

Kertas Posisi

Menyoal Mekanisme Sidang Kode Etik Kepolisian Republik Indonesia

1. Latar Belakang

Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) selaku lembaga yang memiliki fokus terhadap isu reformasi sektor keamanan, khususnya dalam perbaikan institusi kepolisian, memberi perhatian khusus terhadap pengaturan serta mekanisme Sidang Komisi Kode Etik Profesi Kepolisian Republik Indonesia (KKEP). KontraS melihat bahwa pelanggaran etik yang berkelindan dengan pelanggaran pidana dimana anggota kepolisian sebagai aktornya, selama ini belum diselesaikan secara memadai. Mekanisme peradilan etik dalam institusi kepolisian masih sangat jauh dari berkeadilan dan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia (HAM). Sidang KKEP justru dijadikan celah impunitas bagi pelaku dan legitimasi agar lari dari pertanggungjawaban seutuhnya. Adapun kami menemukan bahwa mekanisme peradilan KKEP tidak memberikan pemulihan yang efektif (*effective remedies*) bagi para korban pelanggaran yang dilakukan anggota kepolisian.

Mekanisme KKEP merupakan suatu wadah yang dibentuk di lingkungan Polri yang bertugas memeriksa dan memutus perkara dalam persidangan pelanggaran KEPP sesuai dengan jenjang kepangkatan.¹ Adapun KKEP dapat menyelenggarakan sidang untuk memeriksa serta memutus perkara pelanggaran yang dilakukan oleh anggota Polri.² Artinya, KKEP memiliki watak lembaga peradilan (yudisial), sebab diberikan kewenangan untuk menjatuhkan putusan yang bersifat final dan mengikat (*legally binding*). Secara umum, terdapat dua prinsip yang biasa dipandang sangat penting dalam suatu sistem peradilan, yakni (i) *the principle of judicial independence*, dan (ii) *the principle of judiciary impartiality*. Kedua prinsip tersebut diakui sebagai prasyarat pokok sistem di semua negara yang disebut hukum modern.³ Selain itu, dalam Pasal 14 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) disebutkan bahwa dalam menentukan tuduhan pidana terhadapnya, atau dalam menentukan segala hak dan kewajibannya dalam suatu gugatan, setiap orang berhak atas pemeriksaan yang adil dan terbuka untuk umum, oleh suatu badan peradilan

¹ Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Kode Etik Profesi Kepolisian Republik Indonesia, Perkap No. 14 tahun 2011, Ps. 1 angka. 6.

² Ibid., Ps. angka 7.

³ Jimly Ashiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, cet. 6 (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 316.

yang berwenang, bebas dan tidak berpihak dan dibentuk menurut hukum. Semua ketentuan-ketentuan tersebut ditujukan untuk menjamin pelaksanaan peradilan yang layak, dan untuk itu menegakkan serangkaian hak-hak individual seperti kesetaraan di hadapan pengadilan dan hak atas pengadilan publik yang adil oleh pengadilan yang kompeten, independen, dan imparsiial yang dibentuk oleh hukum.⁴ Suatu mekanisme peradilan harus dirancang menuju sistem peradilan yang menjamin kompetensi, imparsiialits, dan independensi.

Arah rancangan peradilan yang dimaksud tentu saja mencakup seluruh mekanisme peradilan yang diberikan kewenangan untuk memeriksa dan mengadili suatu pelanggaran. Sementara mekanisme KKEP mempunyai kewenangan untuk memeriksa dan memutus pelanggaran terhadap Kode Etik Profesi Polri.⁵ Belakangan ini, konsep peradilan etik yang dilaksanakan berbarengan dengan peradilan hukum berkembang dengan pesat. Sistem hukum yang dibangun tidak hanya bergantung pada prinsip *rule of law*, akan tetapi juga pada *rule of ethics*. Bahkan dalam beberapa institusi, terdapat pengalihan pelanggaran beralih dari ranah pidana ke ranah etika. Hal tersebut dinyatakan telah sesuai dengan asas *ultimum remedium*, yakni pidana sebagai jalan terakhir. Tetapi, apakah hal tersebut dapat memberikan rasa keadilan? Terlebih lagi, jika ditarik ke dalam konteks kepolisian, haruskah peradilan umum (pidana) dikesampingkan demi peradilan etik?

Lembaga-lembaga penegak kode etik di Indonesia saat ini masih cenderung bersifat proforma. Bahkan beberapa di antaranya belum pernah menjalankan tugasnya dengan efektif dalam rangka menegakkan kode etik yang dimaksudkan. Salah satu sebabnya ialah bahwa lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut tidak memiliki kedudukan yang independen, sehingga kinerjanya tidak efektif. Karena itu, sebagai solusinya ialah lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut harus direkonstruksikan sebagai lembaga peradilan etik yang diharuskan menerapkan prinsip-prinsip peradilan yang lazim di dunia modern, terutama soal transparansi, independensi, dan imparsiialitas.⁶

⁴ *General Comment* Ps 14 ICCPR

⁵ KEPP merupakan norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan kesatuan landasan etik atau filosofis yang berkaitan dengan perilaku maupun ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, patut, atau tidak patut dilakukan oleh Anggota Polri dalam melaksanakan tugas, wewenang, dan tanggung jawab jabatan. Dikutip dari Perkap Kode Etik

⁶ Jimly Asshidiqie, Peradilan Etika, http://www.jimly.com/makalah/namafile/158/Peradilan_Etika_03.pdf diakses 8 April 2021

Jika menarik konteks peradilan etik di dalam institusi kepolisian, sebenarnya Polri sudah memiliki regulasi tersebut. Hal tersebut tertuang dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 14 Tahun 2011 tentang Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia (Perkap KEPP). Akan tetapi, dari regulasi yang ada, kami melihat masih banyak substansi muatan yang butuh perbaikan. Konsep peradilan etik Polri harus dirancang menuju ke arah konsep pemolisian demokratis (*community policing*). Merujuk pada dimensi etik dalam implementasi konsep *democratic policing*, institusi kepolisian baik sendiri maupun bersama institusi di luarnya harus membuat indikator tentang apa yang diinginkan oleh *stakeholders*. Indikator tersebut biasanya tertuang dalam bentuk regulasi, misalnya indikator perlindungan terhadap HAM, indikator penanganan aksi demonstrasi, indikator tentang akuntabilitas, dan lain-lain.⁷ Hal ini ditujukan agar polisi dalam menjalankan tugasnya selalu menggunakan ukuran-ukuran yang jelas sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan perlindungan HAM.

Untuk mewujudkan Polri yang profesional, tentu tidak hanya ditentukan sebaik apa kode etik yang tertulis atau diatur. Sidang kode etik juga berperan besar dalam menentukan profesionalisme institusi. Oleh karena itu, penting untuk mencari format ideal penanganan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh kepolisian. Mengambil contoh dari Amerika Serikat, kegiatan-kegiatan pemolisian yang dilakukan oleh petugas-petugas kepolisian bukan hanya dikendalikan dan ditangani oleh badan internal yang ada dalam organisasi kepolisian yang bersangkutan, tetapi juga oleh warga dan komunitas setempat.⁸

Kami menilai, perlu dirancang sebuah mekanisme peradilan etik yang ideal. Pasalnya, Sidang Komisi Kode Etik Polri (KKEP) yang diatur saat ini tidak menjawab permasalahan yang ada dan dirasa tidak memberikan keadilan bagi para korban. Salah satu permasalahannya terletak pada mekanisme yang dibuat dengan tidak transparan, sebab selama ini sidang etik cenderung dijalankan secara tertutup. Padahal, peradilan mengenal asas sidang terbuka untuk umum, dimana masyarakat berhak mengetahui proses jalannya persidangan, kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang. Ketentuan mengenai sidang Komisi Etik harus terbuka untuk umum sebenarnya telah diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 19

⁷ Sutrisno, Chairul MS, Zulkarnain Koto, Impelementasi Democratic Policing di Indonesia (Kasus 5 Polda), Jakarta: Kompolnas, 2014, hlm. 13.

⁸ Parsudi Suparlan, Ilmu Kepolisian, (Jakarta: YPKIK, 2008), hlm. 95.

Tahun 2012 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia (Perkap No. 19/2012). Tetapi dalam praktiknya, Sidang KKEP masih saja diselenggarakan dengan tertutup. Jika melihat sidang etik yang diselenggarakan oleh institusi lain seperti halnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), seluruh prosesnya bahkan dapat diliput oleh media.

Problematika lainnya yakni belum ada regulasi atau mekanisme pemberian akses terhadap keterbukaan informasi. Keterbukaan atau transparansi yang dimaksud adalah akses yang disediakan untuk mengikuti proses jalannya sidang. Selain itu, dalam hal akses informasi terhadap putusan sidang etik, sampai saat ini juga masih sulit untuk didapatkan. Padahal, dalam ketentuan Pasal 3 Perkap No. 19/2012, dijelaskan bahwa pelaksanaan sidang KKEP harus menerapkan prinsip transparan dan dilakukan secara jelas, terbuka, dan sesuai prosedur.

Adapun pengaturan yang belum jelas lainnya adalah bagaimana jalan korban untuk mengakses bentuk pemulihan. Pelanggaran etik yang dilakukan oleh Kepolisian tentu saja dapat menimbulkan kerugian materil atau imateriil bagi korban. UU Perlindungan Saksi dan Korban mengatur bahwa bentuk pemulihan seperti kompensasi, restitusi dan rehabilitasi baru dapat diberikan dalam konteks pidana dan belum mengakomodir dalam hal ranah etik.⁹ Maka dari itu, format penyelesaian secara etik ini masih jauh dari orientasi pemberian keadilan bagi korban.

Selain itu, kasus-kasus pelanggaran yang seharusnya masuk ke ranah pidana, juga hanya berhenti pada tataran etik internal kepolisian. Berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh kepolisian seperti halnya penganiayaan, penyiksaan, dan pelanggaran lainnya berhenti tanpa proses hukum yang jelas serta transparan. Kesemua permasalahan sidang etik yang telah dijelaskan sebagaimana di atas kontradiktif dengan semangat ratifikasi ICCPR yang mana menyebutkan bahwa setiap Negara Pihak pada konvenan ini berjanji:¹⁰

(a) To ensure that any person whose rights or freedoms as herein recognized are violated shall have an effective remedy, notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity;

⁹ Merujuk pada definisi korban dalam UU Perlindungan Saksi dan Korban yakni orang yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang diakibatkan oleh suatu tindak pidana.

¹⁰ Lihat ICCPR, Pasal 2 angka 3 huruf a-c.

(b) To ensure that any person claiming such a remedy shall have his right thereto determined by competent judicial, administrative or legislative authorities, or by any other competent authority provided for by the legal system of the State, and to develop the possibilities of judicial remedy;

(c) To ensure that the competent authorities shall enforce such remedies when granted.

Selain itu, permasalahan yang ada selama ini dalam mekanisme KKEP juga menyimpangi prinsip-prinsip negara hukum. Dalam konsepsi negara hukum (*rechtstaat*), kepastian hukum (*legal certainty*) merupakan unsur yang paling esensial. Kepastian hukum merupakan simpul dari semua produk hukum yang berhubungan dengan hak dan kewajiban dari unsur-unsur masyarakat.¹¹

Penjelmaan *legal certainty* tersebut dapat tercermin dari kejelasan proses hukum yang dijalani oleh aparat ketika melakukan pelanggaran. Hal yang harus dijamin berikutnya adalah akses keadilan (*access to justice*) berupa mekanisme yudisial maupun non yudisial bagi korban pelanggaran yang dilakukan oleh aparat. Penjaminan akses yang mudah dijangkau juga merupakan bentuk jaminan atas Hak Asasi Manusia (HAM) yang ditujukan bagi warga negara. Mekanisme yang disediakan oleh negara harus dilaksanakan secara berkeadilan dan berorientasi pada kepentingan korban.

Penting untuk dicatat bahwa untuk menyelesaikan beberapa pelanggaran HAM tertentu, khususnya yang merupakan suatu kejahatan di bawah hukum internasional,¹² mekanisme akuntabilitas internal kepolisian sebaik apa pun tetap dianggap tidak memadai dan negara wajib menyediakan suatu mekanisme akuntabilitas eksternal yang bersifat independen dan imparial. Hal ini berulang kali ditegaskan oleh hukum dan standar HAM internasional, yang mana Indonesia juga menjadi negara peserta di dalamnya. Mekanisme akuntabilitas eksternal semacam ini mencakup suatu mekanisme investigasi yang “cepat, independen, imparial, dan efektif”, yang mana bila ditemukan bukti yang memadai, negara harus membawa terduga pelaku yang bertanggung jawab ke dalam proses penegakan hukum, dan korban atau keluarganya diberikan

¹¹ Joko Sasmitho, Pengantar Negara Hukum dan HAM, hlm. 6.

¹² Tipe pelanggaran HAM semacam ini termasuk pembunuhan di luar proses hukum, penyiksaan atau perlakuan buruk lainnya, dan penghilangan paksa.

suatu pemulihan HAM (reparasi).¹³ Kegagalan menyediakan kebenaran, keadilan, dan reparasi buat korban merupakan impunitas dan membentuk pelanggaran HAM baru yang terpisah.¹⁴

Kewajiban negara untuk menyediakan suatu mekanisme investigasi yang independen dan imparial (dari terduga institusi pelaku) juga secara eksplisit disebut di beberapa instrumen HAM internasional baik yang bersifat traktat (*treaty*) maupun instrumen penjelasan khusus (*soft law*), di antaranya:

- Pasal 12 dari Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat untuk merespon dugaan terjadinya praktik penyiksaan atau perlakuan buruk lainnya;¹⁵
- Pasal 12 dari Konvensi Internasional Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa untuk dugaan terjadinya praktik penghilangan paksa;¹⁶
- Paragraf 20, 22, 28, dan 39 dari *the Minnesota Protocol on the Investigation of Potentially Unlawful Death* menyangkut prinsip investigasi untuk dugaan terjadinya kematian yang tidak wajar (pelanggaran hak hidup).¹⁷ Instrumen ini juga menambahkan ketentuan bahwa proses investigasi harus melibatkan keluarga korban dan terbuka bagi pemantauan publik;
- Pasal 23 dari *UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* bagi korban atau keluarganya yang menjadi korban dugaan penggunaan kekuatan yang berlebihan atau tidak diperlukan.¹⁸

¹³ Committee on Civil and Political Rights (CCPR) General Comment No. 31, para. 15-18, UN Doc. CCPR/C/21/Rev1/Add.13, 26 Mei 2004.

¹⁴ ICCPR, General Comment No. 31, para. 18.

¹⁵ Konvensi ini telah diratifikasi Indonesia lewat UU No. 5/1998.

¹⁶ Pemerintah RI telah menandatangani Konvensi ini pada September 2010, tetapi belum meratifikasinya.

¹⁷ Instrumen ini merupakan *soft law* yang tidak mengikat secara legal terhadap suatu negara tertentu, tetapi berguna untuk mengelaborasi ketentuan-ketentuan di bawah hukum HAM internasional yang bersifat mengikat (*legally binding*) bagi negara pihaknya (yang telah meratifikasinya). Instrumen ini bisa diakses di: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinnesotaProtocol.pdf>.

¹⁸ Instrumen *soft law* ini bisa diakses di: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>. Banyak ketentuan dari instrumen ini diadopsi oleh Kepolisian RI lewat Perkap No. 1/2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian, Sayangnya ketentuan soal diperlukannya suatu mekanisme akuntabilitas yang independen tidak dimasukkan.

Berdasarkan hal tersebut di atas, melalui Kertas Posisi ini, KontraS menuliskan catatan kritis terhadap Perkap No. 14/2011. Dalam menganalisis kebijakan itu, kami menggunakan perspektif hak asasi manusia yang mencoba melihat celah hukum yang ada dalam peraturan tersebut. Selain itu, kami juga coba menggali hal apa saja yang belum ideal dari mekanisme sidang kode etik Polri saat ini. Adapun secara lebih rinci, dapat disimak pada penjelasan di bawah ini:

2. Rekam Jejak Penanganan Peristiwa melalui Mekanisme Kode Etik Polri

2.1 Latar Belakang

Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) selaku alat negara, dalam upaya memelihara keamanan dalam negeri, memiliki fungsi yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Hal itu selaras dengan yang tertuang dalam Pasal 30 Ayat (4) UUD 1945, yang berbunyi *“Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.”*

Kemudian, terkait dengan tugas pokok Polri, dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU No. 2/2002), dijelaskan bahwa tugas pokok Polri, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam menjalankan tugasnya itu, Polri tidak saja terikat pada UU No. 2/2002 dan tunduk pada kekuasaan peradilan umum, melainkan juga terikat pada Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia (KEPP), sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 34 Ayat (1) *UU a quo*.

Walaupun sudah diatur secara jelas, permasalahan serius yang belakangan ini menguak adalah maraknya pelanggaran terhadap tugas kepolisian. Pelanggaran yang dimaksud dapat berbentuk pelanggaran disiplin, etik, maupun pidana. Terhadap masing-masing pelanggaran, memiliki

mekanisme dan sanksi yang berbeda, yakni sebagai berikut:¹⁹ Jika terdapat unsur tindak pidana maka berkas perkara akan diberikan kepada Badan Reserse dan Kriminal (Bareskrim) yang kemudian akan dilanjutkan dengan pemeriksaan di pengadilan umum;

1. Jika terdapat unsur pelanggaran kode etik maka berkas perkara akan dilimpahkan kepada atasan yang berhak menghukum (Ankum) yang selanjutnya akan dibuat komisi kode etik Polri;
2. Jika terdapat unsur pelanggaran disiplin maka berkas perkara akan dilimpahkan kepada atasan yang berhak menghukum (Ankum) yang selanjutnya akan diperiksa dalam sidang disiplin.

Sementara itu, berkaitan dengan sanksi, terhadap masing-masing pelanggaran juga memiliki sanksi yang berbeda, yakni jika terbukti pelanggaran yang dilakukan kepolisian adalah pelanggaran yang memiliki unsur pidana, maka sanksi yang diberikan didasarkan pada ketentuan pasal-pasal di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Sementara itu, jika terbukti yang terjadi adalah pelanggaran kode etik maka sanksi yang diberikan berupa, dinyatakan sebagai perbuatan tercela; Diperintahkan untuk menyatakan penyesalan dan minta maaf secara terbatas dan terbuka; Mengikuti pembinaan ulang profesi; Tidak layak lagi untuk menjalankan profesi kepolisian. Adapun jika terbukti yang terjadi adalah pelanggaran disiplin maka sanksinya berupa:

1. Teguran tertulis;
2. Penundaan mengikuti pendidikan paling lama 1 (satu) tahun;
3. Penundaan kenaikan gaji berkala;
4. Penundaan kenaikan pangkat paling lama 1 (satu) tahun;
5. Mutasi yang bersifat demosi;
6. Pembebasan dari jabatan; dan
7. Penempatan dalam tempat khusus selama 21 (dua puluh satu) hari.

Dalam hal kasus pidana, anggota kepolisian yang melakukan tindak pidana artinya telah melanggar aturan disiplin dan kode etik karena setiap anggota polri wajib menjaga tegaknya

¹⁹ Yanius Rajalahu, Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Profesi Oleh Kepolisian Republik Indonesia, *Lex Crimen* Vol. II/No. 2/Apr-Jun/2013 Hlm. 15.

hukum serta menjaga kehormatan, reputasi, dan martabat institusi. Pelanggaran terhadap aturan disiplin dan kode etik akan diperiksa secara internal dan apabila terbukti, pelanggar akan dijatuhi sanksi.²⁰ Penjatuhan sanksi disiplin serta sanksi atas pelanggaran kode etik tidak menghapus tuntutan pidana terhadap anggota polisi yang bersangkutan. Oleh karena itu, oknum polisi yang melakukan tindak pidana tetap akan diproses hukum acara pidana walaupun telah menjalani sanksi disiplin dan sanksi pelanggaran kode etik.²¹

Meningkatnya pelanggaran terhadap kode etik didasarkan pada data yang dirilis oleh Divisi Profesi dan Pengamanan (Propam) Polri, yang menyatakan bahwa pelanggaran terus mengalami kenaikan dalam 3 tahun terakhir terutama berkaitan dengan pelanggaran kode etik.²² Tercatat, pada tahun 2019, Propam menangani sebanyak 1021 kasus pelanggaran. Pada 2020, angka pelanggaran kode etik naik signifikan menjadi 2.081 kasus (naik 103, 8%). Angka itu akan diprediksi terus naik pada tahun ini, melihat sampai bulan maret saja tercatat sudah 279 pelanggaran kode etik yang terjadi.

Hal ini didapatkan dari jawaban Polri atas permohonan informasi publik yang dikirimkan oleh KontraS, yang menyatakan bahwa jumlah laporan terkait kasus kekerasan yang dilakukan oleh anggota Polri selama periode Agustus 2019 sampai dengan Februari 2020 sebanyak 38 kasus. Dari 38 kasus tersebut, sebanyak 23 kasus diproses sebagai pelanggaran disiplin dan sebanyak 15 kasus lainnya merupakan pelanggaran KEPP. Adapun kasus yang telah selesai disidangkan dan mendapatkan putusan sebanyak 15 kasus, yaitu sidang disiplin 9 kasus dan sidang Komisi KEPP 6 kasus. Masih dalam keterangan tertulis yang disampaikan oleh Mabes Polri, tercatat adanya kasus pelanggaran kode etik profesi Polri lainnya yakni sebanyak 462 kasus.

Untuk pelanggaran berupa penyiksaan saja, berdasarkan data pemantauan KontraS yang diambil dari Juni 2019 hingga April 2020, menunjukkan bahwa ada sebanyak 45 sampel kasus yang seharusnya diteruskan ke mekanisme sidang etik. Akan tetapi dari jumlah tersebut, hanya sebanyak 3 kasus yang sampai pada tahap sidang etik. 40 kasus tidak ada proses lanjutan dan 2 kasus

²⁰ Grendy John Toliu, Proses Peradilan Terhadap Anggota Polri Yang Melakukan Tindak Pidana Dan Pelanggaran Kode Etik Profesi, *Lex Crimen*, Vol. VIII/No. 12/Des/2019, hlm. 57.

²¹ Ibid.

²² Lihat <https://news.detik.com/berita/d-5530370/kadiv-propam-minta-maaf-karena-pelanggaran-etik-polisi-meningkat-103>

laporannya dicabut. Dari 40 kasus yang tidak dilanjutkan, mayoritas didominasi karena ada bantahan dari pihak kepolisian. Selain itu, beberapa kasus dihentikan karena ada intimidasi untuk menandatangani surat agar kasus tidak diteruskan. Adapun penyebab lainnya adalah pemberian uang santunan, tidak adanya saksi, dan tersangka dipaksa mengakui BAP.

Atas dasar tersebut, kami melihat bahkan sidang etik saja sangat sulit diselenggarakan untuk meminta pertanggungjawaban dari pelaku. Jikapun sampai pada tahap sidang etik, putusan yang dijatuhkan tidak menjerakan pelaku dan memberikan rasa keadilan bagi korban. Ketidakefektifan tersebut tentu saja berimplikasi pada potensi keberulangan yang besar di masa mendatang.

2.2 Peristiwa Pidana Diselesaikan Lewat Mekanisme Etik

Penegakan hukum bagi anggota kepolisian yang melakukan tindak pidana kerap kali berhenti pada mekanisme internal kepolisian. Padahal status sebagai anggota kepolisian tidak menihilkan penyelesaian melalui mekanisme peradilan, sebagaimana tertuang dalam Pasal 29 ayat (1) UU No. 2/2002 menyebutkan bahwa “*anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tunduk pada kekuasaan peradilan umum.*” Meskipun demikian, sejauh ini masih belum ada instrumen hukum yang secara jelas dan rigid mengatur tentang mekanisme apa yang harus ditempuh oleh anggota polisi ketika melakukan tindak pidana. Terkadang hanya peradilan etik yang berjalan, tetapi dalam beberapa kasus lainnya, proses pidana yang telah berkekuatan hukum tetap dijadikan landasan diadakannya sidang etik. Sehingga hal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dimana mekanisme apa yang perlu didahulukan, apakah Sidang KKEP ataupun sidang peradilan umum (pidana). Terkait sidang disiplin juga demikian, tidak ada peraturan yang secara eksplisit menentukan manakah yang terlebih dahulu dilakukan, sidang disiplin atau sidang pada peradilan umum. Dalam Pasal 23 PP No. 2 Tahun 2003 dan Pasal 19 ayat (1) Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. Pol.: Kep/44/IX/2004 tentang Tata Cara Sidang Disiplin Bagi Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, hanya mengatur bahwa sidang disiplin dilaksanakan paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah Anjum menerima berkas Daftar Pemeriksaan Pendahuluan (DPP) pelanggaran disiplin dari provos atau pejabat lain yang ditunjuk oleh Anjum.

Selain itu, untuk sidang KKEP, norma yang diatur hanya jika sanksi administratif yang akan dijatuhkan kepada Pelanggar KKEP adalah berupa Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH),

maka hal tersebut diputuskan melalui Sidang KKEP setelah terlebih dahulu dibuktikan pelanggaran pidananya melalui proses peradilan umum sampai dengan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (Pasal 22 ayat (2) Perkapolri 14/2011). Sanksi administratif berupa rekomendasi PTDH dikenakan melalui Sidang KKEP terhadap:

- a. Pelanggar yang dengan sengaja melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman pidana penjara 4 (empat) tahun atau lebih dan telah diputus oleh pengadilan yang berkekuatan hukum tetap; dan
- b. Pelanggar yang melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal 21 ayat (3) huruf e, huruf g, huruf h, dan huruf i.

Adanya KEPP dimaksudkan agar tindakan Polri, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenang Polri yang menyangkut dengan hak dan kewajiban warga negara secara langsung, dapat dipertanggungjawabkan, baik secara hukum, moral, maupun secara teknik profesi dan terutama hak asasi manusia. Oleh karenanya, dalam hal seorang anggota Polri yang melaksanakan tugas dan wewenangnya dianggap melanggar hukum pidana, proses penegakan hukumnya dilakukan melalui mekanisme peradilan umum terlebih dahulu hingga mendapatkan putusan yang berkekuatan hukum tetap baru setelahnya dilakukan mekanisme sidang KKEP, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 22 Ayat (2) Perkap KEPP. Hal itu guna menjamin kepastian hukum dalam proses penegakan hukum yang sedang berjalan.

Namun, dalam praktiknya, tindak pidana yang dilakukan oleh anggota Polri justru kerap kali diawali dengan mekanisme sidang KKEP tanpa memerhatikan atau melalui mekanisme peradilan umum terlebih dahulu. Di samping itu, hasil penyidikan masih belum menyentuh akar permasalahan yang sebenarnya atau kurang dilakukan pendalaman terhadap kasus yang ada, dan tidak jarang berdampak pada penghentian penyidikan dengan alasan tidak cukup bukti atau kasus yang ditangani bukan perkara pidana dan atau kasus anggota yang melakukan tindak pidana tersebut sudah diselesaikan melalui mekanisme internal Polri, yaitu sidang disiplin dan atau sidang KKEP.²³ Hal itu tentu saja bertentangan dengan prinsip kepastian hukum dalam proses penegakan

²³ Azies Bauw, Penegakan Kode Etik Kepolisian Terhadap Pelanggaran Yang Dilakukan Anggota Polisi (Studi Kasus Di Kepolisian Daerah Jayapura), *Legal Pluralism* : Volume 5 Nomor 1, Januari 2015, Hlm. 20

hukum. Akibatnya, timbul suatu ketidakseimbangan antara hak dan kewajiban di dalam hukum dan berpotensi melahirkan persoalan-persoalan baru. Mekanisme demikian semakin memperpanjang celah-celah impunitas di tubuh institusi Kepolisian. Mekanisme disiplin atau etik semata, dapat dengan mudahnya dijadikan sebagai legitimasi anggota yang melakukan pelanggaran untuk lari dari tanggung jawab pidananya.

Selain itu, jika seorang anggota kepolisian melakukan tindak pidana, kemudian hanya ditindak secara etik, maka mekanisme tersebut telah menyalahi prinsip persamaan di depan hukum (*equality before the law*) sebagaimana yang telah dijamin oleh konstitusi. Secara prinsip, hukum seharusnya tidak membiarkan dirinya tegak hanya untuk menguntungkan sejumlah pihak tanpa alasan yang sah dimuka hukum. Jika ada pengecualian maka hal tersebut mengkhianati konsep hukum karena telah bersifat diskriminatif.²⁴

Terlebih, pada dasarnya anggota Polri juga harus tunduk pada kekuasaan peradilan umum seperti halnya warga sipil pada umumnya.²⁵ Ketentuan UU tersebut juga menegaskan bahwa anggota Polri merupakan bagian dari warga sipil dan bukan termasuk subjek hukum militer.²⁶ Dengan demikian, seorang anggota Polri yang melakukan pelanggaran, tidak dapat lepas dan mutlak harus sidangkan lewat mekanisme peradilan umum sebagaimana ditentukan oleh UU Polri.

Adapun sidang KKEP juga berpotensi besar penuh muatan *conflict of interest*. Pasalnya, Institusi Polri yang menyidangkan dan mengadili anggotanya sendiri. Dilihat dari definisinya yang tercantum dalam KEPP, Penegakan KEPP merupakan serangkaian tindakan pejabat Polri yang diberi kewenangan menurut kode etik, untuk melakukan pemeriksaan pendahuluan, pemeriksaan di Sidang KKEP, pemeriksaan Sidang Komisi Banding Kode Etik Polri terhadap Anggota Polri yang diduga melakukan Pelanggaran KEPP dan rehabilitasi Anggota Polri yang dinyatakan sebagai Pelanggar atau tidak terbukti sebagai Pelanggar.²⁷ Dapat dilihat bahwa yang berwenang menjalankan mekanisme KEPP dari mulai tahap pemeriksaan pendahuluan hingga sidang tingkat banding seluruhnya berasal dari pejabat Polri. Diadilinya anggota polisi oleh polisi lainnya itulah

²⁴ Harish Azhar, <https://lokataru.id/equality-before-the-law-dalam-sistem-peradilan-di-indonesia/>

²⁵ Lihat Pasal 29 ayat (1) UU Polri.

²⁶ Lihat <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5508eb055201c/polisi-melakukan-tindak-pidana--sidang-etik-atau-peradilan-umum-dulu/>

²⁷ Pasal 1 Angka 11 Perkap No. 14 Tahun 2011 tentang Kode Etik Profesi Kepolisian.

yang berimplikasi pada munculnya konflik kepentingan karena tentu akan muncul sentimen solidaritas internal sesama anggota.

Selain itu, prinsip hukum mengenal asas *nemo iudex idoneus in propria causa* (*niemand is geschikt om als rechter in zijn eigen zaak op te treden*). Asas ini menjelaskan bahwa tidak seorang pun dapat menjadi hakim dalam perkaranya sendiri). Imparsialitas hakim terlihat pada gagasan bahwa para hakim akan mendasarkan putusannya pada hukum dan fakta-fakta di persidangan, bukan atas dasar keterkaitan dengan salah satu pihak yang berperkara, bukan pula menjadi pemutus perkaranya sendiri. Prinsip ini merupakan perwujudan dari imparsialitas (ketidakberpihakan/impartiality) hakim sebagai pemberi keadilan. Prinsip imparsialitas yang dimaksud melekat dan harus tercermin dalam tahapan proses pemeriksaan perkara sampai kepada tahap pengambilan keputusan, sehingga putusan pengadilan dapat benar-benar diterima sebagai solusi hukum yang adil bagi semua pihak yang berperkara dan oleh masyarakat luas pada umumnya.²⁸

Masalah lain dari penyelesaian tindak pidana hanya dengan mekanisme KKEP adalah putusan yang dijatuhkan tidak memberikan efek jera. KKEP hanya menjatuhkan sanksi yang sifatnya administratif. Kecenderungan sanksi yang dijatuhkan pun sangat ringan dan sifatnya formalitas belaka. Dalam Pasal 21 KEPP, disebutkan bahwa anggota Polri yang dinyatakan sebagai pelanggar dikenakan sanksi KEPP berupa:

- A. perilaku Pelanggar dinyatakan sebagai perbuatan tercela;
- B. kewajiban Pelanggar untuk meminta maaf secara lisan dihadapan Sidang KKEP dan/atau secara tertulis kepada pimpinan Polri dan pihak yang dirugikan;
- C. kewajiban Pelanggar untuk mengikuti pembinaan mental kepribadian, kejiwaan, keagamaan dan pengetahuan profesi, sekurang-kurangnya 1 (satu) minggu dan paling lama 1 (satu) bulan;
- D. dipindahtugaskan ke jabatan berbeda yang bersifat Demosi sekurang- kurangnya 1 (satu) tahun;
- E. dipindahtugaskan ke fungsi berbeda yang bersifat Demosi sekurang- kurangnya 1 (satu) tahun;
- F. dipindahtugaskan ke wilayah berbeda yang bersifat Demosi sekurang- kurangnya 1 (satu) tahun; dan/atau

²⁸ Yanis Maladi, Benturan Asas Nemo Iudex Idoneus In Propria Causa dan Asas Ius Curia Novit” (Telaah Yuridis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006), Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 2, April 2010, hlm. 7-8.

G. PTDH²⁹ sebagai anggota Polri.

Dengan demikian, perlu diatur mekanisme yang pasti ketika anggota polisi melakukan tindak pidana. Mekanisme peradilan pidana harus dikedepankan demi terciptanya kepastian hukum. Setelah itu, proses sidang KKEP dapat berjalan dan mengacu pada putusan peradilan umum yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Konsepsi itu sebenarnya telah tercermin dalam Pasal 12 ayat (1) huruf a PP No. 1 Tahun 2003 tentang Pemberhentian Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (PP 1/2003). Dalam ketentuan tersebut dinyatakan bahwa: “*Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia diberhentikan tidak dengan hormat dari dinas Kepolisian Negara Republik Indonesia apabila: dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menurut pertimbangan pejabat yang berwenang tidak dapat dipertahankan untuk tetap berada dalam dinas Kepolisian Negara Republik Indonesia.*”

2.3 Bentuk-Bentuk Pelanggaran KEPP

Terdapat beberapa bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh kepolisian, yang seharusnya diselesaikan melalui mekanisme peradilan umum dan dilanjutkan oleh mekanisme sidang KKEP. Akan tetapi, dalam beberapa kasus, prosedural penyelesaiannya tidak jelas. Adapun beberapa bentuk pelanggaran pidana yang dilakukan oleh anggota kepolisian adalah sebagai berikut.

a. Penganiayaan Massa Aksi

Dalam melakukan penanganan massa aksi, kepolisian seringkali menggunakan pendekatan yang represif. Praktik kekerasan tersebut kembali berulang pada bulan September 2019, saat puncak gelombang gerakan mahasiswa menolak Revisi UU KPK dan RKUHP dalam aksi #ReformasiDikorupsi. Brutalitas aparat tersebut menewaskan dua mahasiswa Universitas Halu Oleo (UHO) Kendari, Sulawesi Tenggara, yakni Himawan Randi dan M Yusuf Kardawi yang diduga ditembak dan dianiaya oleh kepolisian.

Kasus penembakan Yusuf dan Randy masih belum menemui titik terang. Sejauh ini, baru satu polisi yang diproses pidana karena terungkap merupakan pelaku penembakan Randi. Pelaku

²⁹ Pemberhentian dengan tidak hormat

adalah anggota Reserse Kriminal Polres Kendari, yakni Brigadir Abdul Malik. Vonis yang dijatuhkan oleh Hakim yakni 4 tahun penjara. Sementara untuk kasus tewasnya M Yusuf Kardawi, hingga saat ini belum ada perkembangan berarti dari penyelidikan kepolisian.

Sebelumnya, Divisi Propam Sulawesi Tenggara telah menggelar sidang etik menjatuhkan kepada enam orang anggota kepolisian. Keenam anggota tersebut ialah satu perwira polisi atas nama AKP DK, serta lima orang anggota, yakni: Bripta MAP, Brigadir AM, Bripta MI, Bripta H, dan Bripta FS.³⁰ Semuanya diputus bersalah telah melanggar aturan disiplin. Selain itu, vonis yang dijatuhkan bagi enam anggota Polres Kendari itu ialah teguran lisan, penundaan satu tahun kenaikan pangkat, dan dikurung selama 21 hari.

Putusan tersebut tentu saja sangat ringan, mengingat terdapat dua warga sipil atau mahasiswa yang dinyatakan meninggal dunia akibat kekerasan aparat. Hukuman yang sifatnya tidak tegas, tentu tidak akan memunculkan efek jera. Kepolisian seharusnya segera melakukan penyelidikan dan membawa kasus tersebut masuk ke dalam ranah pidana. Terlebih lagi, mekanisme sidang etik terhadap enam anggota kepolisian tersebut diselenggarakan secara tertutup. Keluarga korban tidak sama sekali dilibatkan dan didengar pendapatnya. Dalam kasus ini, terbukti sidang KKEP yang diadakan oleh Divisi Propam sama sekali tidak memberikan rasa keadilan, terutama bagi korban dugaan tindak pidana yang dilakukan oleh kepolisian.

Peristiwa kekerasan terhadap massa aksi tentu saja merupakan bentuk pelanggaran terhadap hak konstitusional seseorang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 UUD 1945. Selain itu, instrumen HAM Indonesia juga secara tegas mengatur hak tersebut, misalnya Pasal 44 menyatakan secara eksplisit bahwa *setiap orang baik sendiri maupun bersama-sama berhak mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan efisien, baik dengan lisan maupun dengan tulisan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*. Apa yang dilakukan mahasiswa merupakan suatu bentuk ekspresi yang sah dan bertujuan untuk memberikan koreksi atas jalannya pemerintahan. Maka dari itu, selain melanggar kode etik dan ketentuan pidana, lebih jauh penganiayaan terhadap massa aksi adalah bentuk pembangkangan terhadap konstitusi. Proses

³⁰ <https://tirto.id/vonis-ringan-polisi-kendari-keluarga-randi-keadilan-sudah-mati-ekBv>

penyelesaiannya pun harus menyentuh pada perbaikan pada protokol penanganan aksi kepolisian di lapangan.

b. Penyiksaan dalam Tahanan Menyebabkan Mati (Death in Custody)

Pelanggaran lainnya yang kerap kali dilakukan oleh aparat adalah penyiksaan di dalam tahanan. Bahkan sering kali ditemukan penyiksaan tersebut berujung terhadap kematian. Salah satu korban dari peristiwa kekerasan yang dilakukan dalam tahanan adalah Herman alias Tokek Hasanudin. Ia ditangkap pada 2 Desember 2020 dan dibawa ke Polresta Balikpapan dengan tuduhan pencurian dengan pemberatan. Enam polisi ditetapkan sebagai tersangka karena diduga menganiaya Herman hingga tewas saat proses interogasi.³¹ Keenam polisi diproses secara pidana dan etik.

Dalam kasus Herman, pelaku pembunuhan langsung dimutasi ke Yanma Polda Kaltim untuk memudahkan proses pemeriksaan. Selain itu, mereka juga dicopot dari jabatan masing-masing.³² Sementara proses peradilan pidana umumnya masih berjalan dan belum mempunyai kekuatan hukum tetap. Adapun proses yang dijalankan tidak transparan dan akuntabel. Keluarga Herman juga tidak sama sekali dilibatkan baik dalam proses etik maupun dalam proses pidana khususnya dalam rekonstruksi kasus.³³

Kasus selanjutnya adalah peristiwa kekerasan yang menewaskan Syahbudin di Bengkulu pada Desember 2020. Syahbudin ditangkap oleh anggota Polsek Perkap atas dugaan tindak pidana penyerangan terhadap anggota kepolisian. Saat dibawa oleh pihak kepolisian, Syahbudin dalam kondisi yang sehat. Akan tetapi, keesokan harinya pihak keluarga mendapatkan informasi bahwa korban berada di Rumah Sakit Bhayangkara Bengkulu dan dalam kondisi telah meninggal dunia.

Dalam kasus Syahbudin ini, Kapolda Bengkulu Irjen Pol Teguh Sarwono menyatakan bahwa Propam Polda Bengkulu telah memproses dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota Polri tersebut. Ada sebanyak lima anggota kepolisian yang menjalani proses pemeriksaan. Sanksi

³¹ Lihat <https://www.voaindonesia.com/a/benang-kusut-kasus-penyiksaan-tahanan-berujung-kematian/5809119.html>

³² <https://www.voaindonesia.com/a/benang-kusut-kasus-penyiksaan-tahanan-berujung-kematian/5809119.html>

³³ <https://nomorsatukaltim.com/2021/03/21/rekonstruksi-penganiayaan-herman/>

pelanggaran kode etik pun telah dijatuhkan kepada lima anggota tersebut.³⁴ Sementara proses pidananya belum jelas sampai saat ini. Proses sidang dan putusan etik yang dijatuhkan pun tidak diumumkan secara transparan. Kasus ini turut menunjukkan mekanisme penindakan anggota kepolisian yang compang camping. Pelaku penganiayaan sudah diputuskan secara etik, tetapi tidak jelas apa putusannya. Sementara itu kasus pidananya juga tidak kunjung berjalan.

Adapun kasus serupa yakni Hendri Bakari yang tewas di tahanan Polres Balerang, Batam. Hendri awalnya dijemput polisi pada 6 Agustus 2020 dengan tuduhan kepemilikan narkoba. Dua hari kemudian, keluarga menerima kabar bahwa Hendri sudah meninggal dunia di RS Budi Kemuliaan. Didapati bahwa jenazah Hendri dalam keadaan terbungkus plastik dan terdapat memar di sekujur tubuhnya. Kuat dugaan bahwa Hendri meninggal karena disiksa dalam tahanan saat proses penangkapan.

Sementara itu, oknum polisi yang diduga melakukan tindakan kepada Hendry telah menjalani proses pemeriksaan oleh Propam.³⁵ Akan tetapi setelah berbulan-bulan prosesnya berjalan, tidak ada satupun penyidik yang diumumkan telah dijatuhi sanksi etik. Sementara itu proses pidananya juga tidak berjalan, padahal nyata bahwa peristiwa itu merupakan penyiksaan.

Potret penyelesaian kasus-kasus penyiksaan tersebut tentu saja bertentangan dengan pasal 12 *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, yang menyatakan bahwa *Each State Party shall ensure that its competent authorities proceed to a prompt and impartial investigation, wherever there is reasonable ground to believe that an act of torture has been committed in any territory under its jurisdiction*. Proses yang berlarut-larut menandakan kuat dugaan proses jauh dari kata imparisial dan independen.

c. *Extra Judicial Killing*

Kasus yang juga mendapat sorotan besar beberapa waktu belakangan ini adalah *unlawful killing* atau *extra judicial killing* khususnya terhadap enam laskar Front Pembela Islam (FPI). Kepolisian telah menetapkan tiga polisi sebagai tersangka dalam peristiwa yang terjadi di KM 50

³⁴ https://rri.co.id/bengkulu/1631-hukum-dan-kriminal/966182/kasus-sahbudin-kapolda-bengkulu-pastikan-proses-hukum-berjalan?utm_source=terbaru_widget&utm_medium=internal_link&utm_campaign=General%20Campaign

³⁵ <https://news.detik.com/berita/d-5189737/babak-baru-kasus-hendri-tewas-kepala-dibungkus-plastik/3>

Jalan Tol Jakarta-Cikampek itu. Ketiga polisi yang menjadi tersangka tersebut masih berstatus kepolisian aktif. Akan tetapi satu dari tiga polisi tersebut meninggal dunia.

Sejauh ini kedua proses baik sidang KKEP dan peradilan umum masih berjalan. Penindakan hukum atas dua proses tersebut masih dalam tahapan pemeriksaan. Akan tetapi, polisi tidak menerangkan secara rinci tahapannya secara transparan. Khusus berkaitan dengan sidang KKEP, KontraS telah mengajukan permohonan Keterbukaan Informasi Publik (KIP) kepada Polri yang pada intinya meminta agar dibukanya proses sidang KKEP tersebut. Sayangnya, kepolisian tidak menanggapi permohonan tersebut. Tidak terbukanya pengusutan ini oleh Kepolisian tentu akan semakin menambah ketidakpercayaan masyarakat. Selain itu, belum ada pengaturan terkait kewajiban Polri menjalankan proses sidang secara transparan juga dapat dijadikan celah hukum bagi mereka untuk melangsungkan proses secara tertutup.

Berbagai peristiwa/perbuatan di atas masuk ke dalam kategori pelanggaran kode etik. Jelas terlihat adanya beberapa bentuk pelanggaran yang selain merupakan pelanggaran kode etik, besar kemungkinan peristiwa pelanggaran tersebut berkelindan dengan pelanggaran pidana, atau memenuhi unsur-unsur sebuah delik pidana sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, pelanggaran dalam bentuk melakukan pemeriksaan terhadap seseorang dengan cara memaksa untuk mendapatkan pengakuan,³⁶ meskipun diatur sebagai pelanggaran etik, namun dalam praktik sangat rentan memiliki unsur-unsur penyiksaan atau tindak pidana penganiayaan atau kejahatan jabatan sebagaimana diatur dalam KUHP. Contoh lainnya adalah pelanggaran karena melakukan, menyuruh melakukan, atau turut serta melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, dan/atau gratifikasi yang merupakan bagian dari etika kelembagaan, namun hampir pasti perilaku tersebut turut memenuhi unsur-unsur sebuah delik dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi.

Dalam berbagai peristiwa yang termasuk pelanggaran kode etik serta pelanggaran pidana seperti ini, penting untuk adanya pemisahan yang tegas antara pertanggungjawaban etik yang notabene merupakan pertanggungjawaban terhadap lembaga ataupun keluhuran profesi, dengan pertanggungjawaban pidana yang merupakan pertanggungjawaban terhadap negara dan rakyat sebagai cerminan dari asas kesetaraan di hadapan hukum dan asas kepastian hukum. Maka dari

³⁶ Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 14 huruf e KEPP

itu, perlu ada pengaturan yang tegas mengenai pemisahan terhadap dua pertanggungjawaban ini yang dicerminkan melalui penegasan bahwa pertanggungjawaban secara etik tidak menghapuskan pertanggungjawaban pidana aparat kepolisian yang melakukan pelanggaran kode etik dan pelanggaran pidana secara sekaligus.

d. Kekerasan terhadap Jurnalis

Kebebasan pers di Indonesia hari ini berada dalam ancaman, pasalnya pelanggaran terhadap kebebasan pers sendiri tercermin dari terjadinya berbagai kasus kekerasan yang menimpa para jurnalis. Berdasarkan pemantauan yang dilakukan oleh KontraS sepanjang tahun 2020 lalu, terdapat sebanyak 23 peristiwa kekerasan terhadap jurnalis yang tersebar di berbagai daerah di Indonesia. Bentuk kekerasan terhadap jurnalis tersebut juga beragam, dimulai dari intimidasi, perampasan, hingga penganiayaan dan penangkapan sewenang-wenang. Sebanyak 14 peristiwa dari 23 peristiwa tersebut polisi merupakan aktor yang dominan melakukan kekerasan terhadap jurnalis, selanjutnya disusul oleh pihak pemerintah sebagai aktor dalam 5 peristiwa, dan aktor swasta serta orang tidak dikenal untuk masing-masing 2 peristiwa.

Tidak alpanya kepolisian menjadi aktor kekerasan terhadap jurnalis juga kembali terulang di Surabaya pada tanggal 27 Maret 2021, yang mana terjadi penganiayaan dan penyekapan terhadap Nurhadi--merupakan wartawan Tempo. Pada waktu tersebut, Nurhadi mendatangi Gedung Samudra Bumimoro di Surabaya guna melakukan investigasi terkait kasus dugaan suap yang dilakukan oleh Direktur Pemeriksaan Ditjen Pajak Kementerian Keuangan, yakni Angin Prayitno Aji yang sedang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Di lokasi tersebut sedang berlangsung resepsi pernikahan antara anak dari Angin Prayitno Aji dan anak dari Kombes Pol. Achmad Yani--mantan Karo Perencanaan Polda Jawa Timur.³⁷

Nurhadi mengalami tindakan kekerasan (pemukulan, tendangan, tamparan) hingga ancaman pembunuhan saat dilakukan interogasi oleh beberapa orang yang mengaku sebagai polisi dan beberapa orang lain yang diduga sebagai anggota TNI, serta ajudan Angin Prayitno Aji. Selain itu, Nurhadi juga dipaksa untuk menerima uang Rp 600.000,- sebagai kompensasi perampasan dan

³⁷ Lihat <https://tirtoid.com/kronologi-penganiayaan-ancaman-pembunuhan-jurnalis-tempo-nurhadi-gbzk>

pengrusakan alat liputan miliknya dan ditolak oleh Nurhadi. Setelah melakukan proses interogasi penuh kekerasan tersebut, Nurhadi kemudian dibawa ke Hotel Arcadia Surabaya. Di hotel tersebut Nurhadi kembali diinterogasi oleh dua orang yang mengaku sebagai anggota kepolisian Polrestabes dan anak asuh Kombes. Pol. Achmad Yani yang bernama Purwanto dan Firman.

Dugaan tindak pidana penganiayaan dan penghalang-halangan kerja jurnalistik tersebut telah dilaporkan ke Polda Jawa Timur oleh AJI Surabaya dan jaringan masyarakat sipil di Jawa Timur, dan 2 (dua) orang telah ditetapkan sebagai tersangka, namun proses penyidikan masih belum rampung dilaksanakan. Selain itu, LBH Pers juga telah melakukan pelaporan dugaan pelanggaran Kode Etik oleh anggota Kepolisian Republik Indonesia atau yang mengaku sebagai anggota Polrestabes Surabaya tersebut ke Divisi Propam Mabes Polri pada tanggal 30 Maret 2021. Divisi Propam Mabes Polri telah melimpahkan penyelidikan dugaan pelanggaran kode etik ke Polda Jawa Timur, namun hingga saat ini belum ada pemberitahuan perkembangan hasil penyelidikan.³⁸

Maraknya kasus kekerasan terhadap jurnalis yang dilakukan oleh pihak kepolisian tentu telah menciderai kebebasan pers. Terlebih, absennya penyelesaian yang signifikan dan akuntabel baik dalam proses etik maupun pidana turut andil dalam terjadinya keberulangan peristiwa.

³⁸Data LBH Pers Kasus Penganiayaan dan Penyekapan Wartawan Tempo Maret 2021

3. Menyoal Akuntabilitas Mekanisme Sidang Kode Etik Kepolisian

3.1 Akuntabilitas dan Transparansi Sidang KKEP

Akuntabilitas dan transparansi sidang KKEP merupakan elemen yang wajib ada dalam upaya mewujudkan pemolisian yang demokratis dan reformasi kepolisian. Berkaitan dengan itu, dalam hal sidang KKEP, akuntabilitas bertujuan untuk memberikan kontrol dalam proses penegakan hukum terhadap anggota Polri yang melanggar ketentuan pidana dan KEPP, sehingga pelaksanaan sidang KKEP dapat dipertanggungjawabkan secara administratif, moral, dan hukum berdasarkan fakta. Sementara transparansi bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan menyediakan akses, ruang, dan informasi bagi publik, dalam hal ini khususnya korban atau keluarga korban, sehingga pelaksanaan sidang KKEP diharapkan dapat dilakukan secara jelas, terbuka dan sesuai prosedur. Berkaitan dengan itu, sebagai catatan, dalam Perkap yang secara umum mengatur tentang KEPP, yaitu Perkap 11/2014, tidak terdapat ketentuan yang menegaskan terkait dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam mekanisme sidang KKEP. Adapun regulasi yang mengatur mengenai prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam mekanisme sidang KKEP terdapat dalam Perkap No. 19/2012.

Namun demikian, jika ditinjau lebih lanjut, dalam Perkap No. 19/2012, tidak terdapat penjelasan yang secara khusus menjelaskan terkait pelaksanaan prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam mekanisme sidang KKEP. Hal itu tentu saja berpotensi melanggar asas kepastian hukum, sehingga penafsiran dan pemenuhan terhadap prinsip tersebut dapat dimaknai secara subjektif. Hal penting lain yang perlu untuk dicatat yang berkaitan dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi, baik dalam Perkap No. 14/2011 dan Perkap No. 19/2012, setidaknya adalah dengan sanksi administratif berupa Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH) dan pengecualian sidang yang terbuka untuk umum.

Terkait prinsip akuntabilitas, dalam Pasal 21 Ayat (2) Perkap No. 14/2011 pada intinya menyatakan bahwa sanksi administratif berupa PTDH bersifat rekomendasi. Terlebih dalam Ayat selanjutnya, pada intinya menyatakan bahwa sanksi administratif berupa PTDH tidak serta-merta berlaku bagi anggota Polri yang dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, melainkan harus terlebih dahulu didasarkan atas pertimbangan pejabat yang berwenang tidak dapat dipertahankan untuk tetap berada dalam dinas Polri.

Singkatnya, masih terdapat kesempatan bagi anggota Polri yang telah terbukti melanggar ketentuan pidana untuk tetap berada dalam dinas Polri apabila menurut pejabat pertimbangan pejabat yang berwenang anggota tersebut masih dapat dipertahankan. Dengan demikian, dapat dilihat secara nyata bahwa ketentuan ini telah membuka celah hukum dan menjadikan prinsip akuntabilitas dalam sidang KKEP, terutama terkait dengan pertanggungjawaban secara administratif, moral, dan hukum berdasarkan fakta, patut untuk dipertanyakan.

Kemudian, yang berhubungan dengan pengecualian terkait keterbukaan dalam proses sidang KKEP. Dalam Perkap No. 19/2012, dinyatakan bahwa sidang KKEP dilaksanakan di Markas Kepolisian atau di tempat lain yang ditentukan dan bersifat terbuka untuk umum, kecuali komisi menetapkan lain.³⁹ Jika dilihat dari muatan Pasal a quo, pengecualian terkait keterbukaan sidang KKEP hanya didasarkan atas ketetapan komisi, dalam hal ini KKEP. Artinya, pengecualian tersebut sarat dengan subjektifitas KKEP. Terlebih, dalam Perkap No. 19/2012 tidak terdapat ketentuan lebih lanjut yang mengatur mengenai hal-hal apa saja yang dapat menjadi pertimbangan KKEP dalam menetapkan suatu sidang akan dilaksanakan secara terbuka atau tertutup. Hal itu menunjukkan bahwa terdapat persoalan mendasar yang perlu untuk segera diatasi terkait dengan penerapan prinsip transparansi dalam sidang KKEP.

Apabila dibandingkan dengan prinsip transparansi dalam peradilan umum misalnya, transparansi dalam sidang KKEP masih jauh dari kata ideal. Mengingat, dalam peradilan umum, keterbukaan persidangan merupakan syarat mutlak yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 13 UU *a quo*, diatur bahwa semua sidang pemeriksaan pengadilan terbuka untuk umum, kecuali undang-undang menentukan lain. Kemudian, putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Konsekuensinya, pelanggaran terhadap prinsip keterbukaan ini berakibat pada putusan batal demi hukum. Tidak hanya mengacu pada UU *a quo* saja, dalam Pasal 14 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik pun telah mengatur bahwa pada intinya setiap orang berhak atas pemeriksaan yang adil dan terbuka untuk umum, oleh suatu badan yang berwenang, bebas dan tidak berpihak, dan dibentuk menurut hukum.

³⁹ Pasal 51 ayat (1) Perkap No. 19/2012.

Oleh karena itu, prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam sidang KKEP menjadi hal yang penting dalam proses penegakan hukum. Bukan tanpa alasan, karena pada dasarnya prinsip akuntabilitas dan transparansi bertujuan untuk memberikan perlindungan hak asasi manusia dalam bidang peradilan serta untuk lebih menjamin objektivitas peradilan dengan mempertanggungjawabkan pemeriksaan yang *fair*, tidak memihak, serta memberikan putusan yang adil. Secara formil prinsip tersebut juga membuka kesempatan untuk *social control*. Namun, apabila prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam sidang KKEP terus-menerus diabaikan, maka hal itu menjadikan peraturan mengenai KEPP dan mekanisme sidang KKEP tidak bebas nilai. Artinya, kondisi yang demikian semakin menguatkan indikasi kecenderungan Polri untuk melindungi anggota dan institusinya, atau bahkan dapat dikatakan sebagai upaya untuk menghalangi penegakan hukum di tingkat selanjutnya.

Dengan masih bermasalahnya mekanisme sidang KEPP yang ada saat ini, terutama dalam ranah transparansi, terdapat beberapa studi perbandingan dengan mekanisme penyelesaian pelanggaran oleh anggota kepolisian pada negara lain, ataupun pada standar-standar yang dirumuskan oleh badan PBB. Pada bagian ini, akan disajikan tiga contoh yang dapat menjadi acuan, yakni sistem peradilan di Arizona, draft *Independent Police Complaints of Misconduct Commission Bill 2019*⁴⁰ di Malaysia dan *Handbook on Police Accountability, Oversight, and Integrity* oleh United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

Salah satu sistem peradilan yang mengedepankan prinsip akuntabilitas dan transparansi adalah sistem peradilan yang ada di Arizona. Sistem peradilan ini senantiasa berusaha untuk menjadi lebih efisien, akuntabel, dan transparan saat berkomunikasi dengan masyarakat dan media.⁴¹ Adapun beberapa cabang yang ada dalam sistem peradilan Arizona, terdiri dari Mahkamah Agung Arizona, Pengadilan Banding, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Kota, dan Pengadilan Kehakiman.

Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi di negara bagian Arizona, memiliki tugas untuk meninjau banding dan memberikan aturan prosedur bagi semua pengadilan yang ada di Arizona. Mahkamah ini juga memiliki wewenang dalam memakzulkan pejabat publik, termasuk pejabat kepolisian, yang dituduh melakukan kejahatan tinggi, pelanggaran ringan, atau

⁴⁰ Draft ini sempat diajukan ke Parlemen Malaysia pada tahun 2019, namun ditarik kembali.

⁴¹ <https://www.azcourts.gov/newsandinfo>

pelanggaran saat menjabat. Melalui mekanisme yang ada, pejabat tersebut dapat dituntut, diadili, dan apabila terbukti bersalah, akan diberhentikan dari jabatannya.

Penegakkan hukum terhadap kinerja kepolisian diatur ketat dalam *Standards and Goals for Arizona Law Enforcement*. Pada peraturan ini dijelaskan bahwa setiap kepala badan kepolisian wajib menetapkan dan menyebarluaskan kebijakan tertulis kepada setiap anggota instansi yang mengakui bahwa efektivitas kinerja polisi bergantung pada persetujuan publik dan penerimaan otoritas polisi. Kebijakan ini harus mengakui bahwa dalam menjalankan tugasnya, polisi harus bertanggung jawab kepada masyarakat dengan menyediakan prosedur formal untuk menerima baik pujian maupun pengaduan mengenai kinerja masing-masing anggota. Prosedur ini setidaknya harus menetapkan bahwa a) Harus ada publikasi untuk menginformasikan kepada publik bahwa keluhan dan pujian akan diterima dan ditindaklanjuti oleh badan kepolisian; b) Setiap orang yang memuji kinerja seorang petugas secara tertulis harus menerima surat pengakuan pribadi; c) Setiap tuduhan pelanggaran akan diinvestigasi secara penuh dan tidak memihak oleh lembaga kepolisian, dan hasilnya akan diketahui oleh pelapor atau korban pelanggaran yang dilakukan oleh polisi.

Pemerintah negara bagian Arizona juga menyadari bahwa tingkat kepercayaan yang ditaruh publik kepada pengadilan sangat bergantung pada transparansi proses peradilan, keterbukaan akses informasi yang dapat diandalkan, dan penyelesaian permasalahan yang tepat waktu. Demi mengikuti permintaan terhadap informasi yang dilayangkan oleh masyarakat, pengadilan harus sigap dalam menyediakan informasi kasus dan dokumen peradilan. Selain itu, pengadilan juga harus memiliki kemampuan untuk mendigitalisasi arsip dan membuka akses ke catatan pengadilan⁴².

Demi mewujudkan semua itu, pemerintah Arizona sudah menyiapkan beberapa rencana ke depan, dua di antaranya adalah melanjutkan implementasi Pengukuran Kinerja Pengadilan (*Court Performance Measures*) dan merevisi peraturan Mahkamah Agung yang mengatur akses publik ke catatan pengadilan. Pada regulasi ini, revisi dilakukan guna memastikan transparansi dan

⁴² <https://www.azcourts.gov/justice2020/AdministrationofJustice.aspx>

pemberian akses penuh, namun di saat yang bersamaan tetap waspada dalam melindungi informasi yang bersifat rahasia.⁴³

Ditambah, pemerintah Arizona sedang mengajukan Senate Bill 1171 yang di dalamnya menetapkan standar yang sama bagi pengacara Arizona County dalam pengumpulan dan pelaporan informasi publik. Data yang dirilis di bawah payung SB 1171, akan memberikan masyarakat informasi tentang cara jaksa di seluruh negara bagian membuat pilihan yang berdampak pada kehidupan korban kejahatan dan seluruh komunitas. Diterapkannya Senate Bill ini diharapkan dapat membuat sistem peradilan pidana di Arizona menjadi lebih efektif, mengingat sebelumnya kantor kejaksaan sulit membangun kepercayaan dari masyarakat karena sistem pengumpulan dan pelaporan data yang dilakukan dengan cara yang berbeda-beda.⁴⁴

Sistem peradilan Arizona layak menjadi contoh bukan semata-mata karena peraturannya yang menjamin keterbukaan bagi informasi publik, namun juga karena kepekaan pemerintahnya dalam menyadari peningkatan kepercayaan masyarakat pada sistem peradilan, akan berdampak pada stabilitas dan peningkatan keamanan dalam lingkungan. Hal ini disebabkan, diterapkannya sistem peradilan yang adil dan terbuka akan membuat masyarakat menjadi lebih percaya terhadap aparat penegak hukum dan semakin mengandalkan pengadilan untuk memutuskan suatu perkara, sehingga dapat memutus rantai impunitas.

Selanjutnya, di negara Malaysia, berdasarkan data Suara Rakyat Malaysia (SUARAM), terdapat setidaknya 257 kasus tewasnya orang-orang yang sedang berada dalam penanganan kepolisian.⁴⁵ Angka ini lebih tinggi dari angka pelaporan dan pemantauan media yang hanya 62 korban, mengindikasikan angka riil orang yang tewas saat dalam penanganan aparat kepolisian selalu jauh lebih tinggi dari jumlah kasus yang terungkap. Pada tahun 2019, Pemerintah Malaysia mengajukan draft undang-undang untuk membentuk badan independen untuk menangani laporan-laporan penyalahgunaan wewenang oleh aparat kepolisian. Meskipun masih memiliki beberapa

⁴³ <https://www.azcourts.gov/justice2020/AdministrationofJustice.aspx>

⁴⁴ <https://azcapitoltimes.com/news/2020/02/28/criminal-justice-data-transparency-makes-communities-safer/>

⁴⁵ <https://pages.malaysiakini.com/deathincustody/>

kekurangan berdasarkan standar-standar HAM, namun secara umum draft ini memiliki berbagai kemajuan apabila dibandingkan dengan hukum yang berlaku di Indonesia saat ini.

Menyikapi isu pelanggaran oleh aparat kepolisian, Malaysia berencana membentuk *Independent Police Complaints of Misconduct (IPCM)*, sebuah komisi independen yang bertugas mempromosikan integritas aparat kepolisian, melindungi kepentingan umum dari pelanggaran aparat, membentuk mekanisme detensi, investigasi dan pencegahan anggota kepolisian, memberikan rekomendasi kepada Pemerintah, dan memberikan sanksi disiplin kepada anggota kepolisian. Dalam menjalankan tugasnya, komisi ini memiliki wewenang untuk memberikan rekomendasi kepada pemerintah, mengaudit dan mengawasi beberapa kinerja spesifik kepolisian mulai dari pendanaan, logistik, fasilitas, operasi, dan SOP, mendatangi tempat-tempat yang relevan dengan aktivitas pemolisian, mempelajari dan memberikan masukan terhadap SOP kepolisian, menerima laporan masyarakat terhadap pelanggaran oleh anggota kepolisian serta melakukan investigasi terhadapnya, dan mengambil langkah-langkah hukum yang diperlukan berdasarkan informasi dan bukti yang didapatkan melalui investigasi.

Berbeda dengan Kopolnas yang ada di Indonesia, IPCM selain dapat memberikan rekomendasi kepada Pemerintah juga memiliki wewenang untuk menangani kasus-kasus pelanggaran oleh aparat kepolisian melalui wewenang untuk memeriksa baik orang maupun dokumen, beserta ancaman pidana denda dan penjara bagi siapapun yang menolak panggilan pemeriksaan tanpa alasan yang jelas. Peraturan ini juga mengatur bentuk-bentuk tindak lanjut yang wajib dilakukan berdasarkan temuan investigasi, yang merupakan komponen pengaturan yang masih luput dalam Perkap No. 14/2011 di Indonesia. Pengaturan tersebut menjabarkan:

“(1) The officer of the Commission shall, upon the completion of any investigation, submit his findings to the Complaints Committee. (2) The Complaints Committee may, upon considering the findings of the officer of the Commission, take the following action: (a) where the findings disclosed any offences under Part IV of the Malaysian Anti-Corruption Act 2009, refer the findings to the Malaysian Anti-Corruption Commission; (b) where the findings disclosed any criminal offence under any written law, refer the findings to the relevant authority; (c) where the findings disclosed any misconduct, refer the findings of misconduct to the Commission for the purpose of commencing of proceedings to deal with a misconduct under Part VI; and (d) where the findings disclosed no misconduct, record the findings. (3) The Complaints Committee shall inform the complainant of the action taken on the complaint.”

Berdasarkan pengaturan ini, anggota komisi yang melakukan investigasi memiliki acuan yang jelas dalam menentukan tindak lanjut terhadap berbagai temuan yang dilakukan, yakni temuan tindak pidana korupsi dilaporkan kepada komisi anti korupsi, temuan tindak pidana dilaporkan kepada pihak berwajib, dan temuan pelanggaran lainnya dilanjutkan ke tahap *proceeding*. Pengaturan ini juga mencerminkan standar dalam *Guidebook on Democratic Policing* yang dikeluarkan oleh penasihat polisi senior sekretariat jenderal *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE) yang menyatakan sebagai berikut:

“Minor offences might be investigated by an immediate superior, while more serious offences need to be investigated by police bodies outside the immediate chain of command, such as internal investigation units, or ad-hoc disciplinary committees composed of senior police officers, or even by external civilian oversight bodies, particularly when it comes to investigations against high-ranking officers. Information on the procedures to be followed after registering complaints should be made available to the public to motivate them to file justified complaints.”

Standard ini menghendaki adanya pemisahan yang jelas antara bentuk-bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh aparat kepolisian, yang berimplikasi pada mekanisme penanganan terhadapnya. Meskipun pelanggaran etik yang tidak menimbulkan akibat yang parah dapat diselesaikan secara internal, namun pelanggaran yang mencakup pelanggaran pidana, korupsi, atau mengakibatkan korban jiwa atau luka-luka memerlukan mekanisme khusus yang meliputi organ eksternal kepolisian, termasuk diantaranya lembaga *oversight* oleh masyarakat.

3.2 Hak Korban dalam Sidang KKEP

3.2.1 Hak Korban untuk Mengakses Informasi Sidang KEPP

Selain dalam proses sidang KKEP, persoalan lain yang perlu untuk dievaluasi adalah terkait dengan mekanisme hak korban penyalahgunaan kekuasaan oleh Polri. Idealnya, ketika anggota Polri melakukan pelanggaran etik dan menimbulkan kerugian yang diterima korban, maka korban berhak untuk mengajukan surat keberatan atau permohonan terhadap keterbukaan informasi proses sidang atau yang berkaitan dengan itu. Akan tetapi, hal demikian sama sekali tidak tertuang dalam

Perkap tentang KEPP, baik dalam Perkap No. 14/2011 maupun Perkap No. 19/2012. Alih-alih memberikan jaminan perlindungan dan akses untuk mendapatkan keterbukaan informasi kepada korban atau keluarga korban, dalam regulasi yang ada, hak korban atau keluarga korban—dalam hal ini bisa disebut sebagai pelapor, sama sekali tidak diakomodir.

Implementasi tidak adanya informasi kepada korban atau keluarga korban dalam mengakses informasi terkait pemeriksaan internal yang dilakukan oleh pihak kepolisian tercermin dalam kasus yang menempatkan Henry Bakari sebagai korban penyiksaan. Dalam mengusut kasus tersebut, Polresta Barelang tidak memberikan informasi secara langsung kepada keluarga korban maupun kuasa hukum terkait perkembangan kasusnya. Informasi mengenai proses disiplin/etik yang dijatuhkan kepada terduga pelaku justru didapatkan dari Komnas HAM dan Kompolnas. Berkaitan dengan hal tersebut tentu membuat terang bahwa dengan tiadanya informasi, maka telah menihilkan hak keluarga korban untuk melakukan pengawasan terhadap proses pemeriksaan internal yang dilakukan.

Sehingga, jika merujuk pada Perkap No. 14/2011 dan Perkap No. 19/2012, maka terdapat persoalan paling mendasar terkait dengan hak pelapor yang tidak dipenuhi dalam sidang KKEP, yakni terkait dengan akses untuk mendapatkan informasi. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari tidak diterapkannya prinsip transparansi dalam sidang KKEP sebagaimana mestinya. Akibat tidak adanya keterbukaan informasi tersebut, disadari atau tidak, juga akan berdampak pada ketidakpercayaan publik terhadap akuntabilitas sidang dan putusan sidang KKEP. Setidaknya, berpotensi menciptakan iklim dalam tubuh Polri yang semakin menjauh dari pemolisian yang demokratis.

3.2.2 Mekanisme Pemulihan Hak Korban

Salah satu aspek penting yang luput diatur dalam Perkap No. 14/2011 adalah mengenai pemulihan korban, baik dalam bentuk restitusi, kompensasi, maupun bentuk-bentuk bantuan lainnya. Dalam Perkap No. 19/2012 pun hanya diatur mengenai rehabilitasi terhadap personel (Polri), tidak ada terhadap korban. Tidak jarang, pelanggaran etik yang dilakukan oleh aparat kepolisian menimbulkan kerugian baik materiil maupun imateriil terhadap korban. Misalnya

pelanggaran etik seperti menempatkan tersangka di tempat bukan rumah tahanan negara/Polri dan tidak memberitahukan kepada keluarga atau kuasa hukum tersangka ataupun menghambat penerimaan hak pelapor atau pihak lainnya yang berperkara, merupakan pelanggaran etik yang baik secara langsung maupun tidak langsung akan merugikan korban. Sebagai korban yang mendapatkan kerugian dari penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat negara, maka sudah sepatutnya korban berhak atas pemulihan, baik dalam bentuk restitusi, kompensasi, maupun rehabilitasi.

Peraturan perundang-undangan lain yang saat ini adapun belum mengakomodir kepentingan korban penyalahgunaan wewenang ataupun kekerasan oleh aparat kepolisian untuk mengakses hak atas pemulihan. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, diatur bahwa definisi korban merupakan orang yang mendapatkan penderitaan fisik & mental serta kerugian ekonomi sebagai akibat dari suatu tindak pidana. Penekanan definisi korban pada tindak pidana kemudian akan menyulitkan korban kekerasan aparat yang kasusnya tidak diusut secara pidana sehingga menyulitkan posisi korban untuk dianggap berhak atas pemulihan. Melihat realita bahwa tidak seluruh pelanggaran etik oleh anggota Polri dilanjutkan ke tahap pemidanaan, maka akan sulit bagi korban untuk mengupayakan mengakses hak atas pemulihan melalui mekanisme yang saat ini berlaku melalui Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK).

Lalu apabila mengacu pada hukum internasional, Sidang Umum PBB pada tahun 1985 telah mengadopsi Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar terkait Keadilan bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Wewenang. Dalam deklarasi ini, salah satu hal yang diatur adalah perihal hak-hak yang dimiliki oleh korban kejahatan dan penyalahgunaan wewenang yang terbagi atas restitusi, kompensasi, dan bantuan dalam bentuk materi, medis, psikologis, dan bantuan sosial. Apabila mengacu pada Perkap yang saat ini ada, baik Perkap No. 14/2011 maupun Perkap No. 19/2012 keduanya sama sekali belum mengatur mengenai pemulihan bagi korban pelanggaran etik oleh anggota Kepolisian, yang mana bentuk-bentuk pelanggaran tersebut kerap kali merupakan tindak pidana ataupun penyalahgunaan wewenang. Untuk itu, diperlukan adanya sebuah mekanisme administratif untuk pemulihan korban pelanggaran etik anggota kepolisian (yang tidak berkelindan dengan dengan peristiwa pidana). Sebab ketiadaan mekanisme pemulihan hak korban ini juga akan menyebabkan terlanggarnya hak atas akses terhadap upaya perbaikan, bentuk

pemulihan seperti hak atas ganti rugi yang memadai, rehabilitasi, kompensasi, restitusi, dan kepuasan serta jaminan atas tidak akan ada pengulangan pelanggaran pada kemudian hari.

Sebagai contoh dalam kasus penyiksaan yang menimpa Syahbudin di Bengkulu, jatuhnya putusan disiplin/etik kepada pelaku penyiksaan merupakan tindakan final yang dilakukan oleh Polda Bengkulu. Hingga saat ini, belum ada penyelidikan/penyidikan yang dilakukan untuk menjadikan kasus ini sebagai tindak pidana. Beriringan dengan hal itu, keluarga korban dalam kasus ini juga tidak mendapatkan haknya atas upaya pemulihan baik dalam bentuk restitusi, kompensasi, maupun rehabilitasi. Hal tersebut jelas terjadi karena adanya kekosongan hukum terkait dengan pengaturan hak atas pemulihan kepada korban atau keluarga korban.

3.3 Kaitan Perkap KEPP dengan Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku

3.3.1 Tiadanya Penegasan Kewajiban Tindak Lanjut secara Pidana mengacu pada UU Polri

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, Perkap No. 14/2011 tidak mengatur mengenai koneksitas antara proses pertanggungjawaban secara internal melalui sidang KEPP dengan proses pertanggungjawaban pidana melalui proses sistem peradilan pidana. Secara praktis, tahapan-tahapan yang dilalui selama proses internal seperti pemeriksaan pendahuluan dan sidang KEPP seharusnya dapat menilai apakah patut diduga ada peristiwa pidana dalam sebuah pelanggaran etik yang dilakukan oleh aparat kepolisian. Dalam hal ini, idealnya temuan dugaan peristiwa pidana ditindaklanjuti dengan proses penegakan hukum mulai dari penyelidikan dan penyidikan sesuai wewenang Polri berdasarkan peraturan perundang-undangan. Meskipun terduga pelaku adalah anggota kepolisian yang sedang menjalankan tugas dan wewenangnya, namun dugaan tindak pidana tersebut tetap wajib ditindaklanjuti karena Pasal 29 ayat (1) UU Polri telah menegaskan bahwa anggota Polri tunduk pada kekuasaan peradilan umum.

Secara kontekstual, frasa “tunduk pada peradilan umum” tidak dapat hanya dipahami sebatas masuknya anggota Polri dalam yurisdiksi Pengadilan Negeri, namun juga tunduk pada sistem peradilan pidana secara keseluruhan mulai dari tahap penyelidikan sampai persidangan. Dengan tidak adanya aturan dalam Perkap No. 14/2011 yang menghubungkan antara mekanisme sidang KEPP dengan proses penegakan hukum pidana, salah satu realita yang saat ini muncul adalah sangat sedikitnya pelanggaran etik anggota kepolisian yang berkelindan dengan pelanggaran

pidana, seperti penganiayaan yang dilanjutkan ke ranah pidana setelah melalui mekanisme sidang KEPP. Idealnya, Perkap ini dapat menghubungkan mekanisme sidang etik dengan mekanisme peradilan umum bagi anggota Polri sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Teknis Instiusional Peradilan Umum bagi anggota Polri yang merupakan delegasi dari pasal 29 Ayat (1) UU Polri.

Dalam tataran internasional, pertanggungjawaban eksternal atas pelanggaran yang dilakukan oleh anggota Polri sudah merupakan norma yang diakui dan hidup dalam masyarakat internasional. Dalam dokumen standar HAM internasional penegakan hukum oleh Dewan HAM PBB, dinyatakan bahwa:

“Effective mechanisms shall be established to ensure internal discipline and external control as well as the effective supervision of law enforcement officials.”

Lebih lanjut dinyatakan pula;

“Investigations into violations shall be prompt, competent, thorough, and impartial.”

Dalam situasi saat ini, tidak adanya pengaturan dalam UU Polri yang mewajibkan adanya tindak lanjut dalam bentuk proses hukum pidana terhadap temuan dugaan tindak pidana dalam proses KEPP meniadakan kemampuan masyarakat dalam melakukan kontrol terhadap akuntabilitas aparat kepolisian yang melakukan baik penyalahgunaan wewenang, pelanggaran hukum, maupun pelanggaran HAM.

3.3.2 Alternatif Mekanisme Pemulihan Korban mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Salah satu alternatif yang dapat diajukan sebagai mekanisme pemulihan korban, setidaknya dalam konteks ganti rugi adalah dengan memberlakukan mekanisme ganti rugi oleh pelaku terhadap korban. Hal ini berangkat dari prinsip bahwa pemulihan korban merupakan hak wajib dipenuhi serta merupakan bentuk tanggung jawab negara terhadap penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh aparatnya. Mengacu pada ketentuan hukum yang berlaku saat ini, Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sejatinya sudah mengatur mengenai ganti

rugi dalam peristiwa penyalahgunaan wewenang sebagai salah satu bentuk sanksi administratif kepada pelaku penyalahgunaan wewenang dan/atau maladministrasi.⁴⁶ Meskipun masih sangat terbatas pada sektor pelayanan publik, ketentuan ini memiliki semangat yang sama dengan Pasal 8 Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar terkait Keadilan bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Wewenang yang menyatakan bahwa pelaku dan pihak ketiga yang bertanggungjawab atas perbuatannya wajib memberikan restitusi yang adil kepada korban, keluarga dan ahli warisnya, yang terdiri atas biaya kerugian yang diterima karena perbuatannya, penggantian biaya yang keluar karena posisinya sebagai korban, dan pengembalian hak-hak yang dilanggar.

Apabila dalam konteks pelayanan publik pengaduan yang dapat berisi tuntutan ganti rugi dapat diajukan kepada atasan pelayan publik dan/atau Ombudsman, hal ini tidak dapat serta merta diaplikasikan dalam konteks Kepolisian karena antara Polri dengan lembaga pelayanan publiknya memiliki struktur komando serta posisi ketatanegaraan yang berbeda. Meskipun begitu, pada prinsipnya ganti rugi merupakan tanggung jawab negara kepada korban tindak pidana dan/atau penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat negara. Maka dari itu, salah satu opsi yang dapat ditempuh adalah mengintegrasikan mekanisme penggantian kerugian dalam mekanisme pertanggungjawaban pelanggaran yang sudah ada dalam sistem kerja Polri, yakni mekanisme sidang KEPP. Dalam mekanisme ini, bisa diatur bahwa masyarakat yang merasa dirugikan akibat pelanggaran etik oleh anggota Polri dapat membuat pelaporan kepada Propam Polri dengan turut mencantumkan tuntutan ganti rugi. Adapun tuntutan ini dapat diverifikasi dan diputuskan oleh KEPP dalam proses sidang terhadap terlapor, dan diputuskan nominal ganti rugi yang harus diberikan kepada korban sebagai bagian dari putusan sidang KEPP yang mengikat. Adapun dalam kondisi yang mana pelaku tidak mampu atau tidak dapat memenuhi jumlah ganti rugi kepada korban, maka demi kepentingan korban, ganti kerugian harus tetap diberikan dalam bentuk kompensasi dari Polri, dengan tidak meniadakan pertanggungjawaban etik dan/atau pidana pelaku.

4. Kesimpulan

Berdasarkan hal-hal yang telah dijelaskan di atas, dapat disimpulkan bahwa ketiadaan aturan yang jelas terkait dengan prinsip serta pelaksanaan prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam

⁴⁶ Lihat Pasal 81 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

sidang KKEP menunjukkan indikasi adanya pelanggaran terhadap prinsip negara hukum. Peristiwa pidana yang diselesaikan hanya sebatas dengan mekanisme etik merupakan jalan yang sangat problematis. Sebab, hal tersebut bertentangan dengan asas *equality before the law*, ketentuan dalam UU Polri, serta besar muatan terjadinya *conflict of interest*.

Selain itu, tidak diaturnya hak-hak korban atau keluarga korban dan keterbukaan akses untuk mendapatkan informasi dalam sidang KKEP juga mencerminkan pelanggaran atas instrumen hak asasi manusia. Pelanggaran terhadap prinsip negara hukum dan instrumen hak asasi manusia dalam Perkap itu bukan hanya berimplikasi pada terhambatnya upaya perwujudan pemolisian yang demokratis, tetapi juga pada demokrasi secara luas yang menyangkut hak setiap warga negara.

Kemudian, adapun materi muatan yang bermasalah dan berpotensi melanggar HAM ataupun membuka celah penyalahgunaan wewenang dalam implementasinya yang tertuang dalam Perkap ini terdiri atas:

1. Tidak ada pengaturan yang jelas mengenai prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam sidang KKEP;
2. Pengaturan mengenai prinsip akuntabilitas dan transparansi hanya diatur secara umum dan tidak mensyaratkan adanya kualifikasi tertentu untuk diterapkan;
3. Tidak ada pengaturan mengenai pemulihan hak korban atau keluarga korban dan tidak ada jaminan keterbukaan akses informasi, sehingga membuat sidang KKEP terkesan tertutup dan pelaksanaannya melindungi kepentingan institusi Polri;
4. Terdapat subjektifitas yang besar dalam menentukan suatu sidang KKEP dilakukan secara terbuka atau tertutup, karena ketentuan yang ada dalam Perkap hanya mensyaratkan didasarkan atas keputusan KKEP;
5. Sanksi administratif berupa PTDH bersifat rekomendasi dan tidak mengikat secara langsung, mengingat harus didasarkan atas pertimbangan pejabat yang berwenang.

5. Rekomendasi

Sebagaimana telah tersebut di atas, beberapa ketentuan dalam Perkap No. 14/2011 dan Perkap No. 19/2012 dapat disimpulkan akan menimbulkan berbagai permasalahan dalam implementasinya, seperti melanggar prinsip negara hukum dan melanggar instrumen hak asasi manusia. Berangkat dari catatan di atas, KontraS merekomendasikan beberapa hal yang kami klasifikasikan menjadi rekomendasi jangka pendek, menengah, dan panjang. Pembabakan tersebut kami dasarkan pada pertimbangan aksesibilitas, urgensi, anggaran, dan waktu. Adapun rekomendasi KontraS adalah sebagai berikut:

Rekomendasi jangka pendek

Sebagai bentuk akuntabilitas dalam internal kepolisian, untuk perkara yang digelar melalui sidang KKEP, maka penting kiranya menerapkan dan/atau mengimplemetasikan mekanisme penggunaan fomulir penggunaan kekuatan sebagaimana termaktub dalam lampiran Peraturan Kepala Kepolisian Indonesia No. 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan Dalam Tindakan Kepolisian.

Selain itu, Kapolri harus memperjelas pengaturan tentang mekanisme pertanggungjawaban anggota kepolisian saat melakukan pelanggaran etik yang juga merupakan unsur pidana. Selain itu, Kapolri juga harus segera mengubah dan merevisi norma/ketentuan Perkap No. 14/2011 dan Perkap No. 19/2012 tentang kode etik dan pelaksanaan sidang KKEP yang problematis. Selanjutnya, Kapolri harus melakukan evaluasi dan melibatkan publik, khususnya korban yang terdampak langsung dan lembaga *oversight* kepolisian dalam melakukan kontrol terhadap pelaksanaan sidang KKEP.

Rekomendasi jangka menengah

Polri agar membuat satu kanal khusus yang dibuka aksesnya kepada publik seperti Sistem Informasi Terpadu yang berisi informasi mengenai putusan sidang KKEP yang telah dijatuhkan kepada anggota Polri yang melakukan pelanggaran, yang mana di dalamnya dapat termuat bentuk pelanggaran apa saja yang telah dilakukan, lalu hukuman yang dijatuhkan. Selain sebagai bentuk transparansi, juga menjadi sarana pengawasan yang dilakukan oleh publik terhadap institusi Polri. Lewat kanal khusus tersebut, publik dapat menelusuri proses persidangan hingga tahap putusan.

Kanal tersebut dapat mengikuti sistem yang telah dibangun oleh Mahkamah Agung lewat kanal Sistem Informasi Penelusuran Perkara (SIPP) dan Direktori Putusan.

Rekomendasi jangka panjang

Kapolri membangun pondasi yang kuat dalam rangka menyelenggarakan sistem pemolisian yang demokratis (*democratic policing*) dalam kepada seluruh jajarannya dalam seluruh aspek tindakan yang berkaitan dengan kewenangan Polri. Pimpinan Polri juga harus berkomitmen untuk mereformasi institusi kepolisian dalam rangka mewujudkan polisi yang sadar HAM sehingga potensi pelanggaran etik dapat ditekan.

Lampiran

Catatan KontraS terkait Beberapa Pasal dalam Perkap No. 14/2011 dan Perkap No. 19/2012

No.	Perkap	Peraturan Perundang-Undangan	Catatan
1.	<p>Pasal 21 Ayat (3) Huruf (a) Perkap No. 14/2011</p> <p><i>“Sanksi administratif berupa rekomendasi PTDH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g dikenakan kepada Pelanggar KEPP yang melakukan Pelanggaran meliputi:</i></p> <p><i>a. dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menurut pertimbangan pejabat yang berwenang tidak dapat dipertahankan untuk tetap berada dalam dinas Polri;”</i></p>	<p>Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pemberhentian Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia</p> <p><i>“Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diberhentikan tidak dengan hormat apabila:</i></p> <p><i>a. melakukan tindak pidana;</i></p> <p><i>b. melakukan pelanggaran;</i></p> <p><i>c. meninggalkan tugas atau hal lain.”</i></p>	<p>Terdapat inkonsistensi dan celah hukum dalam Perkap yang bertentangan dengan PP, karena meskipun anggota Polri terbukti melakukan pidana, akan tetapi menurut pejabat yang berwenang masih dapat dipertahankan, maka anggota Polri tersebut akan tetap berada dalam dinas Polri. Sedangkan, ketentuan dalam PP hanya menyatakan bahwa PTDH dapat dijatuhkan apabila anggota Polri telah terbukti melakukan tindak pidana.</p>

2.	<p>Pasal 22 Ayat (1) Huruf a Perkap No. 14/2011</p> <p><i>“Sanksi administratif berupa rekomendasi PTDH dikenakan melalui Sidang KKEP terhadap:</i></p> <p><i>a. pelanggar yang dengan sengaja melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman pidana penjara 4 (empat) tahun atau lebih dan telah diputus oleh pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.”</i></p>		<p>Apabila putusan sidang KKEP mengacu pada Pasal ini, maka akan menjadi celah untuk tetap mempertahankan anggota Polri yang telah melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara di bawah 4 (empat) tahun. Contohnya, tindak pidana Penganiayaan yang diatur dalam Pasal 351 Ayat (1) KUHP, hanya menjatuhkan pidana penjara paling lam 2 tahun 8 bulan, hal mana rentan dilakukan oleh anggota Kepolisian saat menjalankan tugasnya.</p>
----	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3. **Pasal 24 Ayat (4) Perkap No. 14/2011**

“Sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) huruf d, huruf e, dan huruf f dilaksanakan oleh Pejabat Polri yang berwenang setelah memperoleh dari Atasan Ankum.”

Pasal 24 Ayat (5) Perkap No. 14/2011

“Sanksi berupa rekomendasi PTDH sebagaimana dalam Pasal 21 ayat (1) huruf g diajukan kepada Atasan Ankum dan dilaksanakan oleh fungsi SDM Polri setelah memperoleh keputusan dari Atasan Ankum.”

Mengingat putusan sidang KKEP bersifat rekomendasi, maka Atasan Ankum memiliki pilihan untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan putusan tersebut. Pada akhirnya, hasil putusan sidang KKEP bergantung pada subjektifitas Atasan Ankum. Selain itu, tidak ada ketentuan yang jelas mengenai syarat bagi Atasan Ankum untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan hasil putusan sidang KKEP.

4.	<p>Pasal 51 Ayat (1) Perkap No. 19/2012</p> <p><i>“Sidang KKEP dilaksanakan di Markas Kepolisian atau di tempat lain yang ditentukan dan bersifat terbuka untuk umum, kecuali komisi menetapkan lain.”</i></p>	<p>Pasal 17 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM</p> <p><i>“Setiap orang tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang objektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar.”</i></p>	<p>Jika dilihat dari muatan Pasal 51 Ayat 1 Perkap No. 19/2012 tersebut, pengecualian terkait keterbukaan sidang KKEP hanya didasarkan atas ketetapan komisi, dalam hal ini KKEP. Artinya, pengecualian tersebut sarat dengan subjektifitas KKEP dan tidak ada aturan lebih lanjut mengenai komponen penetapan sidang akan digelar secara terbuka/tertutup.</p>
----	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------