklumat Kapolri No. I/XII/2011 tentang Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dalam Hari Anti Korupsi Sedunia.¹Selain itu, Rapat Pimpinan (Rapim) Polri yang digelar pada tanggal 19 Januari 2012 telah menelurkan 10 (sepuluh) Butir Komitmen yang dapat dijadikan ukuran bersama, khususnya untuk menilai derajat akuntabilitas dan performa kebijakan maupun implementasi kebijakan Polri.² Dapat dicermati bahwa isu anti KKN, anti-kekerasan, tunduk pada aturan Polri

¹ (1) Setiap anggota Polri wajib mengetahui dan menerapkan pola pengawasan independen terhadap semua kebijakan atau program dengan memberdayakan manajemen pengawasan secara holistic yang melibatkan Unsur Pimpinan, Satker Pengemban Fungsi Pengawasan, Pengawas Eksternal dan Bawahan. (2). Kepada Seluruh pimpinan Polri di semua level wajib menampilkan tampilan Anti KKN dan memberikan ketauladana, bersifat melayani, berperan sebagai konsultan dan quality assurance. (3). Kepada seluruh anggota Polri dalam kapasitas sebagai bawahan, agar berani secara etis mengingatkan, mencegah dan menolak perintah atasan yang bernuansa KKN. (4). Kepada pengawas eksternal dimohon tidak ragu-ragu secara independen untuk mengawasi, mengoreksi, menegur kami, agar Polri dapat melayani masyarakat dengan prima dan anti KKN. (5). Kepada seluruh masyarakat agar dapat bersama-sama dengan pihak Polri mematuhi maklumat ini untuk tidak melakukan KKN, tidak kompromi dengan polisi yang korup.

²(1) Dengan penuh kesadaran dan kesungguhan hati, melaksanakan tugas kepolisian yang anti KKN dan anti kekerasan dengan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia. (2) Menampilkan kepemimpinan Polri yang bertanggungjawab dengan penuh ketauladanan, menjamin kualitas kinerja anggota dan institusi, menjadi konsultan yang solutif bagi bawahan dan masyarakat. (3) Selalu berada di depan dalam melaksanakan pemolisian preemtif, preventif, dan penegakan hukum yang bertanggungjawab, serta mengendalikan anggota untuk tidak melakukan kekerasan. (4) Mengakomodasi hak dan kewajiban bawahan, untuk berani menyampaikan penolakan terhadap perintah atasan yang bertentangan dengan norma dan ketentuan yang berlaku. (5) Dalam mengimplementasikan transparansi dan akuntabilitas, selalu melibatkan peran pengawas eksternal independen sebagai konsultan maupun pengawas yang independen. (6) Melaksanakan pemolisian dengan mengedepankan peran, tugas, kewajiban, dan tanggungjawab daripada status, hak dan kewenangan serta menghindari kepentingan pribadi. (7) Melaksanakan standar pelayanan prima dan mengakomodasi semua komplain masyarakat mulai dari satuan Polri terdepan secara berjenjang dan seketika. (8) Mengedepankan Polsek sebagai satuan pelayanan terdepan yang kuat dengan memberikan dukungan penuh kepada kepala kesatuan berupa personel, sarana prasarana dan anggaran. (9) Mewujudkan transparansi dan akuntabilitas, solidaritas kesatuan, menghilangkan arogansi dan hak prerogatif, mengakomodasi keluhan, tuntutan serta penolakan bawahan dengan penuh empati. (10) Mengoptimalkan

yang mengikat, semangat akuntabilitas dan *social justice*, merupakan isu-isu yang menjadi perhatian publik dan juga mendapat perhatian dari jajaran pimpinan Polri. Meski demikian, KontraS masih memiliki catatan buruk tentang tindakan kekerasan, penyalahgunaan wewenang anggota Polri dan minimnya akuntabilitas internal dalam institusi Polri yang berbanding terbalik dengan komitmen tersebut di atas.

Meski demikian komitmen ini sekaligus mendukung agenda Reformasi Birokrasi Polri yang telah memasuki tahap II (2011-2014). Di mana agenda tersebut disesuaikan dengan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan sejumlah Peraturan Menteri dan keputusan Kapolri yang terkait langsung dengan akuntabilitas dan reformasi birokrasi lembaga-lembaga negara. Agenda ini perlu ditindaklanjuti namun dalam pelaksanaannya Polri harus lebih aktif melibatkan pihak luar institusi Polri untuk memberikan masukan-masukan konstruktif dari kacamata pihak lain. Polri juga harus memastikan agar perencanaan dalam program reformasi birokrasi ini berdampak positif dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Polri.

Pengelolaan organisasi, tata laksana, peraturan perundang-undangan, SDM aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, pola pikir dan budaya personel Polri juga harus disesuaikan dengan 8 (delapan) bidang sasaran area perubahan reformasi birokrasi nasional. Laporan Reformasi Birokrasi Polri yang dikeluarkan pada Bulan Maret 2012 memang menunjukkan kualitas peningkatan reformasi birokrasi Polri secara makro. Hal ini terlihat dari adanya program revitalisasi institusi Polri melalui pengesahan regulasi dan deregulasi sejumlah Peraturan Kapolri yang menunjang kinerja institusional (baca: Perkap Prosedur Penindakan Tindak Pidana Terorisme dan Perkap Tata Cara Penanganan Tindak Anarkis), yang telah dilakukan dari tingkat Satuan Kerja Mabes Polri hingga Polda. Sementara beberapa program reformasi birokrasi nasional belum dilakukan, khususnya pada bidang tata laksana, manajemen SDM personel dan manajemen program internal Polri.

Dukungan anggaran yang telah diberikan kepada Polri dan diimplementasikan dalam sejumlah program andalan -salahsatunya *Quick Wins* (17 kegiatan)- juga tetap harus melalui proses pengawasan dan akuntabilitas pada program-program yang tidak disebutkan di laporan Reformasi Birokrasi Gelombang II, khususnya pada program penanggulangan terorisme yang dikelola langsung di bawah Detasemen Khusus 88 Anti-Teror Mabes Polri.

Di sisi lain, kemauan Polri untuk membuka diri, menerima masukan, dan membangun komunikasi konstruktif dengan masyarakat adalah langkah yang patut didukung untuk menciptakan terobosan kreatif dan inovatif, khususnya dalam mengubah pola pikir dan kultur personel Polri di ruang Reformasi Birokrasi Institusional Gelombang II (2011-2014).

II.2. Terbentuknya Anggota Baru Kompolnas

Pada Juni 2012 Presiden SBY menetapkan 6 anggota baru Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas) yaitu Adrianus Eliasta Meliala (unsur pakar kepolisian), Irjen Pol (Purn) Logan Siagian (unsur pakar kepolisian), Brigjen Pol (Purn) Syafriadi Cut Ali (unsur pakar kepolisian), Edi Saputra Hasibuan (tokoh masyarakat), Hamidah Abdurrachman (tokoh masyarakat), dan M Nasser (tokoh masyarakat). Mereka akan melengkapi 3 unsur perwakilan pemerintah lainnya (Menkopolkam, Mendagri, dan Menkumham) di tubuh Kompolnas.

strategi pemolisian komunitas, dalam upaya penyelesaian masalah sosial dalam masyarakat dengan menggunakan pendekatan *social justice*, yang didukung legitimasi.

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 17/2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional, Kopolnas memiliki mandat baru yang cukup kuat, yaitu dapat "melakukan klarifikasi dan monitoring terhadap proses tindak lanjut atas saran dan keluhan masyarakat yang dilakukan oleh Polri" dilengkapi dengan kewenangannya untuk "meminta pemeriksaan ulang atau tambahan yang telah dilakukan oleh satuan pengawas internal Polri" dan "mengikuti gelar perkara dan pemeriksaan ulang dugaan pelanggaran disiplin dan kode etik dalam Sidang Disiplin, dan Sidang Komisi Kode Etik Profesi Kepolisian". Meskipun tidak diatur, namun idealnya Kopolnas juga dapat berfungsi sebagai Dewan Kehormatan Hakim agar bisa terlibat dalam pengambilan keputusan. Terbitnya Perpres ini membuat Kopolnas tidak lagi hanya berperan sebagai "tukang pos" yang hanya mentransmisikan keluhan masyarakat kepada instansi atau personel kepolisian yang bermasalah. Perpres No. 17/2011 ini merupakan revisi kewenangan dan independensi Kopolnas yang lebih besar meskipun belum memenuhi standar baku sebuah mekanisme pengawasan akuntabilitas eksternal kepolisian yang seharusnya dijamin oleh UU.

Sebagai sebuah lembaga yang diharapkan dapat bertindak sebagai pengawas eksternal independen, sulit memastikan hal ini dapat berjalan efektif karena dalam kenyataannya Kopolnas diisi oleh purnawirawan kepolisian yang mungkin mempengaruhi independensi lembaga ini. Dalam periode sebelumnya, Kopolnas juga tak cukup aktif merespon peristiwa-peristiwa penting yang sebenarnya dapat menjadi titik tolak untuk mendorong reformasi Polri. Kopolnas juga tidak untuk mengefektifkan mandat barunya dalam mengawasi dan mengkritisi kinerja Polri, khususnya dalam membenahi mekanisme akuntabilitas internal Polri. *Gap* ini menjadi tantangan bagi para anggota Kopolnas baru untuk menunjukkan independensi diri dan dapat berkontribusi positif dalam reformasi Polri sekaligus tantangan bagi Polri untuk bersedia membuka diri terhadap pengawasan efektif dari Kopolnas.

III.3 Pengesahan UU Intelijen Negara dan UU Penanganan Konflik Sosial

Setahun terakhir, DPR mengesahkan UU Intelijen Negara dan UU Penanganan Konflik Sosial yang akan mengebiri peran Polri serta mempengaruhi karakter fungsi Polri sebagai penegak hukum dan penjaga keamanan sesuai semangat profesionalisme peran Polri. Pengambilalihan peran dan fungsi Polri oleh institusi lain seperti militer dan intelijen adalah ancaman terhadap demokrasi.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara merujuk sejumlah pasal yang menerangkan bahwa unsur kepolisian merupakan bagian dari badan penyelenggara intelijen negara, di mana intelijen Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki fungsi dan kewenangan intelijen kepolisian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan ini kemudian harus merujuk pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang memberikan mandat kepada Polri untuk menjalankan fungsi dan kewenangan penyelidikan dan penyidikan sebagai salahsatu lembaga penegak hukum nasional.

Akan tetapi, pembagian peran -termasuk fungsi, mandat dan tugas pokok- dalam badan-badan penyelenggara intelijen negara tidak murni dilakukan secara spesifik dan terpisah, manakala Badan Intelijen Negara (BIN) juga diberikan kewenangan yang menyerupai kewenangan-kewenangan yustisia seperti yang dimiliki oleh kepolisian. Dalam aturan ini, kewenangan khusus untuk melakukan penyadapan, pemeriksaan aliran dana dan penggalian informasi juga diberikan kepada institusi BIN. Pasal tersebut bahkan memiliki obyek sasaran khusus yang terkait dengan beberapa kegiatan yang mengancam kepentingan dan keamanan nasional. Sementara kewenangan penggalian informasi (sebagai upaya terakhir untuk mendapatkan informasi lebih lengkap dan akurat sebagai tindak lanjut dari informasi yang diperoleh sebelumnya, antara lain melalui pengintaian, penjejukan, pengawasan, penyusupan, pemeriksaan aliran dana atau penyadapan)

dilakukan dengan ketentuan penyelenggaraan fungsi intelijen dan harus mendapat perintah dari Kepala BIN.

Kegiatan penggalian informasi yang tidak pernah dijelaskan metodenya secara transparan, berpeluang besar untuk menimbulkan eksekusi pada berkurangnya hak-hak asasi dari subyek sasaran. Pengalaman praktik intelijen hitam di masa lalu yang diterapkan dalam konteks kasus Tanjung Priok (1984), Talang Sari (1989), Penembakan Misterius (1983), Penculikan Aktivis Pro-Demokrasi (1997/1998), hingga pembunuhan Munir Said Thalib (2004) adalah contoh buruk dari pemberian kewenangan yang sedemikian besar dan tidak diikuti dengan diterapkannya ruang pengawasan eksternal secara transparan.

Sementara potensi terbukanya penyimpangan peran Tentara Nasional Indonesia tampak dalam Undang-Undang tentang Penanganan Konflik Sosial, Nomor 7 Tahun 2012 juga dapat terjadi. UU ini memberikan kewenangan yang luas kepada TNI untuk terlibat dalam proses penghentian konflik yang harus dikoordinasikan kepada Polri. Aturan ini juga menjustifikasi penerahan dan penggunaan kekuatan yang akan diatur dengan peraturan bersama Kapolri dan Panglima TNI.

TNI sebagai institusi pertahanan negara tetap tidak bisa diberikan kewenangan untuk masuk dalam urusan keamanan. Hal ini telah ditegaskan dalam UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Upaya menghentikan konflik sosial tetap harus menempatkan institusi Polri sebagai ujung tombak pengelolaan keamanan, sebagaimana yang dimandatkan UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

III. Tindakan Kekerasan, Pembiaran Kekerasan dan Pertanggungjawaban Hukum

Berbagai komitmen Polri dalam kebijakan internal yang ditelurkan ternyata tak berbanding lurus dengan situasi praktis di lapangan. Setahun terakhir ini, masih terlihat tindakan aparat Polri diduga melakukan berbagai dugaan pelanggaran HAM yang bersifat elementer yang seharusnya bisa ditangkal untuk tidak berulang. Beberapa peristiwa yang mengemuka penggunaan kekuatan yang berlebihan pada aksi-aksi merespon kenaikan Bahan Bakar Minyak serta sengketa tanah atau agraria, pembiaran tindakan kekerasan dalam urusan kebebasan beragama, berkeyakinan beribadah serta minimnya tindakan penegakan hukum serta keamanan di wilayah di Papua dan Aceh.

III. 1. Penggunaan Kekuatan yang Berlebihan dalam Aksi Merespon Kenaikan Bahan Bakar Minyak (BBM)

Performa Polri kembali disorot dalam merespons aksi penolakan publik atas rencana pemerintah untuk menaikkan harga BBM per 1 April 2012. Penolakan yang dilakukan secara serempak di seluruh Indonesia sejak Januari hingga Maret termanifestasi dalam serangkaian kekerasan antara kelompok anti-kenaikan BBM dengan aparat keamanan.

Dalam catatan KontraS, skala intensitas bentrok fisik mulai menguat pada Februari (1 aksi bentrok antara mahasiswa dan aparat polisi di Serang Banten). Intensitas aksi unjuk rasa meningkat drastis di Maret 2012 (183 aksi). Aksi unjuk rasa menyebar merata di seluruh Indonesia. Tercatat 69 aksi diakhiri dengan bentrok fisik antara aparat keamanan dan massa peserta aksi sepanjang Maret 2012 yang terjadi di propinsi Sumatera Utara, Riau, DKI Jakarta, Banten, Jawa Tengah, Jawa Barat, Jawa Timur, DI Yogyakarta, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Barat, Sulawesi Tengah, Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara Timur dan

Nusa Tenggara Barat. Pengamanan dilakukan secara ketat pada beberapa obyek vital strategis yang menjadi target unjuk rasa, yakni: Istana Kepresidenan, Gedung DPR RI, Gedung DPRD di daerah-daerah, jalur distribusi BBM, SPBU-SPBU, dan pusat-pusat keramaian publik.

Dalam kurun waktu tersebut, tercatat sekitar 763 orang mengalami kekerasan aparat kepolisian dan sekitar 529 kemudian berakhir dengan penangkapan dan penahanan di kantor Polisi. Mereka yang mengalami kekerasan dan penangkapan karena terlibat bentrok dengan aparat kepolisian saat aparat polisi melakukan pembubaran paksa demonstrasi. Pelaku kekerasan dan penangkapan teridentifikasi menggunakan seragam polisi dan pakaian preman. Mayoritas massa yang mendapat kekerasan mengalami luka-luka seperti memar/lebam, robek/pecah (bagian tubuh seperti kepala, muka, bibir, dan bagian tubuh lainnya), pingsan, dan patah tulang akibat tembakan peluru karet, gas air mata, dan pukulan dengan benda tumpul seperti tongkat/rotan/luka. Sementara itu, 12 orang jurnalis teridentifikasi mendapat kekerasan oleh aparat kepolisian berupa pukulan, siraman gas air mata, perampasan peralatan. Sekitar 3 orang jurnalis mengalami luka akibat terkena siraman sejenis zat asam atau air keras. Salah satu situasi yang mengkhawatirkan, adalah penyerangan kantor Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (Jakarta) atas dalih penegakan hukum. Sayangnya “penegakan hukum” ini tidak disertai kelengkapan hukum acara dan beberapa anggota Polisi melakukan kekerasan terhadap mahasiswa yang ditangkap, terhadap sejumlah pekerja HAM yang berada dilokasi dan pengerusakan kantor YLBHI.

KontraS juga mencatat sekitar 26 personel polisi mengalami luka-luka akibat terkena lemparan batu atau benda lainnya yang dilakukan oleh massa aksi. Satu orang personel polisi juga mengalami luka bakar karena terkena siraman air keras. Juga tercatat 4 orang anggota TNI yang terluka dalam aksi unjuk rasa kenaikan harga BBM yang menunjukkan bahwa unsur TNI tetap dilibatkan dalam proses pengamanan padahal tidak ada permintaan bantuan dari Polri untuk melibatkan TNI dalam urusan pengamanan aksi unjuk rasa kenaikan harga BBM.

Sebagai tambahan informasi, dari pemantauan di lapangan, Polri setidaknya telah mengerahkan beberapa unit penting untuk menghadapi kedatangan massa aksi unjuk rasa. Pengelolaan unit-unit ini dilakukan sesuai dengan dinamika aksi massa. Beberapa unit yang bisa diidentifikasi adalah : (1). Dalmas, Sabhara, Satlantas dan Polwan: Mengamankan dalam situasi aksi biasa. Ditarik mundur jika indikasi bentrok akan terjadi; (2). Intel, Reserse dan Provost: Disiagakan untuk menangkap para peserta aksi yang diindikasikan berpotensi/telah melakukan kekerasan serta (3). Brimob dan PHH: Berhadapan langsung dengan massa aksi. Bertugas untuk menembakkan gas airmata dan mengarahkan water cannon ke arah massa. Satuan ini juga ikut melakukan pengejaran, penangkapan dan pemukulan massa aksi ketika bentrokan terjadi.

Situasi ini menunjukkan bahwa Polri menjadi alat kekuasaan politik kebijakan negara yang pada akhirnya juga tidak mengindahkan norma dan aturan internal Pori sendiri. Melihat angka yang cukup tinggi tersebut tampak bahwa aparat kepolisian menggunakan beberapa prosedur di luar aturan internalnya secara berlebihan seperti penggunaan gas airmata, peluru karet, pemukulan dan penangkapan massa.

III. 2. Tindakan Kekerasan dan Pembiaran Terjadinya Kekerasan

Polri masih saja melakukan tindakan kekerasan dalam menjalankan tugasnya. Di sisi lain, Polri juga tampak membiarkan terjadinya kekerasan oleh kelompok vigilante (kelompok masyarakat yang menggunakan kekerasan untuk mencapai tujuannya) atau kelompok pemodal, yang kadang menggunakan jasa keamanan (baca: preman). Hal ini tampak pada angka sebagai berikut:

Tabel Tindakan Kekerasan

Tindakan	Jumlah
Penembakan dan pembunuhan di luar proses hukum	39
Penyiksaan	60
Penganiayaan	50
Penangkapan dan penahanan sewenang-wenang	24
Intimidasi	30
Bentrokan TNI Polri	8
Pembiaran tindakan kekerasan	10
Total jumlah	221

Hal-hal yang penting dari tabel di atas adalah: *Pertama*, penyiksaan (dan perlakuan kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat/penganiayaan) terlihat masih terjadi dengan jumlah besar, padahal kejahatan ini sudah dianggap sebagai kejahatan paling serius dan masuk sebagai pidana internasional.³ Faktor terjadinya penyiksaan oleh aparat Polri merupakan kombinasi dari perilaku individual personelnnya, minimnya ketrampilan investegasi *modern*, minimnya anggaran investigasi, masih kuatnya budaya impunitas (kejahatan tanpa hukuman) di tubuh internal Polri, dan ketiadaan aturan hukum yang jelas dalam mengkriminalisasi praktik penyiksaan. Praktik penyiksaan juga erat kaitannya dengan masih seringnya terjadi proses penangkapan dan penahanan semena-mena oleh aparat Kepolisian. Dalam beberapa kasus penyiksaan juga dibarengi dengan rangkaian pelanggaran hukum acara, seperti penangkapan tanpa dugaan bukti atau surat penangkapan yang jelas.

Hal ini dialami oleh Jumhani (35 tahun), seorang penjual gorengan di jalanan kota Cilegon, Banten. Pada 30 Mei 2012 saat ia ingin naik ke kereta di Stasiun Rangkasbitung menuju rumahnya di Lebak, ia disergap dua petugas polisi yang tidak berpakaian dinas. Ia dibawa ke sebuah mobil dan di dalamnya dengan mata tertutup ia dipukuli dan telinganya disetrum dengan suatu alat semacam penjepit yang ada kabelnya. Selama disiksa ia diminta mengaku sebagai pencopet. Karena tidak kuat menahan siksaan, Jumhani terpaksa mengaku dan bahkan uang hasil usahanya (sekitar 1 juta rupiah), telepon genggam, dan KTP-nya dirampas. Tidak berhenti di situ, Jumhani kemudian ditahan di Markas Polres Serang selama sembilan hari tanpa boleh memberitahukan keberadaannya kepada keluarganya.⁴ Setelah itu baru ia dikeluarkan dari tahanan. Saat ini Jumhani masih menunggu proses internal di kepolisian setelah ia mengadukan perlakuan yang dialaminya ke Bidang Profesi dan Pengamanan (Propam) Kepolisian Daerah Banten.⁵

Kedua, selama setahun terakhir juga terlihat bagaimana aparat Polri begitu gamang bila menghadapi kelompok-kelompok *vigilante* –yang mengatasnamakan agama- yang melakukan

³Untuk isu penyiksaan, lihat laporan KontraS terbaru "Penyiksaan Meningkat Drastis!", Jakarta, 22 Juni 2012, <http://kontras.org/pers/teks/penyiksaan%202012.pdf>.

⁴Kompas.com, Saya Dipaksa Ngaku sebagai Pencopet, 13 Juni 2012, <http://megapolitan.kompas.com/read/2012/06/13/06504850/Saya.Dipaksa.Ngaku.sebagai.Pencopet>.

⁵KontraS, Surat Desakan Penanganan Kasus Penangkapan dan Penahanan Sewenang-wenang Terhadap Jumhani yang Dilakukan oleh Anggota Kepolisian Resort Serang Kepolisian Daerah Banten, 15 Juni 2012, http://kontras.org/index.php?hal=siaran_pers&id=1533.

serangan atau ancaman terhadap berbagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan secara damai seperti kegiatan diskusi, seminar, atau pertunjukan seni.

Kasus-kasus seperti serangan dan ancaman terhadap kegiatan diskusi atau seminar Irshad Mandji, serangan terhadap kegiatan ibadah Jemaat HKBP Filadelfia Bekasi, larangan pembangunan Gereja GKI Yasmin meski sudah ada putusan MA dan rekomendasi lembaga negara lainnya, hingga begitu 'tidak berdayanya' Polri dalam merespon ancaman kelompok-kelompok *vigilante* dalam membatalkan konser musik Lady Gaga. Serupa dengan masalah ini, KontraS juga menganggap Polri telah melakukan pelanggaran HAM dan konstitusi –terkait hak berkeyakinan dan beragama- dengan mengkriminalisasikan Ustadz Tajul Muluk di Sampang, Madura hanya semata-mata karena ia menganut paham Islam Syiah dengan alasan melakukan penodaan agama. Urusan pemolisian dan hak berkeyakinan atau beragama memang menjadi salah satu masalah serius di tubuh Polri saat ini. Hingga kini Polri belum bisa membuktikan kepada publik bahwa mereka bisa bersikap independen dan imparial terhadap segala golongan di dalam masyarakat Indonesia sebagaimana yang menjadi ciri "*civilian and democratic policing*". Polisi masih terkesan berpihak pada mereka yang berkuasa seperti penguasa setempat, pemodal besar, dan kelompok mayoritas (baik berbasis agama maupun etnik).

Ketiga, masih terlihat brutalitas aparat Polri bila menghadapi kelompok-kelompok masyarakat bawah atau marginal, khususnya dalam konflik-konflik agraria serta minimnya penegakan hukum di wilayah rawan konflik seperti Papua dan Aceh. Pola ini berulang dan menunjukkan keberpihakan Polri kepada pengusaha dan pemodal serta ketertundukan kepada pemerintah dan intervensi politik.

Hal ini paling mencolok misalnya terlihat pada kasus Mesuji (Sumatra Selatan dan Lampung) dan kasus Bima NTB. Keduanya memiliki akar masalah yang sama, yaitu adanya konflik kepentingan antara masyarakat setempat dengan pihak pemodal dan pemerintah daerah. Ketika konflik kepentingan tersebut memanas, aparatur polisi mengambil tindakan yang cenderung represif. Jatuhnya korban jiwa juga terjadi pada aksi protes terkait masalah sengketa lahan juga terjadi di Tiaka Morowali Sulawesi Tengah. Pada 22 Agustus 2011 terjadi penembakan terhadap warga masyarakat yang tergabung dalam Front Aliansi Pemuda Mahasiswa dan Pelajar Peduli Rakyat Bungku Utara dan Mamosalato. Korban tertembak berjumlah 6 orang di mana 2 di antaranya tewas. Tuntutan yang disampaikan masyarakat, agar perusahaan JOB Pertamina-Medco E&P Tomori, Kabupaten Morowali, Sulawesi Tengah, memenuhi hak-hak masyarakat seperti dana *Comodity Development* (CD), Pemberdayaan Tenaga Kerja Lokal dan Dana Pendidikan, pembangunan infrastruktur seperti jalan, dan lain lain.

Dari berbagai rangkaian kekerasan, berdasarkan waktu peristiwa, angkanya bias digambarkan sebagai dibawah ini:

Tabulasi Kekerasan Polisi Berdasarkan Waktu

Waktu	Jumlah	Korban		
		Lk	Pr	Kelompok
Juli	15	24	2	
Agustus	15	57		1
September	5	15	1	
Oktober	11	48		1
Nopember	13	17	1	3
Desember	2	5		
Januari	10	14		
Februari	22	25		5
Maret	19	22	1	3
April	32	29	6	4
Mei	25	31		8
Juni	18	22		5
Total	187	309	11	30

Sementara itu bila dilihat sebaran wilayah terjadinya kekerasan oleh aparat Polri di 28 propinsi, tampak bahwa 7 wilayah tertinggi adalah Sumatera Utara, Papua, Riau, DKI Jakarta, Riau, Jabar, Jatim dan Sulawesi Selatan. Di Sumatera Utara, kasus-kasus yang mengemuka adalah kasus kekerasan berbasis konflik agraria yang merupakan dampak dari kebijakan penyelesaian pertanahan atau perkebunan yang tak pernah diselesaikan secara komprehensif oleh Pemerintah.

Wilayah lain yang menjadi perhatian juga adalah Papua dan Aceh dimana fungsi penegakan hukum dan pemenuhan rasa keamanan bagi masyarakat sangat minim. Papua adalah potret kekerasan Indonesia dalam setahun terakhir. Peristiwa penembakan misterius, penangkapan sewenang-wenang, penyiksaan, intimidasi dialami khususnya oleh rakyat Papua. Rakyat papua distigmatisasi menjadi korban dan situasi kekerasan di Papua. Peristiwa penembakan misterius di Freeport menunjukkan sikap Polri yang harus menjalankan tugas dengan berdasar pada kebijakan Pemerintah yang memberikan ruang besar bagi PT. Freeport.

Penembakan misterius juga menjadi catatan khusus di tahun 2012 ini. Terhitung dari Januari sampai Juni 2012, telah terjadi 18 peristiwa penembakan yang mengakibatkan setidaknya 7 warga sipil, satu jurnalis meninggal dan 10 orang mengalami luka kritis, termasuk warga negara asing. Aksi ini kerap dilakukan antara pagi hingga siang hari dan para pelaku memiliki keberanian mengambil risiko untuk melakukan penembakan di jam-jam keramaian di 3 wilayah utama Papua: Puncak Jaya, Abepura dan Jayapura. Polri tidak melakukan fungsi penegakan hukum dengan efektif. Polri menembak Mako Tabuni karena diduga menjadi pelaku kekerasan di Papua. Kondisi ini patut dipertanyakan mengingat pola kekerasan yang rasanya tak mungkin dilakukan oleh sipil. Jikapun ia dianggap pelaku, semestinya Polri tidak menembak mati untuk mendapatkan informasi. Tindakan pembunuhan di luar proses hukum merupakan tindakan melanggar HAM, terutama masuk dalam kategorui pembunuhan kilat (*extra judicial killing*).

Situasi tidak aman dialami oleh masyarakat Aceh, khususnya di masa menjelang dan pasca

Pemilihan Kepala Daerah di Aceh. Pada masa tersebut, terjadi penembakan misterius, intimidasi, ancaman, penyerangan, pembakaran serta bom di berbagai wilayah Aceh. Meskipun para pelakunya mudah diidentifikasi oleh publik, namun Polri tidak melakukan penegakan hukum yang efektif. Dari peristiwa tersebut, hanya 6 orang yang ditangkap dan diduga sebagai pelaku penembakan misterius.

Tabulasi Kekerasan Polisi Berdasarkan Lokasi

Lokasi	Jumlah
DKI Jakarta	13
Papua	20
Sumut	31
Riau	13
Jabar	13
Jatim	15
Sulsel	12

Sumber: KontraS (2011-2012), diambil dari berbagai sumber terutama dari Pemantauan langsung, proses advokasi dan media⁶

III. 3. Lemahnya Mekanisme Akuntabilitas Internal

Catatan ini khusus mengacu pada advokasi yang dilakukan langsung oleh KontraS, baik dalam bentuk pendampingan hukum secara langsung, korespondensi maupun komunikasi aktif dengan pihak kepolisian. Meskipun Polri mulai membuka diri terhadap ruang komunikasi yang konstruktif terhadap pengaduan yang diterima, namun ternyata tampak bahwa mekanisme akuntabilitas internal yang lemah menunjukkan minimnya efek jera.

Dari 43 kasus yang ditangani KontraS sepanjang Juli 2011-Juni 2012 tampak bahwa kasus-kasus yang mengemuka berkenaan dengan rekayasa kasus, penyiksaan serta penyalahgunaan wewenang. Berdasarkan mekanisme internal Polri. Sebanyak 18 kasus diadakan secara langsung melalui mekanisme internal Polri, yaitu melaporkan langsung ke Divisi Propam baik di Mabes Polri maupun di Polda Metro Jaya. Dari jumlah tersebut, sebanyak 13 kasus yang diadakan telah direspon oleh pihak kepolisian. Meski demikian, respon yang diberikan lambat. Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyelidikan (SP2HP) tidak secara berkala disampaikan kepada pelapor atau korban dan umumnya baru diberikan ketika KontraS menanyakan perkembangan perkara yang ditangani. Sementara itu, mengacu pada mekanisme internal Polri dalam Perkap tentang Keterbukaan Informasi Publik, respon penanganan kasus yang diterima KontraS dari Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi umumnya tidak menyentuh pokok persoalan. Respon cukup efektif ketika KontraS mengajukan keberatan terhadap persoalan tersebut.

⁶Data monitoring ini tidak memasukan data tentang kekerasan yang dilakukan aparat Polri selama aksi atau demonstrasi menentang kenaikan BBM yang terjadi di berbagai tempat di Indonesia secara serempak. Data tentang hal ini dibahas secara terpisah pada bagian lain dan laporan lengkapnya bisa dilihat pada Laporan KontraS tentang Pemantauan Aksi Unjuk Rasa Menolak Kenaikan Harga BBM (Januari – Maret 2012), <http://kontras.org/data/Catatan%20Pemantauan%20BBM.pdf>.

Tampak bahwa respon dan komunikasi yang terjalin terhadap penanganan perkara bukan menjadi kebijakan institusi. Mabes Polri umumnya memberikan respon yang cukup cepat, sementara jaringan KontraS di daerah mengalami kesulitan untuk berkomunikasi atau melakukan pendampingan di Polda, Polres dan Polsek. Respon cepat juga dilakukan oleh Polri, jika kasus yang ditangani diangkat oleh media serta diawasi oleh lembaga pengawas eksternal seperti Kompolnas, Komnas HAM dan Komisi Ombudsman.

Dari mekanisme internal tersebut, KontraS mencatat hanya terdapat 4 kasus yang menjatuhkan hukuman kode etik dan profesi terhadap oknum anggotanya berupa kurungan selama 21 hari, sementara hanya 1 kasus aparat anggotanya dijatuhkan tindak pidana. Sidang etik dan profesi ini sulit dipantau karena seringkali bersifat tertutup.

Situasi ini menunjukkan lemahnya mekanisme fungsi akuntabilitas internal Polri. Polri juga tampak diskriminatif dalam menjalankan proses hukum, yaitu mendahulukan kriminalisasi terhadap para pihak-pihak yang mengkritisi kebijakan negara dan mengabaikan proses hukum terhadap anggota kepolisian yang melakukan tindakan kekerasan di lapangan. Proses penanganan perkara juga kurang berjalan efektif sehingga korban kesulitan untuk memastikan proses hukum berjalan sebagaimana mestinya.

V. Kesimpulan dan Rekomendasi

Reformasi dalam tubuh Polri tentu membutuhkan waktu yang panjang dan komitmen yang kuat dari Kapolri dan institusi Polri sendiri. Hal ini tentu juga harus didukung lewat komitmen politik Presiden, Pemerintah dan DPR untuk tidak mempolitisir institusi ini demi kepentingan praktis semata.

Profesionalisme mensyaratkan Polri yang mandiri dan lepas dari kontrol eksekutif, pemodal, kelompok kekerasan, partai politik atau pihak-pihak lain yang berkuasa. Polri tampak tidak netral dan tidak berpihak kepada rakyat, sebagaimana fungsinya untuk melindungi dan melayani masyarakat. Jika Polri secara institusional membiarkan dirinya di bawah kontrol kepentingan subjektif eksekutif, maka Polri akan menjadi bagian dari ancaman untuk demokrasi di Indonesia. Kami khawatir jika performa Polri tidak fit maka hal ini justru menjadi penghalang bagi demokratisasi di Indonesia. Penegakan hukum dan rasa aman adalah beberapa syarat penting dalam demokrasi Indonesia. Maka jika penegak hukum tidak berfungsi (paralyzed) atau bahkan justru menjadi penyebab dari ketidakamanan atau ketiadaan penegakan hukum, maka polisi itu sendiri yang menjadi ancaman bagi demokrasi/demokratisasi di Indonesia. Oleh karenanya KontraS melakukan advokasi dan mendesak adanya upaya perbaikan di tubuh Polri.

Hari Bhayangkara ini menjadi momentum untuk mendesak Kapolri agar :

1. Memastikan kemandirian dan independensi Polri dengan melaksanakan fungsi pemolisian berdasarkan konstitusi dan norma HAM.
2. Mengaplikasikan komitmen Polri dalam kebijakan implemantatif dilapangan. Polri harus melakukan terobosan hukum untuk mengaplikasikan konsep “Anti Kekerasan” dengan melakukan upaya-upaya implementatif untuk menghapuskan penyiksaan dalam proses penyelidikan.
3. Memperbaiki mekanisme akuntabilitas internal dengan membuat mekanisme pengawasan berkala dan berlapis hingga ke tingkat Polda, Polres dan Polsek serta memastikan fungsi penegakan hukum yang memberikan efek jera bagi para anggota yang melanggar hukum.

4. Melakukan evaluasi komprehensif berkenaan dengan mengemukakan persoalan-persolan penting di masyarakat yang menempatkan Polri justru menjadi bagian dari persoalan tersebut, seperti dalam konflik agraria, kebebasan beragama dan beribadah serta perlindungan keamanan di wilayah rawan konflik seperti Aceh dan Papua.
5. Mengefektifkan ruang kontrol pengawasan eksternal dengan kerjasama dengan Kompolnas, Komnas HAM dan Ombudsman hingga level Polres dan Polsek di mana pelanggaran HAM lebih banyak terjadi.

Selamat Hari Bhayangkara ke-66 Kepolisian Republik Indonesia!

Jakarta, 1 Juli 2012

Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan