

03

SERI LAPORAN
RULE OF LAW

'FAIR TRIAL' DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA TERPADU DI INDONESIA

STUDI PADA INSTITUSI KEPOLISIAN DAN LEMBAGA PEMASYARAKATAN

EDITOR | Ismail Hasani



PUSTAKA
MASYARAKAT
SETARA

03

SERI LAPORAN
RULE OF LAW

FAIR TRIAL
DALAM SISTEM
PERADILAN PIDANA TERPADU
DI INDONESIA

STUDI PADA INSTITUSI KEPOLISIAN DAN LEMBAGA PEMASYARAKATAN

Jakarta, Desember 2016

21 cm x 29 cm

111 halaman

ISBN : 978-602-74379-3-7

Penulis

Inggrit Ifani
M. Fauzan Azim
Khairul Fahmi
Ismail Hasani

Editor
Proofreader
Desain/Layout
Diterbitkan oleh

Ismail Hasani
Bonar Tigor Naipospos
Titikkoma, Jakarta (HP: 081213644242)
Pustaka Masyarakat Setara

Jl. Hang Lekiu II No. 41
Kebayoran Baru
Jakarta Selatan 12120
Indonesia

Telp. (+6221) 7208850, Fax. (+6221) 22775683
Hotline: +6285100255123
setara@setara-institute.org
setara_institute@hotmail.com
www.setara-institute.org

KATA PENGANTAR

Di penghujung tahun 2016, SETARA Institute mempublikasikan suatu laporan studi kebijakan tentang *Fair Trial dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia* yang berfokus pada institusi kepolisian dan lembaga pemasyarakatan. Kajian tentang *fair trial* pada kedua lembaga tersebut merupakan bagian dari seri laporan *rule of law* yang menjadi salah satu area perhatian dari SETARA Institute.

Studi ini merupakan studi pembaharuan dari studi-studi yang sudah dilakukan oleh banyak pihak yang bertujuan untuk memperbaharui pengetahuan tentang kondisi pelaksanaan *fair trial* dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Sebagai sebuah studi pembaharuan, laporan ini memberikan apresiasi kepada laporan riset terdahulu dan juga kepada mereka yang terlibat menjadi narasumber dalam diskusi yang diselenggarakan sebagai sarana pengumpulan data. Secara pragmatis, studi ini ditujukan untuk mendukung kebijakan pemerintah Joko Widodo-M. Jusuf Kalla, yang dalam berbagai dokumen politik kedua pemimpin tersebut telah berkomitmen untuk memperkuat akuntabilitas penyidikan di institusi kepolisian dan meningkatkan tata kelola lembaga pemasyarakatan.

Karena tujuan itu pula, maka bagian terpenting dari laporan ini adalah pada rekomendasi-rekomendasi kebijakan yang

diharapkan menjadi perhatian banyak pihak dalam satu barisan pendukung reformasi hukum secara holistik di Indonesia. Rekomendasi laporan ini dapat dijadikan acuan bagi penyelenggara negara, akademisi, lembaga riset dan LSM, juga bagi pihak-pihak lain dalam menyusun prioritas intervensi untuk mengatasi dua persoalan yang menjadi perhatian riset ini: akuntabilitas penyidikan kepolisian dan tata kelola lembaga pemasyarakatan.

Dalam laporan ini, beberapa isu mendapatkan porsi ulasan lebih banyak di banding isu lainnya. Selain karena isu-isu tersebut sangat strategis dan menuntut penyikapan lebih, juga merupakan bagian isu yang menjadi perhatian prioritas SETARA Institute, seperti soal akuntabilitas penyidikan dalam kasus terorisme, radikalisme di lembaga pemasyarakatan, sumber daya manusia dan sistem pembinaan di lembaga pemasyarakatan.

SETARA Institute mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang terlibat dalam penyusunan laporan ini, terutama pada para peneliti dan The Asia Foundation, yang memfasilitasi studi ini.

Jakarta, Desember 2016

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	3
Daftar Isi	4
Ringkasan Eksekutif	5
A. Pendahuluan	5
B. Kerangka Analisa Penelitian	6
C. Temuan Penelitian	7
1. Penyidikan Pada Institusi Polri	8
2. Tantangan Pengelolaan Lembaga Pemasarakatan	14
D. Rekomendasi Kebijakan	18
Bab I Pendahuluan	23
A. Latar Belakang	23
B. Permasalahan Penelitian	26
C. Lingkup Penelitian	27
D. Tujuan Penelitian	27
E. Metodologi Penelitian	27
Bab II <i>Fair Trial</i> dan Sistem Peradilan Pidana Indonesia	29
A. Konsep dan Batasan <i>Fair Trial</i>	29
B. Prinsip <i>Fair Trial</i> dalam Sistem Peradilan	32
C. Sistem Peradilan Pidana	39
Bab III Penyidikan Pada Institusi Polri	44
A. Kepastian Aturan Pelaksanaan	44
B. Model dan Mekanisme Kontrol Penyidikan	52
C. Profesionalitas Penyidik dalam Penerapan Prinsip <i>Fair Trial</i>	62
Bab IV Tantangan Pengelolaan Lembaga Pemasarakatan	69
A. Kerangka Ukur	69
B. Kondisi Mutakhir Kualitas Layanan	70
C. Tantangan Pengelolaan Lapas	72
Bab V Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan	92
A. Tantangan Mewujudkan Akuntabilitas Penyidikan	92
B. Tantangan Pembaruan Sistem Pemasarakatan	96
Daftar Pustaka	100
Profil Peneliti	108
Profil Lembaga	111

RINGKASAN EKSEKUTIF

A. PENDAHULUAN

Laporan tentang *Fair Trial* dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu di Indonesia disusun untuk memperkuat gagasan pemerintahan Joko Widodo-M. Jusuf Kalla, yang secara normatif telah menunjukkan komitmennya untuk meningkatkan akuntabilitas penyidikan pada institusi kepolisian dan pembaruan tata kelola lembaga masyarakat (Nawacita Jokowi-JK, 2014), khususnya terkait situasi *overcrowded* pada lembaga masyarakat. Sejauh ini institusi kepolisian berencana menerapkan manajemen penyidikan berbasis teknologi informasi. Sedangkan Kementerian Hukum dan HAM sedang merancang sistem pemidanaan alternatif dan pemberian grasi secara lebih akuntabel.

Pilihan fokus studi pada institusi kepolisian dan lembaga masyarakat didasari oleh adanya kesalingterkaitan (interdependensi) antara kinerja penyidikan kepolisian dan situasi di lembaga masyarakat yang mengalami *overcrowded* dan praktik pembinaan warga binaan minimum.

Studi ini berfokus pada kajian dan pemetaan tentang pemenuhan prinsip *fair trial* dalam

***FAIR TRIAL* DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA TERPADU DI INDONESIA**

STUDI PADA INSTITUSI KEPOLISIAN DAN LEMBAGA PEMASYARAKATAN

penyelenggaraan sistem peradilan pidana di Indonesia. Secara umum pertanyaan penelitian ini adalah:

1. Apakah institusi kepolisian telah menjalankan prinsip *fair trial* dalam menjalankan kewenangan penyidikan?
2. Apakah lembaga masyarakat telah menjalankan prinsip *fair trial* dalam masyarakat dan berkontribusi pada pencegahan terjadinya keberulangan suatu kejahatan?

Penelitian ini bertujuan untuk menyusun peta kondisi mutakhir kebijakan dan praktik *fair trial* dalam sistem peradilan pidana, yang berfokus pada kepolisian (sebagai hulu) dan

lembaga pemasyarakatan (sebagai hilir) dari proses peradilan pidana.

Peta ini kemudian akan digunakan sebagai kerangka kerja bersama institusi-institusi hukum dan elemen masyarakat sipil dalam memenuhi agenda prioritas pemerintahan, khususnya pada peningkatan akuntabilitas penyidikan dan tata kelola lembaga pemasyarakatan yang lebih berkualitas.

Studi ini merupakan penelitian kebijakan/hukum. Penelitian ini mengadopsi dua model penelitian hukum, normatif dan empiris, dimana selain meneliti produk peraturan perundang-undangan, penelitian ini juga memotret praktik empirik dari kinerja kepolisian dan lembaga pemasyarakatan secara kualitatif. Sementara, tipe penelitian ini adalah penelitian preskriptif, yakni penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada, untuk kemudian menjadi dasar penyusunan rekomendasi kebijakan (*policy recommendation*) bagi pemerintah.

Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan, baik produk hukum/kebijakan maupun hasil-hasil penelitian terdahulu. Sedangkan data mutakhir diperoleh melalui kegiatan *focus group discussion* (FGD) yang dilakukan di Bandung (14 November 2016), di Yogyakarta (17 November 2016), dan di Jakarta (23 November 2016). Kegiatan FGD melibatkan unsur kepolisian, lembaga pemasyarakatan, Kanwil Hukum dan HAM, akademisi, dan lembaga riset/advokasi yang bekerja pada sektor pembaruan hukum dan advokasi hukum.

B. KERANGKA ANALISA PENELITIAN

Negara hukum sejatinya menghendaki terwujudnya supremasi hukum yang bercirikan adanya persamaan kedudukan di hadapan hukum. Hal itu hanya mungkin terwujud bila peradilan yang bebas tidak memihak (*independent and impartial judiciary*) dapat diwujudkan. Peradilan yang bebas dan tidak memihak diyakini akan mampu menjaga paham konstitusionalisme dan keadilan dimana perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagai salah satu pilarnya.

Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas (Rahardjo, 2009) dengan menerapkan secara konsisten prinsip *equality before the law* dan prinsip peradilan yang berimbang (*fair trial*). Kedua prinsip tersebut saling mempengaruhi. Persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*) dapat terwujud bila terdapatnya peradilan yang adil yang berimbang (*fair trial*). Sebaliknya peradilan yang berimbang dapat terjadi bila asas persamaan kedudukan di muka hukum (*equality before the law*) dikedepankan dalam proses peradilan.

Prinsip *fair trial* harus meliputi hukum materil-substantif maupun hukum acara (formil). Oleh sebab itu, hal-hal yang menyebabkan peradilan menjadi memihak atau *unfair trial*, sudah seharusnya tidak hanya dikualifikasi sebagai pelanggaran prosedural semata, melainkan juga tindakan yang bersifat melawan hukum. Hal itu karena tidak terlepas dari tuntutan demokrasi konstitusional yang menuntut

proses penegakan hukum yang cepat (*speedy trial*); tegaknya asas "imparsialitas" sesuai dengan prinsip *presumption of innocence*; menghindari sikap dan citra penegakan hukum yang bercorak *prejudice*; menerapkan *adversary system* sesuai asas *beyond reasonable doubt*; dan menjadikan nilai-nilai HAM sebagai ideologi universal dalam penegakan hukum (Harahap, 2003).

Secara lebih detail, kerangka analisa penelitian ini mengacu pada variabel dan indikator fair trial yang terdapat dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), yang memuat 7 norma dasar sebagai syarat minimum bagi beroperasinya *fair trial*. Konsep *fair trial* juga ditemukan dalam Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik (*The International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*) yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia dengan UU No. 12/2005. Pasal 9, 10, 14, 15, dan 25 adalah norma-norma internasional *fair trial* yang menuntut setiap negara yang meratifikasinya untuk mengadopsi dan menegakkan dengan mekanisme hukum domestik.

Pada hukum nasional, UUD 1945 mengatur ihwal HAM dalam sebuah Bab khusus, yaitu Bab XA yang terdiri dari Pasal 28A sampai 28J. Pasal-pasal yang secara eksplisit menjadi landasan konstitusional penyelenggaraan *fair trial* adalah Pasal 28D, 28G, 28I ayat (2), dan 28I ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, *perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah*". Ketentuan dalam Pasal 28I (4) itulah yang menjadi dasar legal agar negara melaksanakan prinsip *fair trial* dalam penyelenggaraan peradilan.

Ketentuan lebih operasional dapat ditemui dalam UU No. 39/1999 tentang HAM, sebagaimana diatur dalam Pasal 5, 7, 17, 18, 29, 30, 31, 32, 33, 34 dan Pasal 36 ayat (2).

C. TEMUAN PENELITIAN

Di Indonesia, Sistem Peradilan Pidana Terpadu (SPPT) mengacu pada Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang lebih mendekati model *adversary system*¹. Sebab, KUHAP mengatur beberapa aspek penting yang berhubungan dengan (1) hak-hak tersangka/terdakwa; (2) bantuan hukum pada semua tingkat pemeriksaan; (3) dasar hukum penangkapan dan penahanan dan pembatasan jangka waktunya; (4) pengawasan pelaksanaan putusan pengadilan, dan beberapa hal lainnya.

KUHAP juga mengatur hal-hal yang berhubungan dengan kewenangan lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan. Bahkan, KUHAP juga mengadopsi asas *presumption of innocence*, hak atas bantuan hukum

¹ *Adversary system* atau dikenal juga dengan *accusatorial system*, merupakan model SPPT berkembang di Amerika Serikat. Model ini menekankan pada ciri-ciri adanya perlindungan hak asasi tersangka/terdakwa yang berlandaskan pada klausula "*due process of law*". Tujuan utamanya adalah untuk melindungi seseorang yang sungguh tidak bersalah dan menuntut mereka yang benar-benar bersalah serta menuntut adanya proses penyelidikan atas suatu kasus secara formal dan penemuan fakta secara obyektif di mana kasus seseorang didengar secara terbuka di hadapan persidangan. Penilaian terhadap dakwaan penuntut umum dilakukan setelah terdakwa memperoleh kesempatan sepenuhnya mengajukan fakta yang membantah atau menolak dakwaan kepadanya.

pada semua tingkatan dan sebagainya. Hal itu menunjukkan bahwa KUHAP juga membangun sebuah SPPT dalam kerangka hukum pidana Indonesia. Selain itu, KUHAP juga menyinggung bagaimana pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan. Pengawasan tersebut ditempatkan sebagai kewenangan jaksa/penuntut umum. Kewenangan tersebut berhubungan dengan pengawasan oleh ketua pengadilan yang melakukan tugas pengawasan dan pengamatan terhadap putusan pengadilan.

Model SPPT dalam KUHAP bercirikan *adversary system -due process model-* atau *negative model*. Dengan model itu, dapat dipahami bahwa *legal substance* hukum acara pidana Indonesia telah memenuhi syarat untuk terwujudnya pemenuhan hak asasi warga negara dalam proses penegakan hukum dan terlaksananya kepastian hukum yang berkeadilan tanpa diskriminasi.

1. PENYIDIKAN PADA INSTITUSI POLRI

1. Dalam penegakan hukum pidana, proses penyidikan memainkan peran yang sangat fundamental. Penyidikan merupakan rangkaian kegiatan pencarian dan pengumpulan barang bukti yang membuat terang tentang suatu tindak pidana dan ditemukan siapa tersangkanya. Mengingat begitu penting keberadaannya, proses penyidikan itu harus dapat dipertanggungjawabkan, sehingga dalam pelaksanaannya selain dapat mewujudkan tujuan pemidanaan, sekaligus juga melindungi hak-hak asasi manusia yang dimungkinkan terbatas karena pelaksanaannya.

Untuk mengukur performa akuntabilitas penyidikan di institusi kepolisian, penelitian ini menggunakan 3 (tiga) variabel pengukuran, yaitu (1) kepastian aturan pelaksanaan, (2) model dan mekanisme kontrol pelaksanaan penyidikan, dan (3) profesionalitas aparat.

Kepastian Aturan Pelaksanaan

2. Keberadaan aturan pelaksanaan proses pemeriksaan, penggunaan upaya paksa dan dokumen-dokumen penyidikan tersebut di atas merupakan seperangkat ketentuan *due process of law* dalam rangka menjaga proses peradilan berjalan secara *fair*. Meskipun telah ada mekanisme hukum untuk mengatur proses penyidikan berlangsung secara adil dan bertanggungjawab, namun selama proses pemeriksaan masih terdapat celah yang rentan terjadinya pelanggaran hak tersangka.
3. Dalam melaksanakan penyidikan, anggota kepolisian berwenang melakukan (a) pemeriksaan/interogasi dan (b) upaya paksa seperti penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam KUHAP; (c) kewajiban menyediakan dokumen-dokumen penyidikan secara akuntabel. Pada kewenangan **pemeriksaan atau interogasi** *review* kebijakan tentang kepastian aturan perlindungan terhadap hak-hak tersangka ini masih belum sepenuhnya

sejalan dengan asas *fair trial*, utamanya disebabkan karena keterbatasan akses bantuan hukum

4. Pada kewenangan penggunaan upaya paksa seperti penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan, ditemukan bahwa pada masa penahanan, banyak penyidikan yang dilakukan tanpa diketahui oleh penuntut umum dan sering terjadi ketika penyidikan berlangsung belum dilaksanakan berdasarkan surat perintah penahanan dan surat perintah penyidikan. Penahanan terhadap seseorang telah lama dianggap sebagai bagian diskresi pejabat yang memiliki wewenang penahanan, tanpa dapat diuji kesahihan penilaian sepihak pejabat tersebut. Penggunaan upaya paksa yang diuraikan di atas belum menerapkan sistem pengawasan oleh pengadilan (*judicial scrutiny*). Masa penahanan di kepolisian selama 120 hari untuk kasus berat dan 60 hari untuk kasus biasa, sebagaimana diatur KUHAP juga rentan terjadinya pelanggaran terhadap tersangka, termasuk penyiksaan yang memungkinkan tersangka untuk dipaksa mengakui kesalahan yang sama sekali tidak pernah dilakukannya.
5. Sementara, kewajiban penyediaan dokumen-dokumen penyidikan ditemukan bahwa jaminan normatif sebagai dasar pelaksanaan *fair trial* hampir semua sudah diatur, kecuali perihal Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP). KUHAP tidak memberikan ketentuan tegas mengenai SPDP sebagaimana diatur dalam Pasal 109 KUHAP. Keterbatasan

ini sementara dijembatani dengan Peraturan Kapolri No. 14/2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana mengatur bahwa SPDP merupakan bagian dari administrasi penyidikan dan penatausahaan dan segala kelengkapan yang disyaratkan undang-undang dalam proses penyidikan.

Model dan Mekanisme Kontrol Penyidikan

6. Sebagai manifestasi *check and balances*, kontrol dan pengawasan memungkinkan berkurangnya praktik-praktik *abusive* dalam pelaksanaan penyidikan. Adapun mekanisme kontrol dalam proses penyidikan secara garis besar dapat dikelompokkan menurut luas cakupan atau ruang lingkup kerja pengawasan, yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal.
7. Mekanisme Kontrol Internal penyidikan di tubuh institusi Polri dilaksanakan oleh Pengawas Penyidikan (Wasidik) yang merupakan bagian integral dari tugas Badan Reserse dan Kriminal (Bareskrim). Studi ini menemukan bahwa pengawasan internal tidak berjalan optimal dengan sejumlah indikator. Permasalahan yang banyak muncul terjadi selama masa penyidikan adalah pelanggaran terhadap hak bantuan hukum tersangka. Meskipun tersangka didampingi oleh penasihat hukum, namun hal itu berjalan hanya untuk memenuhi formalitas belaka. Masih banyak kasus dengan karakteristik tertangkap tangan,

masyarakat miskin dan buta hukum, tetapi tidak didampingi pengacara padahal kejahatan yang dilakukan oleh tersangka adalah jenis tindak pidana dengan ancaman hukuman 5 tahun penjara. Studi ini juga mencatat cara-cara penyiksaan masih digunakan dengan motif agar orang mengaku (Radjab, 2016). Keterbatasan peran dan kelemahan kinerja Wasidik membuat kondisi ketiadaan batas waktu pemeriksaan, lamanya waktu penahanan dan sangat luasnya alasan subyektifitas penyidik dalam menerapkan penahanan, menyebabkan proses penyidikan juga diwarnai oleh tindakan penyiksaan dan praktik *unfair trial* lainnya.

8. Semakin represif tindakan pra persidangan yang dialami oleh tersangka, terdakwa, saksi, dan juga korban, maka akan semakin berpotensi melahirkan kejahatan baru. Dalam kasus terorisme misalnya, radikalisme justru tumbuh dan berakar pada mereka yang pernah menjadi residivis dan mengalami praktik *unfair trial* dalam menjalani proses persidangan. Kondisi ini terjadi karena peran Wasidik dalam meningkatkan akuntabilitas kinerja penyidikan masih sangat terbatas dan belum berkontribusi efektif pada pemajuan hak asasi tersangka. Sementara, terkait independensi, sulit bagi pengawas penyidik untuk bekerja secara lebih optimal, jika keberadaan kelembagaan ini masih menjadi bagian dari Bareskrim yang tugas dan fungsi utamanya adalah menjalankan kewenangan penyidikan.
9. Pada **Mekanisme Kontrol Eksternal**

kinerja penyidikan diawasi oleh dan melalui peran Surat Pemberitahuan Dimulai Penyidikan (SPDP), praperadilan, dan peran Komisi Kepolisian Nasional (Koppolnas).

10. **Surat Pemberitahuan Dimulai Penyidikan (SPDP).** Sebagai *dominus litis*, kejaksaan memiliki peran strategis memastikan akuntabilitas penyidikan dalam suatu tindak pidana, sehingga keberadaan SPDP merupakan sarana kepastian hukum atas perlindungan hak-hak tersangka atas kemungkinan penyelewengan kekuasaan yang dimiliki oleh penyidik. Kehadiran SPDP seharusnya dapat menjadi sarana kontrol dan pertanggungjawaban kinerja penyidik dalam proses penegakan hukum. Namun ketidakjelasan norma yang mengatur batas waktu penyerahannya dapat dinilai sebagai titik lemah hilangnya fungsi kontrol terhadap proses penyidikan. Meskipun tenggat waktu penyerahan SPDP telah dipertegas dalam Perkap Nomor 14 Tahun 2012, namun bukan berarti kepastian hukum proses penyidikan menjadi lebih baik. Persoalan ini bermula dari ketidaktegasan norma Pasal 109 ayat (1) KUHPA tersebut dalam memerintah penyidik untuk menyerahkan SPDP kepada penuntut umum (Zikri, 2016).
11. Selama proses penyidikan, terjadi kerentanan pelanggaran hak asasi tersangka. LBH Jakarta (2015) mencatat selama tahun 2012-2014 terjadi penyimpanan perkara oleh kepolisian. Sebanyak 1.144.108 laporan polisi dengan status perkara dalam tahap penyidikan. Dari jumlah

tersebut, sebanyak 645.780 laporan ditindaklanjuti dengan penuntutan, dihentikan dengan SP3 dan didamaikan di kepolisian. Sedangkan sisanya, sebanyak 498.328 tidak ditindaklanjuti. Dari jumlah 645.780 yang ditindaklanjuti, sebanyak 258.334 perkara yang dikirim ke penuntut umum untuk dilakukan penuntutan. Tetapi dari 258.334 tersebut, kejaksaan hanya menerima 2.716 SPDP. Sisanya sebanyak 255.618 dikirim ke kejaksaan tanpa SPDP. Perkara yang tidak memiliki SPDP ini kemudian dikatakan sebagai perkara hilang (Maulana, 2016). Selanjutnya, dari total 258.334 perkara yang dikirim ke kejaksaan, sebanyak 33.755 perkara dikembalikan oleh kejaksaan, yang artinya belum memenuhi syarat P21. Ternyata, dari 33.755 perkara yang dikembalikan tersebut, penyidik kepolisian hanya mampu melengkapi berkas tersebut sebanyak 20.502 perkara. Sisanya 13.253 perkara tidak mampu dilengkapi oleh penyidik (Zikri, 2016).

12. Database terintegrasi yang oleh kepolisian dianggap telah tersedia, sehingga problem pencatatan itu bisa dihindari, ternyata belum mampu menjawab kebutuhan penyediaan akses data yang memberikan dampak keadilan prosedural pada pencari keadilan. Di sinilah gagasan Kapolri Tito Karnavian, untuk membentuk sistem penyidikan berbasis IT menjadi sangat relevan.
13. Pelanggaran terhadap hak atas bantuan hukum selama proses pemeriksaan dalam kasus yang

melibatkan anak-anak masih sering terjadi. Meskipun penyebabnya lebih karena faktor ketersediaan Advokat yang belum bisa dijawab oleh UU Bantuan Hukum, namun mekanisme pengawasan yang ada, khususnya mekanisme pengawasan internal di kepolisian belum bisa diharapkan untuk mengontrol SPPT bisa berjalan dengan baik (ICJR, 2014). Sehingga dalam kasus anak misalnya, *mindset* aparat masih konvensional, dimana tersangka anak masih diperlakukan seperti orang dewasa dan ia masih banyak yang ditahan, meskipun hal itu seharusnya merupakan upaya terakhir yang dilakukan oleh penyidik.

14. Selanjutnya, mekanisme eksternal melalui **Praperadilan**. Praperadilan bisa dipandang sebagai mekanisme pertanggungjawaban vertikal dalam penegakan hukum yang sekaligus sarana kontrol atas pelanggaran hak asasi tersangka dalam hal sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan dan ganti kerugian atau rehabilitasi bagi seseorang yang perkaranya dihentikan pada tahap penyidikan. Esensi praperadilan yang digagas oleh KUHAP harus dimaknai sebagai mekanisme kontrol eksternal yang memungkinkan terujinya semua keputusan pejabat yang menahan apakah telah memenuhi prinsip kepastian hukum yang dijamin oleh undang-undang.
15. Terkait dengan mekanisme praperadilan ini, persoalan krusial yang menjadi titik berangkat adalah tindakan pengawasan dari pengadilan

yang bisa dikatakan absen pada semua tindakan yang dilakukan oleh penyidik/penuntut umum. Meski ada lembaga praperadilan sebagai mekanisme komplain terhadap upaya paksa, namun dalam praktiknya lembaga ini hanya berkutat pada persoalan administratif dari dilakukannya penahanan oleh pejabat yang berwenang. Masalah lain yang tak kalah penting untuk dibenahi yaitu minimnya pengaturan hukum acara praperadilan di dalam KUHAP. Resistensi penyidik dan penuntut terhadap praperadilan seringkali mendorong penyidik atau penuntut akan mempercepat proses pemeriksaan agar perkara pokoknya segera dilimpahkan ke pengadilan, dan praperadilan menjadi gugur. Demikian juga terkait beban pembuktian dalam praperadilan, yang sulit dipenuhi oleh pemohon, karena bukti dikuasai oleh penyidik.

16. Sementara **Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas)**, sebagai salah satu organ pengawas kinerja kepolisian juga belum berkontribusi efektif pada penguatan akuntabilitas penyidikan kepolisian. Titik lemah dari kewenangan Kopolnas dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja kepolisian adalah tidak adanya pengaturan kewajiban bagi penyidik untuk memenuhi permintaan Kopolnas dalam melaksanakan kewenangannya.

Profesionalitas Penyidik dalam Penerapan Prinsip Fair Trial.

17. Studi ini menggunakan tiga indikator yang dapat digunakan untuk mengukur

profesionalitas bekerjanya aparaturnya, yaitu: (1) keahlian terkait pekerjaan yang dilakukan, (2) kepatuhan pada kode etik profesinya, dan (3) kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pekerjaan yang dilaksanakan. Pelaksanaan proses penyidikan dalam rangka menghimpun alat bukti dan menemukan tersangkanya, seringkali berjalan secara menyimpang dari ketentuan yang ada, baik berupa penyiksaan terhadap saksi dan tersangka, perlakuan diskriminatif, penyalahgunaan wewenang oleh penyidik dan tindakan tidak profesional lainnya.

18. **Tindakan Penyiksaan.** Penyiksaan dalam proses penyidikan terjadi pada saat penangkapan, proses pemeriksaan atau BAP dan saat penahanan. Kekerasan saat penangkapan dan pemeriksaan juga terjadi dalam kasus terorisme yang ditangani Detasemen Khusus Kepolisian (Azka, 2016). Ruang transparansi bagi kinerja Densus yang sangat tertutup justru menimbulkan potensi *abusive* bagi Densus dan penyidik dalam menangani kasus terorisme. Praktik *unfair trial* dalam penegakan hukum pada terduga teroris sangat berpotensi melahirkan radikalisme baru. Sebaliknya, penguatan akuntabilitas dalam penyidikan kasus terorisme juga merupakan bagian dari proses penegakan hukum yang akuntabel dan deradikalisasi secara sistematis.
19. Penyiksaan tersebut paling banyak dilakukan oleh kepolisian dalam proses penyidikan dan pengambilan

keterangan untuk dimuat dalam BAP (ICJR, 2015). Ada karakter kasus dan pelaku tertentu dimana tindakan penyiksaan terjadi. Dalam konteks pelaku, subjek yang menjadi korban penyiksaan adalah kelompok miskin dan tidak mengerti hukum. Sedangkan dari segi tindak pidana yang dilakukan, penyiksaan terjadi untuk kasus-kasus pidana biasa atau luar biasa (terorisme) yang mayoritas melibatkan masyarakat kecil. Penyiksaan semacam ini terjadi karena seorang polisi menggunakan kekuatan lebih dari yang dibutuhkan untuk melakukan penangkapan, penggeledahan dan/atau penggunaan kekuatan fisik yang berlebihan terhadap orang lain tanpa alasan.

20. **Perlakuan Diskriminatif.** Sejalan dengan praktik penyiksaan dalam proses penyidikan, tindakan diskriminatif juga terjadi secara massif dalam proses peradilan pidana. Mulai dari penilaian alat bukti menyangkut siapa yang terlibat hingga perlakuan berbeda antar tersangka-tersebut yang ditangani penyidik.
21. **Tindakan Sewenang-wenang.** Penyalahgunaan wewenang oleh polisi dalam proses penyidikan terjadi dalam bentuk pelecehan seksual kepada anak buah, menghalangi eksekusi dalam kasus yang melibatkan pejabat Polri, menyebarkan foto vulgar tahanan, memperkosa tahanan narkoba dan pemerasan terhadap tersangka (LBH Jakarta, 2016). Selain itu, juga terjadi dalam bentuk tindakan salah tembak. Dalam kasus terorisme, tindakan sewenang-wenang seringkali berupa

penindakan yang berujung pada penembakan tersangka/ pelaku yang diduga teroris. Tindakan tersebut tidak disertai penyelidikan internal apakah tindakan penindakan melalui "penembakan" tersebut telah sesuai dengan prosedur atau tidak yang kemudian hasil penyelidikan internal itu diinformasikan kepada publik.

22. Dalam konteks pemberantasan terorisme, aparat memiliki seperangkat pelindung lain dengan apa yang disebut dengan doktrin *preventive justice* yang secara umum diartikan sebagai suatu sistem dan tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam rangka mencegah terjadinya kejahatan-kejahatan dengan sejumlah tindakan pembatasan (yang kemungkinan) juga berpotensi melanggar hak asasi manusia. Doktrin inilah yang menjadi pembenar tindakan preventif kepolisian dalam menangani terorisme termasuk pilihan penindakan dengan melakukan tembakan mati. Meski demikian, tantangan penerapan *preventive justice* tetap memerlukan batasan yang akuntabel sehingga tidak menimbulkan persoalan baru. Apalagi dalam konteks Indonesia, bahwa terorisme adalah domain isu kejahatan bukan isu pertahanan yang pelaksanaannya merupakan kewenangan Polri bukan TNI.
23. **Tindakan tidak Profesional Lainnya.** Salah satu bentuk tindakan tidak profesional lainnya adalah melakukan upaya paksa tanpa dasar hukum yang jelas dan kuat sehingga yang ditangkap ataupun ditahan sesungguhnya bukanlah pelaku tindak

pidana, alias salah tangkap. Tindakan seperti ini sering diistilahkan sebagai aksi kriminalisasi terhadap masyarakat yang sebenarnya tidak bersalah. Selain itu, tindakan tidak profesional dalam penyidikan juga terjadi dalam bentuk tidak memberikan surat-surat yang relevan dengan penyidikan.

2. TANTANGAN PENGELOLAAN LEMBAGA PEMASYARAKATAN

24. Kualitas Layanan Pemasyarakatan, pada aspek pendaftaran dan penempatan, akomodasi, sanitasi, kebersihan personal, pakaian, tempat tidur, makanan, air, olahraga, kesehatan, kekerasan, hubungan dengan dunia luar, fasilitas peribadatan, info perkara, keluhan dan pengaduan, bahan bacaan, latihan kerja dan kerja, pendidikan, pemisahan, reintegrasi sosial, kebutuhan khusus wanita, kebutuhan khusus anak, dan pungutan liar relatif baik. Hanya saja untuk beberapa daerah perlu ditingkatkan kualitas pelayanannya.
25. Dengan mengacu pada definisi sistem pemasyarakatan,² tampak jelas bahwa

tugas lembaga pemasyarakatan bukan hanya menjalankan peran rutin kehidupan sehari-hari tetapi menjalankan operasi secara sistematis untuk mencapai tujuan akhir, yakni menjadikan warga binaan manusia baru seperti sebelum melakukan kejahatan, diterima di masyarakat dan mampu berperan serta dalam pembangunan. Kontradiktif dengan mandat yang diemban oleh lembaga pemasyarakatan, dalam beberapa peristiwa lapas justru menjadi pusat peredaran narkoba, arena *recovery* dan rekrutmen aktor teroris, dan arena baru korupsi dengan berbagai modus di dalamnya.

26. Studi ini mengidentifikasi 8 tantangan pembaruan tata kelola lapas di luar isu kualitas layanan, yaitu (1) Sumber daya manusia yang tidak memadai, (2) Penyelenggaraan sistem pembinaan, (3) *Overcrowded dan overstaying*, (4) Radikalisasi dan deradikalisasi di lapas, (5) Tata kelola rupbasan, (6) Balai pemasyarakatan, (7), Mekanisme pengaduan, dan (8) Keterbatasan anggaran.
27. **Sumber Daya Manusia Yang Tidak Memadai.** Dari 262 lapas (tidak termasuk Rutan) sebanyak 83 lembaga pemasyarakatan sama sekali tidak memiliki pegawai/petugas (sebanyak 0 pegawai) baik pada satu, dua atau tiga fungsi kepegawaian pada satuan pengamanan, satuan pembinaan, satuan dukungan teknis, atau satuan tenaga kesehatan. Sementara, hanya 7 daerah dari seluruh Indonesia dimana kebutuhan tenaga pegawai pada semua aspek fungsionalnya

2 Sistem Pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina, dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas Warga Binaan Pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab. Pasal 1 angka 2 Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3614).

tidak mengalami kekosongan pegawai penanggung jawab pada seluruh aspek fungsional tersebut, yakni Kantor Wilayah Jakarta, NTB, Bengkulu, Yogyakarta, Jawa Timur, Papua Barat, dan Sulawesi Barat. Selanjutnya, sebanyak 54 lembaga pemasyarakatan (21% dari total keseluruhan lapas) tidak memiliki petugas kesehatan sama sekali dan pada 9 lapas ditemukan tidak memiliki petugas lapas pada satuan pembinaan.

28. Ditinjau dari segi kapabilitas sumber daya lapas, mayoritas adalah lulusan SMA yang tidak banyak mempunyai keterampilan. Dalam praktiknya, petugas lapas kebingungan dalam menghadapi narapidana tindak pidana khusus tertentu. Terhadap narapidana terorisme Abu Bakar Baasyir misalnya, petugas lapas tidak dapat melakukan upaya apa-apa sehingga sistem pemasyarakatan tidak berjalan sama sekali kecuali pemidanaan badan. Secara keseluruhan, belum ada program khusus pengadaan sumber daya manusia profesional di 5 bidang fungsional yang berimplikasi pada tidak beroperasinya sistem pembinaan. Pada saat yang bersamaan kewajiban pembinaan sistemik yang berorientasi pada perubahan sikap, prilaku pada diri warga binaan tidak berjalan secara utuh.
29. Menyimak data kondisi sumber daya manusia pegawai lapas, sulit meyakinkan bahwa lapas dapat berkontribusi menjadi agen yang mereduksi tingkat kejahatan dan mencegah timbulnya kejahatan baru. Kombinasi kuantitas SDM

yang terbatas, kualitas SDM yang minimum, kapabilitas yang tidak teruji, dan integritas yang rendah terlilit praktik suap dan pungutan liar, menggambarkan bahwa sumber daya manusia lembaga pemasyarakatan tidak tersusun secara terencana berdasarkan fungsi pembinaan. Gambaran situasi SDM lapas juga mengkonfirmasi mengapa banyak fakta dan sejumlah hipotesa muncul tentang adanya sel mewah dalam lapas, kaburnya narapidana, munculnya konflik di lapas, radikalisasi di lapas, dan pengendalian bisnis narkoba dalam lapas.

30. **Penyelenggaraan Sistem Pembinaan.** Salah satu sistem pembinaan dalam tata kelola lapas adalah penempatan narapidana secara terklasifikasi. Klasifikasi dilakukan untuk membagi narapidana ke dalam kelas-kelas untuk memudahkan pembinaan terhadap mereka. Pada kenyataannya saat ini penempatan narapidana di dalam lembaga pemasyarakatan tidak dilakukan pemisahan. Tantangan penggolongan lapas dalam kasus-kasus tertentu memang dilematis. Sebagaimana digambarkan oleh Bahrin, pejabat dari Lapas Pasir Putih bahwa *exercise* untuk memisahkan narapidana terorisme pernah dilakukan, dimana semua narapidana terorisme dijadikan dalam satu sel, dengan tujuan untuk tidak memberikan pengaruh radikalisme pada narapidana yang lain. Tetapi yang terjadi para napi terorisme menyusun kekuatan baru yang lebih sistematis untuk menjalankan agenda-agendanya.

Sementara *exercise* penggabungan antara napi terorisme dengan napi yang lain, justru memberikan dampak penularan virus radikalisme pada napi lain yang sebelumnya tidak mengenal ideologi yang dianut pada napi terorisme tersebut. Situasi demikian menggambarkan bahwa *assessment* pada lapas dan pembinaan pada narapidana terorisme belum dilakukan secara optimal.

31. Selama ini *assessment* narapidana tidak berjalan, Kementerian Hukum dan HAM kurang optimal dalam melakukan pemetaan sosial penempatan narapidana terorisme (Syauqillah, 2016). Padahal *assessment* dan sistem klasifikasi merupakan langkah pertama yang penting dalam penempatan tahanan baru. Penempatan Abu Bakar Ba'asyir ke Bogor misalnya, disinyalir membawa pengaruh pertumbuhan radikalisme di Bogor semakin kuat, meski Ba'asyir berada di dalam penjara. Gerakan jaringan teror Bogor masuk ke Samarinda dan membom gereja pada 13 November 2016, adalah salah satu indikasi kuat pengaruh Ba'asyir. Sementara, *overcrowded* yang terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia, juga merupakan kondisi yang dapat menyokong radikalisasi.
32. Pemindahan narapidana terorisme pada lapas yang mengalami *overcrowded* adalah kekeliruan dan bertaruh dengan kondisi yang lebih buruk, di mana potensi penyebaran virus radikalisme sangat prospektif. Apalagi pada kenyataannya Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), suatu badan yang bertanggung jawab

melakukan pembinaan narapidana terorisme, hanya datang untuk monitoring ke lapas. Deradikalisasi di lapas tidak berjalan, bahkan lapas tidak pernah memperoleh pembekalan bagaimana menangani narapidana terorisme. Ketika masuk di lapas, BNPT hanya melakukan pemantauan bukan pembinaan dan cenderung seremonial.

33. *Overcrowded dan Overstaying.* Seluruh Kantor Wilayah Pemasarakatan di Indonesia mengalami *overcapacity* kecuali Provinsi D.I. Yogyakarta, Maluku, Maluku Utara, Papua, Papua Barat, dan Sulawesi Barat. Populasi penghuni penjara meledak dua kali lipat dari 71.500 menjadi 144.000 dalam kurun waktu 2004 hingga 2011 (ICJR, 2016) yang disebabkan oleh tingginya angka narapidana pengguna narkoba yang mencapai 49,5% dari total keseluruhan penghuni lapas dan Rutan. Sebab lainnya adalah sistem pemidanaan yang menjadikan lembaga pamasarakatan sebagai tempat pembuangan akhir yang tidak bisa menolak untuk menerima terpidana. Demikian juga, *overcrowded* disebabkan karena kewenangan untuk menjalankan mekanisme ADR (*alternative dispute resolution*) oleh kepolisian belum memiliki payung hukum yang jelas. Dari hulu para pembentuk UU, kebijakan kriminal dalam banyak UU yang menekankan pemidanaan penjara dalam politik hukum Indonesia, turut menjadi faktor kunci tingginya jumlah tahanan dan warga binaan. Sementara, pengetatan remisi dan *reward* bagi narapidana melalui diterapkannya PP

99/2012 tentang Perubahan Kedua Atas PP 32/1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Pemasarakatan, juga diklaim dapat berkontribusi mengurangi *overcrowded* di lapas.

34. Pada kejaksan, lamanya masa penahanan dan kelambanan jaksa selaku eksekutor menjadi penyebab utama dari *overstaying* dalam rumah tahanan. Selain pada jaksa, penyebab lainnya juga proses peradilan yang panjang sehingga pengadilan merasa perlu juga melakukan penahanan. Jumlah tahanan terbesar adalah tahanan pengadilan negeri.
35. **Radikalisasi dan deradikalisasi di LAPAS.** Sejak 1999-2016 tercatat ada sebanyak 69 kali aksi teroris telah terjadi di Indonesia.³ Saat ini, jumlah narapidana teroris mencapai 222 orang yang tersebar di 62 Lembaga Pemasarakatan dan dua rumah tahanan di seluruh Indonesia.⁴ Di luar 222 orang yang mendekam dalam penjara, terdapat 478 orang mantan narapidana teroris, mantan teroris, serta keluarga dan jaringannya yang oleh BNPT dihimpun dalam program pembinaan di luar lapas. Mereka tersebar di 17 provinsi di Indonesia dengan tingkat radikalisme berbeda-beda antara satu individu dengan

individu lainnya.

36. Berdasarkan UU Pemasarakatan setiap narapidana wajib mengikuti tata tertib program pembinaan dan kegiatan tertentu. Namun pada faktanya, tidak semua narapidana dapat dilakukan pembinaan. Dalam membina narapidana terorisme yang terafiliasi Islamic State of Irak and Suriah (ISIS) misalnya, petugas lapas mengalami kesulitan karena mereka tidak kooperatif. Bahkan pengaruh tiga (3) orang narapidana ISIS yang ditempatkan di LP Cipinang misalnya, dapat memberi pengaruh luar biasa padanarapidana lainnya. Hal ini membuktikan bahwa pada dasarnya, rezim penjara untuk para teroris berbeda dengan narapidana kejahatan biasa. Dengan kondisi Lembaga Pemasarakatan seperti saat ini, termasuk keterbatasan SDM, dikhawatirkan penyebaran virus radikal akan terus terjadi dan ancaman teroris baru justru tumbuh di rumah-rumah tahanan/lapas yang dibiayai oleh negara. Dalam penanganan radikalisme di lapas, kelembagaan Ditjen Pemasarakatan Kemenkum HAM dengan BNPT memiliki relasi kuasa yang tidak setara karena SDM lapas yang terbatas, akibatnya seluruh sistem pembinaan dan upaya deradikalisasi di lapas tidak jalan sama sekali.
37. Tantangan lain yang berhubungan dengan proses hilir dari sistem peradilan pidana adalah **Tata Kelola Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara (Rupbasan)**. Keterbatasan landasan hukum bagi kinerja Rupbasan

3 Deputi I Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) bidang Pencegahan, Perlindungan, dan Deradikalisasi, Mayjen TNI Abdul Rahman Kadir, <http://www.tribunnews.com/nasional/2016/10/20/sasaran-terorisme-lebih-banyak-ke-objek-vital-tempat-umum-kata-mayjen-tni-abdul-rahman-kadir>, pada 6 Desember 2016.

4 Aris M dari Direktorat Jenderal Pemasarakatan dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

telah menjadi pemicu tidak adanya akuntabilitas benda-benda sitaan negara, baik yang secara khusus menjadi milik negara atau sitaan di kepolisian dan Kejaksaan yang menjadi barang bukti suatu kejahatan.

38. **Balai Pemasarakatan** disingkat Bapas adalah pranata untuk melaksanakan bimbingan klien pemsarakatan yang juga bekerja di hilir dari sistem peradilan pidana terpadu. Perannya yang sentral dalam memberikan pertimbangan urgensi penahanan anak yang bermasalah dengan hukum dan/atau diperluas pada tahanan dewasa misalnya, dapat berkontribusi pada perubahan orientasi pemsaraan di Indonesia. Hanya saja, baik dalam KUHAP maupun dalam peraturan operasional lainnya, peran Bapas masih sangat terbatas.
39. **Mekanisme pengaduan** yang aksesibel dan adanya jaminan untuk ditindaklanjuti, menjadi indikator kualitas lembaga pemsarakatan dan kualitas lembaga layanan publik. Dalam lembaga pemsarakatan, mekanisme ini belum dikelola secara baik dan optimal. Selain lemahnya pengawasan internal dan eksternal pada petugas lapas, mekanisme komplain ini bisa menjadi jembatan menuju akuntabilitas tata kelola lembaga pemsarakatan.
40. Sementara **keterbatasan anggaran** dalam lapas, juga menjadi penyebab berbagai tantangan pembinaan/pemsarakatan tidak berjalan optimal. Gagasan pelibatan sektor swasta dalam membantu keuangan

lembaga pemsarakatan bisa menjadi alternatif yang perlu dipertimbangkan.

D. REKOMENDASI KEBIJAKAN

Tantangan Mewujudkan Akuntabilitas Penyidikan

Pertama, dalam hal kepastian aturan pelaksanaan yang mendukung *fair trial*, beberapa langkah perlu dilakukan antara lain:

1. Dalam jangka panjang menengah, perubahan KUHAP yang akan dilakukan setelah revisi KUHP selesai, diharapkan dapat mengadopsi ketentuan-ketentuan yang lebih kokoh terkait dengan:
 - (a) akses terhadap advokat bagi tersangka/terdakwa. Akses ini bukan hanya sekadar jaminan hak atas bantuan hukum dan advokat tetapi lebih dari itu penyediaan advokat bagi mereka yang tidak memiliki akses adalah advokat yang berkualitas dengan hak yang utuh dalam membela tersangka dalam pemeriksaan. Bukan hanya diam dan sekadar mendampingi.
 - (b) penguatan pengaturan akses bantuan hukum secara aktif.
 - (c) jaminan hak untuk diam tanpa penyiksaan.
 - (d) pengaturan lebih tegas tentang bukti yang diperoleh dengan cara penyiksaan dan/atau cara-cara lain yang tidak dibenarkan oleh UU.
 - (e) ketentuan tentang Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP),

yang memungkinkan seluruh tindak penyidik dapat diuji sebagai bentuk pengawasan oleh pengadilan (*judicial scrutiny*).

2. Revisi KUHAP juga diarahkan untuk mengurangi celah yang rentan terjadinya pelanggaran hak tersangka. Perubahan masa penahanan untuk jenis kejahatan biasa dari 60 hari menjadi lebih pendek sehingga potensi pelanggaran hak bisa diminimalisir. Pada saat yang bersamaan, juga menuntut kinerja cepat kepolisian, sekaligus memenuhi asas peradilan yang cepat.
3. Pada jangka pendek, pemerintah perlu membentuk peraturan pemerintah yang menjadi landasan koordinasi institusional antara kepolisian sebagai institusi yang mempunyai kewenangan penyidikan dengan kejaksaan sebagai penuntut umum, sekaligus *dominus litis* (pengawas pengendali penyidikan). Ketentuan ini belum diatur secara eksplisit dalam KUHAP dan jika menunggu perubahan dalam KUHAP, maka obsesi peningkatan akuntabilitas penyidikan Polri dapat tertunda. Karena itu, PP adalah solusi jangka pendek untuk mengatasinya.
4. Pada jangka pendek, pemerintah perlu membentuk peraturan pemerintah yang menjadi landasan baru orientasi penyidikan Polri yang tidak berorientasi pada penahanan tersangka sehingga berkontribusi pada pengurangan *overcrowded* pada rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan. Prinsip *restorative justice* dapat diadopsi secara lebih luas untuk banyak jenis kejahatan sehingga secara gradual

politik pemidanaan dalam hukum pidana Indonesia bisa diperbaharui.

Kedua, penguatan sistem pengawasan proses penyidikan dan penggunaan upaya paksa. Selain memperketat kewenangan diskresi penyidikan, mekanisme pengawasan yang tersedia juga harus diperkuat dengan beberapa langkah, yaitu :

1. Pengawasan internal melalui Pengawas Penyidik Polri harus diperkuat, baik secara struktur maupun secara kewenangan. Saat ini secara struktur Pengawas Penyidik ada di bawah Kabareskrim. Untuk memperkuat posisinya, Pengawas Penyidik mesti diposisikan langsung di bawah Kapolri.
2. Pengawasan oleh kejaksaan diperkuat dengan keharusan bagi penyidik memberitahukan dimulainya penyidikan dengan memberi tembusan kepada tersangka. Dalam hal SPDP tidak disampaikan kepada kejaksaan pada saat dimulainya penyidikan, hal ini dapat dipersalahkan sebagai pelanggaran oleh tersangka melalui pengadilan. Bagi jaksa penuntut umum, untuk SPDP yang diterima juga dapat diawasi dengan melakukan kontrol secara berkala terhadap proses yang dilakukan penyidik kepolisian.
3. Komisi Kepolisian juga mesti diberi kewenangan mengawasi proses penyidikan. Sebagai pengawas, Komisi Kepolisian diberi wewenang untuk menerima laporan penyalahgunaan kewenangan dalam penyidikan atau ketika Pengawas Penyidik tidak melaksanakan tugas secara baik

sehingga hak hukum seseorang yang terlanggar dapat dipulihkan. Dalam menjalankan tugas pengawasan tersebut, Komisi Kepolisian secara struktural bertanggungjawab kepada presiden.

4. Pengawasan oleh pengadilan terhadap proses penyidikan dan penggunaan upaya paksa juga harus diperkuat dengan memberikan kewenangan kepada pengadilan untuk memeriksa penggunaan kewenangan subyektif penyidik dalam melakukan penyidikan. Pada saat yang sama, efektivitas pengawasan juga harus ditingkatkan agar efektif dan efisien. Caranya, mekanisme praperadilan bisa diganti dengan konsep Hakim Komisaris atau Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP). Hanya saja, alternatif mekanisme yang akan menggantikan posisi lembaga praperadilan haruslah pula dikaji terlebih dahulu aspek efektivitasnya dalam konteks pemenuhan hak tersangka atau terdakwa. Usulan ini sejalan dengan langkah penguatan jangka panjang dalam revisi KUHAP yang mengadopsi HPP.
5. Sistem pengawasan harus dilengkapi dengan ketentuan yang memuat sejumlah sanksi bagi penyidik yang terbukti melanggar hak-hak tersangka maupun prosedur hukum acara yang berlaku dalam tahap penyidikan.
6. Kepercayaan publik terhadap penanganan kasus, terutama kejahatan terorisme dapat ditingkatkan dengan mendorong peningkatan akuntabilitas penanganan kasus oleh pihak kepolisian, termasuk dengan

mendesain secara rinci bagaimana *preventive justice* akan diadopsi oleh institusi Polri dalam memberantas terorisme. Selain membuat aturan lebih jelas tentang beroperasinya sistem *preventive justice*, dalam rangka mereduksi radikalisme baru sebagai dampak dari *unfair trial* dalam penyidikan kasus terorisme, akuntabilitas pemberantasan terorisme menjadi semakin kuat jika revisi UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme mengadopsi gagasan *external oversight committee* yang menjadi *sparing partner* Polri dalam menjalankan kewenangannya.

Ketiga, terkait upaya peningkatan profesionalisme penyidik, diperlukan langkah-langkah penguatan internal di tubuh kepolisian. Untuk mendorong profesionalitas penyidik dan mengurangi terjadinya pelanggaran terhadap prinsip *fair trial* dalam proses penyidikan, ruang diskresi atas dasar subyektivitas penyidikan harus dipersempit dan mendapatkan pengawasan yang memadai. Dalam konteks itu, beberapa langkah yang mesti dilakukan, yaitu:

1. Mempersingkat waktu penahanan agar proses penyidikan dilakukan secara lebih cepat dan tidak bertele-tele. Waktu penahanan sebagaimana diatur dalam KUHAP saat ini cukup diberlakukan untuk kasus-kasus tindak pidana luar biasa. Rekomendasi ini juga sejalan dengan materi usulan perubahan KUHAP pada bagian sebelumnya.
2. Subyektivitas penyidik dalam menggunakan upaya paksa seperti penangkapan dan penahanan mesti

menjadi objek yang dapat diuji melalui lembaga pengawas penyidik, jaksa penuntut umum maupun melalui pengadilan.

3. Memperkuat posisi penasehat hukum dalam proses penyidikan, di mana penasehat hukum tidak hanya sekedar mendengar, melainkan juga dapat membantu/mendamping proses pemeriksaan yang *fair* dan manusiawi.
4. Kinerja Polri juga perlu didukung agar memanfaatkan teknologi informasi sebagai sistem yang memungkinkan kinerja penyidikan menjadi transparan, akuntabel, dan terintegrasi dalam satu sistem yang aksesibel bagi pihak-pihak yang berkepentingan.
5. Selain membatasi diskresi, yang sangat urgen untuk dilakukan adalah pembentukan pedoman yang *rigid* tentang penggunaan diskresi oleh penyidik. Temuan lapangan menunjukkan bahwa kesewenang-wenangan itu memusat pada soal diskresi yang bias dan dipedomani secara ragu-ragu oleh aparat kepolisian. Bagi anggota Polri, panduan ini sangat dibutuhkan dalam rangka menopang cita-cita peningkatan akuntabilitas penyidikan di tubuh Polri.
6. Terkait kasus-kasus anak dan perempuan, institusi Polri juga perlu meningkatkan pengetahuan aparturnya sehingga tidak bias pada pelaku kejahatan anak-anak/ anak bermasalah dengan hukum dan tidak bias jender dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan.
7. Tata kelola barang sitaan juga

menjadi pemicu akuntabilitas kinerja Polri. Pemerintah perlu membentuk peraturan pemerintah untuk mengatur, mengawasi, dan mengembalikan pada tersangka/terdakwa secara terbuka atas barang-barang yang disita dalam penanganan perkara.

Tantangan Pembaruan Sistem Pemasyarakatan

1. Pembenahan dan penataan sumber daya manusia pada Direktorat Pemasyarakatan dengan mempertimbangkan ketahanan operasional di lembaga pemasyarakatan dan balai pemasyarakatan. Kunci keberhasilan pembinaan adalah pada sumber daya manusia lembaga pemasyarakatan termasuk membekali mereka dengan keahlian dan kepedulian khusus.
2. Pemetaan ulang perencanaan suksesi kepegawaian yang didasarkan pada tingkat kebutuhan pada waktu-waktu padat pada hari, bulan atau tahun tertentu, sesuai dengan jumlah tahanan, sesuai dengan prediksi jumlah tahanan tahun berikutnya, sesuai dengan area geografi, dan memastikan ketahanan operasional lembaga pemasyarakatan.
3. Secara paralel dengan upaya meningkatkan akuntabilitas kinerja penyidikan di kepolisian, jawaban untuk mengatasi persoalan lembaga pemasyarakatan juga dengan membentuk Peraturan Pemerintah tentang Reorientasi Penyidikan Polri, penguatan kewenangan *alternative dispute resolution* (ADR) di tubuh Polri, termasuk mempertegas prinsip *restorative justice* dalam penanganan

- pelaku pecandu penyalahgunaan narkoba.
4. Mendorong praktik *speedy trial* untuk mengatasi 43.16% kasus *overstaying* pada tahanan kepolisian dan kejaksaan. *Speedy trial* juga akan menekan jumlah *overstaying* pada pengadilan negeri yang saat ini berjumlah 23.174 orang. Suatu regulasi pada tingkat peraturan pemerintah untuk mengatasi *overstaying* memungkinkan menjangkau kebutuhan landasan hukum pada setiap institusi hukum. Kecuali di lingkungan Mahkamah Agung, suatu Peraturan MA perlu disusun sebagai acuan bagi para hakim di pengadilan negeri mengelola tahanan dan mempercepat proses pemeriksaan di pengadilan.
 5. Mengkaji dan menjajaki efektivitas lembaga pemasyarakatan khusus terorisme dengan tetap mempertim-
bangkan kemanusiaan bagi narapidana dan efektivitas deradikalisasi di lembaga pemasyarakatan. Secara paralel, BNPT perlu mempertajam konsep deradikalisasi dan membangun mekanisme kerja yang *equal* dengan lembaga pemasyarakatan untuk mencegah radikalisme menyebar luas di lingkungan lembaga pemasyarakatan.
 6. Menyegerakan penuntasan peraturan presiden atau peraturan pemerintah terkait Tata Kelola Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara (Rupbasan).
 7. Pada saat yang bersamaan revisi UU Pemasyarakatan harus diorientasikan untuk menjawab seluruh tantangan mewujudkan tata kelola lembaga pemasyarakatan yang lebih akuntabel.

BAB | PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Dalam Nawacita Pemerintahan Joko Widodo-M. Jusuf Kalla, ditegaskan bahwa salah satu sasaran yang hendak dicapai dalam pembangunan bidang hukum adalah menciptakan penegakan hukum yang berkualitas dan berkeadilan. Sementara, dalam 42 agenda prioritas pemerintahan di bidang hukum, disebutkan bahwa pemerintah berkomitmen untuk (a) meningkatkan koordinasi penyidikan dan penuntutan serta akuntabilitas pelaksanaan upaya paksa dan (b) menekan tindak pidana dan mengurangi *overcrowding* pada lembaga pemasyarakatan dengan mengembangkan alternatif pemidanaan. Dua agenda prioritas tersebut kemudian diturunkan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, yang pada pokoknya adalah bahwa **pemerintah berkomitmen untuk meningkatkan akuntabilitas proses peradilan termasuk di dalamnya melakukan reformasi tata kelola lembaga**

pemasyarakatan.¹

Dalam dua tahun masa pemerintahannya, Jokowi-JK secara khusus memberikan perhatian pada pembangunan bidang ekonomi dan infrastruktur. Sedangkan pada tahun ketiga dan seterusnya, Jokowi-JK juga akan memberikan perhatian khusus pada bidang pembangunan hukum. Diyakini, bahwa masing-masing institusi hukum di bawah kekuasaan pemerintahan: Polri, Kemenkum HAM, dan Kejaksaan Agung, dalam dua tahun terakhir telah menjalankan sejumlah agenda sebagaimana digariskan oleh Nawacita dan RPJMN, meskipun belum menunjukkan hasil yang optimal. Kementerian Hukum dan HAM misalnya, dalam mengatasi kapasitas dan standar layak pada lembaga pemasyarakatan (Lapas) tengah merancang suatu sistem pemidanaan alternatif, sehingga tidak semua jenis pidana berujung di penjara. Masih untuk tujuan mengatasi *overcrowded* di lapas, Kemenkum HAM juga merancang pemberian grasi secara akuntabel. Sementara pada institusi kepolisian, upaya perbaikan kualitas dan akuntabilitas penyidikan juga rencananya akan dilakukan

¹ *Nawacita Jokowi-JK*, tertuang dalam Visi Misi Capres-Cawapres Jokowi-JK ketika mendaftarkan diri ke KPU. Dimuat dalam http://kpu.go.id/koleksigambar/VISI_MISI_Jokowi-JK.pdf, diakses pada 10 Desember 2016.

melalui penataan manajemen dan transparansi penyidikan berbasis teknologi informasi (IT).²

Sistem peradilan pidana merupakan suatu sistem yang terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan yang bertujuan untuk melindungi dan menjaga ketertiban masyarakat, mengendalikan kejahatan, melakukan penangkapan, dan penahanan terhadap pelaku kejahatan, memberikan batasan bersalah atau tidaknya seseorang, mempidanakan pelaku yang bersalah dan melalui komponen sistem secara keseluruhan dapat memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak terdakwa.

Istilah sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system/SPPT*) lazim dipahami sebagai rangkaian sistem penegakan hukum pidana yang terdiri dari kesatuan kerja dan kelembagaan penegakan hukum pidana yang terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan. Chamelin, Fox dan Whisenand memahami SPPT sebagai suatu sistem dan masyarakat dalam proses menentukan konsep yang terdiri dari aparatur peradilan pidana yang diikat bersama dalam hubungan antar sub-sistem polisi, pengadilan dan lembaga (penjara).³ R.L. Ackoff mendefinisikan SPPT sebagai *entity conceptual or physical, which consist of interdependent parts*.⁴ Sementara

Mardjono Reksodiputro mengatakan, SPPT adalah komponen-komponen yang bekerjasama dalam sistem yang ada pada kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan.⁵ Menurut Romli Atmasasmita, dalam SPPT terdapat beberapa pendekatan, yang pada intinya adalah:⁶

1. Titik berat pada koordinasi dan sinkronisasi komponen peradilan pidana (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan);
2. Pengawasan dan pengendalian penggunaan kekuasaan oleh komponen peradilan pidana;
3. Efektivitas sistem penanggulangan kejahatan lebih utama dari efisiensi penyelesaian perkara;
4. Penggunaan hukum sebagai instrumen untuk memantapkan *the administration of justice*.

Melengkapi pendapat-pendapat di atas, menurut Muladi, SPPT sesuai dengan makna dan ruang lingkup sistem dapat bersifat fisik, dalam arti sinkronisasi struktural (*structural synchronization*), dapat pula bersifat substansial (*substantial synchronization*) dan dapat pula bersifat kultural (*cultural synchronization*).⁷ Baginya, jika sinkronisasi struktural berkaitan dengan keserempakan dan keselarasan

2 Rencana Aksi Paket Reformasi Hukum, butir ke-3, Dokumen Kantor Staf Kepresiden, Oktober 2016.

3 H. R. Abdussalam dan D.P.M. Sitompul, *Sistem Peradilan Pidana*, (Jakarta: Restu Agung, 2007), hlm. 5-6.

4 Philips DC, *Holistic Thought in Social Science*, (California: Stanford University Press, 1988), hlm. 80.

5 Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Ketiga*, (Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1994), hlm. 84-85.

6 Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, (Bandung: Bina Cipta, 1996), hlm. 10.

7 Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang: UNDIP, 1995), hlm. 13-14.

dalam mekanisme administrasi peradilan pidana (*the administration of justice*), maka sinkronisasi substansial mengandung makna baik vertikal maupun horizontal dalam kaitannya dengan hukum positif yang berlaku. Sedangkan sinkronisasi kultural merupakan usaha untuk selalu serempak dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap, falsafah-falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya SPPT.

Di Indonesia sistem operasional peradilan pidana mengacu pada Undang-undang No. 8 Tahun 1981 atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yang diakui banyak pihak telah mengadopsi prinsip-prinsip *fair trial*, yang merupakan prinsip internasional dalam peradilan. Empat komponen sebagaimana digambarkan di atas, memiliki peran kunci yang saling bergantung dan mempengaruhi, sehingga menuntut adanya sinergi dan akuntabilitas masing-masing. Sebagai contoh, *overcrowded* dalam lembaga pemasyarakatan⁸ misalnya, akan sangat ditentukan oleh cara kerja penyidikan di kepolisian, yang memastikan kualifikasi tindak pidana layak atau tidak layak diteruskan ke penuntutan. Semakin banyak praktik sewenang-wenang dalam pentersangkaan oleh kepolisian, maka kejaksaan akan memproses dan pengadilan akan memutus hingga berujung di lapas.

Jika menggunakan contoh di atas, menyelesaikan persoalan di LP harus dimulai dengan mengatasi persoalan di tingkat kepolisian. Demikian juga, dalam kasus-kasus kejahatan serius (*serious crime*) seperti

narkoba, korupsi, kejahatan seksual, dan terorisme, kinerja institusi peradilan pidana akan menentukan efek jera (*deterrent effect*) dan berkontribusi menentukan berkurang atau bertambahnya tingkat kejahatan serupa. Semakin akuntabel proses peradilan pidana, maka seharusnya penegakan hukum pidana bisa berkontribusi pada berkurangnya tingkat kejahatan. Sekalipun faktor SPPT bukanlah variabel satu-satunya dalam menekan jumlah kejahatan, tetapi akuntabilitas SPPT itulah yang paling menentukan. Menggunakan kerangka pikir ini, maka akuntabilitas kinerja penyidikan pada institusi kepolisian adalah penentu kualitas proses peradilan pidana.

Sistem pemasyarakatan didefinisikan sebagai rangkaian penegakan hukum yang bertujuan agar warga binaan lembaga pemasyarakatan menyadari kesalahannya, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat berperan aktif dalam pembangunan dan hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.⁹ Sebagai suatu rangkaian sistem penegakan hukum, maka orientasi pemasyarakatan seorang narapidana adalah transformasi individual dan mencegah risiko penularan tindakan kejahatan yang telah dilakukannya. Warga binaan juga memiliki seperangkat hak yang diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) 32/1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan dan PP 99/2012 tentang Perubahan Kedua PP 32/1999.

8 <http://news.metrotvnews.com/hukum/yNLE-jOPb-over-kapasitas-yasonna-wacanakan-bangun-lapas>, diakses pada 10 Desember 2016.

9 Pasal 2 Undang-undang 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3614).

Sebagai sebuah proses hilir dari proses peradilan, praktik pemasyarakatan dalam suatu negara juga dituntut mengacu pada standar-standar kemanusiaan yang diatur secara internasional oleh PBB, *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Mandela Rules)*. Standar minimum ini bukan untuk menjelaskan secara detail model dalam institusi pemidanaan, namun memberikan konsensus yang umum mengenai dasar-dasar pemikiran mutakhir dan elemen yang penting dari sistem pemenjaraan yang paling memadai pada saat ini. Dengan seperangkat sistem yang tersedia, sistem pemasyarakatan di Indonesia masih sering dianggap tidak efektif memberikan *deterrent effect* bagi warga binaan dan bagi masyarakat pada umumnya. Selain karena orientasi hukum Indonesia yang masih berfokus pada pemidanaan, praktik *unfair trial* juga sering menjadi alasan, mengapa pemidanaan tidak cukup efektif menjadi instrumen untuk mencegah terjadinya kejahatan lanjutan.

Atas dasar pemikiran di atas, studi tentang *Fair Trial* dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu di Indonesia, ditujukan untuk memperoleh pengetahuan baru upaya-upaya yang telah dilakukan oleh institusi hukum dan juga elemen masyarakat sipil di Indonesia. Studi ini bertolak dari banyak studi yang sudah dilakukan oleh peneliti atau organisasi lain, karena itu sifat dari studi ini adalah *mapping* dari studi-studi yang sudah dilakukan untuk memperoleh rekomendasi intervensi yang lebih presisi.

B. PERMASALAHAN PENELITIAN

Studi ini berfokus pada kajian dan pemetaan

tentang pemenuhan prinsip *fair trial* dalam penyelenggaraan sistem peradilan pidana di Indonesia. Akan tetapi, karena keterbatasan penelitian ini, maka fokus studi ini lebih diutamakan pada proses hulu dan hilir dari sistem peradilan pidana, yakni kewenangan kepolisian dalam menjalankan penyidikan dan tata kelola lembaga pemasyarakatan. Secara umum pertanyaan penelitian ini adalah:

1. Apakah institusi kepolisian telah menjalankan prinsip *fair trial* dalam menjalankan kewenangan penyidikan?
2. Apakah lembaga pemasyarakatan telah menjalankan prinsip *fair trial* dalam pemasyarakatan dan berkontribusi pada pencegahan terjadinya keberulangan suatu kejahatan?

Dengan sistem peradilan pidana yang terpadu, esensi dari keterpaduan itu adalah adanya saling kontrol dan koordinasi dalam menjalankan kewenangan masing-masing institusi, sehingga tujuan keterpaduan sistem peradilan pidana bisa tercapai. Akan tetapi dalam praktik penyidikan misalnya, peran kejaksan sebagai *dominus litis*/ pengawas pengendali penyidikan hampir tidak dijalankan, karena kejaksan cenderung pasif menerima limpahan perkara dari institusi kepolisian tanpa mempersoalkan akurasi dan akuntabilitas penyidikan di kepolisian. Sementara kontrol internal di kepolisian juga belum mampu berkontribusi meningkatkan akuntabilitas kinerja penyidikan.

Sementara, lapas sebagai institusi yang bertugas menjalankan fungsi pemasyarakatan adalah organ pasif yang hanya menjalankan peran hilir dari suatu

proses peradilan pidana. Meskipun persoalan *overcrowded* adalah bagian dari dampak kinerja penyidikan pihak kepolisian, lapas tidak memiliki kewenangan mempersoalkan kewenangan penyidikan. Pada lapas, permasalahan penelitian ini berfokus seberapa jauh lapas menjalankan perannya dengan mematuhi standar minimum yang ditetapkan UU dan seberapa jauh sistem pemasyarakatan itu berkontribusi menekan keberulangan kejahatan dan meluasnya kejahatan lanjutan.

C. LINGKUP PENELITIAN

1. *Review* peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang mengatur kewenangan penyidikan pada institusi kepolisian meliputi jenis kejahatan umum, pidana khusus narkoba, korupsi, dan terorisme. Pada *review* ini juga diharapkan diperoleh pengetahuan bagaimana penyidik menerapkan prinsip *fair trial* dalam penyidikan, perlakuan khusus pada perempuan dan anak yang bermasalah dengan hukum dan penanganan khusus pada tersangka pidana khusus.
2. *Review* peraturan perundang-undangan yang mengatur tata kelola lembaga pemasyarakatan oleh Kementerian Hukum dan HAM, meliputi standar pemenuhan hak warga binaan, pengutamaan hak bagi kelompok rentan, mitigasi kejahatan baru oleh warga binaan, dan perlakuan khusus bagi warga binaan pelaku kejahatan pidana khusus, seperti narkoba, korupsi, dan terorisme.

D. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk menyusun peta kondisi mutakhir kebijakan dan praktik *fair trial* dalam sistem peradilan pidana, yang berfokus pada kepolisian (sebagai hulu) dan lembaga pemasyarakatan (sebagai hilir) dari proses peradilan pidana.

Peta ini kemudian akan digunakan sebagai kerangka kerja bersama institusi-institusi hukum dan elemen masyarakat sipil dalam memenuhi agenda prioritas pemerintahan, khususnya pada peningkatan akuntabilitas penyidikan dan tata kelola lembaga pemasyarakatan yang lebih berkualitas.

E. METODOLOGI PENELITIAN

Studi ini merupakan penelitian kebijakan/hukum. Menurut F. Sugeng Istanto, penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada Ilmu Hukum.¹⁰ Penelitian ini mengadopsi dua model penelitian hukum, normatif dan empiris, dimana selain meneliti produk peraturan perundang-undangan, penelitian ini juga memotret praktik empirik dari kinerja kepolisian dan lembaga pemasyarakatan.¹¹

Sedangkan dari sudut pandang bentuk, tipe penelitian ini adalah penelitian preskriptif, yakni penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada, untuk kemudian menjadi dasar penyusunan rekomendasi kebijakan (*policy*

10 F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: CV. Ganda, 2007), hlm. 29.

11 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 13.

recommendation) bagi pemerintah.

Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan, baik produk hukum/kebijakan maupun hasil-hasil penelitian terdahulu. Sedangkan data mutakhir diperoleh melalui kegiatan *focus group discussion* (FGD) yang dilakukan di Bandung (14 November 2016), di Yogyakarta (17 November 2016), dan di Jakarta (23 November 2016). Kegiatan FGD melibatkan unsur kepolisian, lembaga pemasyarakatan, Kanwil Hukum dan HAM, akademisi, dan lembaga riset/advokasi yang bekerja pada sektor pembaruan hukum dan advokasi hukum.[]

BAB II *FAIR TRIAL* DAN SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA

A. KONSEP DAN BATASAN *FAIR TRIAL*

Prinsip *fair trial* merupakan manifestasi perlindungan hak asasi manusia yang mendasari beroperasinya sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Secara etimologi, istilah *fair trial* ditemukan dalam frasa "*fair justice trial*". Frasa tersebut mengacu pada pengertian yang beragam, antara lain:¹² pengadilan yang jujur, wajar, tidak berat sebelah, adil dan tanpa prasangka. Sementara menurut Ranu Handoko, "*fair trial*" diartikan sebagai proses peradilan yang jujur sejak awal sampai akhir.¹³ Mulai dari proses penyidikan sampai proses pemasyarakatan.

Menurut Otto Cornelius Kaligis, istilah *fair trial* peradilan yang berimbang lebih tepat jika dipadankan dengan asas *equality before the law* (perlakuan dan hak yang

sama di hadapan hukum).¹⁴ Sebab, bahasan tentang *fair trial* tidak bisa dilepaskan dari masalah kepastian hukum (*legal certainty*) dan penerapan asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*). Kedua asas ini akan seringkali ditemukan ketika membicarakan pidana dan pemidanaan dalam kerangka penegakan hukum yang berkeadilan sesuai dengan ajaran negara hukum (*nomocracy*).

Dalam negara hukum, perlindungan HAM dan perlakuan yang sama di hadapan hukum ditempatkan sebagai pilar utamanya. Bagi pemikir hukum *civil law*, seperti Immanuel Kant, Paul Laband dan Friedrich Julius Stahl, *rechtsstaat* harus memiliki empat elemen penting, yaitu:¹⁵ (1) perlindungan hak asasi manusia; (2) pembatasan kekuasaan; (3) pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan (4) peradilan tata usaha negara. Sementara bagi tradisi *common law* yang diwakili pendapat A.V. Dicey, *the rule of law* harus bercirikan adanya¹⁶ (1) *supremacy of law*; (2) *equality before the law*; dan (3) *due process of law* agar suatu negara dapat dikatakan sebagai sebuah

12 John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 230.

13 Ranu Handoko, *Terminologi Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996).

14 Otto Cornelius Kaligis, *Perlindungan Hukum atas Hak Asasi Tersangka, Terdakwa dan Terpidana*, (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 105.

15 Jimly Asshiddiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Orasi Ilmiah pada Wisuda Sarjana (Palembang: Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 2004), hlm. 2.

16 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 125-126.

negara hukum yang demokratis.¹⁷ Dalam perkembangannya, pemikiran kedua tradisi hukum ini diperkuat oleh *The International Commission of Jurists* yang menyimpulkan bahwa prinsip-prinsip penting yang menjadi ciri negara hukum antara lain:¹⁸ (1) negara harus tunduk pada hukum; (2) pemerintah menghormati hak-hak individu; dan (3) peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Meskipun terdapat perbedaan konsep negara hukum sebagaimana telah dipaparkan, hal itu secara substantif tetap berkayuh dalam satu semangat, bahwa penyelenggaraan negara mesti menjamin adanya kesamaan hak dan perlakuan di hadapan hukum. Sejalan dengan itu, Padmo Wahyono mengatakan bahwa negara hukum itu harus berjalan dalam suatu sistem yang saling berhubungan, yaitu:¹⁹ (1) menghormati dan melindungi hak asasi manusia; (2) mekanisme kelembagaan negara yang demokratis; (3) tertib hukum; dan (4) kekuasaan kehakiman yang bebas.

Menegaskan itu, Jimly Asshidiqie mengelompokkan prinsip negara hukum

menjadi 13 (tiga belas) prinsip, yaitu:²⁰ (1) supremasi hukum; (2) persamaan dalam hukum (*equality before the law*); (3) asas legalitas (*due process of law*); (4) pembatasan kekuasaan; (5) organ-organ eksekutif independen; (6) peradilan bebas tidak memihak; (7) peradilan tata usaha negara; (8) peradilan tata negara (*constitutional court*); (9) perlindungan HAM; (10) bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*); (11) berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*); (12) transparansi dan kontrol sosial; dan (13) berketuhanan Yang Maha Esa.

Bertolak dari pemaparan di atas, negara hukum sejatinya menghendaki terwujudnya supremasi hukum yang bercirikan adanya persamaan kedudukan di hadapan hukum. Hal itu hanya mungkin terwujud bila peradilan yang bebas tidak memihak (*independent and impartial judiciary*) dapat diwujudkan. Peradilan yang bebas dan tidak memihak diyakini akan mampu menjaga paham konstitusionalisme dan keadilan dimana perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagai salah satu pilarnya.

Menurut Bagir Manan, kemerdekaan lembaga peradilan hanya dapat diberikan dengan melakukan pemisahan kekuasaan (*machtenscheiding*) atau pembagian kekuasaan (*machterverdeling*). Bahkan, pemisahan kekuasaan kehakiman dari kekuasaan lainnya merupakan ciri umum negara yang berdasarkan atas hukum.²¹ Lebih jauh, hal itu merupakan cara bagaimana mewujudkan proses peradilan

17 Terdapat perbedaan ciri-ciri negara hukum yang dikemukakan Dicey dalam penulisan ini, yaitu pada ciri ketiga. Bagi Jimly, ciri negara hukum yang ketiga diistilahkan dengan *due process of law*. Sementara dalam kutipan Eddy Purnama serta Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busro, ciri negara hukum ketiga tersebut distilahkan dengan *human rights*. Perbedaan ini memperlihatkan *due process of law* sebetulnya merupakan bentuk lain dari pemenuhan hak asasi manusia (*human rights*). Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, (Malang: Nusa Media, 2007), hlm. 55. Lihat juga, Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 113.

18 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi &...*, *op.cit.*, hlm. 126.

19 Sjahran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1994), hlm. 148.

20 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi &...*, *op.cit.*, hlm. 127-134.

21 Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, (Bandung: Pusat Penerbitan LPM-UNISBA, 1995), hlm. 5.

yang adil dan tidak memihak.

Sekalipun kemerdekaan kekuasaan kehakiman merupakan salah satu jaminan terwujudkannya proses peradilan yang adil, namun prinsip *fair trial* tidak hanya sebatas pada proses di pengadilan, melainkan berlaku pada seluruh tahapan proses peradilan. Prinsip peradilan yang tidak memihak berlaku pada semua proses yang dilakukan, baik penyidikan, penuntutan, peradilan dan pemasyarakatan. Di mana sesuai prinsip itu, baik hak asasi tersangka, terdakwa maupun terpidana mesti dijalankan berdasarkan etika (moral),²² akal sehat (rasional) dan hati nurani yang bersih, dengan berpegang teguh kepada integritas (moral/imparsial) yang dapat dibenarkan secara filosofis, teoritis, normatif dan sosiologis.²³

Pemenuhan hak asasi seseorang ketika diproses sebagai terduga pelaku tindak pidana pada setiap tingkatan sistem peradilan pidana menurut Satjipto Rahardjo adalah keharusan dalam penegakan hukum sebagai proses untuk menjabarkan nilai-nilai, ide, cita yang cukup abstrak menjadi tujuan hukum konkret. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas²⁴ dengan

menerapkan secara konsisten prinsip *equality before the law* dan prinsip peradilan yang berimbang (*fair trial*). Kedua prinsip tersebut saling mempengaruhi. Persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*) dapat terwujud bila terdapatnya peradilan adil yang berimbang (*fair trial*).²⁵ Sebaliknya peradilan yang berimbang dapat terjadi bila asas persamaan kedudukan di muka hukum (*equality before the law*) dikedepankan dalam proses peradilan.

Lebih jauh, prinsip *fair trial* harus meliputi hukum materiil-substantif maupun hukum acara (formil). Oleh sebab itu, hal-hal yang menyebabkan peradilan menjadi memihak atau *unfair trial*, sudah seharusnya tidak hanya dikualifikasi sebagai pelanggaran prosedural semata, melainkan juga tindakan yang bersifat melawan hukum. Hal itu karena tidak terlepas dari tuntutan demokrasi konstitusional yang menuntut proses penegakan hukum yang cepat (*speedy trial*); tegaknya asas "imparsialitas" sesuai dengan prinsip *presumption of innocence*; menghindari sikap dan citra penegakan hukum yang bercorak *prejudice*; menerapkan *adversary system* sesuai asas *beyond reasonable doubt*; dan menjadikan nilai-nilai HAM sebagai ideologi universal dalam penegakan hukum.²⁶

Inilah sesungguhnya yang diinginkan oleh *equality before the law* yang termanifestasi melalui konsep *fair trial* dalam penegakan hukum yang harus ada pada semua tahapan sistem peradilan pidana yang meliputi proses penyidikan, penuntutan, persidangan

22 Pada saat ini *judicial ethics*, terutama bagi jaksa dan hakim, mendapat perhatian besar dunia. Hal ini terjadi karena konsep *judicial ethics* tidak hanya mencakup *rules of conduct* tetapi juga mencakup *rule of law and morality*. Lihat, <http://www.lawlink.com>, diakses pada 17 November 2016.

23 Integritas dalam kamus Bahasa Indonesia adalah "mutu, sifat, atau keadaan yang menunjukkan kesatuan yang utuh sehingga memiliki potensi dan kemampuan yang memancarkan kewibawaan; kejujuran". Lihat, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, <http://kbbi.web.id/politik>, diakses pada 18 November 2016.

24 Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum; Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. vii.

25 Otto Cornelius Kaligis, *op.cit.*, hlm. 102.

26 Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2003).

dan masyarakat. Keberadaannya mesti terjamin demi untuk mempertahankan tegaknya negara hukum yang berkeadilan.

B. PRINSIP FAIR TRIAL DALAM SISTEM PERADILAN

1. *Fair Trial* dalam DUHAM

Kehadiran ideologi hak asasi manusia (HAM) merupakan salah satu elemen terpenting yang terdapat dalam gagasan negara hukum.²⁷ Hal itu semakin mengkristal ketika setelah Perang Dunia II, melalui Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) disepakati *The Universal Declaration of Human Rights* (DUHAM) di Paris pada 1948. DUHAM merupakan piagam utama yang kemudian mengilhami lahirnya sejumlah kovenan internasional di bidang HAM. DUHAM memuat arti penting perlindungan HAM²⁸ sekaligus menekankan eksistensi peradilan yang bebas dan merdeka untuk melindungi HAM dan keadilan dalam sebuah negara hukum.

Sebagai *moral guidance* masyarakat dunia, DUHAM menekankan terwujudnya perlindungan, penghormatan, pemenuhan dan pemajuan HAM oleh setiap negara. Salah satunya, negara dalam menjalankan kekuasaannya menegakkan hukum harus tunduk pada asas *equality before the law*. Implementasi asas tersebut akan terkristal dalam kemandirian peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan dengan cara-cara yang adil (*fair trial*). Dalam konteks itu, proses penegakan hukum di setiap negara haruslah dengan mengintegrasikan standar HAM sebagaimana yang dimaksud dalam DUHAM.²⁹ Sebagai konsekuensinya, tata kelola sistem peradilan pidana terpadu haruslah dilakukan secara adil. Tata kelola sistem peradilan yang memenuhi prinsip *fair trial* tersebut menurut DUHAM antara lain:

- a. Semua orang berhak atas kehidupan, kebebasan dan keselamatan sebagai individu.³⁰
- b. Tidak seorangpun boleh disiksa atau diperlakukan atau dihukum secara tidak manusiawi atau dihina.³¹
- c. Semua orang berhak atas pengakuan di depan hukum sebagai manusia pribadi dimana saja ia berada.³²
- d. Semua orang sama di depan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi, semua berhak atas perlindungan yang sama

27 Selain perlindungan HAM, 3 (tiga) elemen penting negara hukum lainnya, yaitu: (i) pembagian atau pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia; (ii) Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan (iii) Peradilan tata usaha negara.

28 Meskipun *The Universal Declaration of Human Rights* tidak mengikat bagi negara-negara yang ikut menandatangani, namun diharapkan negara-negara anggota PBB mencantumkannya dalam UUD masing-masing atau peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga universalitas dan norma hukum yang terkandung di dalamnya dapat diberlakukan sebagai hukum domestik di masing-masing negara anggota. *The Universal Declaration of Human Rights* ini diharapkan dapat menjadi contoh bagi semua negara yang hendak membangun dan mengembangkan demokrasi yang menghormati dan melindungi hak-hak asasi manusia tersebut dalam kehidupan bernegara. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi &... op.cit.*, hlm. 348.

29 Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum, Pradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Elsam-Huma, 2002), hlm. 524.

30 Perserikatan Bangsa-Bangsa, *Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, Resolusi 217 A (III), tanggal 10 Desember 1948, Pasal 3.

31 *Ibid.*, Pasal 5.

32 *Ibid.*, Pasal 6.

terhadap setiap bentuk diskriminasi yang bertentangan dengan deklarasi.³³

- e. Tidak seorangpun boleh ditangkap, ditahan atau dibuang sewenang-wenang.³⁴
- f. Setiap orang yang dituntut karena disangka melakukan tindak pidana, dianggap tidak bersalah sampai dibuktikan kesalahannya menurut hukum dalam suatu pengadilan yang terbuka, dimana ia memperoleh semua jaminan untuk pembelaannya.³⁵
- g. Tidak seorangpun dapat dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana karena perbuatan atau kelalaian, yang bukan merupakan pelanggaran pidana berdasarkan hukum nasional atau internasional ketika perbuatan tersebut dilakukan. Juga tidak boleh dijatuhi hukuman yang lebih berat daripada hukuman yang berlaku pada saat pelanggaran dilakukan.³⁶

Tujuh norma DUHAM di atas merupakan syarat minimum yang harus ada dalam pelaksanaan proses peradilan yang *fair*. Dengan terpenuhinya syarat tersebut, proses penegakan hukum yang melindungi hak-hak asasi manusia dari penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh negara dan aparaturnya berdasarkan asas *equality before the law* dan asas legalitas (*due process of law*) dapat diwujudkan. Dengan kata lain, DUHAM menekankan *due process of law* sebagai jalan bagi proses peradilan yang *fair* dan manusiawi pada setiap tahap

peradilan (*procedural design*), baik tahap pra-adjudikasi (*pre-adjudication*), tahap adjudikasi (*adjudication*) dan tahap purna-adjudikasi (*post-adjudication*). Ketiga proses peradilan itu harus dijalankan dengan menjunjung tinggi hukum dan kemanusiaan sekaligus.³⁷

Konsep *fair trial* dalam DUHAM sebagaimana dipaparkan di atas juga meliputi hak untuk bebas dari eksekusi di luar pengadilan (*extra judicial execution*), dan penghilangan paksa (*disapearences*), hak untuk bebas dari penyiksaan dan penangkapan secara sewenang-wenang (*freedom from torture and arbitrary arrest*).

2. *Fair Trial* dalam ICCPR

Kepastian prosedur penegakan hukum memiliki arti sangat penting. Terkait hal itu, Suparman Marzuki menilai,³⁸ Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik (*The International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*) telah meletakkan hal itu sebagai salah satu hak terpenting yang harus dijamin pelaksanaannya oleh setiap negara.³⁹ Di dalam sejumlah norma ICCPR diatur prinsip-prinsip *fair trial* yang mesti diadopsi dalam sistem peradilan pidana sebuah negara.

33 *Ibid.*, Pasal 7.

34 *Ibid.*, Pasal 9.

35 *Ibid.*, Pasal 11 ayat (1).

36 *Ibid.*, Pasal 11 ayat (2).

37 Suparman Marzuki, "Peradilan yang Fair dan Manusiawi Sebagai Hak Asasi Manusia", dalam Eko Riyadi dan Supriyanto Abdi, (ed.), *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia (Kajian Multiperspektif)*, (Yogyakarta: Pusham UII, 2007), hlm. 374.

38 Suparman Marzuki *Ibid.*, hlm. 373.

39 Kovenan ini merupakan salah satu instrumen hukum HAM yang telah diratifikasi menjadi hukum nasional. Lihat, Indonesia, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), (Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4558).

Dalam Pasal 9 ICCPR misalnya, prinsip *fair trial* ditegaskan sebagai berikut ini. *Pertama*, Hak untuk tidak ditangkap dan ditahan sewenang-wenang serta hak untuk tidak diperlakukan semena-mena terhadap orang yang karena alasan-alasan hukum tertentu harus ditahan. *Kedua*, hak atas pemeriksaan pengadilan yang cepat agar seseorang segera mendapat kepastian hukum. *Ketiga*, hak atas pemeriksaan pengadilan dengan batas waktu yang layak, terutama bagi mereka yang ditahan. *Keempat*, hak untuk memperjuangkan atau melawan penahanan di depan pengadilan. Hak ini harus diberikan untuk menjamin penahanan tidak dilakukan dengan melanggar hukum. *Kelima*, hak atas kompensasi kepada mereka yang ditahan secara tidak sah.

Keenam, hak untuk diadili oleh peradilan yang adil, yang meliputi kesetaraan diantara pihak-pihak yang terlibat, terutama antara penuntut umum dan terdakwa. *Ketujuh*, hak untuk diadili pada pengadilan yang kompeten, independen, dan tidak berpihak. Kompetensi pengadilan tidak hanya kompetensi legal tetapi juga personal, dalam arti ditangani oleh penegak hukum yang memiliki kemampuan ilmu pengetahuan yang cukup. Sedang independen dan tidak memihak dimaknai sebagai pengadilan yang sepenuhnya tunduk pada aturan, bukan pada kekuatan-kekuatan lain yang sifatnya personal maupun institusional.

Selain itu, khusus berkenaan dengan hak atas perlakuan bagi setiap orang yang disangka, didakwa dan dipidana, dalam Pasal 10 diatur 2 (dua) hal. *Pertama*, hak atas perlakuan yang sama bagi setiap orang yang dirampas kemerdekaannya dan dengan menghormati martabat yang melekat pada

diri manusia tersebut. *Kedua*, hak untuk mendapat perlakuan khusus (*affirmative action*) dan perlakuan sesuai dengan status hukum yang melekat bagi setiap orang dalam proses penegakan hukum. Hal ini meliputi: (1) hak bagi terdakwa, kecuali dalam keadaan khusus, harus dipisahkan dari orang yang telah dinyatakan bersalah dan harus diperlakukan secara berbeda, sesuai dengan statusnya sebagai orang yang masih harus ditentukan bersalah atau tidaknya; (2) hak bagi terdakwa yang belum dewasa untuk dipisahkan dari orang dewasa dan harus secepat mungkin diajukan ke pengadilan. (3) hak bagi narapidana yang belum dewasa di penjara untuk pembinaan yang tujuan utamanya adalah perbaikan dan rehabilitasi sosial narapidana untuk dipisahkan dari orang dewasa dan diberikan perlakuan sesuai dengan usia dan status hukumnya.

Lebih jauh, pengaturan prinsip *fair trial* yang telah dijelaskan di atas juga dilengkapi dengan prinsip-prinsip yang termuat dalam ketentuan Pasal 14 ICCPR, dimana setiap orang selaku warga negara dalam kaitannya dengan penegakan hukum memiliki hak-hak, antara lain:

- 1) Semua orang mempunyai kedudukan yang setara di depan pengadilan dan badan peradilan. Dalam menentukan tuduhan pidana terhadap dirinya, atau dalam menentukan segala hak dan kewajibannya dalam suatu gugatan, setiap orang berhak atas pemeriksaan yang adil dan terbuka oleh pengadilan yang berwenang, mandiri dan tidak berpihak dan dibentuk menurut hukum.
- 2) Setiap orang yang dituduh melakukan

tindak pidana berhak dianggap tidak bersalah sampai kesalahannya dibuktikan menurut hukum.

- 3) Dalam menentukan tindak pidana yang dituduhkan, setiap orang berhak atas jaminan minimum berikut, dalam persamaan yang penuh:

- (a) untuk segera diberitahu secara terperinci dalam bahasa yang ia mengerti, tentang sifat dan alasan tuduhan yang dikenakan terhadapnya;
- (b) untuk mendapat waktu dan fasilitas yang memadai untuk mempersiapkan pembelaan dan berkomunikasi dengan pengacara yang dipilihnya sendiri;
- (c) untuk diadili tanpa penundaan yang tidak semestinya;
- (d) untuk diadili dengan kehadirannya, dan untuk membela dirinya secara sendiri atau melalui pembela yang dipilihnya sendiri;
- (e) untuk diberitahu tentang haknya atas bantuan hukum apabila ia tidak mempunyai pembela, dan untuk mendapatkan bantuan hukum jika kepentingan keadilan menghendaki demikian, dan tanpa pembayaran darinya apabila ia tidak memiliki cukup sarana untuk membayarnya;
- (f) untuk memeriksa, meminta diperiksanya saksi-saksi yang memberatkannya dan meminta dihadirkannya dan diperiksanya saksi-saksi yang meringankannya, dengan syarat-syarat yang sama seperti saksi-saksi yang memberatkannya;
- (g) untuk mendapatkan bantuan

penerjemah secara cuma-cuma apabila ia tidak mengerti/tidak bisa berbicara dalam bahasa yang digunakan di pengadilan;

- (h) untuk tidak dipaksa agar memberikan kesaksian yang memberatkan dirinya, atau dipaksa mengakui kesalahannya.

- 4) Dalam hal anak yang belum dewasa, prosedur yang dipakai harus mempertimbangkan usia dan kelayakan bagi pemajuan rehabilitasinya.
- 5) Setiap orang yang dijatuhi hukuman pidana berhak atas peninjauan kembali terhadap keputusan atau hukumannya oleh pengadilan yang lebih tinggi, sesuai dengan hukum.
- 6) Apabila seseorang telah dijatuhi hukuman atas tindak pidana dengan keputusan yang bersifat final dan, apabila dalam proses selanjutnya ternyata diputuskan sebaliknya atau diampuni berdasarkan bukti-bukti baru yang secara meyakinkan telah memperlihatkan adanya kesalahan dalam penegakan keadilan, orang yang telah menderita hukuman sebagai akibat putusan tersebut akan diberi kompensasi sesuai dengan hukum, kecuali jika dibuktikan bahwa tidak terungkapnya fakta yang tidak diketahui sebelumnya, baik seluruhnya maupun sebagian, adalah kesalahannya sendiri.
- 7) Tidak seorangpun dapat diadili atau dihukum kembali untuk tindak pidana dimana ia telah dihukum atau dibebaskan, sesuai dengan hukum dan hukum acara pidana di masing-masing negara.

Selanjutnya dalam Pasal 15 Kovenan ini juga diatur prinsip perlindungan hukum terhadap setiap orang atas tuntutan hukum secara pidana yang ternyata bukan peristiwa hukum pidana. Termasuk hak untuk tidak dihukum lebih berat dari hukum yang berlaku saat tindak pidana dilakukan. Sebaliknya, jika ketentuan hukum mengatur bahwa setiap orang berhak mendapatkan hukum yang lebih ringan, maka si pelaku harus mendapatkan keringanan tersebut. Sementara dalam Pasal 16 ditegaskan bahwa "*Setiap orang berhak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum di mana pun ia berada*".

Secara keseluruhan, ketentuan Pasal 9-15 Kovenan ini mengatur tentang kerangka hukum *fair trial* bagi setiap orang untuk memperoleh perlindungan hak-haknya sebagai tersangka maupun terpidana. Itu sebabnya, dalam ketentuan Pasal 26 Kovenan terdapat penegasan secara eksplisit atas esensi *equality before the law* yang harus diwujudkan atas dasar hak atas persamaan perlakuan bagi setiap orang di depan hukum tanpa diskriminasi.

3. Fair Trial dalam UUD 1945

Reformasi⁴⁰ pada Mei 1998 telah menjadi

tonggak sejarah perubahan struktur kehidupan berbangsa dan bernegara, tidak terkecuali terkait pemajuan HAM di Tanah Air. Kala itu, ada 6 (enam) agenda reformasi yang kesemuanya bersentuhan dengan isu-isu HAM. Agenda itu muncul karena UUD 1945 dinilai melanggengkan hadirnya kekuasaan yang otoriter dan sangat berpotensi melanggar HAM. Moh. Mahfud MD menilai, terjadinya pelanggaran HAM karena konstitusi Indonesia -UUD 1945- tidak sungguh-sungguh mengelaborasi perlindungan HAM dalam pasal-pasal-pasal secara eksplisit.⁴¹ Sehingga, tuntutan perubahan UUD 1945 pun didasarkan keinginan untuk memberi landasan yang memadai bagi kehidupan negara yang demokratis dan menghormati HAM⁴² atau negara yang menganut paham konstitusionalisme.⁴³

Terkait hak asasi manusia, UUD 1945 mengaturnya dalam sebuah Bab khusus, yaitu Bab XA yang terdiri dari Pasal 28A sampai 28J. Eksistensi norma konstitusi tersebut membuktikan bahwa terdapat perubahan signifikan dalam penataan kehidupan negara dalam hubungannya dengan hak-hak warga negaranya, termasuk

retariat Jenderal MPR RI, 2007), hlm. 3-4.

41 Moh. Mahfud M.D, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm. 161.

42 MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007), hlm. 4.

43 Richard S. Kay mengatakan konstitusionalisme merupakan ide tentang hubungan antara individu dengan pemerintah yang diatur lewat sebuah aturan hukum yang menjamin rasa aman (hak-hak warga) dan membatasi kekuasaan negara. Lihat, Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 172.

dalam hal penegakan hukum oleh negara yang tunduk pada kewajiban melaksanakan proses peradilan secara *fair* dengan keharusan menghormati hak setiap orang yang diajukan ke hadapan peradilan. Terkait jaminan terlaksananya *fair trial* tersebut, UUD 1945 mengatur sebagai berikut ini.⁴⁴

Pertama, hak atas perlakuan hukum yang adil. Hak ini diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Termasuk dalam kategori hak ini adalah jaminan terhadap adanya hak atas persidangan yang terbuka (*public hearing*); praduga tak bersalah (*presumption of Innocence*); hak untuk diberitahukan mengenai dakwaan dengan tepat dan segera (*right to be informed promptly of the charge*); hak untuk hadir dipersidangan (*right to be present at trial*); hak untuk persamaan kekuatan (termasuk akses) dalam persidangan (*right to equality of arms/principle of equality of arms*); dan prinsip legalitas dalam kasus pidana (*nullum crimen sine lege*).

Kedua, hak atas perlindungan dari ketakutan sebagaimana diatur dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945. Termasuk dalam kategori hak ini adalah larangan untuk penerapan asas retroaktif (*prohibition on the retroactive application of criminal law/principle of nonretroactivity of criminal law*) dan larangan penghukuman ganda (*double jeopardy/ne bis in idem*). *Ketiga*, hak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman, perlakuan yang kejam dan tidak manusiawi sebagaimana dapat dibaca dalam Pasal 28G ayat (2) UUD 1945. Termasuk di dalamnya hak untuk tidak

dipaksa mengaku bersalah atau bersaksi terhadap dirinya sendiri (*right not to be compelled to confess guilt or to testify against oneself*); dan hak untuk dipersiksa tanpa penundaan yang tidak beralasan (*right to be tried without undue delay*). Hak atas untuk tidak dituntut dengan pengeluaran bukti-bukti yang diperoleh dari tindakan yang tidak sah, termasuk adanya penyiksaan dan perlakuan yang merendahkan martabat (*exclusion of evidence elicited by illegal means, including torture or ill-treatment*).

Keempat, hak atas persamaan di hadapan hukum. Hak ini diatur dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945. Dimana, ia juga mencakup hak untuk membela diri (*right to defence*); hak untuk didampingi penasihat hukum; hak untuk didampingi penerjemah (*the right to be assisted by an interpreter*); hak untuk memanggil dan menguji para saksi (*right to call and examine witnesses*).

Kelima, hak untuk bebas dari diskriminasi sebagaimana dijamin dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Konsekuensi dari hak tersebut adalah bahwa setiap orang dalam proses peradilan memiliki hak atas peradilan yang adil; hak atas putusan pengadilan yang beralasan dan terbuka (*right to a public and reasoned judgment*); dan hak untuk banding/kasasi atau melakukan tindakan hukum dalam tingkat yang lebih tinggi (*right to appeal*).

Keenam, hak untuk selalu dilindungi oleh negara, terutama pemerintah yang berlaku baik dalam keadaan biasa atau dalam keadaan dihadapkan pada proses penegakan hukum. Hak ini termuat dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, *perlindungan, pemajuan,*

⁴⁴ Bandingkan dengan Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia; Dari UUD 1945 Sampai dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002*, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 109.

penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah".

4. *Fair Trial* dalam Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia

Lebih lanjut, prinsip-prinsip *fair trial* sebagaimana dimuat dalam UUD 1945 juga diatur lebih jauh melalui Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM). Kriteria *fair trial* dalam UU ini dapat disarikan sebagai berikut ini. *Pertama*, hak atas perlakuan hukum yang adil; hak atas peradilan yang adil; hak atas persidangan yang terbuka (*public hearing*); termasuk pula kriteria hak untuk mendapat perlakuan khusus (*affirmative action*) dalam sistem peradilan sebagaimana dimuat dalam ketentuan Pasal 5 Undang-undang HAM.

Kedua, hak untuk membela diri (*right to defence*) yang juga mencakup hak untuk banding/kasasi atau melakukan tindakan hukum dalam tingkat yang lebih tinggi (*right to appeal*) yang diatur dalam Pasal 7. *Ketiga*, hak untuk persamaan kekuatan (termasuk akses) dalam persidangan (*right to equality of arms/principle of equality of arms*) dan hak atas putusan pengadilan yang beralasan dan terbuka (*right to a public and reasoned judgment*) yang terkandung dalam Pasal 17 Undang-undang HAM. *Keempat*, hak diperlakukan berdasarkan asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang HAM.

Kelima, hak atas asas legalitas dalam kasus pidana (*nullum crimen sine lege*) dan larangan

untuk penerapan asas retroaktif (*prohibition on the retroactive application of criminal law/principle of nonretroactivity of criminal law*), diatur dalam Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3) UU HAM. Secara ekstensif, penerapan asas legalitas juga mencakup pengakuan terhadap hak untuk tidak diproses berdasarkan prosedur hukum berupa pengeluaran bukti-bukti yang diperoleh dari tindakan yang tidak sah, termasuk adanya penyiksaan dan perlakuan yang merendahkan martabat (*exclusion of evidence elicited by illegal means, including torture or ill-treatment*). Hal ini dapat dibaca dalam ketentuan Pasal 29,⁴⁵ Pasal 30,⁴⁶ Pasal 31,⁴⁷ Pasal 32,⁴⁸ Pasal 33,⁴⁹ Pasal 34⁵⁰ dan Pasal 36 ayat (2).⁵¹ Keenam,

45 Ditegaskan bahwa "(1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya. (2) Setiap orang berhak atas pengakuan di depan hukum sebagai manusia pribadi dimana saja ia berada". Lihat, Pasal 29, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3886).

46 Ditegaskan bahwa "Setiap orang berhak atas rasa aman dan tenteram serta perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu". *Ibid.*, Pasal 30.

47 Ditegaskan bahwa "(1) Tempat kediaman siapapun tidak boleh diganggu. (2) Menginjak atau memasuki suatu pekarangan tempat kediaman atau memasuki suatu rumah bertentangan dengan kehendak orang yang mendiaminya, hanya diperbolehkan dalam hal hal yang telah ditetapkan oleh undang-undang". *Ibid.*, Pasal 31.

48 Ditegaskan bahwa, "Kemerdekaan dan rahasia dalam hubungan surat menyurat termasuk hubungan komunikasi sarana elektronika tidak boleh diganggu, kecuali atas perintah hakim atau kekuasaan lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan". *Ibid.*, Pasal 32.

49 Ditegaskan bahwa, "(1) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan derajat dan martabat kemanusiaannya. (2) Setiap orang berhak untuk bebas sari penghilangan paksa dan penghilangan nyawa". *Ibid.*, Pasal 33.

50 Ditegaskan bahwa, "Setiap orang tidak boleh ditangkap, ditahan, disiksa, dikucilkan, diasingkan, atau dibuang secara sewenang wenang". *Ibid.*, Pasal 34.

51 Ditegaskan bahwa, "Tidak seorangpun boleh dirampas

larangan penghukuman ganda (*double jeopardy/ne bis in idem*) yang diatur dalam Pasal 17 ayat (5) UU HAM. *Ketujuh*, hak untuk didampingi penasihat hukum yang diatur dalam Pasal 17 ayat (4) UU HAM.

C. SISTEM PERADILAN PIDANA

Sebagaimana dikemukakan pada Bab Pendahuluan, bahwa istilah sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system/SPPT*) lazim dipahami sebagai rangkaian sistem penegakan hukum pidana yang terdiri dari kesatuan kerja dan kelembagaan penegakan hukum pidana yang terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan. Berbagai definisi SPPT yang telah dipaparkan pada pokoknya bergerak pada aras keberadaannya dalam proses penegakan hukum pidana. Meskipun terdapat sejumlah perbedaan kecil ihwal definisi, hal itu lebih karena penekanan yang berbeda terkait SPPT dihubungkan dengan tujuan pelembagaannya.

Sebagai sebuah sistem, masing-masing sub sistem dalam SPPT memiliki fungsi yang berbeda, namun saling berhubungan dan mempengaruhi satu sama lain. Dalam sebuah sistem, semua sub-sistem harus berjalan baik. Sebab, jika salah satu komponen saja tidak berjalan sebagaimana diharapkan, dapat dipastikan komponen-komponen lainnya tidak berfungsi sebagaimana diharapkan. Bagian yang satu akan sangat bergantung pada bagian lainnya dari setiap empat tahapan yang dilalui

dalam SPPT. Dalam konteks itu, masalah atau apapun yang terjadi di sekitar proses pemasyarakatan, hal itu kait berkaitan dengan proses sebelumnya, yaitu penyidikan, penuntutan, peradilan dan pemasyarakatan sebagai hilirnya.

Dalam makna sebagai komponen-komponen yang saling bekerja sama dalam administrasi keadilan, SPPT menurut Mardjono merupakan salah satu sarana dalam penanggulangan kejahatan dengan tujuan untuk:⁵²

- mencegah masyarakat menjadi korban;
- menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi, sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana;
- mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.

Berdasarkan pengertian dan tujuan tersebut, setidaknya SPPT memiliki 2 (dua) manfaat, antara lain:⁵³ *Pertama*, menghasilkan data statistik kriminal yang akurat sehingga dapat digunakan sebagai sarana menyusun kebijakan kriminal secara terpadu untuk penanggulangan kejahatan. *Kedua*, memberikan jaminan kepastian hukum baik bagi individu dan masyarakat.

Selanjutnya, SPPT memiliki beberapa model yang diterapkan, baik di negara-negara dengan tradisi *common law* maupun negara-negara dengan tradisi *civil law*. Di negara dengan tradisi *common law*, ada 2

miliknya dengans sewenang wenang dan secara melawan hukum". Ibid., Pasal 36 ayat (2).

52 Mardjono Reksodiputro, *op.cit.*, hlm. 84-85.

53 H. R. Abdussalam dan D.P.M. Sitompul, *op.cit.*, hlm. 5-6.

(dua) model SPPT, yaitu: *adversary system* dan *non adversary system*.⁵⁴ Sedangkan di negara bertradisi *civil law* juga terdapat 2 (dua) model, yaitu *inquisitorial system* dan *the modern continental criminal procedural* atau disebut juga dengan *the mixed type*. Sistem ini merupakan perpaduan antara *inquisitorial system* dengan *accusatorial system* dalam tradisi *common law*.⁵⁵

Adversary system atau dikenal juga dengan *accusatorial system*, merupakan model SPPT berkembang di Amerika Serikat. Model ini menekankan pada ciri-ciri adanya perlindungan hak asasi tersangka/terdakwa yang berlandaskan pada klausula "*due process of law*" sebagaimana ditegaskan dalam konstitusi Amerika Serikat.⁵⁶ Tujuan utamanya adalah untuk melindungi seseorang yang sungguh tidak bersalah dan menuntut mereka yang benar-benar bersalah serta menuntut adanya proses penyelidikan atas suatu kasus secara formal dan penemuan fakta secara obyektif di mana kasus seseorang didengar secara terbuka di hadapan persidangan. Penilaian terhadap dakwaan penuntut umum dilakukan setelah terdakwa memperoleh kesempatan sepenuhnya mengajukan fakta yang membantah atau menolak dakwaan kepadanya.⁵⁷

Ciri-ciri lainnya dari *adversary system* ini adalah:⁵⁸ *Pertama*, menolak *informal fact finding process* dalam menetapkan secara definitif *factual guilt* seseorang karena

adanya faktor *human error*. Mengutamakan *formal adjudicative* dan *adversary fact-finding* dan tersangka dihadapkan ke sidang pengadilan yang tidak memihak setelah memperoleh haknya secara penuh untuk mengajukan pembelaan. *Kedua*, lebih menekankan *preventive measures* dan menghapus sejauh mungkin kesalahan mekanisme administrasi peradilan. *Ketiga*, individu ditempatkan secara utuh dan utama dalam proses peradilan dan menekankan pada pembatasan kekuasaan formal maupun modifikasinya. Kepuasan dominan dalam model ini adalah kekuasaan yudikatif selalu mengacu kepada konstitusi. *Keempat*, titik tolak anti kekuasaan dan memegang teguh doktrin *legal guilt*. Artinya, seseorang dianggap bersalah bila ditetapkan dengan prosedur oleh yang berwenang menjalankan prosedur itu dan seseorang tidak dapat dianggap bersalah sekalipun kenyataan akan memberatkannya jika perlindungan hukum yang diberikan oleh undang-undang tidak efektif. Penetapan kesalahan seseorang mesti oleh pengadilan yang bebas dan tidak memihak serta terdapatnya asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*).

Sedangkan *non adversary system* merupakan model SPPT yang diberlakukan sebelum *adversary system*. Model ini dikenal juga dengan istilah *inquisitorial system*, *crime control mode* atau *affirmative model*. Model ini lebih menekankan pada *law enforcement* atau *police studies* dan penggunaan kekuasaan secara maksimal oleh aparat penegak hukum terhadap setiap kejahatan dan pelaku kejahatan, dimana penegakan hukum diutamakan dengan dukungan institusi kepolisian. Keberhasilan penanggulangan kejahatan pada masa itu sangat bergantung pada efektivitas dan

54 *Ibid.*, hlm. 9.

55 *Ibid.*, hlm. 23.

56 Romli Atmasasmita, *op.cit.*, hlm. 108.

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*, hlm. 19-20.

efisiensi kinerja kepolisian.⁵⁹ Ciri-ciri model ini antara lain:⁶⁰

Pertama, tindakan represif terhadap suatu tindakan kriminal merupakan fungsi terpenting dari suatu proses peradilan; *Kedua*, efisiensi penegakan hukum adalah untuk menyeleksi tersangka, menetapkan kesalahannya dan menjamin atau melindungi hak tersangka dalam proses peradilannya. *Ketiga*, penegakan hukum dilaksanakan berlandaskan prinsip cepat dan tuntas. *Keempat*, efisiensi pelaksanaan penegakan hukum didasarkan atas asas praduga bersalah (*presumption of guilt*). *Kelima*, proses penegakan hukum lebih menitikberatkan kepada kualitas temuan-temuan fakta administratif yang membawa ke arah pembebasan seseorang tersangka dari penuntutan atau kesediaan tersangka menyatakan dirinya bersalah (*plead of guilty*).

Di negara-negara dengan tradisi *civil law*, SPPT pada abad ke-13 sampai dengan abad ke-19 masih menggunakan *inquisitorial system*. Dimana bentuk proses penyelesaian perkara pidana dimulai dengan inisiatif polisi untuk menyelidiki kejahatan. Dalam pelaksanaannya, sistem ini memiliki kemiripan dengan model *adversary system* yang berkembang di negara-negara *common law*. Bahkan sistem *inquisitorial system* di negara-negara *civil law* yang menekankan pada proses penyelesaian

secara cepat dan sederhana ini sama sekali tidak memperlihatkan ciri-ciri perlindungan HAM bagi seseorang yang tersangkut dalam perkara pidana.⁶¹

Pasca Revolusi Perancis, sistem *inquisitorial system* ini mulai ditinggalkan dan muncul model baru sebagai penggantinya, yaitu *the modern continental criminal procedural* atau lebih dikenal dengan *the mixed type* karena berada di antara *inquisitorial system* dan *adversary system/accusatorial system*.⁶² Dalam sistem ini, tugas penyidikan dan penuntutan berada dalam satu tangan. Hanya saja dalam pola ini, menurut *adversary system* yang berkembang di negara Anglo-Amerika, dianggap membahayakan objektivitas penemuan suatu fakta dari suatu perkara pidana, bila penyidikan dan penuntutan berada dalam satu tangan. Oleh karena itu, dalam *the mixed type* ini, tidak

59 Dalam praktiknya, pada saat itu kepolisian dalam menegakkan hukum menghadapi berbagai masalah dan kendala, baik yang bersifat operasional maupun prosedur hukum. Kendala-kendala tersebut tidak memberikan hasil yang optimal dalam upaya menekan angka kriminalitas, bahkan sebaliknya angka kriminalitas semakin meningkat, baik secara kualitas maupun kuantitas. H. R. Abdussalam dan D.P.M. Sitompul, *loc.cit*.

60 Romli Atmasasmita, *op.cit*, hlm. 19.

61 Model ini menggunakan 3 (tiga) pendekatan. *Pertama*, polisi melakukan penyelidikan suatu kejahatan dan mengidentifikasi pelakunya. Penyelidikan dilakukan secara rahasia dan tidak boleh didampingi penasihat hukum. *Kedua*, pemeriksaan tersangka dilakukan secara isolatif di tempat terasing dan tidak diperkenankan berkomunikasi dengan keluarga maupun pihak lainnya. Tersangka dan saksi diperiksa dan dibuatkan berita acara secara terpisah dimana pelaksanaannya di bawah sumpah. Tersangka diberitahukan kejahatan yang dituduhkan dan pemeriksaan terhadap tersangka diutamakan untuk memperoleh pengakuannya. Khusus untuk kejahatan berat, jika tersangka tidak mengakui kesalahannya, padahal setelah dikumpulkan bukti terdapat dugaan kuat bahwa tersangka pelakunya, pemeriksa memperpanjang penderitaan tersangka melalui cara penyidikan sampai diperoleh pengakuan. *Ketiga*, setelah selesai melakukan pemeriksaan dalam berita acara, penyidik menyampaikan BAP ke pengadilan. Pengadilan memeriksa berdasarkan berita acara tersebut. Penuntut umum tidak memiliki peran yang berarti dalam proses penyelesaian perkara, khususnya dalam pengajuan, pengembangan lebih lanjut atau dalam penundaan perkara yang bersangkutan. Selama pemeriksaan berkas perkara berlangsung terdakwa tidak dihadapkan ke muka persidangan dan tidak berhak didampingi pembela. Lihat, *Ibid.*, hlm. 46-49.

62 H. R. Abdussalam dan D.P.M. Sitompul, *loc.cit*.

dilihat lagi secara tegas perbedaan prinsip antara *inquisitorial system* dan *accusatorial system*. Oleh karena itu, untuk menghindari kerancuan, di negara-negara Eropa Kontinental termasuk yang menganut tradisi *common law*, dalam perkembangannya hanya mengenal 2 (dua) model SPPT, yaitu *adversary system* dan *non adversary system*.

Dalam *non adversary system*, mekanisme SPPT berjalan antara lain sebagai berikut:⁶³

- a. Proses pemeriksaan harus bersifat lebih formal dan berkesinambungan serta dilaksanakan atas dasar praduga bahwa kejahatan telah dilakukan (*presumption of guilt*). Proses ini untuk menetapkan apakah dalam kenyataannya perbuatan tersebut merupakan perkara pidana dan apakah penjatuhan hukumannya dapat dibenarkan.
- b. Fakta yang diajukan oleh penuntut umum dan terdakwa di persidangan, hakim menggali sebanyak-banyaknya untuk mencari dan menemukan kebenaran materiil.
- c. Semua sumber informasi yang dapat dipercaya, dapat dipergunakan untuk kepentingan pemeriksaan pendahuluan ataupun dipersidangan. Tertuduh merupakan obyek utama dalam pemeriksaan.

Sementara dalam *adversary system* lebih menekankan pada asas *presumption of innocence*,⁶⁴ dimana terdapat hak untuk tidak memberikan keterangan

atau jawaban kepada polisi yang dapat merugikan kepentingan pembelaannya di depan persidangan pengadilan. Hal ini dikenal dengan istilah *the privilege against self incrimination*. Sehingga terdapat pula ketentuan yang memperkenankan pengadilan menolak bukti yang diajukan oleh polisi di muka persidangan yang diperoleh secara *illegal*, misalnya melalui penyiksaan atau intimidasi (*exclusionary rule*). Selain itu juga terdapat hak untuk didampingi sejak seseorang ditangkap (*a right to counsel*) yang bertujuan membatasi ruang gerak penegak hukum terutama polisi, sehingga menjadi hambatan polisi untuk memperoleh fakta atau bukti yang relevan dalam membuktikan terjadinya perkara pidana dan siapa tersangkanya.

Bila diperhatikan, model *adversary system* terlihat lebih sensitif terhadap perlindungan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga menyangkut penerapan hukum acara pidana sehingga dapat memisahkan secara obyektif yang benar-benar bersalah dan yang benar-benar tidak bersalah. Berbeda dengan *non adversary system* yang menekankan penanggulangan kejahatan dengan pendekatan *crime control mode*, di mana doktrin *presumption of guilt* yang dianutnya memberikan kewenangan yang tidak terbatas bagi penegak hukum. Hal ini akhirnya menjadi masalah bawaan ihwal potensi pelanggaran HAM dalam proses penegakan hukum.

Di Indonesia, SPPT yang diterapkan tidak bisa dilepaskan dari pengaruh sistem hukum Eropa Kontinental dengan tradisi hukum sipil atau *civil law*. Sebab, sejarah hukum pidana Indonesia berinduk pada hukum Belanda. Sehingga tradisi hukum

63 H. R. Abdussalam dan D.P.M. Sitompul, *op.cit.*, hlm. 25-26.

64 *Ibid.*, hlm. 26.

di Belanda pun sangat mempengaruhi Indonesia. Misalnya, sejak pertengahan abad ke-19 SPPT-nya Belanda menganut *the mixed type*, akibatnya *Het Herziene Inlandsch Reglement* dan Undang-undang Nomor 1 Drt. Tahun 1951 yang berlaku di Indonesia pun menganut *the mixed type*. Sejarah itu kemudian berhasil diputus ketika Indonesia membentuk Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP) untuk menggantikan HIR. Dengan KUHP, SPPT di Indonesia lebih mendekati model *adversary system*.⁶⁵ Sebab, KUHP mengatur beberapa aspek penting yang berhubungan dengan (1) hak-hak tersangka/terdakwa; (2) bantuan hukum pada semua tingkat pemeriksaan; (3) dasar hukum penangkapan dan penahanan dan pembatasan jangka waktunya; (4) pengawasan pelaksanaan putusan pengadilan, dan beberapa hal lainnya.

KUHP juga mengatur hal-hal yang berhubungan dengan kewenangan lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan. Bahkan, KUHP juga mengadopsi asas *presumption of innocence*, hak atas bantuan hukum pada semua tingkatan dan sebagainya. Hal itu menunjukkan bahwa KUHP juga membangun sebuah SPPT dalam kerangka hukum pidana Indonesia.

Selain itu, KUHP juga menyinggung bagaimana pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan. Pengawasan tersebut ditempatkan sebagai kewenangan jaksa/penuntut umum. Kewenangan tersebut berhubungan dengan pengawasan oleh ketua pengadilan yang melakukan tugas pengawasan dan pengamatan terhadap

putusan pengadilan. Pengawasan yang dilakukan merupakan langkah agar putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap dilaksanakan sebagaimana mestinya. Pengawasan ini menempatkan lembaga pemasyarakatan dalam rangkaian proses pidana dan menetapkan tugas hakim tidak berakhir pada saat putusan pengadilan dijatuhkan. Dalam konteks itu, sekalipun proses pemasyarakatan atau pembinaan dilakukan oleh lembaga pemasyarakatan, namun proses yang dilakukan di sana tetap berada di bawah pengawasan jaksa dan hakim. Hal ini merupakan bagian tidak terpisahkan dari apa yang disebut sebagai SPPT.

Mencermati batasan-batasan umum ketentuan dalam KUHP sebagaimana yang telah diuraikan di atas, terlihat jelas bahwa KUHP adalah bagian dari kerangka hukum pidana Indonesia yang merupakan SPPT dalam penegakan hukum pidana di Indonesia. Dimana model SPPT yang dianut terlihat bercirikan *adversary system -due process model-* atau *negative model*. Dengan model itu, dapat dipahami bahwa *legal substance* hukum acara pidana Indonesia telah memenuhi syarat untuk terwujudnya pemenuhan hak asasi warga negara dalam proses penegakan hukum dan terlaksananya kepastian hukum yang berkeadilan tanpa diskriminasi.[]

65 Romli Atmasasmita, *op.cit.*, hlm. 20.

BAB III PENYIDIKAN PADA INSTITUSI POLRI

Dalam penegakan hukum pidana, proses penyidikan memainkan peran yang sangat fundamental. Dalam proses tersebut, tuduhan terhadap seseorang amat potensial menyebabkan hak dan kebebasan terlanggar. Oleh karena itu, prinsip *fair trial* mesti diterapkan dengan konsisten. Sesuai prinsip tersebut, negara harus memastikan bahwa hukum pidana ditegakkan secara benar dengan keseragaman cara/tidak membedakan.⁶⁶

Penyidikan merupakan rangkaian kegiatan pencarian dan pengumpulan barang bukti yang membuat terang tentang suatu tindak pidana dan ditemukan siapa tersangkanya.⁶⁷ Mengingat begitu penting keberadaannya, proses penyidikan itu harus dapat dipertanggungjawabkan, sehingga

dalam pelaksanaannya selain dapat mewujudkan tujuan pemidanaan, sekaligus juga melindungi hak-hak asasi manusia yang dimungkinkan terbatas karena pelaksanaannya.

Oleh karena itu, (1) kepastian aturan pelaksanaan, (2) model dan mekanisme kontrol pelaksanaan penyidikan, dan (3) profesionalitas aparat sangat menentukan bagaimana performa *fair trial* dalam proses penyidikan terlaksana.

A. KEPASTIAN ATURAN PELAKSANAAN

Prinsip *due process of law* dalam negara hukum dipahami sebagai segala bentuk tindakan pemerintah harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis sesuai dengan aturan atau *rules and procedures (regels)*.⁶⁸ Dalam melaksanakan penyidikan, *due process of law* dijadikan sebagai salah satu indikator asas *fair trial*. Sebab, sebagai tindakan dalam mencari dan mengumpulkan barang bukti yang membuat terang suatu tindak pidana dan ditemukan siapa tersangkanya,⁶⁹ titik tolak penyidikan yang berawal dari kegiatan penyelidikan, yaitu tindakan mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga

66 <http://www.fairtrials.org/about-us/the-right-to-a-fair-trial/>, diakses pada 2 Desember 2016.

67 Pasal 1 angka 2, Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, (Lembaran Negara RI Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3209).

68 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi &...*, *op.cit.*, hlm. 114.

69 Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981..., *op.cit.*, Pasal 8.

sebagai tindak pidana⁷⁰ guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan. Pada tahap ini pembatasan hak setiap orang dimungkinkan terjadi. Oleh karena itu kepastian aturan pelaksanaan ini berperan penting dalam mewujudkan proses peradilan yang menjunjung tinggi asas *fair trial*.

Di ranah tindak pidana umum, KUHAP beserta peraturan pelaksanaannya memberi wewenang kepada setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) sebagai penyidik⁷¹ dan untuk melaksanakan tugas sebagai penyidik/penyidik pembantu setelah memenuhi syarat kepangkatan yang ditentukan.⁷² Dalam melaksanakan penyidikan, anggota kepolisian berwenang melakukan (a) pemeriksaan/interogasi dan (b) upaya paksa seperti penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam KUHAP; (c) kewajiban menyediakan dokumen-dokumen penyidikan secara akuntabel. Rambu-rambu pengaturan penyidikan dalam KUHAP yang berlandaskan asas *due process of law* secara substansi bertujuan untuk melindungi hak asasi setiap orang agar dapat menikmati proses penyidikan berjalan secara adil.

1. Pemeriksaan atau Interogasi

Dalam melaksanakan tugas penyidikan, kepolisian berhak melakukan pemeriksaan/interogasi untuk melengkapi dokumen-dokumen pemeriksaan yang dapat dipertanggungjawabkan dalam penegakan hukum. Pemeriksaan yang dilakukan oleh

petugas kepolisian harus dilaksanakan dengan menjunjung tinggi hukum yang berlaku.⁷³ Sebab, hasil pemeriksaan bisa berujung dengan melakukan upaya paksa seperti penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan setelah terpenuhinya syarat formil maupun syarat materiil sesuai dengan konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*), penuh (*full enforcement concept*) dan aktual (*actual enforcement concept*).⁷⁴

Agar pemeriksaan berjalan secara *fair*, hukum acara mengatur adanya pembatasan terhadap tindakan penegak hukum yang bertujuan demi kepentingan individual/warga negara yang diproses dalam penegakan hukum. Sehingga bagi setiap orang yang disangka melakukan tindak pidana dapat menikmati haknya atas peradilan yang adil sesuai dengan asas *presumption of innocence*. Inilah manifestasi kerangka hukum *fair trial*. Dimana terdapat kepastian aturan pelaksanaan proses pemeriksaan dalam rangka menjamin perlindungan terhadap hak-hak tersangka selama proses pemeriksaan.

Kepastian aturan pelaksanaan proses pemeriksaan antara lain: hak untuk memperoleh bantuan hukum setiap

70 *Ibid.*, Pasal 1 angka 5.

71 *Ibid.*, Pasal 4.

72 *Ibid.*, Pasal 6 dan Pasal 10.

73 *Ibid.*, Pasal 7.

74 *Total enforcement concept* adalah semua nilai-nilai yang ada di belakang norma hukum ditegakkan tanpa kecuali; *Full enforcement concept* menyadari bahwa konsep total perlu dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya demi kepentingan individual; dan *actual enforcement concept* muncul setelah adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan yang ada, baik yang berkaitan dengan sarana dan parasana, kualitas sumber daya manusia, perundang-undangan dan kurangnya peran serta masyarakat. Lihat, Siswanto Sunarso, *Filsafat Hukum Pidana: Konsep, Dimensi, dan Aplikasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 105.

tingkat pemeriksaan;⁷⁵ (1) hak untuk segera diperiksa dalam batas waktu satu hari setelah tersangka ditahan;⁷⁶ (2) hak diberitahu tentang apa yang disangkakan kepada tersangka pada saat pemeriksaan dimulai;⁷⁷ (3) hak memberi keterangan secara bebas kepada penyidik;⁷⁸ (4) hak untuk untuk bebas memilih sendiri penasihat hukum dalam mendampingi tersangka sejak saat awal penyidikan dilakukan. Bagi tersangka yang diancam dengan pidana mati atau pidana 5 penjara (lima) tahun atau lebih, jika seorang tersangka tidak memiliki atau tidak mampu menyediakan penasihat hukum sendiri, penyidik wajib menunjuk penasihat hukum bagi mereka;⁷⁹ (5) hak untuk menghubungi penasihat hukum bagi tersangka yang ditahan;⁸⁰ (6) hak untuk menghubungi perwakilan negara si tersangka yang berkebangsaan asing dalam menghadapi proses perkaranya;⁸¹ (7) hak menghubungi dan menerima kunjungan dokter pribadi untuk kepentingan kesehatan bagi tersangka/terdakwa yang ditahan;⁸² (8) hak tersangka diberitahu atas haknya

untuk mendapatkan bantuan hukum atau dalam perkaranya wajib didampingi oleh penasihat hukum;⁸³ (9) hak diberitahu untuk mengajukan saksi yang menguntungkan bagi tersangka dan penyidik wajib memeriksa saksi tersebut kemudian dibuatkan berita acara;⁸⁴ (10) hak untuk dimintakan keterangan mengenai suatu benda dari tersangka;⁸⁵ (11) hak untuk diperiksa tanpa tekanan oleh siapapun, dalam bentuk apapun dan penyidik mencatat dalam berita acara pemeriksaan sesuai dengan kata-kata yang dipergunakan oleh tersangka terhadap keterangan tentang apa yang sebenarnya yang dilakukannya sehubungan dengan tindak pidana yang dipersangkakan kepadanya.⁸⁶

Selain hak-hak tersebut di atas tersangka juga berhak untuk diberitahu tentang penahanan atas tersangka/terdakwa pada semua tingkat pemeriksaan. Begitu juga terhadap keluarganya atau orang lain yang serumah dengan tersangka/terdakwa ataupun orang lain yang bantuannya dibutuhkan oleh tersangka atau terdakwa untuk mendapatkan bantuan hukum atau jaminan bagi penangguhannya;⁸⁷ hak menghubungi dan menerima kunjungan dari pihak yang mempunyai hubungan kekeluargaan atau lainnya dengan tersangka/terdakwa guna mendapatkan jaminan bagi penanggungan penahanan ataupun untuk usaha mendapatkan bantuan hukum;⁸⁸ hak secara langsung atau dengan perantaraan penasihat

75 Hak ini berkaitan dengan kebebasan menentukan penasihat hukum sendiri dan tidak terdapat pembatasan jumlah penasihat hukum yang dapat mendampingi seseorang ketika ditetapkan sebagai tersangka. Lihat, Indonesia, Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981..., *op.cit.*, Pasal 54.

76 *Ibid.*, Pasal 50 dan Pasal 122.

77 Lihat Pasal 51, Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, (Lembaran Negara Nomor 76 Tahun 1981, Tambahan Lembaran Negara 3209).

78 Lihat Pasal 52, Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, (Lembaran Negara Nomor 76 Tahun 1981, Tambahan Lembaran Negara 3209).

79 *Ibid.*, Pasal 56.

80 *Ibid.*, Pasal 57 ayat (1).

81 *Ibid.*, Pasal 57 ayat (2).

82 *Ibid.*, Pasal 58.

83 *Ibid.*, Pasal 114.

84 *Ibid.*, Pasal 116 ayat (3) dan ayat (4).

85 *Ibid.*, Pasal 129 ayat (1).

86 *Ibid.*, Pasal 117.

87 *Ibid.*, Pasal 59.

88 *Ibid.*, Pasal 60.

hukumnya, tersangka berhak menghubungi dan menerima kunjungan sanak keluarganya dalam hal yang tidak ada hubungannya dengan perkara tersangka atau terdakwa untuk kepentingan pekerjaan atau untuk kepentingan kekeluargaan.⁸⁹

Dari studi yang dilakukan, pada *review* kebijakan tentang kepastian aturan perlindungan terhadap hak-hak tersangka ini masih belum sepenuhnya sejalan dengan asas *fair trial*. Meskipun saat penyidik sedang melakukan pemeriksaan terhadap tersangka, penasihat hukum dapat mengikuti jalannya pemeriksaan dengan cara melihat serta mendengar pemeriksaan, namun dalam hal kejahatan terhadap keamanan negara masih terdapat pembatasan hak tersangka. Penasihat hukum tersangka hanya bersifat menghadiri pemeriksaan dengan cara melihat saja, namun tidak dapat mendengar proses pemeriksaan terhadap tersangka.⁹⁰ Hal ini ini kontradiktif dengan penjelasan umum KUHP yang menjelaskan bahwa "*setiap orang yang tersangkut perkara wajib diberi kesempatan memperoleh bantuan hukum yang semata-mata diberikan untuk melaksanakan kepentingan pembelaan atas dirinya*".⁹¹

2. Penggunaan Upaya Paksa

Bentuk-bentuk upaya paksa⁹² yang dapat dilakukan penyidik karena tugasnya selama proses pemeriksaan adalah penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan. Penggunaan upaya paksa pada dasarnya

bertujuan dalam rangka penghimpunan alat bukti. Oleh karena itu, agar selama proses penyidikan tidak terjadi pelanggaran terhadap hak tersangka atau pihak lainnya yang dilibatkan dalam proses penegakan hukum pidana, penyidik wajib menjunjung tinggi hukum yang berlaku.⁹³ Bentuk-bentuk kepastian aturan dalam penggunaan upaya paksa ini dapat dilihat sebagai berikut:

Pertama, penangkapan,⁹⁴ dilakukan untuk kepentingan penyelidikan dan penyidikan terhadap orang yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti permulaan yang cukup. Penangkapan dilakukan oleh petugas Polri dengan cara memperlihatkan surat tugas serta memberikan kepada tersangka surat perintah penangkapan yang mencantumkan identitas tersangka dan menyebutkan alasan penangkapan serta uraian singkat perkara kejahatan yang disangkakan serta tempat ia diperiksa, dimana tembusan surat perintah penangkapan harus diberikan kepada keluarganya segera setelah penangkapan dilakukan. Kecuali dalam hal tertangkap tangan, penangkapan dilakukan tanpa surat perintah, dengan ketentuan bahwa tertangkap harus segera diserahkan kepada penyidik/penyidik pembantu yang terdekat beserta barang bukti yang ada.⁹⁵ Tenggat waktu penangkapan hanya dapat dilakukan untuk paling lama satu hari. Untuk tersangka pelaku pelanggaran tidak diadakan penangkapan, kecuali dalam hal ia telah dipanggil secara sah dua kali berturut-

89 *Ibid.*, Pasal 61.

90 *Ibid.*, Pasal 115 ayat (2).

91 *Ibid.*, Penjelasan Umum angka 3 huruf f.

92 *Ibid.*, Pasal 7 ayat (1) huruf d.

93 *Ibid.*, Pasal 7 ayat (3).

94 Suatu tindakan penyidik berupa pengekangan sementara waktu kebebasan tersangka atau terdakwa apabila terdapat cukup bukti guna kepentingan penyidikan atau penuntutan dan atau peradilan. *Ibid.*, Pasal 1 angka 20.

95 *Ibid.*, Pasal 16, Pasal 17 dan Pasal 18.

turut tidak memenuhi panggilan itu tanpa alasan yang sah.

*Kedua, penahanan,*⁹⁶ dilakukan untuk kepentingan penyidikan oleh penyidik atau penyidik pembantu setelah memperoleh pelimpahan wewenang dari penyidik. Penahanan dimaksud dilakukan terhadap seorang tersangka yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti permulaan yang cukup, dalam hal adanya kekhawatiran bahwa tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan/atau mengulangi tindak pidana.⁹⁷ Penahanan tersebut hanya dapat dikenakan terhadap tersangka yang melakukan tindak pidana, atau percobaan maupun pemberian bantuan dalam tindak pidana tersebut dalam hal: (1) tindak pidana itu diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih; (2) tindak pidana tertentu yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dan Undang-undang lainnya.⁹⁸

Untuk menghindari agar penahanan

terhadap tersangka tidak melanggar hak-haknya untuk menikmati peradilan yang *fair*, penahanan tersebut dilakukan dengan cara penyidik harus memberikan surat perintah penahanan yang mencatumkan identitas tersangka, dimana surat tersebut harus menjelaskan alasan penahanan serta uraian singkat perkara kejahatan yang disangkakan serta tempat ia ditahan. Disamping itu, agar hak tersangka untuk membela diri (*right to defense*) tidak terbatas, maka tembusan surat perintah penahanan tersebut harus diberikan kepada keluarga tersangka.⁹⁹

Pada dasarnya jenis penahanan memang dapat berupa penahanan rumah tahanan negara; penahanan rumah; dan penahanan kota. Namun penahanan pada rumah tahanan negara sangat berpotensi mengurangi arti hak-hak seseorang bila tidak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ada. Sebab, selama tersangka tidak lagi bisa menghirup udara bebas ketika ditempatkan di lembaga pemasyarakatan (Lapas), kebebasan si tersangka mengakibatkan ia terkurangi aksesnya mendapatkan keadilan. Oleh karena itu, KUHP mengatur dengan jelas masa penahanan dan perpanjangannya. Sehingga apabila masa penahanan tersebut habis, tersangka harus dibebaskan demi hukum.¹⁰⁰ Kendatipun demikian, masa penahanan bisa mengalami perpanjangan

96 Merupakan tindakan yang diambil oleh penyidik dengan cara menempatkan tersangka di tempat tertentu yang dilengkapi dengan surat penahanan dan memuat alasan dan dasar hukum yang jelas. *Ibid.*, Pasal 1 angka 21.

97 *Ibid.*, Pasal 21 ayat (1).

98 Beberapa tindak pidana dalam KUHP yang dapat dilakukan penahanan antara lain: Pasal 282 ayat (3), Pasal 296, Pasal 335 ayat (1), Pasal 351 ayat (1), Pasal 353 ayat (1), Pasal 372, Pasal 378, Pasal 379 a, Pasal 453, Pasal 454, Pasal 455, Pasal 459, Pasal 480 dan Pasal 506. Pasal 25 dan Pasal 26 *Rechtenordonantie* (pelanggaran terhadap Ordonansi Bea dan Cukai, terakhir diubah dengan Staatsblad Tahun 1931 Nomor 471), Pasal 1, Pasal 2 dan Pasal 4 Undang-undang Tindak Pidana Imigrasi (Undang-undang Nomor 8 Drt. Tahun 1955, Lembaran Negara Tahun 1955 Nomor 8), Pasal 36 ayat (7), Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 47 dan Pasal 48 Undang-undang Nomor 9 Tahun 1976 tentang Narkotika (Lembaran Negara Tahun 1976 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3086). *Ibid.*, Pasal 21 ayat (4).

99 *Ibid.*, Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3).

100 Perintah penahanan yang diberikan oleh penyidik hanya berlaku paling lama dua puluh hari dan apabila diperlukan guna kepentingan pemeriksaan yang belum selesai, dapat diperpanjang oleh penuntut umum yang berwenang untuk paling lama empat puluh hari. Bahkan tidak menutup kemungkinan dikeluarkannya tersangka dari tahanan sebelum berakhir waktu penahanan tersebut, jika kepentingan pemeriksaan sudah terpenuhi. Setelah waktu enam puluh hari tersebut, penyidik harus sudah mengeluarkan tersangka dari tahanan demi hukum. *Ibid.*, Pasal 24.

lagi jika tersangka menderita gangguan fisik atau mental yang berat atau tersangka yang sedang diperiksa diancam dengan pidana penjara sembilan tahun atau lebih.¹⁰¹

Ketiga, penggeledahan, yang bisa berupa penggeledahan rumah¹⁰² dan penggeledahan badan.¹⁰³ Hal ini dilakukan oleh penyidik terhadap, badan, pakaian dan rumah seseorang dengan ketentuan:¹⁰⁴ (1) penggeledahan dilakukan dengan surat izin pengadilan; (2) penggeledahan atas rumah oleh petugas Polri harus dilengkapi dengan surat dari penyidik; (3) setiap kali memasuki rumah, harus disaksikan oleh dua orang saksi jika tersangka penghuni rumah menyetujuinya, namun bila tersangka penghuni rumah menolaknya, maka setiap kali memasuki rumah harus disaksikan oleh kepala desa atau ketua lingkungan dengan dua orang saksi; (4) dua hari setelah memasuki dan atau-mengeledah rumah, harus dibuat suatu berita acara dan turunannya disampaikan kepada pemilik atau penghuni rumah yang bersangkutan. Ketentuan ini tidak berlaku jika keadaan dipandang mendesak, dimana hal itu merupakan hak subjektif penyidik dalam menilai keadaan mendesak atau tidaknya,

penggeledahan dapat dilakukan oleh penyidik terhadap tersangka, dan tempat-tempat lain dimana tersangka pernah berada, kecuali terhadap surat-surat dan tulisan-tulisan lain yang tidak merupakan benda yang berhubungan dengan tindak pidana.¹⁰⁵

Keempat, penyitaan,¹⁰⁶ dilakukan dengan ketentuan: (1) harus dengan izin ketua pengadilan, kecuali terhadap kondisi mendesak, penyitaan dapat dilakukan dengan ketentuan penyidik segera melaporkan ke pengadilan untuk memperoleh persetujuan. (2) Menunjukkan tanda pengenal ketika melakukan penyitaan kepada orang dari mana benda itu disita.¹⁰⁷ (3) Benda-benda yang dapat dikenakan penyitaan adalah benda yang diduga diperoleh dari tindakan pidana atau sebagai hasil dari tindak pidana; benda-benda yang telah dipergunakan secara langsung untuk melakukan tindak pidana atau untuk mempersiapkannya; benda yang dipergunakan untuk menghalang-halangi penyidikan tindak pidana; benda yang khusus dibuat atau diperuntukkan melakukan tindak pidana; benda lain yang mempunyai hubungan langsung dengan tindak pidana yang dilakukan. Adapun mengenai benda yang berada dalam sitaan karena perkara perdata atau pailit dapat juga disita untuk kepentingan penyidikan sepanjang memenuhi persyaratan-persyaratan dalam

101 Perpanjangan penahanan ini diberikan untuk paling lama tiga puluh hari dan dalam hal penahanan tersebut masih diperlukan, dapat diperpanjang lagi untuk paling lama tiga puluh hari. *Ibid.*, Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2).

102 Penggeledahan rumah adalah tindakan penyidik untuk memasuki pemeriksaan tempat tinggal dan tempat tertutup lainnya untuk melakukan tindakan pemeriksaan atau penyitaan dan penggeledahan. *Ibid.*, Pasal 1 angka 17.

103 Penggeledahan badan adalah tindakan penyidik untuk mengadakan pemeriksaan badan dan atau pakaian tersangka untuk mencari benda yang diduga keras ada pada badannya atau dibawahnya serta, untuk disita. *Ibid.*, Pasal 1 angka 18.

104 *Ibid.*, Pasal 33.

105 *Ibid.*, Pasal 34.

106 Serangkaian tindakan penyidik untuk mengambil alih atau menyimpan penguasaannya benda bergerak atau tidak bergerak, berwujud atau tidak berwujud untuk kepentingan pembuktian dalam penyelidikan, penuntutan dan peradilan. *Ibid.*, Pasal 1 angka 16.

107 *Ibid.*, Pasal 128.

ketentuan ini.¹⁰⁸ Dalam hal tertangkap tangan, penyidik dapat menyita benda dan alat yang ternyata patut diduga telah dipergunakan untuk melakukan tindak pidana yang dapat dipakai sebagai barang bukti,¹⁰⁹ menyita paket, surat dan benda yang pengangkutnya atau pengirimnya lalu kemudian diberikan tanda terimanya.¹¹⁰

Penyitaan memberi wewenang kepada penyidik untuk memerintahkan kepada orang yang menguasai suatu benda untuk kepentingan penyidikan lalu memberikan tanda terimanya,¹¹¹ mencatat, membungkus semua benda yang disita,¹¹² menyimpan benda yang disita secara bertanggungjawab,¹¹³ merahasiakan isi surat yang telah diperiksa.¹¹⁴

3. Dokumen-dokumen Penyidikan

Terkait dengan dokumen-dokumen penyidikan, tersangka atau penasihat hukumnya dapat memiliki setelah mengajukan permintaan untuk kepentingan pembelaannya.¹¹⁵ Dokumen-dokumen ini berupa setiap berita acara yang dibuat untuk setiap tindakan tentang:¹¹⁶ pemeriksaan tersangka; penangkapan; penahanan; penggeledahan; pemasukan rumah; penyitaan benda; pemeriksaan surat; pemeriksaan

saksi; pemeriksaan di tempat kejadian; pelaksanaan penetapan dan putusan pengadilan; pelaksanaan tindakan lain sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini. Semua berita acara ini dibuat oleh pejabat yang bersangkutan atas kekuatan sumpah jabatan dan ditandatangani oleh pejabat dan oleh semua pihak yang terlibat dalam tindakan tersebut. Semua tindakan yang dibuatkan dokumen di atas harus dilengkapi dengan berita acara oleh penyidik.¹¹⁷

Dalam konteks pengawasan kinerja penyidikan, Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) memiliki peran penting terhadap kepastian hukum proses penyidikan. Sebab menurut Pasal 109 KUHP ayat (1) ketika "*penyidik telah mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum*". Hanya saja tenggat waktu penyerahan SPDP dipertegas hanya dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Perkap).

Perkap No. 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana mengatur bahwa SPDP merupakan bagian dari administrasi penyidikan dan penatausahaan dan segala kelengkapan yang disyaratkan undang-undang dalam proses penyidikan.¹¹⁸ SPDP merupakan salah satu dasar dilakukan penyidikan selain laporan polisi/pengaduan, surat perintah tugas, Laporan Hasil Penyelidikan (LHP) dan surat perintah penyidikan.¹¹⁹ SPDP dibuat

108 *Ibid.*, Pasal 39.

109 *Ibid.*, Pasal 40.

110 *Ibid.*, Pasal 41.

111 *Ibid.*, Pasal 42.

112 *Ibid.*, Pasal 130.

113 *Ibid.*, Pasal 44.

114 *Ibid.*, Pasal 43.

115 *Ibid.*, Pasal 72.

116 *Ibid.*, Pasal 75.

117 *Ibid.*, Pasal 8 ayat (1).

118 Pasal 10, Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana, (Berita Negara RI Tahun 2012 Nomor 686).

119 *Ibid.*, Pasal 4.

dan dikirimkan setelah terbit surat perintah penyidikan.¹²⁰

Keberadaan aturan pelaksanaan proses pemeriksaan, penggunaan upaya paksa dan dokumen-dokumen penyidikan tersebut di atas merupakan seperangkat ketentuan *due process of law* dalam rangka menjaga proses peradilan berjalan secara *fair*. Meskipun telah ada mekanisme hukum untuk mengatur proses penyidikan berlangsung secara adil dan bertanggungjawab, namun selama proses pemeriksaan masih terdapat celah yang rentan terjadinya pelanggaran hak tersangka. Terkait dengan kewenangan penahanan misalnya, jika dijumlahkan seluruhnya, maka penyidik dapat melakukan penahanan selama untuk 120 hari untuk kasus berat dan 60 hari untuk kasus biasa. Selama masa tersebut, potensi pelanggaran terhadap tersangka bisa terjadi, termasuk penyiksaan yang memungkinkan tersangka untuk dipaksa mengakui kesalahan yang sama sekali tidak pernah dilakukannya. Pengakuan tersangka yang diperoleh dari pengakuan dengan cara kekerasan ini di tingkat pemeriksaan di pengadilan seringkali tidak diacuhkan dan dihiraukan. Jelas sekali bahwa prosedur pengaturan tugas dan wewenang penyidik belum sepenuhnya dapat diharapkan menjamin terlaksanannya *fair trial* di tingkat penyidikan.¹²¹

Merujuk data Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, pada masa penahanan, banyak

penyidikan yang dilakukan tanpa diketahui oleh penuntut umum dan tak jarang ketika penyidikan terjadi belum dilaksanakan berdasarkan surat perintah penahanan dan surat perintah penyidikan. Penahanan yang bisa berlangsung lama bertentangan dengan asas kehendak negara demokrasi konstitusional yang menginginkan proses penegakan hukum berjalan dengan cepat dan harus dipersingkat sesuai dengan standar internasional dan ICCPR.¹²²

ICJR melihat bahwa penahanan seorang tersangka pada dasarnya adalah perampasan kemerdekaan. Namun di Indonesia, penahanan terhadap seseorang telah lama dianggap sebagai bagian diskresi pejabat yang memiliki wewenang penahanan, tanpa dapat diuji kesahihan penilaian sepihak pejabat tersebut. Oleh karena itu, dengan jangka waktu yang demikian lama di rumah-rumah tahanan negara dan tanpa ada proses pengujian penahanan yang memadai menjadi salah satu faktor memburuknya situasi dan kondisi di tempat-tempat penahanan di Indonesia.¹²³

Secara umum, penggunaan upaya paksa yang diuraikan di atas belum menerapkan sistem pengawasan oleh pengadilan (*judicial scrutiny*). Prinsip *fair trial* sebenarnya menghendaki bahwa tidak satupun upaya paksa yang dapat lepas dari pengawasan pengadilan, sehingga upaya paksa yang

¹²⁰ *Ibid.*, Pasal 25

¹²¹ Ihsan Zikry, Mengenal Exclusionary Rules, diakses melalui <http://www.bantuanhukum.or.id/web/mengenal-exclusionary-rules/>, diakses pada 8 Desember 2016.

¹²² Penyidik Polri Dibawah Kejaksaan, diakses melalui <http://www.bantuanhukum.or.id/web/penyidik-polri-di-bawah-kejaksaan/>, diakses pada 8 Desember 2016.

¹²³ *Institute for Criminal Justice Reform, Penahanan Pra-Persidangan Dalam Rancangan KUHP*, diakses melalui <http://icjr.or.id/penahanan-pra-persidangan-dalam-rancangan-kuhp/>, pada 8 Desember 2016.

dilakukan oleh para pejabat penegak hukum tersebut tidak dilakukan secara sewenang-wenang yang berakibat pada terlanggarnya hak dan kebebasan sipil seseorang.¹²⁴

B. MODEL DAN MEKANISME KONTROL PENYIDIKAN

Kontrol dan pengawasan merupakan salah satu perangkat yang memungkinkan terjadinya akuntabilitas kinerja yang bersumber dari kewenangan yang diberikan oleh UU. Sebagai manifestasi *check and balances*, kontrol dan pengawasan memungkinkan berkurangnya praktik-praktik *abusive* dalam pelaksanaan penyidikan. Adapun mekanisme kontrol dalam proses penyidikan secara garis besar dapat dikelompokkan menurut luas cakupan atau ruang lingkup kerja pengawasan, yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal.

1. Mekanisme Kontrol Internal

Mekanisme pengawasan internal penyidikan di tubuh institusi Polri dilaksanakan oleh Pengawas Penyidikan (Wasidik)¹²⁵ yang merupakan bagian integral dari tugas Badan Reserse dan Kriminal (Bareskrim). Sebagai unsur pelaksana tugas pokok bidang reserse kriminal (Reskrim) yang berada di bawah Kepala Kepolisian Negara Republik

Indonesia (Kapolri), Bareskrim bertugas¹²⁶ membantu Kapolri dalam membina dan menyelenggarakan fungsi penyelidikan dan penyidikan tindak pidana, pengawasan dan pengendalian penyidikan, penyelenggaraan identifikasi, laboratorium forensik dalam rangka penegakan hukum serta pengelolaan informasi kriminal nasional. Oleh karena itu, sebagai satuan tugas di lingkungan Reskrim, kegiatan Wasidik¹²⁷ diatur dalam sebuah standar operasional prosedur pengawasan penyidikan tindak pidana (SOP Penyidikan) yang dijadikan sebagai standar ukur terselenggaranya pengawasan penyidikan dan proses penyidikan secara profesional, proporsional, prosedural, transparan dan akuntabel; dan bahan evaluasi atasan penyidik untuk menilai kinerja penyidik dalam proses penyidikan tindak pidana guna terwujudnya tertib administrasi dan kepastian hukum.¹²⁸

Kelembagaan Wasidik dengan obyek pengawasannya yaitu penyidik dan penyidik pembantu, kegiatan penyelidikan dan penyidikan, dan administrasi penyelidikan dan penyidikan¹²⁹ diharapkan dapat mengendalikan celah ketidakpastian aturan pelaksanaan penyidikan yang berpotensi

124 *Institute for Criminal Justice Reform, Media Kit: Penahanan Pra-Persidangan dalam Rancangan KUHAP*, diakses melalui <http://icjr.or.id/media-kit-penahanan-pra-persidangan-dalam-rancangan-kuhap/>, pada 8 Desember 2016.

125 Ardiansyah dari Direktorat Reserse Kriminal Khusus Polda Metro Jaya dalam *Focus Group Discussion* Jakarta, 23 November 2016.

126 Pasal 20, Peraturan Presiden Negara Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia.

127 Pengawasan penyidikan adalah "serangkaian kegiatan yang dilakukan terhadap petugas penyelidik dan penyidik, kegiatan penyelidikan dan penyidikan, administrasi penyelidikan dan penyidikan serta administrasi lain yang mendukung penyelidikan dan penyidikan berdasarkan surat perintah pengawasan penyidikan. Indonesia, Peraturan Kepala Badan Reserse Kriminal Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014 tentang Standar Operasional Prosedur Pengawasan Penyidikan Tindak Pidana, Pasal 1 angka 7

128 *Ibid.*, Pasal 2.

129 *Ibid.*, Pasal 7.

menimbulkan ketidakpastian hukum dalam KUHAP. Karena ruang lingkup pengawasan terhadap penyidik dan penyidik pembantu meliputi:¹³⁰ sikap, moral dan perilaku selama melaksanakan tugas penyelidikan dan penyidikan; perlakuan dan pelayanan terhadap tersangka, saksi dan barang bukti; hubungan penyidik/penyidik dengan tersangka, saksi, dan keluarga atau pihak lain yang terkait dengan perkara yang sedang ditangani; dan hubungan penyidik dengan instansi penegak hukum dan instansi terkait lainnya. Namun, semestinya ruang lingkup tugas Wasidik ini dapat dioptimalkan untuk menjaga kepastian aturan penyidikan dipatuhi oleh petugas Polri dalam menjalankan tugas penyidikan. Kepastian aturan penyidikan masih sering dilanggar walaupun penyidikan sudah dilengkapi dengan SOP Penyidikan.

Menurut pegiat hukum di LBH Jakarta dan Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), permasalahan yang banyak muncul terjadi selama masa penyidikan adalah pelanggaran terhadap hak bantuan hukum tersangka. Meskipun tersangka didampingi oleh penasihat hukum, namun hal itu berjalan hanya untuk memenuhi formalitas belaka. Standar yang digunakan oleh penyidik untuk menyediakan dan memilih advokat juga tidak jelas. Seringkali advokat yang ditunjuk oleh kepolisian untuk memenuhi perintah Pasal 56 KUHAP adalah advokat yang memiliki koneksi dengan kepolisian dan tidak memiliki standar kualitas memadai sebagai advokat.¹³¹

¹³⁰ *Ibid.*, Pasal 8 ayat (2).

¹³¹ Arief Maulana, pegiat hukum LBH Jakarta, disampaikan dalam *Focus Group Discussion* Jakarta, 23 November 2016. Juga disampaikan oleh Yati Indriyani, Wakil Koor-

Pada 2011, Perhimpunan Bantuan Hukum dan HAM Indonesia (PBHI) melaporkan masih banyak kasus dengan karakteristik tertangkap tangan, masyarakat miskin dan buta hukum, tetapi tidak didampingi pengacara padahal kejahatan yang dilakukan oleh tersangka adalah jenis tindak pidana dengan ancaman hukuman 5 tahun penjara. PBHI juga bahkan mencatat sebanyak 96 orang mengalami penyiksaan.¹³² Di Poso misalnya, terjadi kasus salah tangkap kasus teroris yang berujung pada penyiksaan. Praktik-praktik tersebut terjadi karena keterbatasan peran Wasidik dalam melakukan pengawasan penyidikan.¹³³ Praktik inilah yang kemudian memicu terjadinya kejahatan-kejahatan baru.

Sebagai pengawas internal, pengawasan yang dilakukan oleh Pengawas Penyidik maupun institusi lainnya di internal Polri dinilai belum cukup¹³⁴ dan belum berjalan secara efektif.¹³⁵ Hal itu terbukti dari berbagai tindakan salah tangkap, penyiksaan, kriminalisasi terhadap masyarakat yang tidak bersalah dan proses penyidikan yang tidak sesuai dengan hukum acara yang berlaku masih terus terjadi.¹³⁶ Cara-cara penyiksaan masih saja digunakan dengan motif agar

dinator KontraS, 23 November 2016.

¹³² Laporan Pelanggaran Hak-Hak Tersangka, Hentikan Praktek Sewenang-Wenang dan Kejam, (Jakarta: PBHI, 2012).

¹³³ Eka Mayo, aktivis pada Yayasan Prasasti Perdamaian, disampaikan dalam *Focus Group Discussion* Jakarta, 23 November 2016.

¹³⁴ Suriadi Radjab dari PBHI dalam *Focuss Group Discussion* Bandung dan Arif Maulana dari LBH Jakarta dalam *Focus Group Discussion* Jakarta.

¹³⁵ LBH Jakarta, *Hukum Untuk Manusia atau Manusia Untuk Hukum?* Catatan Akhir Tahun Refleksi Hukum dan Ham Indonesia 2015, (Jakarta: LBH Jakarta, 2015), h.40.

¹³⁶ Wawan Gunawan dari Jakatarub dalam *Focus Group Discussion* Bandung, 14 November 2016.

orang mengaku.¹³⁷ Institusi pengawas internal penyidikan tidak melakukan kontrol yang efektif sehingga ketiadaan batas waktu pemeriksaan, lamanya waktu penahanan dan sangat luas alasan subjektivitas dalam menerapkan penahanan menyebabkan proses penyidikan juga diwarnai oleh tindakan penyiksaan sebagaimana telah disinggung sebelumnya.¹³⁸

Kelembagaan Wasidik sesungguhnya dapat dijadikan pilar dalam menjaga penyidikan bisa berjalan dengan baik di tengah minimnya usaha pembaharuan kebijakan SPPT. *Indonesian Criminal Justice Reform* (ICJR) meyakini bahwa pemberantasan kejahatan harus dimulai dengan meningkatkan perlindungan hak asasi manusia bagi Tersangka, Terdakwa, Saksi, dan Korban dalam rencana strategisnya. Dengan memfokuskan pada upaya pembaharuan mekanisme penahanan pra persidangan dan pembaharuan mekanisme pengujian terhadap upaya paksa khususnya yang terkait dengan penahanan pra persidangan, maka kinerja pemberantasan kejahatan seperti narkoba, terorisme, bisa semakin efektif. Sebaliknya, semakin represif tindakan pra persidangan yang dialami oleh tersangka, terdakwa, saksi, dan juga korban, maka akan semakin berpotensi melahirkan kejahatan baru.¹³⁹ Dalam kasus terorisme misalnya, radikalisme justru tumbuh dan berakar pada mereka yang pernah menjadi

residivis dan mengalami praktik *unfair trial* dalam menjalani proses persidangan.

ICJR juga menekankan bahwa persoalan penahanan pra persidangan tidak hanya terletak pada lemahnya pengaturan mengenai uji kebutuhan penahanan pra persidangan tetapi juga praktik penahanan pra persidangan yang terjadi selama ini bahkan sangat jauh dari kondisi atau syarat minimal yang digariskan menurut KUHAP. Dalam banyak kasus, pejabat yang berwenang menahan sangat jarang melihat syarat-syarat yang digariskan dalam Pasal 21 KUHAP dan cenderung bergerak sesuai "template" surat perintah penahanan dan berita acara penahanan. Akibat "liberalnya" penahanan ini telah membawa dampak yang sangat serius dalam situasi penahanan di Indonesia.¹⁴⁰

Selain keterbatasan cakupan kewenangan Wasidik dan independensi Wasidik yang menjadi persoalan, kinerja Wasidik juga nyaris tidak bisa diakses dan dipertanggungjawabkan. Pada lingkup internal Polri, tidak ada mekanisme terbuka bagaimana sanksi diberikan kepada para penyidik yang melakukan pelanggaran dalam menjalankan perannya sebagai penyidik. Dengan demikian, secara umum dapat disimpulkan bahwa peran Wasidik dalam meningkatkan akuntabilitas kinerja penyidikan masih sangat terbatas dan belum berkontribusi efektif pada pemajuan hak asasi tersangka. Sementara, terkait independensi, sulit bagi pengawas penyidik untuk bekerja secara lebih optimal, jika keberadaan kelembagaan ini masih menjadi

137 Suryadi Radjab dari PBHI dalam *Focus Group Discussion* Bandung, 14 November 2016.

138 Arif Maulana dari LBH Jakarta dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 november 2016.

139 *Institute for Criminal Justice Reforms*, Pemetaan Awal Situasi Penahanan dan Pra Peradilan di Indonesia, (Jakarta: *Institute for Criminal Justice Reform*, 2011), hlm. 4.

140 *Ibid.*

bagian dari Bareskrim yang tugas dan fungsi utamanya adalah menjalankan kewenangan penyidikan.

2. Mekanisme Kontrol Eksternal

Mekanisme pengawasan eksternal penyidikan merupakan langkah strategis untuk memperkuat akuntabilitas pelaksanaan penyidikan. Model pengawasan ini secara formal dilakukan melalui peran Surat Pemberitahuan Dimulai Penyidikan (SPDP), praperadilan, dan peran Komisi Kepolisian Nasional (Kopolknas).

(1) Surat Pemberitahuan Dimulai Penyidikan

Surat Pemberitahuan Dimulai Penyidikan (SPDP) merupakan kewajiban penyidik untuk memberitahukan kepada penuntut umum tentang proses penyidikan yang dilakukan.¹⁴¹ Tujuan penyerahan SPDP ini kepada penuntut umum merupakan sarana kontrol eksternal atas kinerja penyidik dalam penanganan perkara. Bagi penuntut umum SPDP merupakan tolak ukur dalam mengontrol penyidikan yang dilaksanakan oleh penyidik. Sebagai *dominus litis*, Kejaksaan memiliki peran strategis memastikan akuntabilitas penyidikan dalam suatu tindak pidana, sehingga keberadaan SPDP merupakan sarana kepastian hukum atas perlindungan hak-hak tersangka atas kemungkinan penyelewengan kekuasaan yang dimiliki oleh penyidik. Disamping itu, SPDP sekaligus merupakan salah satu indikator kepastian hukum bagi pelapor atas

perkara pidana yang dialaminya.

H.R. Abdussalam memandang bahwa penyidik wajib mengirimkan SPDP kepada penuntut umum dikirim bersamaan dengan penyerahan berkas perkara tahap pertama kepada penuntut umum. Namun terkadang SPDP juga tidak dikirimkan kepada penuntut umum sebagaimana mestinya. Hal ini terjadi dalam kasus dihentikannya penyidikan oleh penyidik setelah terbitnya Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SPP).¹⁴²

Posisi SPDP sebenarnya merupakan sarana koordinasi sekaligus sarana kontrol SPPT terhadap penyidikan yang dilakukan oleh pihak kepolisian. Meskipun fungsi dan wewenang penyidikan dan penuntutan berbeda, tetapi dalam pelaksanaan kewenangan masing-masing institusi telah diatur dasar-dasar yang mewajibkan adanya mekanisme yang bersifat koordinatif yang saling mengawasi. Hanya saja, norma Pasal 109 KUHP yang mengatur tentang SPDP ini tidak mengatur dengan tegas kapan SPDP tersebut harus diserahkan kepada Kejaksaan. Dihubungkan dengan formalitas penyidikan, ketidadaan SPDP juga tidak dipandang sebagai alasan yuridis penyidikan sudah dilaksanakan secara legal.

Kehadiran SPDP seharusnya dapat menjadi sarana kontrol dan pertanggungjawaban kinerja penyidik dalam proses penegakan hukum. Namun ketidakjelasan norma yang mengatur batas waktu penyerahannya dapat dinilai sebagai titik lemah hilangnya fungsi kontrol terhadap proses penyidikan. Meskipun tenggat waktu penyerahan

¹⁴¹ Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981..., *op.cit.*, Pasal 109 ayat (1).

¹⁴² H.R. Abdussalam, *Prospek Hukum Pidana Indonesia dalam Mewujudkan Rasa Keadilan Masyarakat 2 (Hukum Pidana Formal)*, (Jakarta: Restu Agung, 2006), hlm. 111.

SPDP telah dipertegas dalam Perkap Nomor 14 Tahun 2012, namun bukan berarti kepastian hukum proses penyidikan menjadi lebih baik. Persoalan ini bermula dari ketidaktegasan norma Pasal 109 ayat (1) KUHAP tersebut dalam memerintah penyidik untuk menyerahkan SPDP kepada penuntut umum.¹⁴³

Melihat realitas di atas, SPDP merupakan pintu masuk terlaksananya sistem peradilan pidana terpadu (SPPT), sehingga ia bisa menjadi instrumen pengawasan horizontal antar penegak hukum.¹⁴⁴ Hanya saja ketidakjelasan tenggat waktu penyerahan SPDP ini telah mengakibatkan tidak terpadunya hubungan penuntut umum dengan penyidik. Di samping itu, kekaburan norma Pasal 138 KUHAP yang mengatur waktu bagi penuntut umum untuk mempelajari dan memberi kesempatan bagi penyidik untuk memperbaiki hasil penyidikan sesuai petunjuk penuntut umum

juga menjadi masalah tersendiri.¹⁴⁵ Hal ini semakin memperparah kepastian hukum hak tersangka untuk diperiksa berdasarkan asas peradilan cepat dan sederhana.

Sulit membantah bahwa rancang bangun diferensiasi fungsional antara penyidik dengan penuntut umum dalam KUHAP merupakan masalah awal tidak terpadunya SPPT di Indonesia. Selama proses penyidikan, terjadi kerentanan pelanggaran hak asasi tersangka. LBH Jakarta mencatat selama tahun 2012-2014 terjadi penyimpanan perkara oleh kepolisian. Sebanyak 1.144.108 laporan polisi dengan status perkara dalam tahap penyidikan. Dari jumlah tersebut, sebanyak 645.780 laporan ditindaklanjuti dengan penuntutan, dihentikan dengan SP3 dan didamaikan di kepolisian. Sedangkan sisanya, sebanyak 498.328 tidak ditindaklanjuti. Dari jumlah 645.780 yang ditindaklanjuti, sebanyak 258.334 perkara yang dikirim ke penuntut umum untuk dilakukan penuntutan. Tetapi dari 258.334 tersebut, kejaksan hanya menerima 2.716 SPDP. Sisanya sebanyak 255.618 dikirim ke kejaksan tanpa SPDP. Perkara yang tidak memiliki SPDP ini kemudian dikatakan sebagai perkara hilang.¹⁴⁶

Selanjutnya, dari total 258.334 perkara yang dikirim ke kejaksan, sebanyak 33.755 perkara dikembalikan oleh kejaksan, yang artinya belum memenuhi syarat P21. Ternyata, dari 33.755 perkara yang dikembalikan tersebut, penyidik kepolisian hanya mampu melengkapi berkas tersebut sebanyak 20.502 perkara. Sisanya 13.253

143 Ichsan Zikri, dkk, *Pranuntutan Sekarang, Ratusan Ribu Perkara Disimpan, Puluhan Ribu Perkara Hilang: Penelitian Pelaksanaan Mekanisme Prapenuntutan di Indonesia Sepanjang Tahun 2012-2014*, (Jakarta: LBH Jakarta & Mappi UI, 2016), hlm. 17-18.

144 Dalam kerangka negara demokrasi konstitusional, pertanggungjawaban (akuntabilitas) merupakan pertanggungjawaban pejabat publik terhadap rakyat yang telah memberinya mandat untuk mengurus berbagai urusan dan kepentingan mereka. Akuntabilitas dapat dikelompokkan menjadi dua macam, yaitu akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal. Bila akuntabilitas vertikal menyangkut pertanggungjawaban dalam hubungan antara pemegang kekuasaan dengan rakyatnya atau antara pemerintah dengan warganya, maka akuntabilitas secara horizontal merupakan pertanggungjawaban pemegang jabatan publik pada lembaga yang setara, seperti pejabat eksekutif dengan pejabat lembaga legislatif. Termasuk dalam hal ini pertanggungjawaban lembaga kepolisian dengan kejaksan. Juanda Nawawi, *Demokrasi dan Clean Governance*, http://www.resepkitacomforum/pop_printer_friendly-.asp?TOPIC_ID=1380, diakses pada 2 Desember 2016.

145 Ichsan Zikri, dkk, *Pranuntutan.. op. cit.*, hlm. 19.

146 Arif Maulana dari LBH Jakarta dalam *Focus Group Discussion* Jakarta.

perkara tidak mampu dilengkapi oleh penyidik.¹⁴⁷

Terhadap temuan LBH Jakarta ini, pihak kepolisian membantah model penghitungan perkara yang dilakukan oleh LBH Jakarta. Menurut salah satu peserta FGD di Jakarta, ada beberapa model buku pencatatan yang tidak semuanya bisa diakses oleh publik, sehingga jika penghitungan akuntabilitas penanganan perkara hanya membandingkan data antara kasus yang ditangani oleh kejaksaan versus kepolisian, maka dianggap kurang tepat.¹⁴⁸ Persoalan berkas perkara yang hilang dan tidak bisa dilengkapi ini ditaksir merugikan negara senilai Rp. 500 milyar.¹⁴⁹ Database terintegrasi yang oleh kepolisian dianggap telah tersedia¹⁵⁰, sehingga problem pencatatan itu bisa dihindari, ternyata belum mampu menjawab kebutuhan penyediaan akses data yang memberikan dampak keadilan prosedural pada pencari keadilan. Di sinilah gagasan Kapolri Tito Karnavian, untuk membentuk sistem penyidikan berbasis IT menjadi sangat relevan.

LBH Jakarta juga mencatat bahwa aksi pengenaan pidana terhadap orang yang tidak seharusnya dituduh melakukan tindak pidana bermula dari kurangnya pengawasan terhadap penyidikan. Banyak proses penyidikan yang tidak diketahui oleh pihak kejaksaan. Bahkan penyidikan

yang dilakukan masih banyak yang tidak mengantongi surat perintah. Selama tahun 2015, dimensi pelanggaran atas peradilan yang adil dilakukan oleh negara antara lain masih ditemukan praktik kriminalisasi dalam kemasan penegakan hukum, kegemaran polisi melakukan penyiksaan, rekayasa hak atas bantuan hukum, penegakan hukum yang diskriminatif dan sebagainya.¹⁵¹

Dalam penelitian ICJR, jaminan konstitusi, KUHP dan Undang-Undang Sistem Peradilan Anak, pelanggaran terhadap hak atas bantuan hukum selama proses pemeriksaan dalam kasus yang melibatkan anak-anak masih sering terjadi. Meskipun penyebabnya lebih karena faktor ketersediaan Advokat yang belum bisa dijawab oleh Undang-Undang Bantuan Hukum, namun mekanisme pengawasan yang ada, khususnya mekanisme pengawasan internal di kepolisian belum bisa diharapkan untuk mengontrol SPPT bisa berjalan dengan baik.¹⁵² Sehingga dalam kasus anak misalnya, *mindset* aparat masih konvensional, dimana tersangka anak masih diberlakukan seperti orang dewasa dan ia masih banyak yang ditahan, meskipun hal itu seharusnya merupakan upaya terakhir yang dilakukan oleh penyidik.¹⁵³

147 Ichsan Zikri, dkk, *Pranuntutan.. op. Cit.*, hlm. 35.

148 Alex, dari kepolisian, dalam *Focus Group Discussion* Jakarta 23 November 2016.

149 Keterangan Pers, Choky R. Ramadhan, Peneliti Mappi UI, diakses pada 8 Desember 2016.

150 Alex, dari Kepolisian, dalam *Focus Group Discussion* Jakarta 23 November 2016.

151 LBH Jakarta, *Hukum Untuk Manusia atau Manusia Untuk Hukum? Catatan Akhir Tahun Refleksi Hukum dan Ham Indonesia 2015*, (Jakarta: LBH Jakarta, 2015), hlm. 8.

152 *Institute for Criminal Justice Reform, Minimum Partisipasi, Minimum Proteksi Catatan ICJR atas RPP SPPA*, (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2014), hlm. 3.

153 Arif Maulana, pegiat hukum LBH Jakarta, dalam *Focus Group Discussion* Jakarta, 23 November 2016.

(2) Praperadilan

Praperadilan bisa dipandang sebagai mekanisme pertanggungjawaban vertikal dalam penegakan hukum yang sekaligus sarana kontrol atas pelanggaran hak asasi tersangka dalam hal sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan dan ganti kerugian atau rehabilitasi bagi seseorang yang perkaranya dihentikan pada tahap penyidikan.¹⁵⁴ Dengan kata lain, praperadilan secara tidak langsung merupakan bentuk pengawasan pelaksanaan upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik dalam tahap penyidikan atau penuntutan yang bekerja secara pasif.¹⁵⁵

Adopsi KUHAP terhadap lembaga praperadilan yang diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 21/PUU-XII/2014 tanggal 28 April 2014, lingkup praperadilan dalam Pasal 77 huruf (a) UU KUHAP sekarang juga mencakup sah atau tidaknya penetapan tersangka.¹⁵⁶ Terlepas dari kontroversi Putusan MK tersebut, paling tidak perluasan kewenangan praperadilan tersebut memperlihatkan bahwa praktik penetapan seseorang menjadi tersangka selama ini juga penuh dengan persoalan. Pelembagaan praperadilan awalnya hanya terkait dengan upaya paksa, yaitu: *sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan; ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seorang yang perkara*

pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan. Kedua hal ini berkaitan dengan persoalan suatu tindakan paksa yang merampas kemerdekaan dan/atau merampas HAM seseorang. Sehingga tindakan-tindakan yang mengikuti penetapan seseorang sebagai tersangkalah yang baru dapat dikatakan sebagai suatu tindakan merampas kemerdekaan, misalnya penangkapan dan penahanan. Namun, berdasarkan putusan MK materi mengenai pemeriksaan sah atau tidaknya penetapan tersangka ini kemudian dipandang menjadi lingkup kewenangan praperadilan.

Pertimbangan MK menyatakan penetapan tersangka sebagai obyek praperadilan didasarkan pada alasan yang secara eksplisit berhubungan dengan jaminan *fair trial* yang berlandaskan kepada asas *due process of law*,¹⁵⁷ dimana MK berpandangan

154 Indonesia, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981..., *op.cit.*, Pasal 1 angka 10.

155 *Institute for Criminal Justice Reform*, Praperadilan Di Indonesia: Teori, Sejarah dan Praktikanya, (Jakarta: *Institute for Criminal Justice Reform*, 2014), h. 97.

156 *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014*, tanggal 28 April 2014, hlm. 110.

157 Beberapa hal yang relevan dengan jaminan fair trial dalam putusan MK tercermin pada beberapa pertimbangannya, yaitu: pertama: sesuai dengan amanat Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, dimana asas *due process of law* sebagai salah satu perwujudan pengakuan HAM dalam proses peradilan pidana menjadi asas yang harus dijunjung tinggi oleh semua pihak terutama bagi lembaga penegak hukum; Kedua, SPP yang dianut KUHAP adalah sistem "akusator", dimana tersangka/terdakwa diposisikan sebagai subjek manusia yang mempunyai harkat, martabat, dan kedudukan yang sama di hadapan hukum. Dalam rangka melindungi hak tersangka/terdakwa, KUHAP memberikan mekanisme kontrol terhadap kemungkinan tindakan sewenang-wenang penyidik atau penuntut umum melalui pranata praperadilan; Ketiga, KUHAP tidak memiliki check and balance system atas tindakan penetapan tersangka oleh penyidik, karena tidak mengenal mekanisme pengujian atas keabsahan perolehan alat bukti dan tidak menerapkan prinsip pengecualian (*exclusionary*) atas alat bukti yang diperoleh secara tidak sah; Keempat, hakikat praperadilan adalah bentuk pengawasan dan mekanisme keberatan terhadap proses penegakan hukum yang terkait erat dengan jaminan perlindungan HAM, namun dalam perjalanannya ternyata lembaga praperadilan tidak dapat berfungsi secara maksimal karena tidak mampu menjawab permasalahan yang ada

bahwa SPP yang dianut Indonesia adalah *accusatorial system*. Sehingga MK melihat pelembagaan praperadilan lebih kepada semata-mata untuk melindungi seseorang dari tindakan sewenang-wenang penyidik yang kemungkinan besar dapat terjadi ketika seseorang ditetapkan sebagai tersangka. Dalam prosesnya kekeliruan dalam proses pemeriksaan tidak memiliki obat penawar atau pranata lain selain praperadilan yang dapat memeriksa dan memutusnya.

Praperadilan bukan berarti ia sebagai bentuk perlindungan terhadap hak tersangka, tidak diartikan bahwa tersangka tidak bersalah dan tidak menggugurkan dugaan adanya tindak pidana, sehingga tetap dapat dilakukan penyidikan kembali sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku. Oleh karena itu, esensi praperadilan yang digagas oleh KUHAP harus dimaknai sebagai mekanisme kontrol eksternal yang memungkinkan

terujinya semua keputusan pejabat yang menahan apakah telah memenuhi prinsip kepastian hukum yang dijamin oleh undang-undang.

Terkait dengan mekanisme praperadilan ini, persoalan krusial yang menjadi titik berangkat adalah tindakan pengawasan dari pengadilan yang bisa dikatakan absen pada semua tindakan yang dilakukan oleh penyidik/penuntut umum. ICJR mencatat bahwa salah satu hal mendesak untuk segera dilakukannya perbaikan KUHAP, dikarenakan saat ini persoalan praperadilan berada pada titik yang paling bawah adalah mengenai penahanan pra persidangan (*pre trial detention*) karena terminologi penahanan pra persidangan tidak dikenal di dalam KUHAP. Dalam konteks mutakhir, perlunya pengaturan yang jelas antara penahanan pra persidangan dibedakan dengan penahanan persidangan karena buruknya situasi dan kondisi di rumah-rumah tahanan yang sudah dalam kondisi overcrowded yang akut. Situasi ini akhirnya memunculkan beragam persoalan kesehatan yang dialami oleh para tahanan. Tak hanya persoalan kesehatan, namun penerapan penahanan pra persidangan juga memunculkan beragam masalah lain seperti terbukanya kemungkinan terjadinya praktek komodifikasi dan juga perkelahian antar tahanan atau kelompok tahanan. Selain itu, pengawasan terbatas dari peradilan—melalui mekanisme praperadilan terhadap institusi penyidik, menjadikan tindakan sewenang-wenang kerap kali terjadi terhadap para tahanan dalam bentuk penyiksaan, baik fisik maupun psikis, selama proses penyidikan.¹⁵⁸

dalam proses pra-ajudikasi; Kelima, pada saat KUHAP disahkan, masalah penetapan tersangka belum menjadi isu krusial dan problematik dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Upaya paksa pada masa itu secara konvensional dimaknai sebatas pada penangkapan, penahanan, penyidikan, dan penuntutan, namun pada masa sekarang bentuk upaya paksa telah mengalami berbagai perkembangan atau modifikasi yang salah satu bentuknya adalah “penetapan tersangka oleh penyidik” yang dilakukan oleh negara dalam bentuk pemberian label atau status tersangka pada seseorang tanpa adanya batas waktu yang jelas, sehingga seseorang tersebut dipaksa oleh negara untuk menerima status tersangka tanpa tersedianya kesempatan baginya untuk melakukan upaya hukum untuk menguji legalitas dan kemurnian tujuan dari penetapan tersangka tersebut; dan Keenam, ketika penetapan tersangka tidak dilakukan secara ideal dan benar, seseorang yang sudah ditetapkan menjadi tersangka memperjuangkan haknya dengan ikhtiar hukum bahwa ada yang salah dalam menetapkan seseorang menjadi tersangka. Oleh karena penetapan tersangka adalah bagian dari proses penyidikan yang merupakan perampasan terhadap HAM maka seharusnya penetapan tersangka oleh penyidik merupakan objek yang dapat dimintakan perlindungan melalui ikhtiar hukum pranata praperadilan. Lihat, *Ibid.*, hlm. 100-106.

158 *Focus Group Discussion, Praperadilan Di Indonesia: Teori,*

Setidaknya, ICJR mengidentifikasi dua hal yang menjadi penyebab utama dari situasi ini. *Pertama*, karena absennya pengawasan pengadilan (judicial scrutiny) dalam setiap tahapan yang terdapat dalam KUHAP saat ini. *Kedua*, ketiadaan elaborasi yang mendalam terhadap syarat sahnya penahanan sebagaimana terdapat dalam Pasal 21 KUHAP. Meski ada lembaga praperadilan sebagai mekanisme komplain terhadap upaya paksa, namun dalam praktiknya lembaga ini hanya berkutat pada persoalan administratif dari dilakukannya penahanan oleh pejabat yang berwenang. Masalah lain yang tak kalah penting untuk dibenahi yaitu minimnya pengaturan hukum acara praperadilan di dalam KUHAP. Persoalan di seputar penahanan pra persidangan ini tentu harus dibenahi di hulunya yaitu KUHAP.

ICJR mencatat beberapa hal tidak efektifnya praperadilan sebagai saran kontrol eksternal penyidikan. *Pertama*, praperadilan sebagai wadah bagi tersangka dalam memperjuangkan hak asasinya adalah adanya kondisi yang menyebabkan berlarut-larutnya proses pemeriksaan praperadilan ini yang secara praktis berbanding lurus dengan keberadaan ketentuan gugurnya praperadilan ketika pokok perkara telah diperiksa di Pengadilan.¹⁵⁹ Padahal, publik sudah cukup memahami resistensi penyidik dan penuntut terhadap praperadilan ini sehingga umum terjadi penyidik atau penuntut akan mempercepat proses pemeriksaan agar perkara pokoknya segera dilimpahkan ke pengadilan, dan praperadilan menjadi gugur.

Kedua, beban pembuktian dalam praperadilan. KUHAP mensyaratkan bahwa unsur keadaan memaksa (kekhawatiran) adalah domain dari pejabat (penyidik/penuntut) untuk menggunakan upaya paksa. Oleh karenanya, akan menjadi lebih fair jika pihak yang dibebani untuk membuktikan unsur keadaan yang mengkhawatirkan itu dalam sidang praperadilan adalah pejabat yang bersangkutan. Namun dengan menggunakan asas-asas hukum acara perdata -siapa yang mendalilkan maka ia harus membuktikan- maka beban pembuktian harus pula diletakkan di pihak pemohon. Hal ini telah membawa akibat serius karena selain keberadaan barang bukti yang praktis ada di tangan pejabat yang bersangkutan, pada dasarnya pemohon juga akan sangat kesulitan membuktikan adanya keadaan kekhawatiran tersebut yang *notabene*-nya berada dalam ranah subyektif pejabat yang melakukan upaya paksa.

(3) Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas)

Kompolnas adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan Pasal 37 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, yang diharapkan menjadi salah satu saluran dalam mengawasi kinerja penyidikan. Kompolnas diharapkan dapat melaksanakan fungsi pengawasan fungsional terhadap kinerja Polri untuk menjamin profesionalisme dan kemandirian Polri, kegiatan pemantauan dan penilaian terhadap kinerja dan integritas anggota dan pejabat Polri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,¹⁶⁰ sehingga kemudian dapat memberikan saran-saran dan pertimbangan

Sejarah dan Praktiknya, (Jakarta: Focus Group Discussion, 2014), hlm. iv.

159 Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981..., *op.cit.*, Pasal 8.

160 Pasal 3, Peraturan Presiden Negara Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional.

kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri, sekaligus menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden.¹⁶¹

Melihat fungsi dan kewenangan yang dimiliki Kompolnas di atas, alternatif pengawasan eksternal terhadap kinerja penyidikan sebenarnya dapat dioptimalkan. Berdasarkan laporan LBH Jakarta tahun 2010, Polri adalah sebagai institusi yang paling banyak melakukan pelanggaran prinsip *fair trial* dari 39 yang ada, 26 kasus diantaranya dilakukan oleh aparat kepolisian, 5 kasus oleh kejaksaan, 7 kasus oleh pengadilan, 1 kasus oleh lapas dan 3 kasus oleh TNI. Menurut Kompolnas alasan terjadinya pelanggaran prinsip *fair trial* adalah karena penyidik tidak sepenuhnya memahami hukum acara dan standar prosedur acara di institusi kepolisian.¹⁶²

Dalam melaksanakan wewenangnya untuk menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian, Kompolnas dapat meminta dan/atau bersama Polri untuk menindaklanjuti saran dan keluhan masyarakat. Termasuk melakukan klarifikasi dan monitoring terhadap proses tindak lanjut atas saran dan keluhan masyarakat yang dilakukan oleh Polri. Begitu juga untuk meminta pemeriksaan ulang atau pemeriksaan tambahan atas pemeriksaan yang telah dilakukan oleh satuan pengawas internal Polri terhadap anggota dan/atau Pejabat Polri yang diduga melakukan pelanggaran

disiplin dan/atau etika profesi.¹⁶³ Hal ini dapat dilakukan apabila ada bukti atau informasi baru yang dalam pemeriksaan sebelumnya oleh satuan pengawas internal Polri belum diklarifikasi dan hasil pemeriksaan oleh satuan pengawas internal Polri dinilai tidak sesuai dengan kesalahan yang dilakukan oleh anggota dan/atau Pejabat Polri yang diperiksa.¹⁶⁴

Menindaklanjuti hal di atas, Kompolnas berwenang merekomendasikan kepada Kapolri, agar anggota dan/atau pejabat Polri yang melakukan pelanggaran disiplin, etika profesi dan/atau diduga melakukan tindak pidana, diproses sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hanya saja rekomendasi yang diberikan oleh Kompolnas tidak bersifat mengikat. Sebab, pelaksanaan tugas dan wewenang Kompolnas dilakukan dengan tidak mempengaruhi kemandirian Polri dalam proses penegakan hukum.¹⁶⁵ Titik lemah dari kewenangan Kompolnas dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja kepolisian adalah tidak adanya pengaturan kewajiban bagi penyidik untuk memenuhi permintaan Kompolnas dalam melaksanakan kewenangannya. Namun paling tidak, beradaan Kompolnas ini diharapkan dapat memperkuat mekanisme pengawasan terhadap potensi pelanggaran yang dilakukan penyidik dalam proses penegakan hukum. Terlebih lagi, dalam melaksanakan kewenangan tersebut, Kompolnas dapat mengikuti gelar perkara, Sidang Disiplin, dan Sidang Komisi Kode

¹⁶¹ *Ibid.*, Pasal 7 huruf b dan huruf c.

¹⁶² <http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt4d191d57d5749/polisi-paling-sering-melanggar-prinsip-fair-trial>, diakses pada 2 Desember 2016.

¹⁶³ *Ibid.*, Pasal 9 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d dan huruf e.

¹⁶⁴ *Ibid.*, Pasal 10.

¹⁶⁵ *Ibid.*, Pasal 12.

Etik Profesi kepolisian, termasuk mengikuti pemeriksaan dugaan pelanggaran disiplin dan kode etik yang dilakukan oleh anggota dan/atau Pejabat Polri.¹⁶⁶

C. PROFESIONALITAS PENYIDIK DALAM PENERAPAN PRINSIP *FAIR TRIAL*

Profesionalitas artinya kemampuan berupa kemampuan khusus untuk bertindak¹⁶⁷ menjalankan tugas yang emban. Dalam konteks penyelenggaraan negara, profesionalitas didefinisikan sebagai asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁶⁸ Dengan demikian, profesionalitas dapat dipahami sebagai sikap dan kemampuan seseorang dalam bekerja dengan keahlian yang dimilikinya sesuai dengan standar etik yang dimiliki serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jadi, setidaknya terdapat tiga indikator yang dapat digunakan untuk mengukur profesionalitas bekerjanya apatur, yaitu : keahlian terkait pekerjaan yang dilakukan, kepatuhan pada kode etik profesinya, dan kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pekerjaan yang dilaksanakan.

Dalam konteks penyidik, profesionalitas penyidik berarti keahlian dalam bidang

penyidikan yang dijalankan sesuai standar moral atau etika penyelenggara penyidikan dan kepatutan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyidikan. Khusus bagi penyidik kepolisian, mereka memiliki Etika kepolisian yang berisi seperangkat norma tentang perilaku politik yang mesti dijadikan pedoman untuk mewujudkan pelaksanaan tugas yang baik bagi penegakan hukum, ketertiban umum dan keamanan masyarakat.¹⁶⁹ Selain itu, dalam menjalankan proses penyidikan, aparat penyidik kepolisian juga tunduk pada ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Mengacu pada pengertian di atas, kepatuhan pada kode etik dan KUHAP akan dijadikan alat ukur profesional atau tidaknya penyidik Polri dalam melaksanakan proses penyidikan.

Kepolisian sebagaimana disinggung sebelumnya merupakan lembaga yang menjadi bagian atau sub dalam sistem peradilan pidana. Kepolisian merupakan sub awal dalam SPPT tersebut, di mana lembaga ini diberi wewenang untuk melaksanakan penyidikan terhadap sebuah dugaan tindak pidana. Tugas penyidik Polri dalam proses penyidikan adalah melakukan rangkaian tindakan menurut cara yang diatur untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi guna menemukan tersangkanya.¹⁷⁰ Dengan dilakukannya penyidikan akan dihasilkan Berita Acara Pemeriksaan (BAP)¹⁷¹ dan sejumlah alat bukti.

¹⁶⁶ *Ibid.*, Pasal 9 huruf f dan huruf g.

¹⁶⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) very daring, <http://kbbi.web.id/profesional>, diakses tanggal 30 November 2016.

¹⁶⁸ Penjelasan Pasal 3 angka 6 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

¹⁶⁹ Kunarta, *Etika Kepolisian*, (Jakarta: Cipta Manunggal, 1997), hlm. 97.

¹⁷⁰ Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Pasal 1 angka 2.

¹⁷¹ Agus Raharjo dan Angkasa, *Profesionalisme Polisi dalam*

Pelaksanaan proses penyidikan dalam rangka menghimpun alat bukti dan menemukan tersangkanya, tidak jarang berjalan secara menyimpang dari ketentuan yang ada, baik berupa penyiksaan terhadap saksi dan tersangka, perlakuan diskriminatif, penyalahgunaan wewenang oleh penyidik dan tindakan tidak profesional lainnya. Masing-masing tindakan tidak profesional tersebut akan akan diulas lebih jauh.

(1) Tindakan Penyiksaan

Barker dan Carter mengelompokkan tindakan penyiksaan menjadi tiga kategori, yaitu penyiksaan fisik, penyiksaan psikologis, dan penyiksaan hukum. Penyiksaan fisik terjadi dalam bentuk serangan fisik terhadap tersangka. Sedangkan penyiksaan psikologis terjadi dalam bentuk menyerang secara lisan, mengolok-olok, melecehkan atau menghina dan membuat tidak berdaya seorang tersangka. Sementara penyiksaan secara hukum terjadi dalam bentuk tidak memenuhi hak tersangka untuk didampingi oleh penasehat hukum.¹⁷²

Penyiksaan secara fisik dalam proses penyidikan dilakukan oleh penyidik demi memperoleh keterangan dan informasi. Berdasarkan penelitian LBH Jakarta yang melakukan survei dengan responden tersangka di wilayah Jabodetabek pada tahun 2007-2008 ditemukan sebanyak 83,65% dari responden/tersangka

mengalami penyiksaan oleh penyidik Polri.¹⁷³ Dari 83,65% yang mengalami penyiksaan, 77% diantaranya disiksa untuk memperoleh pengakuan.¹⁷⁴ Penyiksaan untuk tujuan memperoleh pengakuan dari tersangka ini masih terus terjadi sampai saat ini.¹⁷⁵

Pada tahun 2010, masih berdasarkan penelitian LBH Jakarta di beberapa kota, yaitu: Jakarta, Makassar, Surabaya, Banda Aceh, dan Lhokseumawe, 72,9% tersangka mengalami penyiksaan dalam proses penyidikan.¹⁷⁶ Data tersebut memang menunjukkan penurunan angka tindakan penyiksaan, namun jika dilihat dari lingkup wilayah penelitian yang dilakukan LBH Jakarta, sesungguhnya tidak ada penurunan yang bersifat signifikan, melainkan justru mengukuhkan bahwa penyiksaan dalam proses penyidikan terjadi secara meluas di seluruh wilayah hukum Republik Indonesia. Sampai saat ini, belum terjadi penurunan tingkat praktik penyiksaan secara signifikan dalam proses penyidikan¹⁷⁷ sekalipun Polri telah meluncurkan program untuk mendorong profesionalitas anggotanya, tindakan penyiksaan terus terjadi dalam proses penyidikan.¹⁷⁸

173 Diakses melalui <http://www.bantuanhukum.or.id/web/lbh-jakarta-desak-polri-untuk-hentikan-penyiksaan-2/>, pada 28 November 2016.

174 Diakses melalui: <http://www.bantuanhukum.or.id/web/perubahan-kuhap-jalan-baru-mencegah-praktik-penyiksaan/>, pada 1 Desember 2016.

175 Eti Sumiati dari Yayasan Jaringan Relawan Independen (JARI) dalam *Focus Group Discussion* Bandung, 14 November 2016.

176 Totok Yulianto dan Maruli, *Pembaruan KUHP Untuk Mencegah Penyiksaan*, diakses melalui: <http://www.bantuanhukum.or.id/web/pembaharuan-kuhap-untuk-mencegah-penyiksaan/>, pada 1 Desember 2016.

177 Yati Andriyani dari KontraS dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta 23 November 2016.

178 Najib Azka dari Fisipol UGM dalam *Focus Group Discus-*

Penegakan Hukum, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 11 No. 3, September 2011, hlm. 391.

172 Agus Raharjo dan Angkasa, *Ibid.*, hlm. 392-393.

Penyiksaan dalam proses penyidikan terjadi pada saat penangkapan, proses pemeriksaan atau BAP dan saat penahanan. Berdasarkan Penelitian LBH Jakarta Tahun 2012, dari 100 responden yang ada, 82% mengalami penyiksaan saat penangkapan, 84% saat proses BAP dan 48% saat penahanan.¹⁷⁹ Kekerasan saat penangkapan dan pemeriksaan juga terjadi dalam kasus *terorisme* yang ditangani Detasemen Khusus Kopolisian (Densus 88).¹⁸⁰ Bagi Najib ruang transparansi bagi kinerja Densus yang sangat tertutup justru menimbulkan potensi *abusive* bagi Densus dan penyidik dalam menangani kasus terorisme.¹⁸¹ Apalagi pilihan tembak mati dalam penanganan *terorisme* tampak menjadi kebijakan umum Polri, yang berdampak pada keterputusan akses informasi untuk mengurai lebih dalam kasus tersebut.¹⁸² Praktik penyiksaan terhadap terduga dan tersangka teroris dalam memperoleh informasi, diduga kuat terjadi dalam penanganan terorisme di Indonesia, khususnya pada tahun 2000an. Kasus Siyono terduga teroris yang meninggal, berdasarkan temuan PP Muhammadiyah diduga kuat merupakan korban praktik penyiksaan.¹⁸³ Dalam konteks kasus terorisme, *unfair trial* dalam

penegakan hukum pada terduga teroris sangat berpotensi melahirkan radikalisme baru. Sebaliknya, penguatan akuntabilitas dalam penyidikan kasus terorisme juga merupakan bagian dari proses penegakan hukum yang akuntabel dan deradikalisasi secara sistematis.

Merujuk pada Laporan Situasi Reformasi Hukum di Sektor Pidana yang dikeluarkan ICJR, selama 2014 sebanyak 36 kasus yang terindikasi kuat terjadi penyiksaan dan perlakuan yang merendahkan martabat manusia masih terjadi,¹⁸⁴ dimana, penyiksaan tersebut paling banyak dilakukan oleh kepolisian dalam proses penyidikan dan pengambilan keterangan untuk dimuat dalam BAP.¹⁸⁵

Berdasarkan data ini, semua kegiatan pengumpulan bukti dan penggunaan upaya paksa yang berhubungan dengan fisik tersangka (bukan harta) diwarnai dengan tindakan penyiksaan. Penyiksaan semacam ini dikatakan Barker dan Carter terjadi karena seorang polisi menggunakan kekuatan lebih dari yang dibutuhkan untuk melakukan penangkapan, pengeledahan dan/atau penggunaan kekuatan fisik yang berlebihan terhadap orang lain tanpa alasan.¹⁸⁶

Adapun bentuk penyiksaan fisik yang dialami tersangka dalam proses penangkapan adalah ditembak, dibakar, disetrum, dijepit, disundut, direndam, tidak diberi makan, dipukul sampai luka atau cacat, diseret,

sion, Yogyakarta, 17 November 2016.

179 Diakses melalui: <http://www.bantuanhukum.or.id/web/perubahan-kuhap-jalan-baru-mencegah-praktik-penyiksaan/>, pada 1 Desember 2016.

180 Najib Azka dari Fisipol UGM dalam *Focus Group Discussion* Yogyakarta.

181 Ibid.

182 Diakses melalui: <https://nasional.tempo.co/read/news/2016/03/15/078753652/ipw-harap-densus-88-tidak-tembak-mati-teroris-di-lapangan>, diakses pada 10 Desember 2016.

183 Diakses melalui: http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/04/160411_indonesia_autopsi_siyono, pada 10 Desember 2016.

184 *Institute for Criminal Justice Reform, Catatan di 2014 dan Rekomendasi di 2015*, (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2015), hlm. 6.

185 *Institute for Criminal Justice Reform, Catatan di 2014 dan Rekomendasi di 2015*, (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2015), hlm. 6.

186 Agus Raharjo dan Angkasa, *Op.cit.*, hlm. 392.

dijambak, dan kekerasan seksual.¹⁸⁷ Bahkan, terdapat pula dugaan penyiksaan fisik yang berujung dengan kematian tahanan, meskipun diklaim Polri sebagai tindakan bunuh diri seperti yang terjadi di Jawa Barat¹⁸⁸ dan juga di Sijunjung, Sumatera Barat.¹⁸⁹ Sementara korban penyiksaan secara psikis mendapatkan perlakuan seperti ditodong pistol, dibentak, dihina, diancam, disuruh-suruh, dibohongi, tidak boleh dikunjungi, dидiamkan berjam-jam, dibotaki, dan diperdengarkan dengan suara keras,¹⁹⁰ dan ditakut-takuti.¹⁹¹

Menurut data yang dirilis PBHI pada tahun 2011, praktik penyiksaan sebagaimana diulas di atas tidak terjadi untuk semua kasus, melainkan untuk kasus-kasus tertentu seperti kasus tertangkap tangan, kasus yang melibatkan masyarakat miskin dan tidak mengerti hukum, tidak didampingi penasehat hukum dan kejahatan dengan ancaman 5 tahun.¹⁹² Selain itu, penyiksaan juga terjadi untuk kasus-kasus dengan ancaman hukuman mati dan terorisme.¹⁹³

Berdasarkan data itu, ada karakter kasus dan pelaku tertentu dimana tindakan penyiksaan terjadi. Dalam konteks pelaku, subjek yang menjadi korban penyiksaan adalah kelompok miskin dan tidak mengerti hukum. Sedangkan dari segi tindak pidana yang dilakukan, penyiksaan terjadi untuk kasus-kasus pidana biasa atau luar biasa (terorisme) yang mayoritas melibatkan masyarakat kecil.

Sedangkan penyiksaan secara psikologis dan penyiksaan hukum juga terjadi secara bersamaan dengan penyiksaan fisik. Walaupun demikian, untuk kasus-kasus di mana penyiksaan fisik tidak terjadi, penyiksaan psikologis maupun penyiksaan hukum belum tentu tidak terjadi. Hanya saja, sasaran atau korban penyiksaan tersebut hampir selalu terjadi terhadap mereka yang memiliki tingkat pendidikan yang rendah pada kasus-kasus tindak pidana biasa.¹⁹⁴

(2) Perlakuan Diskriminatif

Sejalan dengan praktik penyiksaan dalam proses penyidikan, tindakan diskriminatif juga terjadi secara massif dalam proses peradilan pidana. Mulai dari penilaian alat bukti menyangkut siapa yang terlibat hingga perlakuan berbeda antar tersangka-tersebut yang ditangani penyidik. Sesuai prinsip *equality before the law*, semua orang yang berhadapan dengan hukum mesti dan wajib diperlakukan sama. Artinya proses penyidikan dalam rangka menghimpun bukti-bukti telah terjadinya sebuah tindak pidana dan menemukan siapa tersangkanya, harus dilakukan secara tidak pandang bulu.

187 Yati Andriyani, Wakil Koordinator KontraS, disampaikan dalam *Focus Group Discussion* Jakarta, 23 November 2016.

188 Suryadi Radjab dari PBHI dalam *Focus Group Discussion*, Bandung, 14 November 2016.

189 https://www.google.co.id/?client=safari&channel=mac_bm&gws_rd=cr&ei=PkJBWK7YOMX-vgTtsLL4DA, diakses tanggal 1 Desember 2016

190 Diakses dari <http://m.tempo.co/read/news/2012/04/12/173396497/LBH-Hampir-Semua-Tahanan-Anak-Disiksa>, pada 1 Desember 2016.

191 Edo dari LBH Yogyakarta dalam *Focus Group Discussion*, Yogyakarta, 17 November 2016.

192 Laporan Pelanggaran Hak-Hak Tersangka, Hentikan Praktek Sewenang-Wenang dan Kejam, (Jakarta: PBHI, 2012).

193 Yati Andriyani dari KontraS dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta 23 November 2016 dan Najib Azka dari Fisiopol UGM dalam *Focus Group Discussion*, Yogyakarta, 17 November 2016.

194 Agus Raharjo dan Angkasa, *op.cit*, hlm. 393

Tidak boleh ada perlakuan berbeda antar tersangka tindak pidana berdasarkan strata ekonomi, pendidikan dan status sosial lainnya. Semuanya mesti diperlakukan secara sama dan manusiawi.

Hanya saja, prinsip tersebut masih dalam tataran idealita. Di tingkat realitas, praktik diskriminasi dalam penyidikan masih terus terjadi. Di mana, tindakan diskriminatif itu terkait siapa yang terlibat dalam sebuah dugaan tindak pidana. Jika diketahui bahwa yang disidik adalah pejabat pemerintahan maupun pejabat politik pusat atau daerah, maka proses pemeriksaan tidak akan berjalan dengan disertai kekerasan. Sebaliknya, bila yang diperiksa adalah masyarakat biasa, maka ruang terjadinya pemeriksaan dengan kekerasan sangat besar.¹⁹⁵ Lebih serius dari itu, tindakan diskriminasi dalam proses penyidikan juga ditopang oleh norma Undang-undang seperti Pasal 245 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Ketentuan tersebut pada pokoknya mengatur bahwa penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan. ICJR menilai, ketentuan tersebut telah mencederai prinsip persamaan di hadapan hukum dan independensi proses penegakan hukum.¹⁹⁶ Akibatnya, mau tidak mau penyidik pun akan bertindak diskriminatif dalam proses penyidikan terhadap anggota DPR.

Perlakuan diskriminatif dalam penegakan

hukum juga terjadi pada anggota TNI, yang hingga kini masih diproteksi oleh UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer yang pada pokoknya memberikan *privilege* pada anggota TNI untuk diproses secara khusus dan dengan mekanisme khusus, meskipun melakukan tindak pidana umum. UU itu merupakan bentuk pelembagaan *unequality before the law*, yang diskriminatif terhadap warga negara lainnya.

(3) Tindakan Sewenang-wenang

Tindakan sewenang-wenang yang dimaksud di sini adalah tindakan yang melampaui atau di luar dari apa yang diatur oleh undang-undang. Berdasarkan data yang dirilis LBH Jakarta, penyalahgunaan wewenang oleh polisi dalam proses penyidikan terjadi dalam bentuk pelecehan seksual kepada anak buah, menghalangi eksekusi dalam kasus yang melibatkan pejabat polri, menyebarkan foto vulgar tahanan, memperkosa tahanan narkoba dan pemerasan terhadap tersangka.¹⁹⁷ Selain itu, juga terjadi dalam bentuk tindakan salah tembak. Dalam satu tahun, 2012-2013 untuk daerah Jabodetabek saja, menurut catatan LBH Jakarta terdapat 8 kasus salah tembak yang dilakukan aparat kepolisian, di mana 2 orang tewas dan 1 orang cacat.¹⁹⁸

Dalam bentuk lain, tindakan sewenang-wenang juga terjadi dengan membiarkan status tersangka yang disandang seseorang tanpa ada kejelasan tindak lanjut. Akibatnya,

¹⁹⁵ Hifzil Alim, PUKAT UGM, disampaikan dalam *Focus Group Discussion*, Yogyakarta, 17 November 2016.

¹⁹⁶ ICJR, *Menolak Intervensi DPR dalam Penyidikan Tindak Pidana Bagi Anggota DPR*, (Jakarta: ICJR, 2014), hlm. 3.

¹⁹⁷ Pernyataan LBH Jakarta, diakses melalui <http://www.bantuanhukum.or.id/web/hari-bayangkara-67-reformasi-polri-minus-bukti/>, pada 1 Desember 2016.

¹⁹⁸ *Ibid*.

seseorang dapat berstatus tersangka hingga akhir hayatnya.¹⁹⁹ Status tersebut berakibat pada hilang atau berkurangnya sejumlah hak politik yang dimiliki yang bersangkutan. Salah satu yang melatarbelakangi terjadinya masalah ini adalah karena lemahnya pengawasan terhadap penyidik, terutama dari kejaksaan. Hanya saja, tidak efektifnya pengawasan oleh kejaksaan juga disebabkan karena tidak semua kasus yang telah dimulainya penyidikan diberitahukan oleh penyidik kepada kejaksaan.²⁰⁰

Dalam kasus terorisme, tindakan sewenang-wenang seringkali berupa penindakan yang berujung pada penembakan tersangka/pelaku yang diduga teroris. Alasan Polri sederhana, yaitu bagaimana polisi menentukan *"when" to shoot* (kapan akan menembak), bukan pada *how to shoot* (bagaimana akan menembak, proses/prosedur menembak). Selain itu, alasan lain adalah Polri ingin melindungi publik, melindungi masyarakat karena proses penyeragaman yang rawan sangat mungkin terjadi salah tembak/ asal tembak oleh teroris. Sehingga penembakan mematikan lebih dipilih daripada penembakan untuk melumpuhkan.

Dalam keadaan memaksa setelah melalui berbagai pertimbangan obyektif dan apabila kondisi membahayakan aparat pelaksana atau orang lain yang berada di sekitar, maka tindakan koersi menggunakan alat kekerasan diperbolehkan. Tapi setelah tindakan itu dilakukan maka perlu ada

penyelidikan internal untuk membuktikan apakah tindakan itu telah melalui sebuah pertimbangan yang hati-hati. Polri melakukan penyelidikan internal apakah tindakan penindakan melalui "penembakan" tersebut telah sesuai dengan prosedur atau tidak dan hasil penyelidikan internal itu perlu diinformasikan kepada publik. Hal ini penting dilakukan Polri, agar didapatkan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas yang sesuai dengan penghormatan terhadap prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Terorisme jelas tidak pernah dibenarkan dalam sistem nilai manapun. Namun demikian, negara, melalui institusi Polri harus mampu mempertanggungjawabkan setiap tindakannya dalam menumpas gerakan ini, sehingga tetap terbuka ruang koreksi dan evaluasi untuk perbaikan di masa yang akan datang. Termasuk menjaga berbagai kemungkinan salah duga; salah tangkap; dan salah tembak. Sebuah standar khusus yang berpijak pada prinsip-prinsip HAM dan prinsip internasional pemberantasan terorisme harus disusun dan dijadikan pedoman pertanggungjawaban Polri dalam menjalankan tugas memberantas terorisme. Beberapa pedoman yang harus diadopsi adalah: [1] Prinsip-Prinsip Dasar PBB tentang Penggunaan Kekerasan dan Senjata Api oleh Aparatur Penegak Hukum (*UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*), 1990; [2] Kode Etik untuk Para Aparatur Penegak Hukum (*Code of Conduct for Law Enforcement Officials*), 1979; dan [3] Deklarasi tentang Azas-azas Keadilan bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kewenangan (*UN Declaration on the principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Authority*), 1985.

199 Supriyadi Widodo Eddyono, *Institute for Criminal Justice Reform* disampaikan dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

200 Arif Maulana dari LBH Jakarta dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

Meskipun demikian, dalam konteks pemberantasan terorisme, aparat memiliki seperangkat pelindung lain dengan apa yang disebut dengan doktrin *preventive justice*, yang saat ini sedang digagas untuk diadopsi dalam revisi UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. *Preventive justice* secara umum diartikan sebagai suatu sistem dan tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam rangka mencegah terjadinya kejahatan-kejahatan dengan sejumlah tindakan pembatasan²⁰¹ (yang kemungkinan) juga berpotensi melanggar hak asasi manusia. Doktrin inilah yang menjadi pembenar tindakan preventif kepolisian dalam menangani terorisme termasuk pilihan penindakan dengan melakukan tembakan mati,²⁰² meski dikritik oleh banyak kalangan. Hendardi bahkan menyebutkan beberapa keberhasilan Polri menyergap calon-calon pelaku terorisme sebagai bagian dari manifestasi doktrin *preventive justice*, yang dianggap sebagai efektif membantu Polri dalam melakukan penindakan.²⁰³ Meski demikian, tantangan penerapan *preventive justice* tetap memerlukan batasan yang akuntabel sehingga tidak menimbulkan persoalan baru. Apalagi dalam konteks Indonesia, bahwa terorisme adalah isu kejahatan bukan isu pertahanan yang pelaksanaannya merupakan kewenangan Polri bukan TNI.

(4) Tindakan Tidak Profesional Lainnya

Salah satu bentuk tindakan tidak profesional lainnya adalah melakukan upaya paksa tanpa dasar hukum yang jelas dan kuat sehingga yang ditangkap ataupun ditahan sesungguhnya bukanlah pelaku tindak pidana, alias salah tangkap. Tindakan seperti ini sering diistilah sebagai aksi kriminalisasi terhadap masyarakat yang sebenarnya tidak bersalah.²⁰⁴

Selain itu, tindakan tidak profesional dalam penyidikan juga terjadi dalam bentuk tidak memberikan surat panggilan ataupun penangkapan ketika seseorang ditangkap. Pada saat yang sama, pemberitahuan penangkapan tersebut kepada pihak keluarga juga sering diabaikan pihak kepolisian.²⁰⁵ Hal ini memang lebih bersifat administratif, namun ia sangat penting demi menghormati, melindungi dan memberikan kepastian atas proses hukum yang diterapkan kepada seseorang.[]

201 Lihat <http://thelawdictionary.org/preventive-justice/>. Lihat juga <https://www.law.ox.ac.uk/preventive-justice-project>, diakses pada 10 Desember 2016.

202 Imam Subandi, dari Densus 88 Antiteror Mabes Polri, dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

203 Hendardi, Preventive Justice Efektif atasi Terorisme, Media Indonesia, 11 Desember 2016, diakses dari <http://mediaindonesia.com/news/read/82149/preventif-justice-efektif-atasi-terorisme/2016-12-11>, pada 10 Desember 2016.

204 Pernyataan LBH Jakarta, diakses melalui <http://www.bantuanhukum.or.id/web/hari-bayangkara-67-reformasi-polri-minus-bukti/>, pada 1 Desember 2016.

205 Yogi dari LBH Bandung dalam *Focus Group Discussion* Bandung.

BAB IV TANTANGAN PENGELOLAAN LEMBAGA PEMASYARAKATAN

A. KERANGKA UKUR

*International Covenant on Civil and Political Rights*²⁰⁶ mengatur mengenai hak-hak tahanan yang telah secara implisit disebutkan dalam *Universal Declaration of Human Rights*²⁰⁷ serta disokong beberapa perangkat hukum internasional lainnya baik mengenai larangan penyiksaan, anti diskriminasi, perlindungan terhadap tahanan dan sebagainya. Namun perangkat hukum internasional yang secara khusus mengatur perlakuan terhadap tahanan adalah *The Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 1955* yang telah direvisi, dan diadopsi dalam Sidang Majelis Umum PBB pada 17 Desember 2015. Standar ini kemudian dikenal dengan *The Mandela Rules* dengan hasil revisi pada 8

aspek, yakni:²⁰⁸

1. Menekankan penghormatan terhadap martabat yang melekat pada setiap manusia termasuk untuk tahanan. Memasukkan ketentuan yang melarang penyiksaan dan perbuatan kejam, melarang hukuman yang tidak manusiawi atau merendahkan derajat manusia.
2. Menekankan bahwa pelayanan kesehatan dan medis merupakan tanggung jawab negara.
3. Mengubah ketentuan disiplin dan hukuman yang lebih komprehensif yang juga bertujuan mengelola/mencegah terjadinya konflik.
4. Memperbaharui ketentuan dengan mewajibkan lapas/rutan melakukan investigasi terhadap kasus kematian dan penyiksaan di dalam tahanan dengan kewajiban untuk melaporkan, menyelidiki dan memberitahukan pada

206 Lihat Pasal 10 *International Covenant on Civil and Political Rights* yang telah diratifikasi melalui Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), (Lembaran Negara Nomor 119 Tahun 2005, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4558).

207 Secara eksplisit diakui mengenai persamaan martabat dan hak-hak manusia, hak atas keselamatan, larangan diperlakukan diskriminatif, dan diakui kesamaan kedudukan setiap orang di depan hukum tanpa terkecuali (termasuk tahanan). Lihat Pasal 1, Pasal 3, Pasal 6, Pasal 7 Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia).

208 Dikutip melalui: <http://www.penalreform.org/priorities/prison-conditions/standard-minimum-rules/>, pada 30 November 2016.

kerabat atau keluarga.

5. Perlindungan terhadap kelompok rentan yang harus dihormati dan bukan dinilai diskriminatif. Negara harus memenuhi kebutuhan mereka yang digolongkan sebagai kelompok rentan, misalnya anak, perempuan dan disabilitas.
6. Akses pada perwakilan hukum. Bahwa tahanan dapat menyimpan dokumen yang terkait dengan proses hukumnya.
7. Pengaduan dan pemeriksaan independen. Dimana negara harus menyediakan akses untuk mendapatkan informasi dan melakukan pengaduan bagi tahanan. Selain itu harus ada pemeriksaan ganda yang dilakukan oleh badan independen baik internal maupun eksternal.
8. Kebutuhan akan training staff baik untuk hal melayani ataupun menyesuaikan dengan praktik terbaik yang kontemporer.

Secara umum, ketentuan dalam *The Mandela Rules* memperkuat prinsip-prinsip *fair trial* yang tidak hanya berpusat pada proses peradilan tetapi juga berlaku pada tahanan dan warga binaan. Dalam hukum positif Indonesia, ketentuan tentang lembaga pemasyarakatan diatur dalam UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan dan berbagai aturan turunannya.

Sebagaimana dikemukakan pada Bab I, bahwa lembaga pemasyarakatan (Lapas) adalah hilir dari seluruh proses peradilan pidana, yang performanya sangat dipengaruhi oleh kinerja penyidikan Polri dan proses peradilan lanjutannya. Pada bagian

ini, kajian dan observasi tidak dilakukan secara menyeluruh pada kondisi mutakhir lapas di Indonesia. Studi ini menggunakan data sekunder yang bersumber dari penelitian-penelitian sebelumnya tentang situasi lapas atau lapas di Indonesia. Karena itu, studi ini lebih berfokus pada beberapa isu kunci yang terjadi di Lembaga Pemasyarakatan, khususnya menjawab pertanyaan bagaimana tata kelola lapas berkontribusi pada pengurangan kejahatan/penyebaran kejahatan baru akibat efektif atau tidak efektifnya sistem pembinaan bagi warga binaan.

B. KONDISI MUTAKHIR KUALITAS LAYANAN

Center for Detention Studies (CDS) telah melakukan survey mengenai Kualitas Layanan Pemasyarakatan,²⁰⁹ yang menggunakan alat ukur kualitas layanan pemasyarakatan, alat ukur sarana, prasarana dan layanan pemasyarakatan, dan alat ukur kualitas sumber daya manusia²¹⁰ dengan *output* makro-nya Indeks Total UPT (Unit Pelaksana Teknis) yang menggambarkan persentase pemenuhan keseluruhan hak narapidana/tahanan.²¹¹ Studi yang menjangkau 16 kota yakni Kupang, Pontianak, Manado,

209 Pemasyarakatan adalah kegiatan untuk melakukan pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan sistem, kelembagaan, dan cara pembinaan yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana. Lihat. Pasal 1 angka 1 Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3614).

210 *Center for Detention Studies, Realitas Penjara Indonesia: Survey Kualitas Layanan Pemasyarakatan (Wilayah Jakarta, Banten, Palembang dan Surabaya)*, (Jakarta: *Center for Detention Studies*, 2014), hlm. 11.

211 *Ibid.*, hlm. 41.

Makassar, Lombok, Lampung, Bali, Aceh, Bandung, Nusakambangan, Semarang, Jakarta, Banten, Palembang, Surabaya, dan Yogyakarta ditemukan bahwa sebanyak 6 lapas mempunyai Indeks Total UPT di atas 80%, 42 lapas dengan Indeks Total UPT 70-80%, 17 lapas dengan Indeks Total UPT berkisar dari 60-70%, dan hanya 1 lapas yang Indeks Total UPT-nya dibawah 50% yakni Lhoknga di Provinsi Aceh.²¹²

Indeks Total UPT merupakan indeks yang menggambarkan persentase pemenuhan layanan hak narapidana dan tahanan di dalam lapas dan rutan secara keseluruhan.²¹³ Dengan melihat Indeks Total UPT dari kota yang dijadikan sampel, sebanyak 73% mempunyai Indeks Total UPT diatas 70%. Artinya, jika mengacu pada survei CDS, bahwa kualitas layanan Lembaga Pemasyarakatan pada aspek pendaftaran dan penempatan, akomodasi, sanitasi, kebersihan personal, pakaian, tempat tidur, makanan, air, olahraga, kesehatan, kekerasan, hubungan dengan dunia luar, fasilitas peribadatan, info perkara, keluhan dan pengaduan, bahan bacaan, latihan kerja dan kerja, pendidikan, pemisahan, reintegrasi sosial, kebutuhan khusus wanita, kebutuhan khusus anak,

dan pungutan liar relatif baik.²¹⁴ Hanya saja untuk beberapa daerah perlu ditingkatkan kualitas pelayanannya.

Studi ini mengambil peran menindaklanjuti pembacaan atas kondisi lembaga pemasyarakatan tersebut, yang secara umum telah memiliki kualitas layanan cukup. Kajian berfokus pada aspek "pemasyarakatan" narapidana yang bertujuan melakukan pembinaan guna membuat warga binaan menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali dalam masyarakat.²¹⁵ Secara umum, dari diskusi yang dilakukan di tiga lokasi studi, Bandung, Yogyakarta, dan Jakarta, sistem pembinaan tidak berjalan optimal.

Sistem pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan warga binaan pemasyarakatan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina, dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas warga binaan pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.²¹⁶

Setiap narapidana berhak untuk melakukan ibadah sesuai dengan agama atau

212 Lihat buku *Realitas Penjara Indonesia: Survey Kualitas Layanan Pemasyarakatan (Wilayah Jakarta, Banten, Palembang dan Surabaya)*, (Jakarta: Center for Detention Studies, 2014), hlm. 41-43, *Realitas Penjara Indonesia 2: Survey Kualitas Layanan Pemasyarakatan (Wilayah Aceh, Bandung, Nusakambangan, Semarang)*, (Jakarta: Center for Detention Studies, 2015), hlm. 40-41, *Realitas Penjara Indonesia 3: Survey Kualitas Layanan Pemasyarakatan (Wilayah Makassar, Lombok, Lampung, Bali)*, (Jakarta: Center for Detention Studies, 2015), hlm. 31-32, dan *Realitas Penjara Indonesia: Survey Kualitas Layanan Pemasyarakatan 4 (Wilayah Kupang, Pontianak, Manado)*, (Jakarta: Center for Detention Studies, 2015), hlm. 27-28.

213 Center for Detention Studies, *Realitas Penjara Indonesia: Survey Kualitas Layanan Pemasyarakatan 4....*, *op.cit.*, hlm. 27.

214 Ibid.

215 Pasal 1 angka 2 Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3614).

216 Ibid.

kepercayaannya, mendapatkan perawatan, baik perawatan rohani maupun jasmani, mendapat pendidikan dan pengajaran, mendapat pelayanan kesehatan dan makanan yang layak, menyampaikan keluhan, mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa lainnya yang tidak dilarang, mendapatkan upah atau premi atas pekerjaan yang dilakukan, menerima kunjungan keluarga, penasihat hukum, atau orang tertentu lainnya, mendapatkan pengurangan masa pidana (remisi), mendapatkan kesempatan berasimilasi termasuk cuti mengunjungi keluarga, mendapatkan pembebasan bersyarat, mendapat cuti menjelang bebas, dan mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²¹⁷

Dengan mengacu pada definisi sistem pemasyarakatan di atas, tampak jelas bahwa tugas lembaga pemasyarakatan bukan hanya menjalankan peran rutin kehidupan sehari-hari tetapi menjalankan operasi secara sistematis untuk mencapai tujuan akhir, yakni menjadikan warga binaan manusia baru seperti sebelum melakukan kejahatan, diterima di masyarakat dan mampu berperan serta dalam pembangunan. Jika demikian, maka setelah problem hak-hak dasar terkait dengan fasilitas lapas terpenuhi, maka selanjutnya pembaruan dan penguatan kinerja lapas harus difokuskan pada bagaimana seluruh sistem pemasyarakatan bergerak mampu mencapai cita-cita pemasyarakatan itu. Kontradiksi dengan mandat yang diemban oleh lembaga pemasyarakatan, dalam beberapa peristiwa lapas justru menjadi pusat peredaran narkoba, arena *recovery*

dan rekrutmen aktor teroris, dan arena baru korupsi dengan berbagai modus di dalamnya.

C. TANTANGAN PENGELOLAAN LAPAS

1. Sumber Daya Manusia Yang Tidak Memadai

Dalam sistem pemasyarakatan, guna menjalankan hak-hak narapidana sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 14 UU Pemasyarakatan, dibutuhkan petugas pemasyarakatan²¹⁸ yang harus diidentifikasi baik dari segi jumlah maupun kompetensi demi memastikan pelaksanaan pelayanan sesuai dengan standar²¹⁹ dan asas pelayanan sebagaimana diatur dalam UU Pelayanan Publik.²²⁰ Dalam praktik penyelenggaraan sistem pemasyarakatan sumber daya manusia baik dari segi kuantitas maupun kapabilitas²²¹ merupakan dua hal yang kerap kali dikeluhkan. Pihak lembaga pemasyarakatan telah berkali-kali melakukan permohonan penambahan jumlah personel pada kantor wilayah namun masih belum mendapat tanggapan.²²² Hal ini

218 Ibid., Pasal 7 ayat (1).

219 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan.

220 Lihat Pasal 4 Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038).

221 Aris M dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam *Focus Group Discussion* Jakarta, Ina Imaniati dari lapas Perempuan Bandung dalam *Focus Group Discussion* Bandung, dan Kodir dari Lapas Batu NK dalam *Focus Group Discussion* Yogyakarta.

222 Ina Imaniati dari Lapas Perempuan Bandung dalam *Focus Group Discussion* Bandung.

217 Ibid., Pasal 14 ayat (1).

berdampak langsung pada lemahnya tingkat pengamanan/penjagaan terhadap aktivitas narapidana/warga binaan di dalam lapas.²²³

SETARA Institute melakukan pemetaan ketersediaan sumber daya manusia pada seluruh lembaga pemasyarakatan (tidak termasuk rutan) di Indonesia yang berjumlah 262.²²⁴ Dengan mengacu pada data mentah yang dikeluarkan oleh Ditjen Pemasyarakatan, ditemukan sebanyak 83 lembaga pemasyarakatan yang sama sekali

tidak memiliki pegawai/petugas (sebanyak 0 pegawai) baik pada satu, dua atau tiga fungsi kepegawaian pada satuan pengamanan, satuan pembina, satuan dukungan teknis, atau satuan tenaga kesehatan.²²⁵ Sehingga dalam pelaksanaan hariannya petugas lapas diharuskan memerankan fungsi ganda/*multitasking* untuk memenuhi tuntutan pelayanan pada narapidana.²²⁶

TABEL 1:
BERIKUT CONTOH LAPAS YANG TIDAK MEMILIKI PETUGAS PADA SATU ATAU
BEBERAPA ASPEK FUNGSIONALNYA

No.	Nama Lapas	Kurun Waktu (bulan)	Fungsi				
			STU	PAM	PEM	DTK	KES
1	Lapas Pemuda Klas IIB Plantungan	Januari-Oktober			0	0	0
2	Lapas Klas III Banjarbaru	Januari-November (KES) Januari-Juli (PEM) Januari-September (DTK)			0	0	0
3	Lapas Klas IIB Tobelo	Februari-Oktober (PEM) (DTK) Februari-Juli (KES)			0	0	0
4	Lapas Kelas IIA Lhoksumawe	Januari-Oktober				0	0
5	Lapas Klas IIB Ulusiau	Januari-November				0	0

223 Dedi Handoko, Kalapas Klas I Sukamiskin dalam *Focus Group Discussion* Bandung.

224 Dihitung dari monitoring konsolidasi yang diambil dari: <http://smlap.ditjenpas.go.id/MonitoringKonsolidasi>, pada 30 November 2016. Angka 262 lembaga pemasyarakatan tidak termasuk di dalamnya rumah tahanan ataupun cabang rumah tahanan, angka ini hanya merujuk pada jumlah lembaga pemasyarakatan saja.

225 Diolah dari data <http://smlap.ditjenpas.go.id/MonitoringKonsolidasi>, diakses pada 30 November 2016.

226 Nur Yulasari dari lapas Perempuan, dalam *Focus Group Discussion*, Bandung, 14 November 2016.

6	Lapas Klas IIB Kalabahi	Januari-Oktober				0	0
7	Lapas Klas IIB Serui	Januari-Oktober				0	0

Keterangan: STU: Fungsi Struktural, PAM: Satuan Pengamanan, PEM: Satuan Pembina, DTK: Dukungan Teknis, KES: Tenaga Kesehatan

Bahwa hampir pada semua daerah di seluruh Indonesia, kebutuhan tenaga pegawai pada kelima aspek fungsional yang diklasifikasi menjadi fungsi struktural, pengamanan, pembina, dukungan teknis dan kesehatan belum dapat terpenuhi secara optimal. Hanya 7 daerah dari seluruh Indonesia dimana kebutuhan tenaga pegawai pada semua aspek fungsionalnya tidak mengalami kekosongan pegawai penanggung jawab pada seluruh aspek fungsional tersebut, yakni Kantor Wilayah Jakarta, NTB, Bengkulu, Yogyakarta, Jawa Timur, Papua Barat, dan Sulawesi Barat.

Selanjutnya, bidang kesehatan merupakan fungsi sumber daya manusia lapas yang paling banyak tidak dimiliki, yakni sebanyak 54 lembaga pemasyarakatan (21% dari total keseluruhan lapas) tidak memiliki petugas kesehatan sama sekali. Hal ini menunjukkan fakta bahwa negara lengah dalam menyediakan pelayanan kesehatan lapas, yang secara tegas disebutkan dalam UU Pemasyarakatan bahwa pelayanan kesehatan merupakan hak setiap narapidana.²²⁷ Berdasarkan *The Mandela Rules* hal ini merupakan tanggung jawab negara untuk menyediakan pelayanan

kesehatan untuk tahanan,²²⁸ dimana sebelumnya dalam *The Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 1955* kewajiban negara ini belum disebutkan.²²⁹

Selain itu, sistem pemasyarakatan yang fungsinya adalah melakukan pembinaan terhadap warga binaan²³⁰ pada beberapa lapas ditemukan tidak memiliki petugas lapas pada satuan pembinaan,²³¹ yakni sebagaimana digambarkan dalam tabel berikut bahwa sistem pembinaan pada lapas

228 Lihat *Mandela Rules* bagian Pelayanan Kesehatan (Rule 24).

229 Lihat *the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 1955* bagian Pelayanan Medis (Rule 22-26).

230 *Warga Binaan Pemasyarakatan* adalah Narapidana, Anak Didik Pemasyarakatan, dan Klien Pemasyarakatan. Terpidana adalah seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. *Narapidana* adalah Terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di LAPAS. Anak Didik Pemasyarakatan adalah: a. *Anak Pidana* yaitu anak yang berdasarkan putusan pengadilan menjalani pidana di LAPAS Anak paling lama sampai berumur 18 (delapan belas) tahun; b. *Anak Negara* yaitu anak yang berdasarkan putusan pengadilan diserahkan pada negara untuk dididik dan ditempatkan di LAPAS Anak paling lama sampai berumur 18 (delapan belas) tahun; c. *Anak Sipil* yaitu anak yang atas permintaan orang tua atau walinya memperoleh penetapan pengadilan untuk dididik di LAPAS Anak paling lama sampai berumur 18 (delapan belas) tahun. Dan *Klien Pemasyarakatan* yang selanjutnya disebut Klien adalah seseorang yang berada dalam bimbingan BAPAS. Undang-Undang Pemasyarakatan..., *op.cit.*, lihat Pasal 1 angka 5-9.

231 Pembina Pemasyarakatan adalah petugas pemasyarakatan yang melaksanakan pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan di LAPAS. Lihat Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3842).

227 Undang-Undang Pemasyarakatan..., *op.cit.*, Lihat Pasal 14 ayat (1) huruf b dan d.

tersebut dalam kurun waktu sebagaimana tertera mengalami kelumpuhan.²³²

TABEL 2:
DAFTAR LAPAS YANG TIDAK MEMILIKI
PETUGAS PEMBINAAN, 2016

No.	Nama Lapas	Kurun Waktu (bulan)	Jumlah Petugas (PEM)
1	Lapas Klas III Pahuwato	Januari-Mei	0
2	Lapas Narkotika Klas III Langsa	Januari-September	0
3	Lapas Wanita Klas III Sigli	Januari-Oktober	0
4	Lapas Pemuda Klas IIB Plantungan	Januari-Semarang	0
5	Lapas Wanita Kelas IIA Semarang	Januari-Oktober	0
6	Lapas Klas III Banjarbaru	Januari-Juli	0
7	Lapas Klas II Tobelo	Februari-Oktober	0
8	Lapas Klas III Sawahlunto	Januari-November	0
9	Lpas Klas IIA Tembilahan	Januari-Februari	0

Ditinjau dari segi kapabilitas sumber daya lapas, mayoritas adalah lulusan SMA yang tidak banyak mempunyai keterampilan.²³³ Apalagi, dalam beberapa tahun terakhir sistem perekrutan petugas lapas juga tidak melewati masa pendidikan dan pelatihan, yang disebabkan terbatasnya anggaran untuk pendidikan dan latihan.²³⁴

232 Diakses pada http://smlap.ditjenpas.go.id/public/sdp_overstaying/index, pada tanggal 6 Desember 2016.

233 Husni Setiabudi, Kepala Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA) Kelas I Kutoarjo, Purworejo, diakses melalui <http://www.solopos.com/2016/03/30/kondisi-lapas-hanya-lulusan-sma-petugas-lapas-kerap-minder-hadapi-napi-705664>, pada 5 Desember 2016.

234 Pernyataan Ketua Badan Pertimbangan Pemasyarakatan Hasanuddin Massale, dikutip melalui <http://news.metrotvnews.com/politik/OKvOzOIN-peningkatan-kualitas-kuantitas-petugas-lapas-sudah>

Tidak heran dalam praktiknya, petugas lapas kebingungan dalam menghadapi narapidana tindak pidana khusus tertentu. Terhadap narapidana terorisme Abu Bakar Baasyir misalnya, petugas lapas tidak dapat melakukan upaya apa-apa sehingga sistem pemasyarakatan tidak berjalan sama sekali kecuali pemidanaan badan.²³⁵ Begitu pula dalam hal pemasyarakatan pada narapidana korupsi yang diantaranya adalah jenderal polisi, jenderal angkatan darat, mantan menteri, mantan ketua partai, mantan dirjen, dll yang dari segi intelektualitas

mendesak, pada 6 Desember 2016.

235 Iwan Setiawan dari Lapas Gunung Sindur dalam *Focus Group Discussion*, Bandung 14 November 2016.

ataupun status sosial yang tinggi tidak dapat dijalankan sistem pemasyarakatan seutuhnya.²³⁶

Di tengah keterbatasan tersebut, lapas mengandalkan kemitraan dengan berbagai pihak seperti dengan sejumlah LSM untuk melakukan pelatihan-pelatihan peningkatan kapasitas, misalnya pelatihan manajemen konflik, pelatihan peningkatan pelayanan keagamaan, dll.²³⁷ Secara keseluruhan, belum ada program khusus pengadaan sumber daya manusia profesional di 5 bidang fungsional yang berimplikasi pada tidak beroperasinya sistem pembinaan. Pada saat yang bersamaan kewajiban pembinaan sistemik yang berorientasi pada perubahan sikap, perilaku pada diri warga binaan tidak berjalan secara utuh.²³⁸

Selain permasalahan kuantitas dan kapabilitas, lapas juga didera persoalan profesionalitas sumber daya manusianya. Sebanyak 111 petugas lapas dalam kurun waktu Januari-Juli 2015 dijatuhi sanksi karena melanggar aturan, seperti terlibat suap dan pungutan liar.²³⁹ Petugas lapas merupakan pegawai Kementerian Hukum dan HAM yang paling banyak mendapat sanksi.²⁴⁰ Temuan ini menggambarkan bahwa tantangan penguatan tata kelola lapas juga menghadapi masalah internal

pada pegawai lapas itu sendiri.

College of Policing mengatakan bahwa tidak ada model standar untuk menyusun *level* kepegawaian atau komposisi sumber daya manusia pada rumah tahanan. Namun dikatakan bahwa susunan kepegawaian harus dibangun berdasar pada:²⁴¹

- a. Tingkat permintaan, contohnya waktu-waktu padat pada tiap hari, bulan dan tahun, termasuk variasi sesi.
- b. Jumlah tahanan tiap tahunnya.
- c. Jumlah prediksi tahanan tahun-tahun berikutnya.
- d. Efisiensi proses penahanan.
- e. Area geografi.
- f. Sumber daya pada kegiatan tertentu.
- g. Struktur fisik dan desain rumah tahanan.
- h. Training staff.
- i. Perencanaan suksesi
- j. Dan ketahanan operasional.

Menyimak data kondisi sumber daya manusia pegawai lapas, sulit meyakinkan bahwa lapas dapat berkontribusi menjadi agen yang mereduksi tingkat kejahatan

236 Dedi Handoko, Kalapas Klas I Sukamiskin dalam *Focus Group Discussion*, Bandung, 14 November 2016.

237 Eka Chandra, Yayasan Prasasti Perdamaian, dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

238 Halili dari Universitas Negeri Yogyakarta dalam *Focus Group Discussion*, Yogyakarta, 17 November 2016.

239 <https://m.tempo.co/read/news/2015/09/26/063704056/111-petugas-lp-diberi-sanksi-umumnya-karena-terima-suap>, pada 10 Desember 2016.

240 Aris M dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

241 Diakses pada <http://www.app.college.police.uk/app-content/detention-and-custody-2/custody-management-and-planning/>, pada 30 November 2016. *College of Policing* merupakan badan profesional untuk Kepolisian guna menemukan cara-cara terbaik pemolisian di zaman penghematan, melakukan pengembangan profesi dengan berbasis bukti. *College of Policing* teregistrasi di England dan Wales, dengan nomor register 8235199 yang telah diakui parlemen dalam undang-undang, termasuk *Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Act 2014*. Selain itu *College of Policing* telah menjadi subjek laporan *House of Commons Home Affairs Committee*.

dan mencegah timbulnya kejahatan baru. Kombinasi kuantitas SDM yang terbatas, kualitas SDM yang minimum, kapabilitas yang tidak teruji, dan integritas yang rendah terilit praktik suap dan pungutan liar, menggambarkan bahwa sumber daya manusia lembaga pemasyarakatan masih belum disusun berdasarkan suksesi kepegawaian yang baik dengan memperhatikan tingkat kebutuhan pegawai, tingkat kepadatan aktivitas narapidana pada waktu tertentu yang membutuhkan variasi jumlah pengamanan, prediksi tahanan pada tahun berikutnya, area geografi penjara, ataupun daya tahan operasional kepegawaian. Gambaran situasi SDM lapas juga mengkonfirmasi mengapa banyak fakta dan sejumlah hipotesa muncul tentang adanya sel mewah dalam lapas, kaburnya narapidana, munculnya konflik di lapas, radikalisasi di lapas, dan pengendalian bisnis narkoba dalam lapas.

2. Penyelenggaraan Sistem Pembinaan

Sistem pemasyarakatan yang diatur dalam UU Pemasyarakatan menentukan langkah pembinaan sebagai sebuah langkah yang diambil guna meningkatkan kualitas warga binaan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali dalam masyarakat, berperan dalam pembangunan, dan hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.²⁴² Program pembinaan yang diselenggarakan oleh

lapas²⁴³ dan program pembinaan yang diselenggarakan oleh Bapas²⁴⁴ wajib diikuti oleh setiap narapidana, dimana pembinaan dan pembinaan dilakukan terhadap kepribadian dan kemandirian narapidana dan klien kemasyarakatan,²⁴⁵ yang meliputi aspek berikut:²⁴⁶

- a. ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. kesadaran berbangsa dan bernegara;
- c. intelektual;
- d. sikap dan perilaku;
- e. kesehatan jasmani dan rohani;
- f. kesadaran hukum;
- g. reintegrasi sehat dengan masyarakat;
- h. keterampilan kerja; dan
- i. latihan kerja dan produksi.

Berdasarkan UU Pemasyarakatan dalam rangka melakukan pembinaan, narapidana diklasifikasi atas dasar:²⁴⁷

²⁴³ Undang-Undang Pemasyarakatan..., *op.cit.*, lihat Pasal 15 ayat (1) *juncto* Pasal 1 angka 1 dan Pasla 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3842).

²⁴⁴ Undang-Undang Pemasyarakatan..., *op.cit.*, lihat Pasal 39 ayat (1) *juncto* Peraturan Pemerintah tentang Pembinaan dan..., *op.cit.*, Pasal 1 angka 6.

²⁴⁵ Klien Pemasyarakatan yang selanjutnya disebut Klien adalah seseorang yang berada dalam bimbingan BAPAS. Undang-Undang Pemasyarakatan..., *op.cit.*, lihat Pasal 1 angka 9.

²⁴⁶ Peraturan Pemerintah tentang Pembinaan dan..., *op.cit.*, Pasal 3.

²⁴⁷ Undang-Undang Pemasyarakatan..., *op.cit.*, lihat Pasal 12. Lebih lanjut: Penggolongan berdasarkan umur, terdiri atas: Anak, (12 sd 18 tahun) Dewasa, (di atas 18 th). Penggolongan berdasarkan jenis kelamin, terdiri atas: Laki-laki dan wanita. Penggolongan berdasarkan lama pidana terdiri atas: Pidana 1 hari sd 3 bulan (

²⁴² Undang-Undang Pemasyarakatan..., *op.cit.*, lihat Pasal 1 angka 2.

- a. Umur;
- b. Jenis kelamin;
- c. Lama pidana yang dijatuhkan;
- d. Jenis kejahatan; dan
- e. Kriteria lainnya sesuai dengan kebutuhan atau perkembangan pembinaan.

Menurut *The Mandela Rules* tujuan pengklasifikasian narapidana adalah untuk memisahkan dari narapidana yang, berdasarkan alasan catatan kriminal dan karakter, cenderung memberi pengaruh buruk. Selain itu klasifikasi dilakukan untuk membagi narapidana ke dalam kelas-kelas untuk memudahkan pembinaan terhadap mereka.²⁴⁸ Pada kenyataannya saat ini penempatan narapidana di dalam lembaga pemasyarakatan tidak dilakukan pemisahan.²⁴⁹ Pemisahan selama ini berjalan hanya berdasarkan jenis kelamin dan usia yaitu antara perempuan, anak dan pria dewasa. Wanita dan anak mempunyai lapas khusus, walaupun pada beberapa UPT tertentu penempatan anak dan wanita dalam satu lapas/rutan tak jarang masih ditemukan. Penyebabnya

adalah *overcrowded* yang terjadi di hampir seluruh lapas/rutan.²⁵⁰ Meskipun demikian, beberapa lapas tampak dikhususkan untuk jenis kejahatan tertentu, seperti LP Sukamiskin di Bandung yang semuanya merupakan warga binaan kasus korupsi.

Tantangan penggolongan lapas dalam kasus-kasus tertentu memang dilematis. Sebagaimana digambarkan oleh Bahrn, pejabat dari Lapas Pasir Putih²⁵¹ bahwa *exercise* untuk memisahkan narapidana terorisme pernah dilakukan, dimana semua narapidana terorisme dijadikan dalam satu sel, dengan tujuan untuk tidak memberikan pengaruh radikalisme pada narapidana yang lain. Tetapi yang terjadi para napi terorisme menyusun kekuatan baru yang lebih sistematis untuk menjalankan agenda-agendanya. Sementara *exercise* penggabungan antara napi terorisme dengan napi yang lain, justru memberikan dampak penularan virus radikalisme pada napi lain yang sebelumnya tidak mengenal ideologi yang dianut oleh napi terorisme tersebut. Situasi demikian menggambarkan bahwa *assessment* pada lapas dan pembinaan pada narapidana terorisme belum dilakukan secara optimal.

Pembinaan dalam sistem pemasyarakatan dilakukan berlandaskan asas pengayoman, persamaan perlakuan dan pelayanan, pendidikan, pembimbingan, penghormatan harkat dan martabat manusia, kehilangan kemerdekaan merupakan satu-satunya penderitaan, dan terjaminnya hak untuk

Register B.II b), Pidana 3 bulan sd 12 bulan 5 hari (1 tahun) (Register B.II a), Pidana 12 bulan 5 hari (1 tahun ke atas) (Register B.I), Pidana Seumur Hidup (Register Seumur Hidup), dan Pidana Mati (Register Mati). Penggolongan berdasarkan jenis kejahatan, terdiri atas: Jenis kejahatan umum dan Jenis kejahatan khusus. Dan Penggolongan berdasarkan kriteria lainnya sesuai dengan kebutuhan atau perkembangan pembinaan. Kementerian Hukum dan HAM, Standar Registrasi dan Klasifikasi Narapidana dan Tahanan, (Direktorat Jenderal Pemasyarakatan: Jakarta, 2014), hlm. 33.

248 Lihat M "andela Rules bagian Klasifikasi dan Individualisasi (Rule 93-94).

249 M. Bahrn, Lembaga Pemasyarakatan Pasir Putih, dalam *Focus Group Discussion*, Yogyakarta, 17 November 2016.

250 *Center for Detention Studies, Realitas Penjara Indonesia: Survey Kualitas Layanan Pemasyarakatan (Wilayah Jakarta, Banten, Palembang dan Surabaya)*, (Jakarta: Center for Detention Studies, 2014), hlm. 128.

251 M. Bahrn, .. *op.cit*.

tetap berhubungan dengan keluarga dan orang-orang tertentu.²⁵² Dalam praktiknya pembinaan menjumpai banyak permasalahan. Seperti penempatan narapidana tindak pidana khusus tertentu menimbulkan problematika yang sukar untuk diatasi. Penempatan narapidana terorisme misalnya, sebagaimana disebutkan sebelumnya, jika disatukan justru menjadi kekuatan yang sangat kuat sehingga menyebabkan petugas lembaga pemasyarakatan menjadi kewalahan. Akan tetapi jika narapidana terorisme ditempatkan secara disebar maka hal tersebut akan berpotensi menularkan virus radikalisme.²⁵³

Selama ini *assessment* narapidana tidak berjalan,²⁵⁴ Kementerian Hukum dan HAM kurang optimal dalam melakukan pemetaan sosial penempatan narapidana terorisme.²⁵⁵ Padahal *assessment* dan sistem klasifikasi merupakan langkah pertama yang penting dalam penempatan tahanan baru.²⁵⁶ Penempatan Abu Bakar Baasyir ke Bogor misalnya, disinyalir membawa pengaruh pertumbuhan radikalisme di Bogor semakin kuat, meski Baasyir berada di dalam penjara. Gerakan jaringan teror Bogor masuk ke Samarinda dan membom gereja pada 13 November 2016, adalah salah satu indikasi kuat pengaruh Baasyir.²⁵⁷

Overcrowded yang terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia, juga merupakan kondisi yang dapat menyokong radikalisasi.²⁵⁸ Penempatan atau pemindahan narapidana teroris disinyalir tidak dilakukan dengan secara matang mempertimbangkan kapasitas lapas yang dituju. Sebagai contoh berikut lapas yang menerima narapidana teroris pindahan dari Lapas Lowokwaru, Kota Malang terkait konflik narapidana teroris dan umum:²⁵⁹

252 Undang-Undang Pemasyarakatan..., *op.cit.*, lihat Pasal 5.

253 M. Bahrin, Lembaga Pemasyarakatan Pasir Putih, dalam *Focus Group Discussion*, Yogyakarta, 17 November 2016.

254 Gatot Goei, *Center for Detention Studies*, dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

255 M. Syauqillah, Pengamat Terorisme dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

256 *Global Counter Terrorism Forum*, Rome Memorandum on Good Practices for Rehabilitation and Reintegration of Violent Extremist Offender.

257 M. Syauqillah, Pengamat Terorisme dalam *Focus Group*

Discussion, Jakarta, 23 November 2016.

258 Lihat *International Centre for Study of Radicalisation, Prison and Terrorism (Radicalisation and Deradicalisation in 15 Countries)*, (London: King College London, 2010), hlm. 2. Melalui <http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/10/1277699166PrisonandTerrorismRadicalisationandDeradicalisationin15Countries.pdf>, pada 10 Desember 2016.

259 Dikutip melalui: <https://nasional.tempo.co/read/news/2015/08/11/058690766/pindah-lapas-dua-napi-teroris-pertama-tama-tanya-ini>, diakses pada 6 Desember 2016.

TABEL 3:
DAFTAR LAPAS YANG MENERIMA NARAPIDANA TERORISME
PINDAHAN DARI LAPAS LAIN

No.	Nama Lapas	Kapasitas	Total Penghuni	%
1	Lapas Kelas 1 Madiun	536	1.069	199
2	Lapas Kelas 1 Surabaya	1.038	2.072	200
3	Lapas Kelas 2 Pamekasan	670	744	111
4	Lapas Kelas 2 Lumajang	180	402	223
5	Lapas Kelas 2 Probolinggo	265	345	130

Pemindahan narapidana terorisme pada lapas yang mengalami *overcrowded* adalah kekeliruan dan bertaruh dengan kondisi yang lebih buruk, dimana potensi penyebaran virus radikalisme sangat prospektif. Contoh di atas membuktikan bahwa perpindahan narapidana tidak mempunyai sistem perencanaan yang matang dan menunjukkan manajemen penjara yang tidak efektif.²⁶⁰

Audrey Cronin mengatakan bahwa salah satu penanggulangan terorisme yang dilakukan adalah *decapitation* (memisahkan pemimpinnya), yang dapat menyebabkan ketidakmampuan mereka meneruskan nilai-nilai kepada generasi berikutnya, memperlemah partisipasi kelompok untuk meneruskan nilai-nilai kepada generasi berikutnya, memperlemah partisipasi

kelompok dalam proses politik atau negosiasi, hilangnya dukungan masyarakat, rendahnya prestasi yang dirasakan oleh kelompok.²⁶¹ Praktiknya, dalam kasus Abu Bakar Baasyir hal ini tidak dilakukan. Sekalipun dengan alasan kemanusiaan, Abu Bakar Baasyir justru difasilitasi membawa serta *corfial*/pembantunya, Nasir untuk mendampingi Baasyir.²⁶² Demikian juga, *decapitation* tidak terjadi pada dilema pemisahan atau penggabungan narapidana terorisme.

Dalam hal pemberian anggaran, pembinaan untuk narapidana tertentu tidak diberikan pada lapas namun pada institusi lain yang bertanggung jawab untuk menangani kejahatan tertentu. Kondisi ini menyebabkan hilang/tidak efektifnya peran pembinaan

260 Gene Atherton dan Andjela Juristic, 5 Principkes of Managing Terrorist in Prison, melalui <http://www.correctionsonline.com/column/articles/8694916-5-principles-of-managing-terrorist-in-prison/>, pada 5 Agustus 2015).

261 Fakhri Usmita, Disengagement: Strategi Penanggulangan Terorisme Di Indonesia, (Depok: UI, 2012), diambil dari website: <http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20313777-T31325-Disengagement%20strategi.pdf>, h. 1.

262 Iwan Setiawan dari Lapas Gunung Sindur dalam *Focus Group Discussion*, Bandung, 14 November 2016.

pada narapidana tertentu. Anggaran pembinaan narapidana narkoba ada di BNN bukan lapas.²⁶³ Sedangkan pembinaan pada narapidana terorisme, anggaran pembinaan ada di Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). Pada kenyataannya BNPT hanya datang untuk monitoring ke lapas.²⁶⁴ Deradikalisasi di lapas tidak berjalan, karena hal itu merupakan tugas dari BNPT. Bahkan lapas tidak pernah memperoleh pembekalan menangani narapidana terorisme.²⁶⁵ Ketika masuk di lapas, BNPT hanya melakukan pemantauan bukan pembinaan dan cenderung seremonial.²⁶⁶

3. *Overcrowded dan Overstaying*

Data Direktorat Jenderal Pemasyarakatan menunjukkan bahwa jumlah seluruh tahanan pada saat ini adalah 203.667 jiwa, sedangkan kapasitas lembaga pemasyarakatan dan rutan sebanyak 118.508 jiwa. Dengan kata lain, lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan menampung kelebihan kapasitas sebanyak 85.159 jiwa. Dalam hitungan persentase kapasitas lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan menampung sebanyak 172%. Seluruh Kantor Wilayah Pemasyarakatan di Indonesia mengalami *overcapacity* kecuali Provinsi D.I. Yogyakarta, Maluku, Maluku Utara, Papua, Papua Barat, dan Sulawesi Barat.

Over capacity/overcrowded merupakan masalah yang muncul dalam satu dekade

terakhir.²⁶⁷ Dari monitoring ICJR, populasi penghuni penjara meledak dua kali lipat dari 71.500 menjadi 144.000 dalam kurun waktu 2004 hingga 2011²⁶⁸ yang disebabkan oleh tingginya angka narapidana pengguna narkoba yang mencapai 49,5% dari total keseluruhan penghuni lapas dan Rutan.²⁶⁹ Ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan menyebabkan hakim memilih untuk menjatuhkan hukuman pidana penjara, ketimbang menjatuhkan putusan rehabilitasi yang wajib diberikan kepada pecandu dan penyalahguna narkoba yang dibenarkan dalam Pasal 103 UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.²⁷⁰

Pasal 127 UU Narkotika menyebutkan bahwa pemakai narkotika golongan I, II, dan III dijatuhkan hukuman pidana penjara dengan memerhatikan ketentuan Pasal 54 UU *a quo* yang mewajibkan rehabilitasi bagi pecandu dan penyalahgunaan narkotika, serta ketentuan wajib lapor pada pusat kesehatan.²⁷¹ Berdasarkan pasal *a quo*, hakim diberi pilihan untuk menentukan hukuman yakni memutuskan untuk menjatuhkan hukuman pidana penjara karena

263 Gatot Goei, *Center for Detention Studies*, dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

264 Iwan Setiawan dari Lapas Gunung Sindur dalam *Focus Group Discussion*, Bandung, 14 November 2016.

265 Dedi Handoko, Kalapas Klas I Sukamiskin dalam *Focus Group Discussion*, Bandung, 14 November 2016.

266 Iwan Setiawan dari Lapas Gunung Sindur dalam *Focus Group Discussion*, Bandung, 14 November 2016.

267 Dedi Handoko, Kalapas Klas I Sukamiskin dalam *Focus Group Discussion*, Bandung, 14 November 2016.

268 *Institute for Criminal Justice Reform, Bom Waktu Kondisi Penjara Indonesia: Lapas & Rutan di Indonesia, Sudah Sampai Taraf yang Mengkhawatirkan*, diakses melalui: <http://icjr.or.id/bom-waktu-kondisi-penjara-indonesia-lapas-rutan-di-indonesia-sudah-sampai-taraf-yang-mengkhawatirkan/>, pada 9 Desember 2016.

269 Diakses melalui: <http://nasional.kompas.com/read/2016/08/25/13150241/wakil.ketua.komisi.iii.sebut.lapas.penuh.karena.kasus.narkoba.tak.terkait.syarat.remisi>, pada 7 Desember 2016.

270 Lihat Pasal 54 Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 5062).

271 *Ibid.*, lihat Pasal 127.

bersalah melakukan tindak pidana narkotika atau menetapkan mengikuti rehabilitasi karena tidak terbukti melakukan tindak pidana narkotika.²⁷² Selain itu Pasal 111 UU Narkotika menyamaratakan hukuman pidana penjara bagi mereka yang terbukti tanpa hak atau melawan hukum menanam, memelihara, memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan narkotika golongan I, II, dan III,²⁷³ sehingga dapat menjerat siapa saja termasuk penyalahguna narkoba yang memenuhi unsur ini.

Pilihan hakim pada penjatuhan vonis pidana penjara juga ditunjang dengan ketentuan Pasal 10 KUHP yang tidak mengenal pidana rehabilitasi sehingga jaksa penuntut umum dan hakim tidak berani memutus pidana rehabilitasi.²⁷⁴ Disamping itu, daya tampung rumah rehabilitasi yang tidak memadai untuk narapidana narkoba,²⁷⁵ menjadi polemik tersendiri. Seperti diungkapkan Kepala Badan Narkotika Nasional Periode 2009-2012, Gories Mere bahwa "*jumlah pecandu narkoba di Indonesia yang menjalani rehabilitasi masih sangat rendah. Sesuai data yang dihimpun BNN sampai 2009, hanya terdapat 17.734 pecandu yang telah mengakses layanan terapi pecandu narkoba. Angka itu hanya sekitar 0,5 persen dari pecandu narkoba. Sedangkan 99,5 persen*

pecandu lainnya tidak terlayani."²⁷⁶

Selain kasus narkotika, *overcapacity* lapas juga disebabkan oleh sistem pemidanaan yang menjadikan lembaga pemasyarakatan sebagai tempat pembuangan akhir yang tidak bisa menolak untuk menerima terpidana. Jumlah narapidana terus bergerak dari hulu, dan lembaga pemasyarakatan tidak memiliki kebebasan untuk membuat strategi mengembalikan penahanan kepada masyarakat.²⁷⁷ Harus diakui, bahwa permasalahan *overcapacity* di lembaga pemasyarakatan dimulai dari proses penyidikan, semestinya kepolisian diberi wewenang ADR (*alternative dispute resolution*) dengan beberapa kriteria, namun payung hukum kewenangan tersebut belum tegas sehingga hal ini tidak mampu menjadi solusi *overcapacity* lapas.

Kebijakan kriminal dalam banyak UU yang menekankan pemidanaan penjara dalam politik hukum Indonesia,²⁷⁸ turut menjadi faktor kunci tingginya jumlah tahanan dan warga binaan. Pascareformasi terdapat setidaknya 80 jenis tindak pidana baru, yang kemudian berkontribusi pada meningkatnya tahanan/narapidana.²⁷⁹ Apalagi saat ini diberlakukan pembatasan *reward* pada narapidana yang berkelakuan baik dengan diterapkannya PP 99/2012 tentang

272 Ibid., lihat Pasal 103.

273 Ibid., lihat Pasal 111.

274 Beja dari Polda Yogyakarta dalam *Focus Group Discussion*, Yogyakarta, 17 November 2016. Lihat juga Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Yang termasuk dalam hukuman pokok: hukuman mati, hukuman penjara, hukuman kurungan, dan hukuman denda. Hukuman tambahan yaitu: pencabutan beberapa hak tertentu, perampasan barang yang tertentu, dan pengumuman keputusan hakim.

275 Gatot Goei, *Center for Detention Studies*, dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

276 Diakses melalui: <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/192384-tempat-rehab-pecandu-di-indonesia-kurang>, pada 10 Desember 2016.

277 Hifzil Alim, PUKAT UGM dalam *Focus Group Discussion*, Yogyakarta, 17 November 2016.

278 Flora Dianti, Ahli Hukum Acara Pidana Universitas Indonesia dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23/11/2016.

279 Supriyadi Widodo Eddyono, Direktur Eksekutif *Institute for Criminal Justice Reform*, dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

Perubahan Kedua Atas PP 32/1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Pemasarakatan.²⁸⁰ Pengetatan ini dianggap memperburuk situasi di lapas, baik dalam konteks keaktifan seseorang dalam proses pembinaan, maupun percepatan pembebasan bersyarat yang dapat berkontribusi mengurangi *overcrowded* di lapas. Meskipun demikian, khusus terkait PP 32/1999, Hifzil Alim tidak bersetuju bahwa pengetatan remisi untuk koruptor, narapidana terorisme, narkoba, dan pelanggaran HAM berat menjadi pemicu *overcrowded*, karena khusus narapidana korupsi jumlahnya tidak sebanyak narapidana yang melakukan tindak pidana narkoba, sebagaimana dikemukakan di atas.²⁸¹

Sama dengan masalah di lapas, *overstaying* di rumah tahanan juga sangat besar. Seharusnya tahanan sudah meninggalkan lembaga pemasarakatan namun belum meninggalkan rumah tahanan karena kelalaian jaksa sebagai eksekutor pembebasan/pelepasan tahanan.²⁸² Berikut lamanya penahanan menurut KUHAP:²⁸³

- a. Tahanan penyidik (kepolisian/PPNS) (Pasal 24 KUHAP)
 - Pasal 24 ayat 1 : 20 hari
 - Pasal 24 ayat 2 : 40 hari
- b. Tahanan Penuntut Umum/kejaksaan (Pasal 25 KUHAP)

Pasal 25 ayat 1 : 20 hari

Pasal 25 ayat 2 : 30 hari

- c. Tahanan Hakim Pengadilan Negeri (Pasal 26 KUHAP)

Pasal 26 ayat 1 : 30 hari

Pasal 26 ayat 2 : 60 hari

- d. Tahanan Hakim Pengadilan Tinggi / Banding (Pasal 27 KUHAP)

Pasal 27 ayat 1 : 30 hari

Pasal 27 ayat 2 : 60 hari

- e. Tahanan Hakim MARI / Kasasi (Pasal 28 KUHAP)

Pasal 28 ayat 1 : 50 hari

Pasal 28 ayat 2 : 60 hari

Jumlah : 400 hari

Dikecualikan jangka waktu penahanan sebagaimana tersebut pada Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27 dan Pasal 28 tersangka atau terdakwa yang menderita gangguan fisik atau mental yang berat, yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter atau perkara yang diperiksa diancam dengan pidana penjara 9 tahun atau lebih. Masa penahanan ditambah di setiap tingkat penahanan (Pasal 29 KUHAP): Pasal 29 ayat 1 ditambah 30 hari dan Pasal 29 ayat 2 ditambah 30 hari.²⁸⁴

284 Keterangan:

- a) Tahanan Penyidik. Tahap ini seorang tahanan akan dikenai status yang disebut sebagai tersangka atas pelanggaran/kejahatan yang dilakukan. Penyidik untuk kepentingan penyidikan berwenang melakukan penahanan untuk paling lama 20 hari, dan apabila waktu 20 hari hampir berakhir sedangkan pemeriksaan dalam rangka membuat berkas perkara (BP) belum selesai maka penahanannya dapat diperpanjang oleh penuntut umum untuk paling lama 40 hari. Wewenang penyidik (POLRI/PPNS) melakukan penahanan terhadap seorang tahanan adalah 60 hari. (Pasal 24 KUHAP).

280 Dedi Handoko, Kalapas Klas I Sukamiskin dalam *Focus Group Discussion*, Bandung, 14 November 2016.

281 Hifzil Alim, PUKAT UGM dalam *Focus Group Discussion*, Yogyakarta, 17 November 2016.

282 *Ibid.*

283 Lihat Kementerian Hukum dan HAM, Standar Registrasi dan Klasifikasi Narapidana dan Tahanan, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pemasarakatan, 2014), hlm. 8-10.

Lamanya masa penahanan dan kelambanan jaksa selaku eksekutor menjadi penyebab utama dari *overstaying* dalam rumah tahanan. Selain pada jaksa, penyebab lainnya juga proses peradilan yang panjang sehingga pengadilan merasa perlu juga melakukan penahanan. Pada tabel 4, tergambar bahwa jumlah tahanan terbesar adalah tahanan pengadilan negeri, artinya dimana proses peradilan sedang berlangsung. Dalam kondisi yang seperti ini, pemenuhan hak-hak tersangka/terdakwa

dipastikan sulit dipenuhi. Demikian juga situasi ini mengundang potensi jual beli fasilitas yang dilakukan oleh petugas rumah tahanan/lapas.

TABEL 4:
DATA JUMLAH PENGHUNI LAPAS
OVERSTAYING.²⁸⁵

No.	Kategori tahanan	Jumlah
1	A1 (Tahanan kepolisian)	7.642
2	A2 (Tahanan kejaksaan)	11.577
3	A3 (Tahanan PN)	23.174
4	A4 (Tahanan PT)	1.562
5	A5 (Tahanan MA)	574
	Total	44.502

- b) Tahanan Penuntut Umum (PU)/Jaksa PU/Jaksa, untuk kepentingan penuntutan berwenang melakukan penahanan terhadap seorang tahanan untuk paling lama 20 hari. Jika dalam waktu 20 hari hampir berakhir pemeriksaan belum selesai maka penahanannya dapat diperpanjang oleh ketua pengadilan negeri untuk paling lama 30 hari. Wewenang PU/jaksa dalam melakukan penahanan terhadap seorang tahanan adalah 50 hari. (pasal 25 KUHP).
- c) Tahanan Hakim Pengadilan Negeri. Jika kasus seorang tahanan sampai pada proses pengadilan maka tahanan itu ia disebut terdakwa. Hakim PN untuk kepentingan pemeriksaan sidang pengadilan berwenang melakukan penahanan terhadap seorang tahanan untuk paling lama 30 hari. Jika dalam waktu 30 hari hampir berakhir pemeriksaan belum selesai maka penahanannya dapat diperpanjang oleh ketua PN untuk paling lama 60 hari. Jadi wewenang hakim PN melakukan penahanan terhadap seorang tahanan adalah 90 hari. (Pasal 26 KUHP).
- d) Tahanan Hakim Pengadilan Tinggi (PT). Hakim pada PT yang memeriksa perkara seorang tahanan guna kepentingan pemeriksaan banding berwenang melakukan penahanan untuk paling lama 30 hari. Jika dalam waktu 30 hari hampir berakhir pemeriksaan perkara belum selesai maka dapat diperpanjang oleh ketua PT yang bersangkutan untuk paling lama 60 hari. Di sini, wewenang hakim PT melakukan penahanan terhadap seorang tahanan adalah 90 hari. (Pasal 27 KUHP).
- e) Tahanan Hakim Mahkamah Agung (MA). Hakim pada MA yang mengadili perkara seorang tahanan guna kepentingan pemeriksaan kasasi berwenang melakukan penahanan untuk paling lama 50 hari dan apabila waktu 50 hari hampir berakhir sedangkan pemeriksaan belum selesai maka dapat diperpanjang oleh ketua MA untuk paling lama 60 hari. Jadi wewenang hakim MA melakukan penahanan terhadap seorang tahanan 110 hari. (Pasal 28 KUHP).

4. Radikalisasi dan Deradikalisasi di LAPAS

Pada awalnya istilah radikalisasi dan deradikalisasi dimaknai tidak *pejorative* sebagai suatu tindakan yang tidak selalu berhubungan dengan aksi kekerasan. Akan tetapi dalam dua dekade terakhir, kedua istilah itu lebih dekat dengan terminologi terorisme yang digunakan untuk mengidentifikasi proses mengeras dan melemahnya pandangan dan sikap keagamaan dalam suatu kelompok gerakan tertentu. Radikalisasi dapat dipahami sebagai sebuah proses yang mengarah pada peningkatan penggunaan politik kekerasan atau bisa juga dimengerti sebagai sebuah proses peningkatan komitmen pada penggunaan kekerasan dalam konflik

²⁸⁵ Diakses pada http://smlap.ditjenpas.go.id/public/sdp_overstaying/index, pada tanggal 6 Desember 2016.

politik. Dapat pula dimaknai sebagai sebuah proses interaksi antara kelompok kekerasan dan lingkungannya, atau sebuah dampak interaksi antara pihak yang saling bermusuhan.²⁸⁶ Sedangkan deradikalisasi adalah metode dan teknik yang digunakan untuk melemahkan dan mengalahkan proses radikalisasi sehingga dapat mengurangi potensi risiko yang disebabkan oleh tindakan terorisme pada masyarakat. Selain itu ada istilah *counter-radicalization* yang menggambarkan metode untuk mengontrol atau menghentikan radikalisasi dengan menghalangi dan mencegah radikalisasi terjadi.²⁸⁷ Istilah yang populer di lingkungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) adalah *preventing violent extremism* yang lebih kurang memiliki arti mendekati, yakni suatu upaya mencegah terjadinya kekerasan ekstremis dengan berbagai cara dan pendekatan.

Sejak 1999-2016 tercatat ada sebanyak 69 kali aksi teroris telah terjadi di Indonesia.²⁸⁸ Saat ini, jumlah narapidana teroris mencapai 222 orang yang tersebar di 62 Lembaga Pemasyarakatan dan dua rumah tahanan di

seluruh Indonesia.²⁸⁹ Di luar 222 orang yang mendekam dalam penjara, terdapat 478 orang mantan narapidana teroris, mantan teroris, serta keluarga dan jaringannya yang oleh BNPT dihimpun dalam program pembinaan di luar lapas. Mereka tersebar di 17 provinsi di Indonesia dengan tingkat radikalisme berbeda-beda antara satu individu dengan individu lainnya. Dalam praktik pembinaan, BNPT memetakan radikalisme mereka menjadi empat level.²⁹⁰

- a. Level *pertama* adalah narapidana teroris yang paling radikal. Mereka adalah kelompok yang tidak mau ditemui sama sekali dan tidak menerima program intervensi apapun dari BNPT dan atau dari pihak lain. Terdapat 50 orang narapidana teroris pada kelompok ini.
- b. Level *kedua*, para narapidana teroris yang mau ditemui oleh utusan BNPT, namun menolak mengikuti program deradikalisasi. Jumlahnya 63 narapidana.
- c. Level *ketiga*, mereka mau mengikuti program deradikalisasi, tapi tidak mau mengajak rekannya yang lain. Jumlahnya 85 orang.
- d. Level *keempat* adalah para narapidana yang bersedia ditemui dan menerima program BNPT. Tercatat 35 orang. Kelompok ini selain bersedia mengikuti program deradikalisasi, juga terlibat

286 Alex P. Schmid, *Radicalisation, De--radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*, (The Hague: ICCT, 2013), h. 5-6, diakses melalui <http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013.pdf>, pada 9 Desember 2016.

287 Lindsay Clutterbuck, *Deradicalization Programs and Counterterrorism: A Perspective on the Challenges and Benefits*, diakses melalui <http://www.mei.edu/sites/default/files/Clutterbuck.pdf>, pada 9 Desember 2016.

288 Deputi I Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) bidang Pencegahan, Perlindungan, dan Deradikalisasi, Mayjen TNI Abdul Rahman Kadir, <http://www.tribunnews.com/nasional/2016/10/20/sasaran-terorisme-lebih-banyak-ke-objek-vital-tempat-umum-kata-mayjen-tni-abdul-rahman-kadir>, pada 6 Desember 2016.

289 Aris M dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

290 Pernyataan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) Komjen Suhardi Alius, diakses melalui <https://nasional.tempo.co/read/news/2016/09/15/063804442/ini-cara-bnpt-tangani-200-napi-teroris-di-indonesia>, diakses pada 5 Desember 2016.

untuk mentransformasikannya ke lingkungan masing-masing.

Jawa Tengah menempati urutan pertama yang paling banyak menangani narapidana kasus terorisme, yakni 78 orang, diikuti Jawa Barat 35 orang, Jawa Timur 34 orang, dan DKI Jakarta. Di Lapas Nusa Kambangan Cilacap, Jawa Tengah, ditahan narapidana kasus terorisme terbanyak, yakni 45, dan berikutnya Lapas Palu, Sulawesi Tengah, dan Cipinang, Jakarta masing masing 11, dan Lapas Porong, Sidoarjo, Jawa Timur, dengan 10 orang.²⁹¹ Dan tercatat sebanyak 31 orang dari 40 mantan narapidana teroris yang mengikuti program deradikalisasi mengulangi kejahatan teror yang sama.²⁹²

Bahwa upaya deradikalisasi di lapas adalah upaya sistematis dalam melakukan perubahan orientasi ideologi radikal dan kekerasan kepada orientasi ideologi inklusif, damai, dan toleran serta melakukan upaya-upaya pembinaan keagamaan, kepribadian, dan kemandirian kepada narapidana terorisme.²⁹³ BNPT melakukan upaya penguatan pembinaan di dalam lapas dengan program spesifik:²⁹⁴ (1) penguatan sinergitas kementerian terkait dalam melaksanakan rehabilitasi, reedukasi, dan

resosialisasi; dan (2) pengembangan pusat deradikalisasi.

Berdasarkan UU Pemasarakatan setiap narapidana wajib mengikuti tata tertib program pembinaan dan kegiatan tertentu.²⁹⁵ Namun pada faktanya, tidak semua narapidana dapat dilakukan pembinaan. Dalam membina narapidana terorisme yang terafiliasi Islamic State of Irak and Suriah (ISIS) misalnya, petugas lapas mengalami kesulitan karena mereka tidak kooperatif. Bahkan pengaruh tiga (3) orang narapidana ISIS yang ditempatkan di LP Cipinang misalnya, dapat memberi pengaruh luar biasa padanarapidana lainnya.²⁹⁶ Hal ini membuktikan bahwa pada dasarnya, rezim penjara untuk para teroris berbeda dengan narapidana kejahatan biasa.²⁹⁷ Di dalam penjara mereka memanfaatkan kesempatan untuk berjuang mengubah penjara menjadi medan perang untuk mendukung perluasan kampanye ideologinya, dalam bentuk:²⁹⁸

- a. menolak untuk bekerja sama dengan otoritas penjara;
- b. mengembangkan pergerakan strategi dan ideologi;
- c. memobilisasi pendukung dimana penjara menyediakan lingkungan untuk melanjutkan konfrontasi

291 Diakses melalui: <http://www.voaindonesia.com/a/petugas-lp-ikuti-pelatihan-penanganan-narapidana-kasus-terorisme/3544060.html>, pada 10 Desember 2016.

292 Pernyataan Kabareskrim Komjen Anang Iskandar, diakses melalui <http://www.koran-jakarta.com/pemisahan-napi-teroris-agar-deradikalisasi-efektif/>, pada 7 Desember 2016.

293 Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, Rencana Aksi Nasional Blueprint Pencegahan Terorisme, (Jakarta: BNPT, 2015), hlm. 50.

294 Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, Rencana Aksi Nasional Blueprint Pencegahan Terorisme, (Jakarta: BNPT, 2015), hlm. 58.

295 Lihat Undang-undang Pemasarakatan.

296 Chandra dari Lapas Klas I Cipinang dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

297 *The International Centre For The Study of Radicalisation and Political Violence, Prisons and Terrorism: Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries*, (London: King's College London, 2010), <https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Prisons-and-terrorism-15-countries.pdf>, hlm. 1.

298 Ibid., hlm. 14-15.

- dengan negara; dan
- d. ikut serta dalam kampanye kekerasan.

Kondisi semacam ini masih terus berlanjut terlihat dari jaringan terorisme yang tetap berjalan, seperti banyaknya distribusi logistik yang terus mengalir ke dalam lapas,²⁹⁹ maupun temuan-temuan baru kepolisian yang mengaitkan aktor-aktor teroris memiliki afiliasi dengan kelompok-kelompok mentor yang sudah ada dalam penjara. Hal lain yang juga menyokong pertumbuhan radikalisme di dalam lapas adalah ruang psikologi dan ideologi yang tercipta dalam penjara³⁰⁰ yang dapat menjadi pemicu eskalasi berkembangnya paham radikal, yang tidak terjadi dengan satu jalan/proses saja.³⁰¹ Apalagi dalam beberapa kasus, petugas lapas juga mengalami ancaman dari narapidana teroris.³⁰²

Radikalisme di lapas secara institusional menjadi tanggung jawab BNPT karena belum terintegrasikannya penanganan deradikalisasi oleh petugas lapas. Sementara BNPT bekerja tanpa koordinasi dan institusionalisasi yang sistematis. Pendek kata, BNPT bekerja secara sporadis dan tidak melibatkan lapas secara institusional. Konsep deradikalisasi tidak dirancang secara lebih matang dikarenakan

kurang dalam melakukan komparasi.³⁰³ Program deradikalisasi ini misalnya, sudah ada sejak 2009 tetapi belum terinstitusionalisasi. Kebutuhan instrumen, SDM, anggaran, dan sebagainya, masih sangat terbatas.³⁰⁴ Sejalan dengan program pembentukan pusat deradikalisasi yang digagas BNPT, diperlukan kajian lebih khusus tentang efektivitas pusat deradikalisasi, yang hingga saat ini belum berpenghuni, meski infrastruktur sudah mulai dilengkapi. Dengan kondisi Lembaga Pemasyarakatan seperti saat ini, termasuk keterbatasan SDM, dikhawatirkan penyebaran virus radikal akan terus terjadi dan ancaman teroris baru justru tumbuh di rumah-rumah tahanan/lapas yang dibiayai oleh negara.

Selain menjajaki lapas khusus teroris dengan mengadopsi berbagai model penjara teroris yang membuat jera tetapi memenuhi standar penjara yang humanis, kunci utama dalam menghadapi tantangan ini adalah koordinasi dan sinergi lapas dengan BNPT dan Polri yang perlu ditingkatkan. Lapas dengan BNPT memiliki relasi kuasa yang tidak setara karena SDM lapas yang terbatas, akibatnya seluruh sistem pembinaan dan upaya deradikalisasi di lapas tidak jalan sama sekali.

5. Tata Kelola Rupbasan

Istilah Rupbasan tidak ditemukan dalam UU Pemasyarakatan.³⁰⁵ Istilah ini dijumpai dalam PP tentang Pelaksanaan Kitab

299 <http://www.voaindonesia.com/a/petugas-lp-ikuti-pelatihan-penanganan-narapidana-kasus-terorisme/3544060.html>, pada 10 Desember 2016.

300 *The International Centre For The Study of Radicalisation and Political Violence, Prisons and Terrorism: Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries...* op.cit., hlm.2.

301 *Council of Australian Governments, Australia's Counter-Terrorism Strategy: Strengthening Our Resilience*, (2015), hlm. 10.

302 Aris M. dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

303 Bonar Tigor Naipospos, Wakil Ketua Setara Institute dalam *Focus Group Discussion* Yogyakarta, 17/11/2016.

304 *Ibid.*

305 Aris M. dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

Undang-Undang Hukum Acara Pidana, yang mendefinisikan Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara (Rupbasan) sebagai tempat benda yang disita oleh negara untuk keperluan proses peradilan.³⁰⁶ Peran Rupbasan adalah bertanggung jawab secara fisik dan administrasi atas setiap barang sitaan.³⁰⁷

Peran Rupbasan oleh banyak kalangan dinilai tidak efektif dalam melakukan manajemen barang sitaan. Sejauh ini institusi ini hanya berperan menampung tanpa mampu merawat dan mengelolanya secara akuntabel. Padahal kecuali yang disita untuk negara, semua benda sitaan negara haruslah dikembalikan kepada pemiliknya. Belum lagi peran kejaksaaan yang cenderung abai dalam memastikan proses lelang-lelang barang sitaan negara. Peran Rupbasan yang demikian justru merugikan keuangan negara, karena nilai barang yang dirawat mengalami penyusutan dan harus dirawat secara berkelanjutan. Total nilainya sangat besar dan trilyunan, di tingkatan kepolisian, bea cukai, dan sebagainya.³⁰⁸

Peran Rupbasan hanya menerima dan memelihara barang sitaan. Namun tidak pengelolaan. Biaya yang dikeluarkan untuk barang sitaan tinggi, dan nilai barang sitaan

menyusut. Pengelolaannya tidak jelas.³⁰⁹ Selain itu, ada banyak kasus yang berkaitan dengan penyitaan yang mengakibatkan problematika hukum di peradilan tidak bisa dilaksanakan.³¹⁰

Pemerintah dalam hal ini telah menyediakan Rancangan Peraturan Presiden tentang Optimalisasi Pengelolaan Benda Sitaan dan Barang Rampasan Negara Pada Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara, yang mengatur bahwa barang rampasan:³¹¹

- a. yang dapat lekas rusak direkomendasikan untuk dijual lelang atau diamankan;
- b. penanggung jawab yuridis harus melaporkan dan menyerahkan barang rampasan dalam jangka waktu 7 hari pada Rupbasan;
- c. dilarang menggunakan Basan kecuali untuk kepentingan penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan;
- d. Basan yang sudah lewat waktu harus diklarifikasi pada penanggungjawab yuridis, dan jika tidak mendapat jawaban maka Rupbasan meminta penetapan hakim dan wajib dieksekusi;
- e. uang hasil Basan³¹² masuk ke dalam

306 Lihat Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP *juncto* Peraturan Pemerintah No. 92 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP.

307 *Ibid.*, Pasal 30 dan 32.

308 Gatot Goei dari *Center for Detention Studies* dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

309 Gatot Goei dari *Center for Detention Studies* dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

310 Agus Pohan dalam *Focus Group Discussion*, Bandung, 13 November 2016.

311 Benda Sitaan Negara (Basan) adalah benda yang disita oleh negara untuk keperluan proses peradilan. Lihat Pasal 1 angka 2 Rancangan Peraturan Presiden tentang Optimalisasi Pengelolaan Benda Sitaan dan Barang Rampasan Negara Pada Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara.

312 Barang Rampasan Negara (Baran) adalah benda sitaan berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah

kas negara atas nama Rupbasan.

ICJR dalam menanggapi Rancangan Peraturan Presiden tentang Optimalisasi Pengelolaan Benda Sitaan dan Barang Rampasan Negara Pada Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara berpendapat bahwa:³¹³

- a. Dasar hukum yang lebih kuat dan tepat seharusnya adalah dalam bentuk Peraturan Pemerintah;
- b. Perlu memastikan untuk meningkatkan pembangunan tempat-tempat pengelolaan Rupbasan di seluruh kota dan kabupaten di seluruh Indonesia. Sehingga penyimpanan Basan tidak lagi di kejaksaan atau kepolisian;
- c. Rupbasan tidak bisa lagi di bawah dirjen pemasyarakatan seharusnya dibentuk dirjen khusus menangani ini;
- d. Penanganan Basan dan Baran butuh anggaran yang memadai;
- e. Dan mekanisme hubungan perlu ditata kembali karena itu dibutuhkan pengaturan selevel PP sebagai peraturan transisi sebelum memastikan RKUHAP memberikan pengaturan memadai mengenai rupbasan. Diperlukan pemilahan tegas antara memberikan ijin, yang melakukan penyitaan dan perampasan, dan yang melakukan pemeliharaan.

memperoleh kekuatan hukum tetap dinyatakan dirampas untuk negara. Ibid., Pasal 1 angka 3.

313 Dikutip melalui <http://icjr.or.id/icjr-dorong-reformasi-rumah-penyimpanan-benda-sitaan-negara-rup-basan-dan-eksekusi-barang-sitaan/>, pada 9 Desember 2016.

6. Balai Pemasyarakatan

Balai pemasyarakatan disingkat bapas adalah pranata untuk melaksanakan bimbingan klien pemasyarakatan.³¹⁴ Dalam sistem peradilan anak Bapas bertugas untuk membantu memperlancar tugas penyidik, penuntut umum dan hakim dalam perkara anak yang bermasalah dengan hukum dengan membuat hasil penelitian kemasyarakatan, membimbing, membantu, dan mengawasi anak yang berdasarkan putusan pengadilan dijatuhi pidana bersyarat, pidana pengawasan, pidana denda, diserahkan pada negara dan harus mengikuti pelatihan kerja, atau anak yang mendapat pembebasan bersyarat dari lapas.³¹⁵

Selain itu, Bapas dalam sistem peradilan anak, yang diemban oleh pembimbing kemasyarakatan (PK) juga harus memberikan pertimbangan dalam kasus anak yang belum mencapai usia 8 tahun dan tidak dapat dibina lagi oleh orang, wali atau orang tua asuh.³¹⁶ Sedang di luar kasus peradilan anak, Bapas melakukan pembimbingan terhadap klien pemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 PP No. 31/1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan.³¹⁷

314 Undang-Undang Pemasyarakatan..., *op.cit.*, lihat Pasal 1 angka 4. *Klien Pemasyarakatan* yang selanjutnya disebut Klien adalah seseorang yang berada dalam bimbingan BAPAS. Undang-Undang Pemasyarakatan..., *op.cit.*, lihat Pasal 1 angka 9.

315 Lihat Pasal 34 ayat (1) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3668).

316 Ibid., Pasal 5.

317 Dimana pembinaan dan pembimbingan dilakukan terhadap kepribadian dan kemandirian narapidana dan klien kemasyarakatan, yang meliputi aspek berikut:

Di Indonesia peran Bapas tidak efektif. Seharusnya Bapas sudah mengambil peran sejak proses penyidikan. Bapas seharusnya diberikan kewenangan untuk memberikan pertimbangan tentang dapat ditahan, tidak perlu ditahan, tentu dengan persetujuan hakim terhadap seorang klien masyarakat. Praktik semacam ini ada di Australia dan Amerika, dimana rekomendasi Bapas pada negara tersebut sangat penting dalam menentukan status penahanan seseorang. Sejauh ini di Indonesia, Bapas telah diberi peran terbatas khusus terkait dengan anak yang bermasalah dengan hukum. Jika hendak memperluas kewenangan Bapas maka haruslah melalui revisi KUHAP.³¹⁸ Pemeranan Bapas secara lebih efektif adalah salah satu kunci mengatasi permasalahan *overcrowded* di lapas dan di Rutan.

7. Mekanisme Pengaduan yang Tidak Memadai

Ketentuan peraturan perundang-undangan 90% sudah mengatur bagaimana pemenuhan hak tahanan dan narapidana. Hanya saja, tidak demikian dalam implementasinya. Misalnya, terkait dengan makanan yang dalam aturannya harus mempunyai menu berbeda setiap hari, pada kenyataannya

tidak demikian.³¹⁹ Oleh sebab itu, dibutuhkan pengawasan terhadap lapas baik dari pengawasan internal maupun pengawasan eksternal.³²⁰

Pengawasan internal di lapas dilakukan oleh setiap pimpinan satuan organisasi lapas yang mempunyai kewajiban mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menangani setiap pelanggaran oleh petugas lapas.³²¹ Sedangkan pengawasan eksternal salah satunya yakni dengan layanan pengaduan yang ada pada setiap lapas. *Center for Detention Studies* mencatat dalam survey di Wilayah Kupang, Manado dan Pontianak, layanan pengaduan di lapas/rutan masih menunjukkan capaian yang kurang memuaskan khususnya terkait dengan informasi prosedur mengajukan keluhan dan pengaduan.³²²

Minimnya informasi mengenai pengajuan keluhan dan pengaduan di lapas/rutan disebabkan oleh persepsi petugas yang menganggap keluhan dan pengaduan merupakan momok yang sering berujung pada pemeriksaan dan penjatuhan sanksi sehingga mereka cenderung membatasi

-
- 1) ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - 2) kesadaran berbangsa dan bernegara;
 - 3) intelektual;
 - 4) sikap dan perilaku;
 - 5) kesehatan jasmani dan rohani;
 - 6) kesadaran hukum;
 - 7) reintegrasi sehat dengan masyarakat;
 - 8) keterampilan kerja; dan
 - 9) latihan kerja dan produksi.

318 Gatot Goei dari *Center for Detention Studies* dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

319 *Ibid.*

320 Pasal 35 ayat (1) Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038).

321 Lihat Pasal 62 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-05.OT.01.01 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.01-PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan.

322 *Center for Detention Studies, Realitas Penjara Indonesia: Survey Kualitas Layanan Pemasyarakatan 4 (Wilayah Kupang, Pontianak, Manado)*, (Jakarta: *Center for Detention Studies*, 2015), hlm. 91.

akses keluhan dan pengaduan.³²³ Oleh sebab itu, secara keseluruhan ruang mengajukan komplain atas tidak terpenuhinya hak narapidana dan pengawasan petugas lapas belum terwadahi dengan baik.³²⁴

8. Keterbatasan Anggaran

Selain petugas pembinaan yang berjumlah terbatas, dominasi kualifikasi pendidikan rendah, lapas juga mengalami keterbatasan terkait dengan anggaran.³²⁵ Problem anggaran memang menjadi masalah hampir di semua instansi, sehingga penegakan hukum sudah gagal dari awal pembuatannya.³²⁶ Struktur lapas sebagai tempat terakhir dalam sistem pemidanaan mempunyai masalah pada anggaran yang minim dan terbatasnya insentif bagi petugas.³²⁷ Dari sisi para narapidana anggaran di bidang kesehatan adalah yang paling serius karena sangat tidak memadai.³²⁸

Sudah ada proses audit dalam sistem keuangan lapas. Anggaran paling banyak dialokasikan lapas untuk kegiatan olah raga, makan, pendidikan, pendidikan paket A, B, C, vitamin, dan sebagainya. Namun, jumlahnya sangatlah minim. Hal yang baru bisa terpenuhi hanya kebutuhan bidang kepribadian dan kebutuhan bidang kemandirian.³²⁹ Oleh sebab itu pelibatan sektor swasta dalam sistem pembinaan narapidana seperti yang sebelumnya pernah dilakukan di beberapa lapas perlu diperkuat.³³⁰ Selain pelibatan dalam hubungan ketenagakerjaan, sumber keuangan lapas juga bisa dipertimbangkan bersumber dari dana *corporate social responsibility*.³³¹ Ini adalah salah satu cara untuk mengatasi keterbatasan anggaran yang dilegalkan melalui peraturan perundang-undangan sekaligus menekan praktik-praktik korupsi dan pungutan liar di lapas. Sebagai referensi, praktik keterlibatan pihak swasta dalam membantu keuangan lapas tanpa ada ikatan sudah diterapkan di Kanada.³³² []

323 Center for Detention Studies, *Realitas Penjara Indonesia: Survey Kualitas Layanan Pemasyarakatan 4 (Wilayah Kupang, Pontianak, Manado)*, (Jakarta: Center for Detention Studies, 2015), hlm. 91.

324 Halili dari Universitas Negeri Yogyakarta dalam *Focus Group Discussion*, Yogyakarta, 17 November 2016.

325 Kodir dari Lapas Pasir Putih dalam *Focus Group Discussion*, Yogyakarta, 17 November 2016.

326 Beja dari Polda Yogyakarta dalam *Focus Group Discussion*, Yogyakarta, 17 November 2016.

327 Bonar Tigor Naipospos, Wakil Ketua Setara Institute dalam *Focus Group Discussion*, Yogyakarta, 17 November 2016.

328 Halili dari Universitas Negeri Yogyakarta dalam *Focus Group Discussion*, Yogyakarta, 17 November 2016.

329 Gatot Goei, Center for Detention Studies, dalam *Focus Group Discussion*, Jakarta, 23 November 2016.

330 Bonar Tigor Naipospos, *op.cit*.

331 Hifdzil Alim dari Pukat UGM dalam *Focus Group Discussion*, Yogyakarta, 17 November 2016.

332 *Ibid*.

BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

A. TANTANGAN MEWUJUDKAN AKUNTABILITAS PENYIDIKAN

Pada bagian kesimpulan ini, studi ini memaparkan tantangan mewujudkan akuntabilitas penyidikan di institusi kepolisian sebagai jawaban atas pertanyaan penelitian bahwa apakah institusi kepolisian telah menjalankan prinsip *fair trial* dalam menjalankan kewenangan penyidikan. Tantangan melaksanakan prinsip *fair trial* berpusat pada belum diadopsinya secara utuh prinsip-prinsip *fair trial* dan belum tersedianya aturan-aturan operasional yang mendukung peningkatan akuntabilitas kinerja penyidikan Polri. Meskipun demikian, institusi kepolisian telah mengadopsi sejumlah kebijakan untuk mewujudkan akuntabilitas kerja penyidikan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Kapolri No. 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana.

Berdasarkan data yang dipaparkan pada bab III, dapat diketahui bahwa dengan kewenangan besar dimilikinya,

ternyata penyidik belum mampu bekerja secara profesional. Lebih memprihatinkan, kondisi tersebut juga diikuti dengan tidak bekerjanya mekanisme pengawasan baik internal maupun eksternal secara efektif. Dengan kondisi demikian, prinsip *fair trial* dalam proses penyidikan baru sebatas menjadi ide atau cita-cita, sedangkan faktanya masih jauh dari harapan mewujudkan proses penegakan hukum yang adil dan manusiawi untuk setiap orang.

Penyebab kondisi di atas bukanlah monopoli kinerja Polri secara institusional, akan tetapi terdapat sejumlah ketentuan peraturan perundang-undangan yang juga tidak mendukung adopsi prinsip *fair trial* secara paripurna. Sebagai bentuk penyikapan, maka perlu disusun beberapa rekomendasi kebijakan, baik dalam bentuk perubahan regulasi, penguatan peranan pengawasan internal dan eksternal, maupun rekomendasi teknis untuk menopang kinerja Polri yang lebih profesional.

Pertama, dalam hal kepastian aturan pelaksanaan yang mendukung *fair trial*, beberapa langkah perlu dilakukan antara lain:

1. Dalam jangka panjang menengah, perubahan KUHP yang akan

dilakukan setelah revisi KUHP selesai, diharapkan dapat mengadopsi ketentuan-ketentuan yang lebih kokoh terkait dengan:

- (a) akses terhadap advokat bagi tersangka/terdakwa. Akses ini bukan hanya sekadar jaminan hak atas bantuan hukum dan advokat tetapi lebih dari itu penyediaan advokat bagi mereka yang tidak memiliki akses adalah advokat yang berkualitas dengan hak yang utuh dalam membela tersangka dalam pemeriksaan. Bukan hanya diam dan sekadar mendampingi.
- (b) penguatan pengaturan akses bantuan hukum secara aktif.
- (c) jaminan hak untuk diam tanpa penyiksaan.
- (d) pengaturan lebih tegas tentang bukti yang diperoleh dengan cara penyiksaan dan/atau cara-cara lain yang tidak dibenarkan oleh UU.
- (e) ketentuan tentang Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP), yang memungkinkan seluruh tindak penyidik dapat diuji sebagai bentuk pengawasan oleh pengadilan (*judicial scrutiny*).

Revisi KUHP juga diarahkan untuk mengurangi celah yang rentan terjadinya pelanggaran hak tersangka. Perubahan masa penahanan untuk jenis kejahatan biasa dari 60 hari menjadi lebih pendek sehingga potensi pelanggaran hak bisa

diminimalisir. Pada saat yang bersamaan, juga menuntut kinerja cepat kepolisian, sekaligus memenuhi asas peradilan yang cepat.

2. Pada jangka pendek, pemerintah perlu membentuk peraturan pemerintah yang menjadi landasan koordinasi institusional antara kepolisian sebagai institusi yang mempunyai kewenangan penyidikan dengan kejaksaan sebagai penuntut umum, sekaligus *dominus litis* (pengawas pengendali penyidikan). Ketentuan ini belum diatur secara eksplisit dalam KUHP dan jika menunggu perubahan dalam KUHP, maka obsesi peningkatan akuntabilitas penyidikan Polri dapat tertunda. Karena itu, PP adalah solusi jangka pendek untuk mengatasinya.
3. Pada jangka pendek, pemerintah perlu membentuk peraturan pemerintah yang menjadi landasan baru orientasi penyidikan Polri yang tidak berorientasi pada penahanan tersangka sehingga berkontribusi pada pengurangan *overcrowded* pada rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan. Prinsip *restorative justice* dapat diadopsi secara lebih luas untuk banyak jenis kejahatan sehingga secara gradual politik pemidanaan dalam hukum pidana Indonesia bisa diperbaharui.

Kedua, penguatan sistem pengawasan proses penyidikan dan penggunaan upaya paksa. Selain memperketat kewenangan diskresi penyidikan, mekanisme pengawasan yang tersedia juga harus diperkuat dengan beberapa langkah, yaitu :

1. Pengawasan internal melalui penga-

was penyidik polri harus diperkuat, baik secara struktur maupun secara kewenangan. Saat ini secara struktur pengawas penyidik ada di bawah kabaresrim. Untuk memperkuat posisinya, pengawas penyidik mesti diposisikan langsung di bawah Kapolri.

2. Pengawasan oleh kejaksaan diperkuat dengan keharusan bagi penyidik memberitahukan dimulainya penyidikan dengan memberi tembusan kepada tersangka. Dalam hal SPDP tidak disampaikan kepada kejaksaan pada saat dimulainya penyidikan, hal ini dapat dipersiapkan sebagai pelanggaran oleh tersangka melalui pengadilan. Bagi jaksa penuntut umum, untuk SPDP yang diterima juga dapat diawasi dengan melakukan kontrol secara berkala terhadap proses yang dilakukan penyidik kepolisian.
3. Komisi Kepolisian juga mesti diberi kewenangan mengawasi proses penyidikan. Sebagai pengawas, Komisi Kepolisian diberi wewenang untuk menerima laporan penyalahgunaan kewenangan dalam penyidikan atau ketika Pengawas Penyidik tidak melaksanakan tugas secara baik sehingga hak hukum seseorang yang terlanggar dapat dipulihkan. Dalam menjalankan tugas pengawasan tersebut, Komisi Kepolisian secara struktural bertanggungjawab kepada presiden.
4. Pengawasan oleh pengadilan terhadap proses penyidikan dan penggunaan upaya paksa juga harus diperkuat dengan memberikan kewenangan kepada pengadilan untuk memeriksa

penggunaan kewenangan subyektif penyidik dalam melakukan penyidikan. Pada saat yang sama, efektifitas pengawasan juga harus ditingkatkan agar efektif dan efisien. Caranya, mekanisme praperadilan bisa diganti dengan konsep Hakim Komisaris atau Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP). Hanya saja, alternatif mekanisme yang akan menggantikan posisi lembaga praperadilan haruslah pula dikaji terlebih dahulu aspek efektifitasnya dalam konteks pemenuhan hak tersangka atau terdakwa. Usulan ini sejalan dengan langkah penguatan jangka panjang dalam revisi KUHP yang mengadopsi HPP.

5. Sistem pengawasan harus dilengkapi dengan ketentuan yang memuat sejumlah sanksi bagi penyidik yang terbukti melanggar hak-hak tersangka maupun prosedur hukum acara yang berlaku dalam tahap penyidikan.

Selain itu, penguatan sistem pengawasan juga dapat dilakukan dengan melibatkan publik. Hanya saja, pelibatan publik terhadap proses penyidikan dan penggunaan upaya paksa hanya dapat dilakukan dengan menerapkan prinsip akuntabilitas dan transparansi terhadap proses penyidikan untuk semua kasus. Akuntabilitas dipahami sebagai prinsip yang digunakan untuk menjamin agar mekanisme pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan dan dapat dimintakan pertanggungjawaban oleh yang diperintah³³³ atau yang memberi mandat.

333 Roger K. Warren, *The Importance of Judicial Independence and Accountability*, 2005, diunduh dari laman http://www.ncsconline.org/WC/Publications/KIS_JudIndSpeechScript.pdf, diakses pada 17 November 2016.

Kepercayaan publik terhadap penanganan kasus, terutama kejahatan terorisme dapat ditingkatkan dengan mendorong peningkatan akuntabilitas penanganan kasus oleh pihak kepolisian,³³⁴ termasuk dengan mendesain secara rinci bagaimana *preventive justice* akan diadopsi oleh institusi Polri dalam memberantas terorisme.

Selain membuat aturan lebih jelas tentang beroperasinya sistem *preventive justice*, dalam rangka mereduksi radikalisme baru sebagai dampak dari *unfair trial* dalam penyidikan kasus terorisme, akuntabilitas pemberantasan terorisme menjadi semakin kuat jika revisi UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme mengadopsi gagasan *external oversight committee* yang menjadi *sparing partner* Polri dalam menjalankan kewenangannya. Tetapi jika ini pun tidak dimungkinkan, keterbukaan internal Polri cukup menjadi penawar rasa ingin tahu publik atas pilihan Polri melakukan penindakan yang berorientasi pada kematian terduga teroris. *Level of hatred* dalam kasus terorisme memang hanya bisa dipahami oleh Polri, akan tetapi jika tradisi keterbukaan internal, misalnya dengan pemeriksaan internal dan rilis buku putih secara reguler atas penanganan terorisme, langkah ini pun berkontribusi meningkatkan akuntabilitas kinerja Polri.

Sementara terkait penerapan prinsip keterbukaan, kepolisian juga perlu melakukan pemilahan terkait data penyidikan yang dapat dibuka dan data yang mesti dirahasiakan melalui proses uji konsekuensi dan uji

kepentingan.³³⁵ Hal itu sangat diperlukan untuk menjaga kepentingan penyidikan yang tengah dilakukan dan juga kepentingan melindungi hak-hak tersangka ataupun saksi yang tengah diperiksa.

Ketiga, terkait upaya peningkatan profesionalisme penyidik, diperlukan langkah-langkah penguatan internal di tubuh kepolisian. Untuk mendorong profesionalitas penyidik dan mengurangi terjadinya pelanggaran terhadap prinsip *fair trial* dalam proses penyidikan, ruang diskresi atas dasar subyektifitas penyidikan harus dipersempit dan mendapatkan pengawasan yang memadai. Dalam konteks itu, beberapa langkah yang mesti dilakukan, yaitu:

1. Mempersingkat waktu penahanan agar proses penyidikan dilakukan secara lebih cepat dan tidak bertele-tele. Waktu penahanan sebagaimana diatur dalam KUHAP saat ini cukup diberlakukan untuk kasus-kasus tindak pidana luar biasa. Rekomendasi ini juga sejalan dengan materi usulan perubahan KUHAP pada bagian sebelumnya.
2. Subyektifitas penyidik dalam menggunakan upaya paksa seperti penangkapan dan penahanan mesti menjadi objek yang dapat diuji melalui lembaga pengawas penyidik, jaksa penuntut umum maupun melalui pengadilan.
3. Memperkuat posisi penasehat hukum dalam proses penyidikan, di mana penasehat hukum tidak hanya sekedar mendengar, melainkan juga dapat membantu/mendampingi proses pe-

³³⁴ Rianto dari Direktorat Reserse Kriminal Khusus Polda Yogyakarta dalam *Focuss Group Discussion*, Yogyakarta, 17 November 2016.

³³⁵ Yogi dari LBH Bandung dalam *Focus Group Discussion* Bandung, 14 November 2016.

meriksaan yang fair dan manusiawi.

4. Kinerja Polri juga perlu didukung agar memanfaatkan teknologi informasi sebagai sistem yang memungkinkan kinerja penyidikan menjadi transparan, akuntabel, dan terintegrasi dalam satu sistem yang aksesibel bagi pihak-pihak yang berkepentingan.
5. Selain membatasi diskresi, yang sangat urgen untuk dilakukan adalah pembentukan pedoman yang *rigid* tentang penggunaan diskresi oleh penyidik. Temuan lapangan menunjukkan bahwa kesewenang-wenangan itu memusat pada soal diskresi yang bias dan dipedomani secara ragu-ragu oleh aparat kepolisian. Bagi anggota Polri, panduan ini sangat dibutuhkan dalam rangka menopang cita-cita peningkatan akuntabilitas penyidikan di tubuh Polri.
6. Terkait kasus-kasus anak dan perempuan, institusi Polri juga perlu meningkatkan pengetahuan aparturnya sehingga tidak bias pada pelaku kejahatan anak-anak/anak bermasalah dengan hukum dan tidak bias jender dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan.
7. Tata kelola barang sitaan juga menjadi pemicu akuntabilitas kinerja Polri. Pemerintah perlu membentuk peraturan pemerintah untuk mengatur, mengawasi, dan mengembalikan pada tersangka/terdakwa secara terbuka atas barang-barang yang disita dalam penanganan perkara.

B. TANTANGAN PEMBARUAN SISTEM PEMASYARAKATAN

Studi ini mengidentifikasi tantangan pembaruan sistem pemasyarakatan yang merupakan jawaban bahwa apakah lembaga pemasyarakatan telah menjalankan prinsip *fair trial* dalam pemasyarakatan dan berkontribusi pada pencegahan terjadinya keberulangan suatu kejahatan. Mengkaji berbagai kebijakan dan praktik *fair trial* dalam tata kelola lembaga pemasyarakatan ditemukan 8 tantangan yang menuntut jawaban dalam berbagai bentuk kebijakan negara. Berbagai temuan dan tantangan yang diidentifikasi dapat disampaikan sebagai berikut:

1. Dari 262 lembaga pemasyarakatan yang ada di Indonesia, hanya 7 daerah yang memiliki sumber daya manusia lengkap pada setiap satuan tugas fungsional yang dibutuhkan dalam lembaga pemasyarakatan. Temuan lainnya adalah bahwa 21% lembaga pemasyarakatan di Indonesia tidak memiliki sumber daya manusia pada satuan kerja bidang kesehatan bagi narapidana. Dengan keterbatasan ini, sulit meyakinkan bahwa lapas dapat berkontribusi menjadi agen yang mereduksi tingkat kejahatan dan mencegah timbulnya kejahatan baru. Kombinasi kuantitas SDM yang terbatas, kualitas SDM yang minimum, kapabilitas yang tidak teruji, dan integritas yang rendah terlilit praktik suap dan pungutan liar, menggambarkan bahwa sumber daya manusia lembaga pemasyarakatan masih belum kondusif mendukung sistem pembinaan dan pemasyarakatan. Gambaran situasi SDM lapas

juga mengkonfirmasi mengapa banyak fakta dan sejumlah hipotesa muncul tentang adanya sel mewah dalam lapas, kaburnya narapidana, munculnya konflik di lapas, radikalisasi di lapas, dan pengendalian bisnis narkoba dalam lapas.

2. Sebagai institusi yang bertugas melakukan pembinaan, lembaga pemasyarakatan belum menjalankan fungsi pembinaan secara paripurna, karena keterbatasan sumber daya manusia. Bahkan terdapat lembaga pemasyarakatan yang tidak memiliki petugas pada fungsi satuan pembinaan. Sistem pembinaan yang abstrak juga berkontribusi bahwa lembaga pemasyarakatan selama ini hanya mampu menyediakan fasilitas *livelihood* tanpa mampu mentransformasikan warga binaan menuju cita-cita pemasyarakatan. Secara umum penempatan narapidana berdasarkan jenis kejahatan yang dilakukannya juga belum dilakukan. Dalam kasus tata kelola lembaga pemasyarakatan untuk narapidana terorisme, bahwa pemisahan atau penggabungan narapidana terorisme sama-sama memiliki risiko, karena itu perlu *assessment* yang presisi terhadap lembaga pemasyarakatan yang akan ditempati oleh narapidana terorisme.
3. *Overcrowded* dan *overstaying* terjadi di hampir seluruh lembaga pemasyarakatan di Indonesia. Kondisi ini tidak disebabkan oleh penyebab yang tunggal tetapi merupakan dampak dari hilir proses peradilan pidana, yakni akuntabilitas penyidikan di kepolisian, tidak berperannya Bapas

dalam memberikan pertimbangan urgensi penahanan, dilema hakim yang masih gemar menghukum pecandu narkoba dibanding dengan merehabilitasinya, dan juga karena jaksa yang lambat melakukan eksekusi setiap tahanan yang telah habis menjalani hukuman. Karena tidak ada penyebab tunggal maka diperlukan langkah komprehensif penanganan *overcrowded* dan *overstaying* pada lembaga pemasyarakatan/rumah tahanan, termasuk mendorong institusi pelaksana sistem peradilan pidana terpadu untuk mengubah orientasi pemidanaan menjadi orientasi pembinaan dengan model *restorative justice*.

4. Radikalisasi dan deradikalisasi di lapas secara institusional menjadi tanggung jawab BNPT karena belum terintegrasikannya penanganan deradikalisasi pada petugas lapas. Sementara BNPT bekerja tanpa koordinasi dan institusionalisasi yang sistematis. Selain konsep deradikalisasi yang belum teruji, deradikalisasi seringkali menjadi mantra tumpul pencegahan tindak pidana terorisme, karena tidak ada sinergi dan koordinasi antarlembaga. Fakta residivis yang melakukan aksi terorisme baru, adalah bukti bahwa sistem pembinaan terhadap narapidana terorisme belum terjadi. Sementara, institusi lembaga pemasyarakatan dan BNPT pun belum memiliki pendekatan yang jitu bagaimana mencegah radikalisme menyebar ke narapidana lain.
5. Tantangan lain yang berhubungan dengan proses hilir dari sistem peradilan pidana adalah Tata Kelola

Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara (Rupbasan). Keterbatasan landasan hukum bagi kinerja Rubpasan telah menjadi pemicu tidak adanya akuntabilitas benda-benda sitaan negara, baik yang secara khusus menjadi milik negara atau sitaan di kepolisian dan kejaksaan yang menjadi barang bukti suatu kejahatan.

6. Balai Pemasyarakatan disingkat Bapas adalah pranata untuk melaksanakan bimbingan klien pemasyarakatan yang juga bekerja di hilir dari sistem peradilan pidana terpadu. Perannya yang sentral dalam memberikan pertimbangan urgensi penahanan anak yang bermasalah dengan hukum dan/atau diperluas pada tahanan dewasa misalnya, dapat berkontribusi pada perubahan orientasi pemidanaan di Indonesia. Hanya saja, baik dalam KUHAP maupun dalam peraturan operasional lainnya, peran Bapas masih sangat terbatas.
7. Mekanisme pengaduan yang aksesibel dan adanya jaminan untuk ditindaklanjuti, menjadi indikator kualitas lembaga pemasyarakatan dan kualitas lembaga layanan publik. Dalam lembaga pemasyarakatan, mekanisme ini belum dikelola secara baik dan optimal. Selain lemahnya pengawasan internal dan eksternal pada petugas lapas, mekanisme komplain ini bisa menjadi jembatan menuju akuntabilitas tata kelola lembaga pemasyarakatan.
8. Sementara keterbatasan anggaran dalam lapas, juga menjadi penyebab berbagai tantangan pembinaan/

pemasyarakatan tidak berjalan optimal. Gagasan pelibatan sektor swasta dalam membantu keuangan lembaga pemasyarakatan bisa menjadi alternatif yang perlu dipertimbangkan.

Beberapa langkah untuk mengatasi 8 tantangan sebagaimana digambarkan di atas yang pertama dan utama adalah memastikan *political will* pemerintah dalam membenahi situasi lembaga pemasyarakatan secara komprehensif. Dari rencana paket reformasi hukum yang sudah dicatat, bisa disimak bahwa *overcrowded* dan *overstaying* lembaga pemasyarakatan/ rumah tahanan, tata kelola barang sitaan, akan menjadi pintu masuk perbaikan holistik kondisi lembaga pemasyarakatan di Indonesia.

Secara detail dapat disampaikan bahwa para pemangku kepentingan perlu melakukan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Pembenahan dan penataan sumber daya manusia pada direktorat pemasyarakatan dengan mempertimbangkan ketahanan operasional di lembaga pemasyarakatan dan balai pemasyarakatan. Kunci keberhasilan pembinaan adalah pada sumber daya manusia lembaga pemasyarakatan termasuk membekali mereka dengan keahlian dan kepedulian khusus.³³⁶
2. Pemetaan ulang perencanaan suksesi kepegawaian yang didasarkan pada tingkat kebutuhan pada waktu-waktu padat pada hari, bulan atau

336 Andrew Coyle, *A Human Right Approach for Prison Management: Handbook for Prison Staff*, Second Edition, (London: International Center for Prison Studies, 2009), hlm. 22.

tahun tertentu, sesuai dengan jumlah tahanan, sesuai dengan prediksi jumlah tahanan tahun berikutnya, sesuai dengan area geografi, dan memastikan ketahanan operasional lembaga pemasyarakatan.

3. Secara paralel dengan upaya meningkatkan akuntabilitas kinerja penyidikan di kepolisian, jawaban untuk mengatasi persoalan lembaga pemasyarakatan juga dengan membentuk Peraturan Pemerintah tentang Reorientasi Penyidikan Polri, penguatan kewenangan *alternative dispute resolution* (ADR) di tubuh Polri, termasuk mempertegas prinsip *restorative justice* dalam penanganan pelaku pecandu penyalahgunaan narkoba.
4. Mendorong praktik *speedy trial* untuk mengatasi 43.16% kasus *overstaying* pada tahanan kepolisian dan kejaksaan. *Speedy trial* juga akan menekan jumlah *overstaying* pada pengadilan negeri yang saat ini berjumlah 23.174 orang. Suatu regulasi pada tingkat peraturan pemerintah untuk mengatasi *overstaying* memungkinkan menjangkau kebutuhan landasan hukum pada setiap institusi hukum. Kecuali di lingkungan Mahkamah Agung, suatu Peraturan MA perlu disusun sebagai acuan bagi para hakim di pengadilan negeri mengelola tahanan dan mempercepat proses pemeriksaan di pengadilan.
5. Mengkaji dan menjajaki efektivitas lembaga pemasyarakatan khusus terorisme dengan tetap mempertimbangkan kemanusiaan bagi narapidana dan efektivitas deradikalisasi di lembaga pemasyarakatan. Secara paralel, BNPT perlu mempertajam konsep deradikalisasi dan membangun mekanisme kerja yang *equal* dengan lembaga pemasyarakatan untuk mencegah radikalisme menyebar luas di lingkungan lembaga pemasyarakatan.
6. Menyegerakan penuntasan peraturan presiden atau peraturan pemerintah terkait tata kelola rumah penyimpanan benda sitaan negara (Rupbasan).
7. Pada saat yang bersamaan revisi UU Pemasyarakatan harus diorientasikan untuk menjawab seluruh tantangan mewujudkan tata kelola lembaga pemasyarakatan yang lebih akuntabel.[]

DAFTAR PUSTAKA

Dokumen Hukum.

- Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.
- Kitab Undang-undang Hukum Pidana.
- United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Mandela Rules)
- Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 8 Drt. Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Imigrasi (Lembaran Negara Tahun 1955 Nomor 8).
- Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1976 tentang Narkotika (Lembaran Negara Tahun 1976 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3086).
- Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3668).
- Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, (Lembaran Negara Nomor 76 Tahun 1981, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209).
- Undang-undang Negara Republik Indonesia 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3614).
- Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3886).
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik), (Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4558).
- Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara

Republik Indonesia Nomor 5038).

Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 5062).

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3842).

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP.

Peraturan Pemerintah Nomor 92 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas PP No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP.

Peraturan Presiden Negara Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Peraturan Presiden Negara Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor

M.HH-05.OT.01.01 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.01-PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan.

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana, (Berita Negara RI Tahun 2012 Nomor 686).

Peraturan Kepala Badan Reserse Kriminal Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014 tentang Standar Operasional Prosedur Pengawasan Penyidikan Tindak Pidana.

Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 1955.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014.

Buku

Abdussalam, H. R., D.P.M. Sitompul. 2007. *Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Restu Agung.

Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Orasi Ilmiah pada Wisuda Sarjana. Palembang: Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Atmasasmita, Romli. 1996. *Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*. Bandung: Bina Cipta.
- Basah, Sjahran. 1994. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Badan Nasional Penanggulangan Terorisme. 2015. *Rencana Aksi Nasional Blueprint Pencegahan Terorisme*. Jakarta: BNPT.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Busroh, Abu Daud, Abu Bakar Busro. 1983. *Asas-asas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Center for Detention Studies. 2014. *Realitas Penjara Indonesia: Survey Kualitas Layanan Pemasyarakatan (Wilayah Jakarta, Banten, Palembang dan Surabaya)*. Jakarta: Center for Detention Studies.
- . 2015. *Realitas Penjara Indonesia 2: Survey Kualitas Layanan Pemasyarakatan (Wilayah Aceh, Bandung, Nusakambangan, Semarang)*. Jakarta: Center for Detention Studies.
- . 2015. *Realitas Penjara Indonesia 3: Survey Kualitas Layanan Pemasyarakatan (Wilayah Makasar, Lombok, Lampung, Bali)*. Jakarta: Center for Detention Studies.
- . 2015. *Realitas Penjara Indonesia: Survey Kualitas Layanan Pemasyarakatan 4 (Wilayah Kupang, Pontianak, Manado)*. Jakarta: Center for Detention Studies.
- Coyle, Andrew. 2009. *A Human Right Approach for Prison Management: Handbook for Prison Staff*, Second Edition. London: International Center for Prison Studies.
- Echols, John M, Hassan Shadily. 2002. *Kamus Inggris-Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Handoko, Ranu. 1996. *Terminologi Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Harahap, Yahya. 2003. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- H.R Abdussalam. 2006. *Prospek Hukum Pidana Indonesia dalam Mewujudkan Rasa Keadilan Masyarakat 2 (Hukum Pidana Formal)*. Jakarta: Restu Agung.
- Huda, Ni'matul. 2008. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Istanto, F. Sugeng. 2007. *Penelitian Hukum*. Yogyakarta: CV. Ganda.
- Institute for Criminal Justice Reform. 2011. *Pemetaan Awal Situasi Penahanan dan Pra Peradilan di Indonesia*. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform.
- Institute for Criminal Justice Reform. 2014. *Minimum Partisipasi, Minimum Proteksi Catatan ICJR atas RPP SPPA*. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform.

- Institute for Criminal Justice Reform*. 2014. *Praperadilan di Indonesia: Teori, Sejarah dan Praktiknya*. Jakarta: *Institute for Criminal Justice Reform*.
- Institute for Criminal Justice Reform*. 2015. *Catatan di 2014 dan Rekomendasi di 2015*. Jakarta: *Institute for Criminal Justice Reform*.
- Kaligis, Otto Cornelius. 2006. *Perlindungan Hukum atas Hak Asasi Tersangka, Terdakwa dan Terpidana*. Bandung: Alumi.
- Kementerian Hukum dan HAM. 2014. *Standar Registrasi dan Klasifikasi Narapidana dan Tahanan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pemasyarakatan.
- Kunarta. 1997. *Etika Kepolisian*. Jakarta: Cipta Manunggal.
- LBH Jakarta. 2015. *Hukum Untuk Manusia atau Manusia Untuk Hukum? Catatan Akhir Tahun Refleksi Hukum dan HAM Indonesia 2015*. Jakarta: LBH Jakarta.
- Manan, Bagir. 1995. *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*. Bandung: Pusat Penerbitan LPM-UNISBA.
- Marzuki, Suparman. 2007. "Peradilan yang Fair dan Manusiawi Sebagai Hak Asasi Manusia", dalam Eko Riyadi dan Supriyanto Abdi, (ed.), *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia (Kajian Multiperspektif)*. Yogyakarta: Pusham UII, 2007.
- M.D, Moh. Mahfud. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- MPR RI. 2007. *Panduan Pemasyarakatan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Muhtaj, Majda El. 2002. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia; Dari UUD 1945 Sampai dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002*. Jakarta: Kencana.
- Muladi. 1995. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: UNDIP.
- PBHI. 2012. *Laporan Pelanggaran Hak-Hak Tersangka, Hentikan Praktek Sewenang-Wenang dan Kejam*. Jakarta: PBHI.
- Philips DC. 1988. *Holistic Thought in Social Science*. California: Stanford University Press.
- Purnama, Eddy. 2007. *Negara Kedaulatan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*. Malang: Nusa Media.
- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Penegakan Hukum; Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Reksodiputro, Mardjono. 1994. *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana. Kumpulan Karangan Buku Ketiga*. Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia.
- Soekanto, Soerjono, Sri Mamudji. 2006. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sunarso, Siswanto. 2015. *Filsafat Hukum Pidana: Konsep, Dimensi, dan Aplikasi*. Jakarta: Rajawali Pers.

Wignjosoebroto, Soetandyo. 2002. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam-Huma.

Zikri, Ichsan, Dkk. 2016. *Prapenuntutan Sekarang, Ratusan Ribu Perkara Disimpan, Puluhan Ribu Perkara Hilang: Penelitian Pelaksanaan Mekanisme Prapenuntutan di Indonesia Sepanjang Tahun 2012-2014*. Jakarta: LBH Jakarta & Mappi UI.

Internet/Website

<http://kbbi.web.id/politik>, diakses pada 18 November 2016.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) very daring, <http://kbbi.web.id/profesional>, diakses tanggal 30 November 2016.

Jurnal, Makalah, Artikel, Keterangan Pers, Rencana Aksi.

Atherton, Gene, Andjela Juristic. *5 Principkes of Managing terrorist in prison*. melalui <http://www.correctionsone.com/column/articles/8694916-5-principles-of-managing-terrorist-in-prison/>, pada 5 Agustus 2015).

Clutterbuck, Lindsay. *Deradicalization Programs and Counterterrorism: A Perspective on the Challenges and Benefits*, diakses melalui <http://www.mei.edu/sites/default/files/Clutterbuck.pdf>, pada 9 Desember 2016.

Council of Australian Governments. 2015 *Australia's Counter-Terrorism Strategy: Strengthening Our Resilience*. Melalui: <http://www.nationalsecurity.gov.au/>

media-and-publications/Publications/Documents/Australias-Counter-Terrorism-Strategy-2015.pdf, pada 10 Desember 2016.

Fakhri Usmita. 2012. *Disengagement: Strategi Penanggulangan Terorisme di Indonesia*. Depok. Melalui: <http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20313777-T31325-Disengagement%20strategi.pdf>.

Global Counter Terrorisme Forum. Rome Memorandum on Good Practices for Rehabilitation and Reintegration of Violent Extremist Offender.

Hendardi, Preventive Justice Efektif atasi Terorisme. 2016. Media Indonesia. Melalui <http://mediaindonesia.com/news/read/82149/preventif-justice-efektif-atasi-terorisme/2016-12-11>, pada 10 Desember 2016.

Ihsan Zikry, Mengenal Exclusionary Rules. diakses melalui <http://www.bantuan-hukum.or.id/web/mengenal-exclusionary-rules/>.

Institute for Criminal Justice Reform. Bom Waktu Kondisi Penjara Indonesia: Lapas & Rutan di Indonesia, Sudah Sampai Taraf yang Mengkhawatirkan. Melalui: <http://icjr.or.id/bom-waktu-kondisi-penjara-indonesia-lapas-rutan-di-indonesia-sudah-sampai-taraf-yang-mengkhawatirkan/>, pada 9 Desember 2016.

Institute for Criminal Justice Reform. Media Kit: Penahanan Pra-Persidangan dalam Rancangan KUHP, diakses melalui <http://icjr.or.id/media-kit-penahanan-pra-persidangan-dalam-rancangan-kuhp/>, pada 8 Desember 2016.

Institute for Criminal Justice Reform. Penahanan Pra-Persidangan Dalam Rancangan KUHP, diakses melalui <http://icjr.or.id/penahanan-pra-persidangan-dalam-rancangan-kuhap/>, pada 8 Desember 2016.

International Centre for Study of Radicalisation. 2010. *Prison and Terrorism (Radicalisation and Deradicalisation in 15 Countries)*. London: King College London. Melalui: <http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/10/1277699166PrisonandTerrorismRadicalisationandDeradicalisationin15Countries.pdf>.

Keterangan Pers, Choky R. Ramadhan, Peneliti Mappi UI, diakses pada 8 Desember 2016.

King's College London. 2010. *The International Centre For The Study of Radicalisation and Political Violence, Prisons and Terrorism: Radicalisation and Deradicalisation in 15 Countries*. London: King's College London. Melalui: <https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Prisons-and-terrorism-15-countries.pdf>, pada 10 Desember 2016.

Laporan Pelanggaran Hak-Hak Tersangka. 2012. *Hentikan Praktek Sewenang-Wenang dan Kejam*. Jakarta: PBHI.

Nawawi, Juanda. *Demokrasi dan Clean Governance*. http://www.resepkit.com/forum/popprinter_friendly-.asp?TOPICID=1380, pada 2 Desember 2016.

Penyataan LBH Jakarta. diakses melalui <http://www.bantuanhukum.or.id/>

web/hari-bayangkara-67-reformasi-polri-minus-bukti/, pada 1 Desember 2016.

Raharjo, Agus, Angkasa. 2011. *Profesionalisme Polisi dalam Penegakan Hukum*, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11 No. 3, September.

Rencana Aksi Paket Reformasi Hukum butir ke-3, Dokumen Kantor Staf Kepresiden, Oktober 2016.

Schmid, Alex P. 2013. *Radicalisation, Deradicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*. The Hague: ICCT. Melalui <http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013.pdf>, pada 9 Desember 2016.

Yulianto, Totok, Maruli. *Pembaruan KUHP Untuk Mencegah Penyiksaan*, diakses melalui: <http://www.bantuanhukum.or.id/web/pembaharuan-kuhap-untuk-mencegah-penyiksaan/>, pada 1 Desember 2016.

Warren, Roger K. 2005. *The Importance of Judicial Independence and Accountability*. Melalui: http://www.ncsconline.org/WC/Publications/KIS_JudIndSpeechScript.pdf, diakses pada 17 November 2016.

<http://news.metrotvnews.com/hukum/yN-LEjOPb-over-kapasitas-yasonna-wacanakan-bangun-lapas>, pada 10 Desember 2016.

<http://www.lawlink.com>, pada 17 November 2016.

<http://www.fairtrials.org/about-us/the-right-to-a-fair-trial/>, pada 2 Desember 2016.

- <http://www.tribunnews.com/nasional/2016/10/20/sasaran-terorisme-lebih-banyak-ke-objek-vital-tempat-umum-kata-mayjen-tni-abdul-rahman-kadir>, pada 6 Desember 2016.
- <https://nasional.tempo.co/read/news/2016/09/15/063804442/ini-cara-bnpt-tangani-200-napi-teroris-di-indonesia>, pada 5 Desember 2016.
- <http://www.voaindonesia.com/a/petugas-lp-ikuti-pelatihan-penanganan-narapidana-kasus-terorisme/3544060.html>, pada 10 Desember 2016.
- <http://www.koran-jakarta.com/pemisahan-napi-teroris-agar-deradikalisasi-efektif/>, pada 7 Desember 2016.
- https://www.google.co.id/?client=safari&channel=mac_bm&gws_rd=cr&ei=P-kJBW K7YOMX-vgTtsLL4DA, pada 1 Desember 2016
- <http://m.tempo.co/read/news/2012/04/12/173396497/LBH-Hampir-Semua-Tahanan-Anak-Disiksa>, pada 1 Desember 2016.
- <http://www.voaindonesia.com/a/petugas-lp-ikuti-pelatihan-penanganan-narapidana-kasus-terorisme/3544060.html>, pada 10 Desember 2016.
- <http://icjr.or.id/icjr-dorong-reformasi-rumah-penyimpanan-benda-sitaan-negara-rupbasan-dan-eksekusi-barang-sitaan/>, pada 9 Desember 2016.
- <http://www.bantuanhukum.or.id/web/penyidik-polri-di-bawah-kejaksan/>, pada 8 Desember 2016.
- <http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt4d191d57d5749/polisi-paling-sering-melanggar-prinsip-fair-trial>, pada 2 Desember 2016.
- <http://www.bantuanhukum.or.id/web/lbh-jakarta-desak-polri-untuk-hentikan-penyiksaan-2/>, pada 28 November 2016.
- <http://www.bantuanhukum.or.id/web/perubahan-kuhap-jalan-baru-mencegah-praktik-penyiksaan/>, pada 1 Desember 2016.
- <https://nasional.tempo.co/read/news/2015/08/11/058690766/pindah-lapas-dua-napi-teroris-pertama-tama-tanya-ini>, pada 6 Desember 2016.
- <http://nasional.kompas.com/read/2016/08/25/13150241/wakil.ketua.komisi.iii.sebut.lapas.penuh.karena.kasus.narkoba.tak.terkait.syarat.remisi>, pada 7 Desember 2016.
- <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/192384-tempat-rehab-pecandu-di-indonesia-kurang>, pada 10 Desember 2016.
- <http://www.bantuanhukum.or.id/web/perubahan-kuhap-jalan-baru-mencegah-praktik-penyiksaan/>, pada 1 Desember 2016.
- <https://nasional.tempo.co/read/news/2016/03/15/078753652/ipw-harap-densus-88-tidak-tembak-mati-teroris-di-lapangan>, pada 10 Desember 2016.

http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/04/160411_indonesia_autopsi_siyono, pada 10 Desember 2016.

<http://thelawdictionary.org/preventive-justice/>. Lihat juga <https://www.law.ox.ac.uk/preventive-justice-project>, pada 10 Desember 2016.

<http://www.penalreform.org/priorities/prison-conditions/standard-minimum-rules/>, pada 30 November 2016.

<http://smslap.ditjenpas.go.id/Monitoring-Konsolidasi>, pada 30 November 2016.

http://smslap.ditjenpas.go.id/public/sdp_overstaying/index, pada 6 Desember 2016.

<http://www.solopos.com/2016/03/30/kondisi-lapas-hanya-lulusan-sma-petugas-lapas-kerap-minder-hadapi-napi-705664>, pada 5 Desember 2016.

<http://news.metrotvnews.com/politik/0KvOz0IN-peningkatan-kualitas-kuantitas-petugas-lapas-sudah-mendesak>, pada 6 Desember 2016.

<https://m.tempo.co/read/news/2015/09/26/063704056/111-petugas-lp-diberi-sanksi-umumnya-karena-terima-suap>, pada 10 Desember 2016.

<http://www.app.college.police.uk/app-content/detention-and-custody-2/custody-management-and-planning/>, pada 30 November 2016.

http://kpu.go.id/koleksigambar/VISI_MISI_Jokowi-JK.pdf, diakses pada 10 Desember 2016. []

PROFIL PENELITI



Inggrit Ifani, perempuan kelahiran Jakarta pada 18 Maret 1992 ini adalah salah satu peneliti SETARA Institute dengan keahlian *rule of law*, dan Hukum Konstitusi. Sarjana Hukum dengan kekhususan Tata Negara ini menyelesaikan S1 pada Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta. Sejak mahasiswa, Ifani aktif di Forum Lingkar Pena dan pernah terlibat dalam berbagai diskusi Forum Mahasiswa Ciputat (Formaci).

Beberapa laporan penelitian yang pernah dipublikasikan adalah Putusan *Niet Ontvankelijk Verklaard* PUU MKRI (2015), Melemahnya Praktik *Judicial Activism* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (2015), Studi Kebijakan tentang Tantangan Peradilan Pilkada dalam Mewujudkan Keadilan Elektoral (2015), Gagasan Desain Peradilan Pilkada di Indonesia (2015), dan Mendorong Kepatuhan Penyelenggara Negara pada Putusan Mahkamah Konstitusi (2016).



Muhammad Fauzan Azim, lahir di Lasi Mudo Kecamatan Canduang Kabupaten Agam pada 13 Maret 1981. Memulai pendidikan tinggi di Fakultas Syari'ah IAIN Imam Bonjol Padang pada 2002-2007. Tahun 2012 berhasil menyelesaikan studi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas dan sejak 2014, sedang melanjutkan studi doktor di kampus yang sama. Semasa Mahasiswa pernah dipercaya sebagai Ketua

BEM Fakultas Syari'ah IAIN Imam Bonjol Padang dan Ketua Bidang Pendidikan Forum Mahasiswa Syari'ah se-Indonesia (FORMASI). Fauzan

Azim, hingga kini berprofesi sebagai advokat dan menjadi Ketua Majelis Anggota Wilayah (MAW) PBHI Sumatera Barat dan Pengajar Tidak Tetap pada Fakultas Syari'ah IAIN Imam Bonjol Padang. Di SETARA Institute, Fauzan Azim adalah *research associate* untuk bidang *rule of law*.



Khairul Fahmi, Pengajar Hukum Tata Negara, Peneliti pada Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas. Meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 2004, Magister Hukum dari Program Pascasarjana Universitas Andalas Tahun 2010. Selain aktif sebagai peneliti pada PUSaKO Fakultas Hukum Universitas Andalas, ia juga aktif di Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum (LKBH) FH Universitas

Andalas sebagai sekretaris. Ia juga pernah beraktifitas dan memimpin Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia (PBHI) Wilayah Sumatera Barat sebagai Ketua Badan Pengurus, 2008-2011. Beberapa hasil penelitian dan makalah bidang hukum tata negara dan Pemilu telah dipublikasikan melalui berbagai jurnal ilmiah hukum. Buku berjudul Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat yang diterbitkan Rajawali Pers merupakan salah satu bentuk dedikasi keilmuannya di bidang hukum tata negara pemilu. Beberapa karya penelitiannya antara lain; *Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga: Mahkamah Konstitusi sebagai Mekanisme Baru Pemajuan dan Perlindungan Hak asasi Manusia* (2013); Editor buku *Pemilihan Umum Serentak, Rajawali Pers* (2014); Editor *Obstruction of Justice, Tindakan Menghalang-halangi Proses Peradilan Tindak Pidana Korupsi*, Themis Books (2015); Editor *Menegakkan Hukum Tanpa Melanggar Hukum*, Rajawali Pers (2015). Selain itu, menulis juga

untuk Harian Kompas, Harian Media Indonesia, Koran Tempo, Majalah GEOTIME, Harian Singgalang, Harian Padang Ekspres, Fahmi tercatat sebagai research associate bidang rule of law di SETARA Institute.



Ismail Hasani, Pengajar Hukum Tata Negara, Ilmu Perundang-undangan dan Hak Asasi Manusia (HAM) Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta sejak 2003. Hasani adalah Direktur Riset SETARA Institute sekaligus sebagai peneliti dengan keahlian *rule of law*, hak asasi manusia, dan *human security*. Meraih gelar kesarjanaan bidang Perbandingan Madzhab dan Hukum dari Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dan bidang Hukum Tata Negara dari Universitas Muhammadiyah Jakarta. Sedangkan pendidikan S2 diselesaikan di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta. Saat ini Hasani sedang

menyelesaikan studi doktoral bidang Hukum Tata Negara di Universitas Gajah Mada (UGM). Selain menulis karya ilmiah populer untuk Harian Kompas, Media Indonesia, dan Republika, Hasani telah menulis dan mengedit buku-buku riset di antaranya, *Wajah Para 'Pembela' Islam* (Pustaka Masyarakat Setara, 2011), *Transformasi dari Radikalisme menuju Terorisme* (Pustaka Masyarakat Setara, 2012), *Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara: Mahkamah Konstitusi sebagai Mekanisme Baru Pemajuan dan Perlindungan Hak asasi Manusia* (Pustaka Masyarakat Setara, 2013), *Masa Depan Mahkamah Konstitusi* (Pustaka Masyarakat Setara, 2013), dan *The Decreasing Space for Non-Religious Expression in Indonesia: The Case of Atheism dalam Religion, Law, and Intolerance in Indonesia*, Edited by Tim Lindsey and Helen Pausacker (Routledge, 2016).

PROFIL LEMBAGA

SETARA Institute adalah perkumpulan individual/ perorangan yang didedikasikan bagi pencapaian cita-cita dimana setiap orang diperlakukan setara dengan menghormati keberagaman, mengutamakan solidaritas dan bertujuan memuliakan manusia.

SETARA Institute didirikan oleh orang-orang yang peduli pada penghapusan atau pengurangan diskriminasi dan intoleransi atas dasar agama, etnis, suku, warna kulit, gender, dan strata sosial lainnya serta peningkatan solidaritas atas mereka yang lemah dan dirugikan.

SETARA Institute percaya bahwa suatu masyarakat demokratis akan mengalami kemajuan apabila tumbuh saling pengertian, penghormatan dan pengakuan terhadap keberagaman. Namun, diskriminasi dan intoleransi masih terus berlangsung di sekitar kita bahkan mengarah pada kekerasan. Karena itu langkah-langkah memperkuat rasa hormat atas keberagaman dan hak-hak

manusia dengan membuka partisipasi yang lebih luas diharapkan dapat memajukan demokrasi dan perdamaian.

SETARA Institute mengambil bagian untuk mendorong terciptanya kondisi politik yang terbuka berdasarkan penghormatan atas keberagaman, pembelaan hak-hak manusia, penghapusan sikap intoleran dan *xenophobia*.

SETARA Institute for Democracy and Peace adalah organisasi berbasis perhimpunan yang didirikan oleh 28 tokoh, pemikir, dan aktivis yang menaruh kepedulian pada pemajuan HAM, *rule of law*, demokrasi, pluralisme dan perdamaian di Indonesia. Sejak didirikan pada 14 Oktober 2005, SETARA Institute telah memproduksi berbagai pengetahuan tentang kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan, dinamika perlindungan hak konstitusional warga, dan berbagai laporan studi kebijakan pada tema-tema yang menjadi area perhatiannya. SETARA Institute adalah salah satu organisasi yang secara reguler mempublikasikan laporan kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan sejak 2007 hingga sekarang. []



Jl. Hang Lekiu II No. 41 Kebayoran Baru Jakarta Selatan, 12120.
Homepage: <http://www.setara-institute.org/>
email: setara_institute@hotmail.com; setara@setara-institute.org
Twitter: @Suara Setara
Facebook: Setara Institute