

MEMAHAMI

PEMOLISIAN

Buku pegangan bagi para pegiat hak asasi manusia
Anneke Osse

Amnesty International Belanda

Keizersgracht 177
P.O. Box 1968
1000 BZ Amsterdam
Belanda
www.amnesty.nl
amnesty@amnesty.nl

Sampul & Tata letak oleh Onck Graphic Design www.onck.nl

Semua foto topi polisi diambil dari: *Internationale politiepettenverzameling*

(koleksi topi polisi internasional), diterbitkan oleh IPA Groningen & Regiopolitie Groningen, Belanda, 2003. Kami terutama ingin mengucapkan terima kasih kepada Bapak. H. Buurma

Dicetak oleh RINAM ANTARTIKA CV. GRAHA BUANA BLOK D3

Jl. Dr. Sahardjo No. 210A Jakarta Selatan

Hak cipta dilindungi undang-undang

Terbitan pertama tahun 2006

© 2007 Amnesty International Belanda

ISBN: 90 6463 175 1

ISBN-13: 978 90 6463 175 7

Bahasa asli: Inggris

Tidak ada bagian dari terbitan ini yang boleh direproduksi, disimpan dalam sistem yang bisa ditarik kembali, ditransmisikan, dalam bentuk apa pun atau cara apa pun, apakah itu elektronik, dengan menggunakan mesin, fotokopi, perekaman dan/atau tanpa izin terlebih dahulu dari penerbit.

Kata Pengantar

Polisi bisa menjadi pelanggar hak asasi manusia, namun pada saat yang sama mereka memainkan peranan penting dalam melindungi hak asasi manusia (HAM). Pemolisian, atau yang dalam Bahasa Inggris dikenal sebagai *policing*, oleh karenanya berada di jantung spektrum luas wacana hak asasi manusia. Perkembangan bagaimana organisasi-organisasi HAM memandang serta menghadapi polisi, mencerminkan perkembangan yang terjadi dalam wacana HAM yang lebih luas: fokus pada keprihatinan kasus-kasus yang menjadikan para pejabat negara sebagai sasaran, telah digantikan oleh makin meningkatnya peran untuk melibatkan para pejabat negara dalam usaha mencegah pelanggaran HAM.

Strategi untuk mencegah pelanggaran HAM bisa bermacam-macam, mulai dari yang bersifat konfrontasi sampai kooperatif. Mendekati polisi sebagai pelindung HAM akan memberikan kesempatan untuk meningkatkan kerja sama dalam upaya mencari bidang-bidang kepentingan bersama, yang berdasarkan pada pemahaman bahwa hak asasi manusia dan pemolisian berjalan bergandengan. HAM tidaklah merintangangi pemolisian: malah sebaliknya, HAM memberi polisi ruang untuk beroperasi dan menggunakan kekuatan mereka secara sah. Polisi tidak perlu menjadi penentang para penganjur HAM tetapi justru bisa menjadi mitra, yang berusaha mencapai sasaran yang sama.

Buku Pegangan ini disusun dengan asumsi bahwa pendekatan oleh organisasi-organisasi HAM yang mengakui adanya keprihatinan serta kenyataan kepolisian dan dengan memahami bahasa polisi, akan lebih efektif daripada pendekatan yang menjauhkan diri dari polisi dan mengkritik mereka dari kejauhan. Pendekatan ini jelas membutuhkan angkatan kepolisian yang mau menerima kekhawatiran HAM serta reformasi berbasis HAM jika diperlukan.

Amnesty International dapat memainkan peranan penting dalam memperluas wacana mengenai keamanan serta mendukung reformasi kepolisian yang sejalan dengan prinsip-prinsip HAM. Untuk mencapai hal ini, diperlukan pemahaman yang lebih menyeluruh mengenai sektor keamanan dan cara kerjanya. Buku Pegangan ini diharapkan bisa ikut memberikan sumbangan kepada pemahaman semacam itu.

Eduard Nazarski
Direktur
Amnesty International, Belanda

Ucapan Terima Kasih

Buku Pegangan ini tak akan pernah ada tanpa bantuan begitu banyak orang. Satu kelompok pemberi umpan balik yang terdiri atas para pakar yang sudah dikenal dari berbagai wilayah di dunia, telah meluangkan banyak waktu untuk merumuskan komentar serta umpan balik mereka pada tiap Bagian. Kami terutama ingin mengucapkan terima kasih kepada mereka di bawah ini:

Ralph Crawshaw	Peneliti Pusat Hak Asasi Manusia, Universitas Essex, Inggris
Bapak G.P. Joshi	Koordinator Program Kepolisian, Prakarsa Hak Asasi Manusia Negara Persemakmuran, India
Rachel Neild	Prakarsa Keadilan Masyarakat Terbuka, AS
Gillian Nevins	Sekretariat Internasional, Amnesty International, UK
Piet van Reenen	Universitas Utrecht/Konsultan, Belanda
Lars van Troost	Kepala Hubungan Eksternal, Amnesty International Seksi Belanda, Belanda

Selain nama-nama di atas, sejumlah orang baik di dalam Amnesty International maupun dari kepolisian dan dunia akademis juga telah memberikan masukan untuk Buku Pegangan ini. Rasanya kami tak bisa mengungkapkan betapa bernilainya semua kontribusi yang mereka berikan. Kami terutama ingin menyebutkan nama-nama mereka yang telah memberi bantuan: Otto Adang, Tim Cahill, Francis Campbell, Claudio Cordone, Quirine Eijkman, Rob Geurtsen, Denise Graf, Karl-Heinz Grundböck, Kees Hindriks, Martha Huggins, Alenka Jerse, Gerbrig Klos, Blaz Kovac, Marco Leidekker, Philip Luther, Liz Mottershaw, Vivienne O'Connor, Tim Parritt, Collette Rausch, Mary Rayner, Ed Rees, Darius Rejali, Brian Ruane, Rob Ruts, Gita Sahgal, Cristina Sganga, Niels Uildriks, Koosje Verhaar, Jos Verpaalen, Doris Weidig, Lucia Withers, Walter Witzersdorfer, Brian Wood dan Katarina Zidar. Terakhir, ucapan terima kasih kami berikan khusus kepada Emma Gardner yang telah melakukan pekerjaan yang mengagumkan dalam menyunting buku pegangan ini. Sebagai catatan, edisi kedua Buku Pegangan yang telah direvisi ini memasukkan sejumlah amendemen kecil dan pembaharuan.

Tak perlu dikatakan lagi Buku Pegangan seperti ini tak pernah benar-benar selesai. Pengumpulan instrumen dan dokumen-dokumen yang berguna merupakan proses yang berlangsung terus-menerus. Studi-studi baru dilaksanakan dan berbagai proyek terus diadakan di seluruh dunia guna meningkatkan pemolisian. Buku Pegangan ini diharapkan bisa ikut memberikan sumbangan kepada prakarsa semacam itu. Kami mengundang para pengguna buku ini untuk berbagi pengalaman dengan kami serta menghubungi kami jika mereka mengetahui adanya prakarsa baru yang belum dijelaskan di sini, sehingga kami dapat memasukkannya baik ke dalam edisi berikutnya atau ke dalam penerbitan yang terpisah. Anda dapat menghubungi kami di amnesty@amnesty.nl.

Anneke Osse
Amsterdam
16 November 2007

Ringkasan Daftar Isi

Kata Pengantar	5
Ucapan Terima Kasih	7
Daftar Isi	11
Pendahuluan tentang 'Memahami pemolisian'	19
Ringkasan	24
Kesimpulan	34
Bagian I: Pendahuluan	39
1. Hak Asasi Manusia dan Polisi	41
Bagian II: Mencapai Tujuan-Tujuan Hukum dan Ketertiban	51
2. Tanggung jawab Negara untuk Hukum dan Ketertiban	55
3. Fungsi-fungsi Kepolisian	79
4. Kemandirian Operasional	111
Bagian III: Kekuasaan Kepolisian	121
5. Penggunaan Kekuatan oleh Polisi	125
6. Penangkapan dan Penahanan	147
7. Investigasi Pidana	165
Bagian IV: Memajukan Profesionalisme Polisi	181
8. Akuntabilitas Polisi	185
9. Perekrutan, Pemilihan dan Pelatihan	225
10. Keterlibatan dengan Pemolisian	251
Apendiks	275

Daftar Isi

Kata Pengantar	5
Ucapan Terima Kasih	7
Daftar Isi	11
Pendahuluan tentang ‘Memahami pemolisian’	19
Pendahuluan	19
Tujuan Buku Pegangan ini	20
Sumber-sumber yang dipakai	21
Bagaimana menggunakan Buku Pegangan ini	22
Ikhtisar tiap Bab	22
Ringkasan	24
Kesimpulan	34
Bagian I. Pendahuluan	39
1. Hak Asasi Manusia dan Polisi	41
1.1. Pendahuluan	41
1.2. ‘Polisi’ atau ‘penegak hukum’?	41
1.3. Polisi dan hak asasi manusia	45
1.4. Polisi dan advokasi hak asasi manusia	48
1.5. Ringkasan	49
Bagian II: Mencapai Tujuan-Tujuan Hukum dan Ketertiban	51
Mencapai Tujuan-Tujuan Hukum dan Ketertiban: Pendahuluan	52
2. Tanggung jawab negara untuk hukum dan ketertiban	55
2.1. Pendahuluan	55
2.2. Ketertiban	55
2.2.1. Hak untuk keamanan dan tugas untuk mempertahankan ketertiban	55
2.2.2. Asas negara hukum: sebuah prakondisi untuk ketertiban	58
2.3. Tanggung jawab negara	59
2.4. Keamanan dan sistem keadilan	61
2.4.1. Pendahuluan	61
2.4.2. Sistem keamanan	62
2.4.2.a. Militer	62
2.4.2.b. Badan-badan Keamanan Internal	65
2.4.2.c. Penyedia keamanan swasta	67
2.4.3. Sistem peradilan pidana	68

2.5.	Ketertiban atau ketidaktertiban?	70
2.6.	Keadaan darurat	72
	2.6.1. Penurunan tingkat hak asasi manusia dalam keadaan darurat	72
	2.6.2. Membatasi atau mengurangi hak-hak?	73
	2.6.3. Hak-hak mutlak	74
	2.6.4. Terorisme	74
2.7.	Ringkasan	76
3.	Fungsi-fungsi Kepolisian	79
3.1.	Pendahuluan	79
3.2.	Fungsi-fungsi Kepolisian	79
	3.2.1. Tiga fungsi dasar kepolisian	80
	3.2.2. Mengoperasionalkan fungsi-fungsi kepolisian	81
	3.2.3. Fungsi-fungsi Tambahan	84
3.3.	Mengorganisasi fungsi-fungsi kepolisian	84
	3.3.1. Sentralisasi dan integrasi fungsi-fungsi kepolisian	85
	3.3.2. Sumber daya Manusia	88
	3.3.2.a. Jumlah	88
	3.3.2.b. Keterwakilan personel polisi	90
	3.3.3. Sumber daya keuangan	91
3.4.	Filsafat Pemolisian	94
	3.4.1. Pemolisian Krisis	94
	3.4.2. Pemolisian otoriter	95
	3.4.3. Pemolisian masyarakat	95
	3.4.4. Pemolisian Berorientasi Masalah	102
	3.4.5. Pemolisian yang dipandu oleh Informasi/Intelijen	103
	3.4.6. Pernyataan penutup mengenai filsafat pemolisian	104
3.5.	Ringkasan	107
4.	Kemandirian operasional	111
4.1.	Pendahuluan	111
4.2.	Pemolisian adalah aktivitas politik	111
	4.2.1. Perspektif vertikal: Polisi dan Negara	111
	4.2.2. Perspektif horizontal: Polisi dan masyarakat umum	112
	4.2.3. Pemolisian berarti penyeimbangan	115
4.3.	Kemandirian operasional	116
	4.3.1. Pendahuluan	116
	4.3.2. Kemandirian operasional dan akuntabilitas	116
	4.3.3. Kebijakan	117
	4.3.4. Ancaman terhadap kemandirian operasional	118
4.4.	Ringkasan	119

Bagian III: Kekuasaan Kepolisian	121
Kekuasaan Kepolisian Pendahuluan	122
5. Penggunaan Kekuatan oleh Polisi	125
5.1. Pendahuluan	125
5.2. Prinsip-prinsip utama hak asasi manusia yang berkaitan dengan penggunaan kekuatan dan senjata api	126
5.3. Apa yang tak disebutkan standar-standar	129
5.4. Jenis-jenis kekuatan	130
5.4.1. Pendahuluan	130
5.4.2. Teknik/peralatan pengekanan	132
5.4.3. Semprotan penyebab iritasi	132
5.4.4. Peluru karet dan peluru plastik	133
5.4.5. Senjata kejut listrik	133
5.4.6. Penggunaan anjing	133
5.5. Bagaimana menggunakan kekuatan secara sah	134
5.5.1. Pendahuluan	134
5.5.2. Pertimbangan taktis saat menggunakan kekuatan dalam praktik polisi	134
5.5.3. Seleksi, pelatihan dan kualifikasi petugas	136
5.5.4. Penggunaan senjata api	136
5.5.5. Penyimpanan senjata api	138
5.5.6. Prosedur pelaporan	139
5.5.7. Investigasi setelah insiden	139
5.6. Pemolisian demonstrasi – Pengelolaan ketertiban umum	139
5.6.1. Prinsip-prinsip penting HAM mengenai pengelolaan ketertiban umum	140
5.6.2. Apa yang tidak disebutkan standar-standar	141
5.6.3. Bagaimana cara melaksanakan pengelolaan ketertiban umum	141
5.7. Ringkasan	144
6. Penangkapan dan Penahanan	147
6.1. Pendahuluan	147
6.2. Prinsip-prinsip utama HAM yang berkaitan dengan penangkapan dan penahanan	148
6.2.1. Prinsip-prinsip utama	148
6.2.2. Pengawasan internasional dan regional	151
6.2.3. Larangan pentargetan berdasarkan ras atau etnik	152
6.3. Apa yang tak dinyatakan standar-standar	153
6.3.1. Mengenai penangkapan	153
6.3.2. Mengenai penahanan	154
6.4. Penahanan preventif dan administratif	154
6.5. Penangkapan dan penahanan yang absah dalam praktik	156
6.5.1. Pendahuluan	156
6.5.2. Bagaimana melaksanakan penangkapan yang absah	156
6.5.3. Bagaimana melaksanakan penahanan polisi yang absah	160
6.6. Ringkasan	162

7. Investigasi pidana	
165	
7.1.	Pendahuluan 165
7.2.	Prinsip-prinsip utama hak asasi manusia yang berkaitan dengan investigasi pidana dan wawancara tersangka 166
7.3.	Apa yang tak dikatakan oleh standar-standar 168
7.4.	Bagaimana melakukan investigasi pidana 169
7.4.1.	Pendahuluan 169
7.4.2.	Tujuan investigasi 169
7.4.3.	Memulai sebuah investigasi 170
7.4.4.	Metode investigasi 171
7.4.4.a.	Pengumpulan informasi 171
7.4.4.b.	Penggunaan forensik 172
7.4.4.c.	Tempat Kejadian Perkara 173
7.4.5.	Kapan harus memilih apa yang harus dilakukan 173
7.5.	Bagaimana melakukan wawancara dengan tersangka 174
7.6.	Ringkasan 180
Bagian IV: Memajukan Profesionalisme Polisi	181
Memajukan Profesionalisme Polisi: Pendahuluan	183
8. Akuntabilitas Polisi	185
8.1.	Pendahuluan 185
8.2.	“Sistem multipelaku yang seimbang”: Empat area akuntabilitas 188
8.3.	Apa yang dikatakan oleh standar-standar mengenai akuntabilitas 191
8.3.1.	Akuntabilitas dan hak mendapat upaya pemulihan hukum (<i>remedy</i>) 191
8.3.2.	Pedoman Perilaku & Prinsip-prinsip Dasar PBB 191
8.3.3.	Kode Etik Polisi Eropa 193
8.3.4.	Apa yang tak dikatakan oleh standar-standar 195
8.4.	Empat bidang akuntabilitas polisi 195
8.4.1.	Akuntabilitas internal 195
8.4.1.a.	Tanggung jawab rantai komando 196
8.4.1.b.	Prosedur pelaporan 197
8.4.1.c.	Mekanisme untuk menerima dan mengurus pengaduan dari anggota masyarakat umum 197
8.4.1.d.	Prosedur pendisiplinan 199
8.4.1.e.	Prosedur pidana 201
8.4.1.f.	Prosedur pendisiplinan atau prosedur pidana? 202
8.4.1.g.	Membongkar rahasia 203
8.4.2.	Akuntabilitas kepada negara 205
8.4.2.a.	Badan Eksekutif 205
8.4.2.b.	Peradilan: akuntabilitas hukum 207
8.4.2.c.	Badan legislasi: Pengawasan parlemen atas kepolisian 208
8.4.3.	Akuntabilitas publik 209
8.4.3.a.	Ketanggapan masyarakat 209

8.4.3.b. Media, Ornop dan akademisi	211
8.4.4. Mekanisme akuntabilitas eksternal yang mandiri	212
8.4.4.a. Institusi-institusi Hak Asasi Manusia Nasional (IHAMN)	212
8.4.4.b. Badan-badan khusus pengawas kepolisian	215
8.4.4.c. Bentuk-bentuk pengawasan independen lain	218
8.5. Akuntabilitas Kepolisian: sebuah gambaran terpadu	218
8.6. Ringkasan	220
9. Perekrutan, Pemilihan dan Pelatihan	225
9.1. Pendahuluan	225
9.2. Apa yang dikatakan standar-standar mengenai perekrutan, pemilihan dan pelatihan	226
9.3. Perekrutan dan pemilihan	228
9.3.1. Pendahuluan	228
9.3.2. Perekrutan	228
9.3.2.a. Prinsip-prinsip umum	228
9.3.2.b. Merekrut pemimpin polisi	231
9.3.2.c. Perekrutan dalam situasi reformasi	231
9.3.3. Pemilihan	232
9.3.3.a. Prinsip-prinsip umum	232
9.3.3.b. Penyaringan	232
9.3.4. Promosi/pengembangan karir	235
9.4. Pelatihan polisi	236
9.4.1. Pendahuluan	236
9.4.2. Praktik pelatihan polisi	236
9.4.2.a. Praktik pelatihan dasar polisi	236
9.4.2.b. Pelatihan penggunaan kekuatan	239
9.4.2.c. Pelatihan dalam keterampilan investigasi	240
9.4.3. Menilai pelatihan polisi dari sudut pandang HAM	241
9.4.4. Kelanjutan pelatihan dasar	247
9.5. Dampak perekrutan, pemilihan dan pelatihan	247
9.6. Ringkasan	248
10. Keterlibatan dengan Pemolisian	251
10.1. Pendahuluan	251
10.2. Pekerjaan Amnesty International dalam praktik	252
10.2.1. Pendahuluan	252
10.2.2. Mengumpulkan informasi: riset dan bekerja di negara masing-masing	252
10.2.2.a. Riset yang dilakukan oleh Sekretariat Internasional	252
10.2.2.b. Riset yang dilakukan oleh berbagai seksi dan struktur Amnesty International	252
10.2.3. Kampanye dan aksi-aksi	253
10.2.3.a. Pendahuluan	253
10.2.3.b. Polisi sebagai sekutu	253
10.2.3.c. Menargetkan perilaku polisi	254
10.3. Keterlibatan dengan Polisi	256
10.3.1. Tinjauan bersejarah singkat tentang posisi Amnesty International dalam keterlibatan dengan polisi	256
10.3.2. Dilema yang muncul karena keterlibatan	259
10.3.3. Solusi yang mungkin	261

10.3.4.Ornop HAM lokal dan keterlibatan	264
10.3.5.Keterlibatan sebagai bagian dari inisiatif reformasi kepolisian	268
10.4. Keterlibatan melalui pelatihan dan pendidikan HAM (HRE)	270
10.5. Bagaimana mengatur pendekatan terhadap polisi dan memutuskan apa yang akan dilakukan?	272
10.6. Ringkasan	275
Apendiks A: Analisa Kontekstual & Alat Penilai	279
Pendahuluan	279
Menemukan informasi	280
Analisa situasional	282
Perundang-undangan	283
Struktur akuntabilitas	284
Struktur internal kepolisian	286
Menganalisa operasi-operasi polisi	289
Penggunaan kekuatan dan senjata api	289
Pengelolaan ketertiban umum	290
Penangkapan dan penahanan	291
Investigasi Pidana	292
Setelah analisa Kontekstual	293
Apendiks B: Kepustakaan	297
Apendiks C: Laporan-laporan Amnesty International	305
Apendiks D: Traktat dan standar-standar Hak Asasi Manusia	309
Apendiks E: Daftar istilah	311
Apendiks F: Akronim	317
Apendiks G: Situs-situs web yang relevan	319
Apendiks H: Hukum internasional yang berlaku untuk kekacauan, ketegangan dan konflik bersenjata	321

Pendahuluan tentang 'Memahami Pemolisian'

Pendahuluan

Kepolisian adalah salah satu badan utama negara yang menjadi target kritikan Amnesty International (AI) dan banyak organisasi hak asasi manusia (HAM) lainnya. Dalam laporan berjudul *Shattered Lives: The case for tough international arms control* yang diterbitkan pada tahun 2003, Amnesty International menyatakan, "Bukti-bukti secara kuat menyarankan bahwa kebanyakan korban (penyiksaan) adalah orang-orang yang dicurigai atau didakwa melakukan pelanggaran pidana. Kebanyakan pelaku penyiksaan adalah petugas kepolisian yang menggunakan ancaman bersenjata dan kekerasan untuk menaklukkan korban mereka." ¹

Sudah tak terhitung jumlah dokumentasi yang memaparkan bagaimana polisi melanggar hak-hak dasar orang-orang yang seharusnya mereka layani, mulai dari penyiksaan dan bentuk-bentuk perlakuan yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat lainnya, sampai pada bentuk menghalangi pelaksanaan hak-hak sah untuk berkumpul dan berasosiasi. Semua ini membahayakan keberadaan akses yang sama atas keadilan serta menimbulkan ketidakmampuan melindungi hak-hak mendasar, terutama untuk mereka yang termasuk kelompok rentan seperti perempuan dan anak-anak. Polisi telah mengabaikan, tidak memedulikan, dan gagal menghormati hak-hak dasar untuk hidup, kebebasan dan keamanan di seluruh wilayah dunia.

Namun, tak bisa disangkal, hal-hal berikut ini juga benar: polisi secara positif telah ikut menyumbang sehingga masyarakat dapat menikmati hak-hak mereka secara penuh. Polisi telah mencegah dilakukannya tindak pidana, menjamin agar orang-orang bisa berdemonstrasi dengan aman untuk menuntut hak-hak mereka, memfasilitasi peralihan politik yang mulus, menyidik para rekan sejawat yang melakukan berbagai macam tindak pidana, membongkar rahasia mengenai atasan mereka, dan mendukung reformasi politik dan hukum.

Tak diragukan lagi, oleh karena fakta-fakta ini maka polisi adalah pelanggar HAM dan sekaligus pelindung HAM, hubungan antara banyak organisasi HAM (termasuk Amnesty International) dan polisi sering kali bersifat ambigu. Para penganjur HAM sering cenderung merasa agak tak nyaman dengan masalah-masalah pemolisian – dan ketidaknyamanan yang mereka rasakan sering kali disebabkan oleh alasan yang benar, seperti bisa dilihat pada cuplikan di atas. Para penganjur HAM cenderung untuk memusatkan perhatian pada perilaku polisi yang salah, dan bukan pada usaha untuk menguatkan kepolisian agar dapat mencegah pelanggaran di masa depan. Studi yang dilakukan oleh Amnesty International – Belanda, yang meninjau rekomendasi-rekomendasi Amnesty International tentang pemolisian menyimpulkan bahwa banyak dari rekomendasi ini "hanya membahas aspek operasional khusus dalam pemolisian tanpa merujuk kepada masalah yang lebih besar yakni mengenai akuntabilitas demokratis."² Untuk melakukan kedua hal tersebut, dibutuhkan pemahaman mengenai 'polisi' sebagai sebuah institusi, dan 'pemolisian' sebagai sebuah fungsi: inilah yang diharapkan bisa disumbang oleh Buku Pegangan ini.

1) Amnesty International, 2003, *Shattered Lives. The case for tough international arms control*, h.27.

2) Amnesty International, - Belanda, 2004, *Amnesty International's recommendations on policing. A review and guide*, h.7.

Tujuan Buku Pegangan ini

Memahami Pemolisian bertujuan untuk menjelaskan konsep-konsep praktis dan juga standar-standar internasional dan standar-standar lainnya yang berkaitan dengan pemolisian. Oleh karenanya, buku ini berusaha memfasilitasi penilaian atas badan-badan kepolisian di negara-negara tertentu. Penilaian-penilaian ini bersifat mendasar bagi pengembangan riset yang efektif serta strategi kampanye yang mencoba memengaruhi pemolisian sebagai cara untuk meningkatkan penghormatan terhadap HAM, serta agar perilaku kepolisian sesuai dengan standar-standar HAM yang sudah diakui dunia internasional. Penilaian ini juga penting dalam menentukan apakah memprakarsai keterlibatan dengan polisi guna mencapai tujuan semacam itu memang tepat.

Target buku pegangan ini adalah mereka yang bekerja dalam kerangka kerja organisasi Amnesty International. Namun, buku ini juga menyentuh komunitas HAM yang lebih luas.

Memahami Pemolisian berupaya untuk menyatukan polisi profesional dan paradigma HAM serta memperkenalkan kepustakaan dari kedua latar belakang ini. Pemolisian dan HAM terkadang diperlakukan seolah-olah keduanya merupakan dua bidang yang terpisah. Kepustakaan, baik yang bersifat akademis maupun yang berkaitan dengan praktik kepolisian dan pekerjaan organisasi-organisasi HAM, cenderung untuk memusatkan diri pada salah satu bidang ini, sehingga mengabaikan hubungan yang tak terpisahkan di antara keduanya. Buku Pegangan ini bertujuan untuk menyatukan bidang-bidang berbeda ini. Selain itu, *Memahami Pemolisian* bertujuan menjelaskan perbedaan-perbedaan dalam bahasa yang sering kali menghalangi komunikasi antara komunitas HAM dan polisi.

Memahami Pemolisian berupaya untuk menjabarkan satu bahasa yang sama serta membentuk tolok ukur penilaian yang berbasis hak asasi manusia atas badan-badan kepolisian, dari sumber daya yang beraneka ragam ini. Tolok ukur ini tidak akan langsung mengarahkan pada perumusan rekomendasi untuk pemolisian, tetapi mengajukan serangkaian pertanyaan dan pertimbangan yang harus dipikirkan saat melakukan riset mengenai polisi di suatu negara tertentu, atau ketika melakukan analisa kontekstual untuk membantu mengidentifikasi mengapa lembaga-lembaga kepolisian gagal menjunjung tinggi standar-standar HAM. Asumsi dasar Buku Pegangan ini adalah bahwa dalam rangka mencapai intervensi yang efektif mengenai masalah perilaku kepolisian, pemahaman menyeluruh mengenai pemolisian itu sendiri penting dimiliki.

Memperlakukan polisi seolah-olah mereka sama di mana pun, tanpa memandang konteks nasional adalah menyesatkan dan tidak tepat. Negara-negara berbeda memiliki sumber daya dan budaya yang berbeda pula, dan ini memengaruhi pemolisian di negara-negara tersebut. Alih-alih merumuskan secara tepat bagaimana kepolisian yang seharusnya, Buku Pegangan ini bertujuan membantu memahami fungsi-fungsi dasar pemolisian dalam masyarakat, dan norma-norma serta prinsip-prinsip minimal apa yang harus dipatuhi. Bagi sejumlah orang buku ini mungkin kelihatannya berfokus pada konteks yang paling sering terjadi di negara-negara industri, di mana badan-badan kepolisian memiliki sumber daya yang memadai serta beroperasi dalam konteks budaya yang memiliki sikap menerima terhadap HAM. Lebih khusus, sejumlah orang berargumen bahwa Buku Pegangan ini berfokus pada konteks Anglo-Sakson dan bukan mengambil sudut pandang yang netral. Namun, kami percaya bahwa nilai-nilai yang didiskusikan di dalam Buku Pegangan ini berlaku secara universal – tanpa memandang sumber daya atau konteks budaya. Polisi di seluruh dunia terikat oleh standar-standar HAM internasional.

Standar-standar tersebut telah disahkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang artinya mereka mewakili nilai-nilai dan prinsip-prinsip global. Meskipun tak diragukan lagi bahwa pemolisian di negara-negara yang mengalami kekurangan sumber daya finansial dan sumber daya lain menimbulkan tantangan khusus yang terkait dengan kekurangan tersebut, dan bahwa penerapan standar-standar tertentu terkadang harus dilakukan agak berbeda di negara-negara tersebut dibandingkan penerapan di negara-negara yang tak memiliki masalah semacam itu, norma-norma internasional tetaplah berlaku secara global dan digunakan sebagai indikator untuk menilai pemenuhan HAM oleh badan-badan di seluruh dunia.

Sumber-sumber yang dipakai

Memahami Pemolisian disusun berdasarkan serangkaian lingkup pekerjaan yang telah dilakukan oleh Amnesty International sampai saat ini. Kami tak bermaksud mengulangi apa yang sudah diterbitkan, namun akan secara ekstensif merujuk kepada laporan-laporan yang sudah ada dan bahan-bahan yang tersedia dalam pergerakan Amnesty International. Buku Pegangan ini bertujuan untuk menyatukan dan sekaligus menggunakan riset-riset, aksi-aksi, pengalaman dan keahlian dalam keterlibatan sepanjang pergerakan Amnesty International untuk memajukan lebih jauh lagi relevansi dan efektivitas Amnesty International dalam bidang ini.

Oleh karena Buku Pegangan ini dimaksudkan untuk menjadi alat praktis bagi para pegiat HAM di dalam bidang ini, kami telah mengumpulkan laporan-laporan dan rujukan dari organisasi-organisasi non-pemerintah (ornop) dan pihak-pihak lain yang kami yakini akan berguna sebagai bahan bacaan lebih mendalam. Bilamana dimungkinkan kami memberi indikasi jika ada sumber-sumber yang bermanfaat di Internet.

Sehubungan dengan standar-standar HAM, kami memusatkan diri kepada instrumen-instrumen PBB dan tidak merujuk kepada standar-standar regional – dengan kekecualian standar-standar yang telah diterima dalam yurisdiksi Dewan Eropa oleh karena Dewan Eropa, termasuk 'Program Polisi dan Hak Asasi Manusia'-nya, menerbitkan cukup banyak bahan menarik dalam bidang ini. 'Kode Etik Polisi Eropa' yang berdasarkan pada 'Deklarasi mengenai Kepolisian' tahun 1979 akan dirujuk secara khusus. Perlu dicatat bahwa kebanyakan standar-standar PBB yang memiliki relevansi langsung dengan pemolisian, termasuk Pedoman Perilaku bagi Para Petugas Penegak Hukum, Kumpulan Prinsip-prinsip untuk Perlindungan Semua Orang yang Berada Di Bawah Bentuk Penahanan Apa pun atau Pemenjaraan, dan Prinsip-prinsip Dasar Penggunaan Kekuatan dan Senjata Api, disebut sebagai 'hukum lunak' karena mereka merupakan deklarasi dan prinsip-prinsip yang bersifat tidak mengikat.

Perlu diingat bahwa *Memahami Pemolisian* tidaklah menggunakan perspektif legalistik, melainkan menjelajahi kemungkinan adanya praktik pemolisian yang patuh kepada HAM. Ini artinya kita akan melampaui standar-standar internasional. Kita akan melihat bagaimana standar-standar itu dapat diimplementasikan, dengan berasumsi bahwa praktik terbaik akan menarik untuk para penganjur HAM dalam menganalisa badan-badan kepolisian di seluruh dunia. Mengingat bahwa fokus kita adalah kepatuhan pemolisian terhadap standar-standar HAM, kita tidak akan membahas pelanggaran yang dilakukan polisi *per se*. Di samping itu, fokus kita adalah 'pemolisian secara umum'. Kelompok-kelompok yang memerlukan perhatian khusus, seperti perempuan, pengungsi dan anak-anak, tidak akan dibahas terpisah.

Bagaimana menggunakan Buku Pegangan ini

Kami memahami bahwa tidak semua orang akan membaca keseluruhan Buku Pegangan ini dari awal sampai akhir. Akan tetapi, kami menganjurkan para pembaca memperhatikan bagian ‘Ringkasan dan Kesimpulan’ (menyusul berikut ini) dan ‘Analisa kontekstual dan penilaian’ (Apendiks A). ‘Analisa kontekstual dan penilaian’ memuat alat yang dapat membantu pembaca saat menilai polisi di negara target.

Kami ingin menekankan pentingnya membaca Bab-bab di Bagian I dan II Buku Pegangan ini. Terlalu sering strategi HAM yang berupaya menangani masalah yang melibatkan polisi mengabaikan kenyataan bahwa polisi adalah bagian dari sistem keamanan dan keadilan yang lebih luas, yang bukan menjadi tanggung jawab mereka sepenuhnya. Demikian pula halnya, terkadang strategi HAM tidak sepenuhnya memahami kerumitan yang saling memengaruhi antara negara, masyarakat dan polisi, yang mensyaratkan polisi untuk memiliki otonomi (dalam batasan tertentu) untuk memutuskan bagaimana menanggapi situasi hukum dan ketertiban. Kedua masalah ini dibahas dalam dua Bagian Buku Pegangan ini.

Di seluruh bagian Buku Pegangan ini, istilah-istilah yang dianggap relevan untuk pemahaman yang benar mengenai pemolisian yang mematuhi HAM dituliskan dalam **huruf tebal** saat pertama kali istilah-istilah itu digunakan. Istilah-istilah ini, yang terkadang bersifat ambigu, dijelaskan dalam Daftar Istilah, Apendiks E.

Ikhtisar Bab-bab

Saat merancang konsep Buku Pegangan ini kami mencoba mengikuti format yang konsisten: yaitu bilamana relevan kami memulai dengan penjelajahan atas apa yang dikatakan standar-standar HAM PBB sehubungan dengan topik tertentu. Walau demikian, tindakan-tindakan polisi tidak, dan tidak akan bisa, diliput secara lengkap dalam aturan dan regulasi. Oleh karenanya, kami beralih menjelajahi standar-standar profesional apa yang telah dikembangkan guna menuntun tindakan-tindakan polisi dalam praktiknya, karena ini bisa dipakai sebagai tolok ukur untuk menilai polisi.

Buku Pegangan ini dibagi dalam empat bagian. Bagian I memperkenalkan masalah-masalah dan menjelajahi hubungan antara pemolisian dan HAM. Bab 1 menyajikan ikhtisar mengenai ‘Polisi dan HAM’. Kami mulai dengan mendefinisikan ‘polisi’ dan mendiskusikan bagaimana polisi serta HAM saling berkaitan satu dengan yang lain, dan juga bagaimana para penyokong HAM cenderung melihat pemolisian dan bagaimana hal ini memengaruhi advokasi HAM yang menargetkan polisi.

Bagian II bertujuan menggambarkan konteks tempat polisi beroperasi. Salah satu fungsi inti negara, jika hal ini bukanlah fungsi paling inti, adalah memelihara ketertiban. Oleh karenanya kami memulai dengan penjelajahan atas konsep ‘tertib’ dan ‘tidak tertib’ di Bab 2, dengan mengidentifikasi polisi sebagai salah satu dari agen negara yang bertanggung jawab memelihara ketertiban dalam sistem keamanan yang lebih luas, yang efektivitasnya bergantung pada kerja sama dan penerimaan oleh masyarakat sipil.

Di Bab 3 kita akan melihat lebih dekat lagi pada tujuan-tujuan yang diberikan kepada polisi serta sumber daya (manusia, finansial) dan filsafat-filsafat yang dipakai untuk mencapainya. Kami akan mendiskusikan filsafat-filsafat yang dewasa ini dipakai, baik yang sengaja dirancang atau sudah ada dengan sendirinya. Kami khususnya akan mencurahkan perhatian pada pemolisian masyarakat, karena konsep ini makin banyak dipakai oleh polisi dan penyokong

HAM meskipun terdapat kenyataan bahwa ada tingkat ambiguitas yang signifikan mengenai apa tepatnya yang dimaksud oleh konsep tersebut. Kami menyajikan sebuah daftar berisi faktor-faktor keberhasilan yang dibutuhkan untuk membantu mereka menilai proyek-proyek pemolisian masyarakat di negara-negara target. Evaluasi singkat mengenai filsafat pemolisian juga disajikan.

Di Bab 4 kita akan melihat bagaimana polisi mengaitkan diri dengan lingkungan politik mereka. Unsur yang penting dan sering kali menentukan tindakan-tindakan polisi adalah bahwa polisi relatif memiliki otonomi dalam keputusan-keputusan operasional.

Setelah menjelajahi sasaran utama pemolisian, Bagian III berfokus pada kekuasaan yang diberikan kepada polisi untuk melaksanakan tujuan-tujuan mereka. Bab 5 melihat kepada kekuasaan untuk menggunakan kekuatan; Bab 6 pada kekuasaan untuk menangkap dan menahan; dan Bab 7 pada tugas-tugas investigasi pidana (dengan fokus khusus mengenai wawancara tersangka). Inilah bidang-bidang di mana HAM paling sering dilanggar.

Akhirnya, Bagian IV mempelajari bagaimana polisi bisa didukung dalam menjunjung prinsip-prinsip HAM. Karena polisi diberi kekuasaan khusus yang bisa berdampak serius pada penikmatan hak-hak manusia secara penuh, amatlah penting bahwa polisi juga dimintai akuntabilitasnya atas penggunaan kekuasaan tersebut. Bab 8 menggambarkan mekanisme akuntabilitas internal dan eksternal serta menyuguhkan sebuah tabel yang bisa dipakai untuk menilai akuntabilitas polisi di negara target.

Memajukan pelatihan dan perekrutan petugas kepolisian sering kali dipandang sebagai cara memperbaiki praktik-praktik kepolisian. Bab 9 melihat lebih dekat pada alat-alat sumber daya manusia ini dan bagaimana alat-alat itu dapat menyumbang kepada kesadaran mengenai HAM. Bab ini sekaligus juga memperingatkan kemungkinan adanya ketergantungan berlebihan terhadap alat-alat itu. Bab ini melukiskan bagaimana kecenderungan perekrutan, pemilihan dan pelatihan polisi serta memberi saran-saran bagi perbaikan. Sebuah daftar pertanyaan juga dirumuskan dan mungkin dapat membantu saat menilai pelatihan dasar polisi dari sudut pandang HAM.

Akhirnya, Bab 10 mempelajari bagaimana ornop-ornop HAM dapat memengaruhi pekerjaan polisi serta mendorong kepatuhan kepada standar-standar HAM. Perhatian khusus akan dicurahkan kepada masalah keterlibatan; bagaimana para penganjur HAM dapat terlibat dengan kepolisian, persoalan apa yang mungkin muncul, dan bagaimana masalah-masalah ini bisa diselesaikan?

Kami berharap Buku Pegangan ini dapat memberikan latar belakang informasi mengenai masalah-masalah pemolisian dalam konteks HAM kepada para pembaca. Lebih dari itu, kami berharap Buku Pegangan ini mengilhami dan memotivasi para penyokong HAM untuk mulai bekerja dalam bidang pemolisian, dan dalam beberapa situasi bisa mulai bekerja sama dengan polisi.

Ringkasan

“Kami tak bisa menegaskan dengan memadai bahwa HAM bukanlah halangan bagi pemolisian yang efektif tapi, sebaliknya, HAM merupakan unsur penting bagi pencapaian pemolisian yang efektif.”¹

Bidang pemolisian dan HAM merupakan bidang studi yang dinamis dan terus-menerus berkembang. Wacana HAM dalam beberapa tahun terakhir ini telah meluaskan perhatiannya untuk menyertakan bukan hanya fungsi negatif negara dan badan-badannya sebagai pelanggar HAM, tapi juga kewajiban positif negara. Hal ini memberikan peluang bagi polisi untuk terlihat sebagai pelindung HAM. Pada saat bersamaan, berkembang pemikiran bahwa HAM bukan hanya dilanggar oleh para petugas negara, termasuk polisi, tetapi juga oleh para pelaku yang bukan dari kalangan negara. Baik polisi maupun penyokong HAM berjuang untuk terciptanya masyarakat yang bercirikan keamanan dan keselamatan, sebuah masukan yang membuka kemungkinan bagi polisi dan ornop-ornop untuk bekerja bersama dan bukan saling berlawanan. Gagasan bahwa polisi dan ornop-ornop bekerja sama ditandai oleh banyak kesulitan. Petugas kepolisian cenderung memiliki perspektif yang berbeda dari kebanyakan penyokong HAM. Terkadang mereka menggunakan bahasa yang berbeda saat membicarakan persoalan yang sama dan akan mencapai kesimpulan berbeda mengenai penyebab dan akibatnya. Terkadang ini merupakan akibat dari perbedaan peranan yang mereka miliki di masyarakat; terkadang ini mungkin juga merupakan akibat asumsi stereotip. Buku Pegangan ini bertujuan memberikan informasi latar belakang mengenai masalah-masalah pemolisian untuk para penyokong HAM yang bermaksud memulai kerja di bidang ini.

Mencapai tujuan-tujuan hukum dan ketertiban

Semua negara memiliki satu atau lebih badan kepolisian. Pada umumnya di semua negara itu, pemolisian melibatkan pemeliharaan ketertiban dan pencegahan serta pendeteksian tindak kejahatan. Namun, polisi bukanlah satu-satunya agen negara yang beroperasi dalam bidang ini, dan pencapaian tujuan-tujuan ini juga bukan tanggung jawab tunggal polisi. Hal ini lebih merupakan tanggung jawab pokok negara untuk memelihara ketertiban di wilayah yang secara efektif berada di bawah negara itu. Negara-negara bertanggung jawab melakukannya menurut hukum internasional, dengan dasar bahwa ketertiban dan keamanan adalah kondisi penting bagi manusia untuk bisa menikmati secara penuh hak-hak ekonomi, sosial, budaya, sipil, dan politik mereka. Terlebih lagi, negara-negara bertanggung jawab untuk memelihara ketertiban karena ketertiban penting artinya bagi keberlanjutan negara: ketidaktertiban jelas dapat mengancam untuk mengganggu keberadaan negara itu sendiri. Hak untuk mendapat keamanan, seperti tertuang dalam Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia (UDHR), merujuk kepada tugas negara untuk menyediakan keamanan dan memelihara ketertiban. Negara-negara harus memastikan bahwa para petugas mereka menjunjung tinggi standar-standar HAM (misalnya dengan mencegah menyelewengkan kekuasaan mereka saat melakukan tugas) dan melindungi HAM (yaitu dengan secara aktif menjamin keamanan fisik dan mental serta pelaksanaan hak-hak dasar secara bebas, dan kebebasan bagi semua orang yang berada di wilayah yang secara efektif berada di bawah yurisdiksi negara itu).

1) Komisi independen untuk pemolisian Irlandia Utara, 1999, *A new beginning: policing in Northern Ireland. The report of the independent commission on policing for Northern Ireland* (para.4.4).

Ketertiban dan kekacauan (atau ketidaktertiban) bukanlah konsep yang sepenuhnya netral. Negara dan subjeknya mungkin tidak sepakat mengenai apa yang merupakan ketertiban dan kekacauan. Namun, ada prinsip-prinsip fundamental yang mendasari hukum internasional yang mengatur bagaimana negara-negara memastikan adanya ketertiban dan mengurus kekacauan, dan praktik kepolisian harus konsisten dengan prinsip-prinsip itu. Yang terutama, ketertiban harus berdasarkan pada supremasi hukum. Membangun dan mempertahankan asas negara hukum merupakan cara sah utama yang dimiliki sebuah negara untuk memastikan adanya ketertiban. Menaati asas negara hukum berarti pemerintah tersebut terikat oleh hukum, berarti ada kesetaraan di hadapan hukum, dan bahwa ada keputusan peradilan yang bisa diperkirakan dan efektif, dan HAM merupakan hal yang integral. Demi mencapai hal ini, negara-negara membentuk sistem dan lembaga-lembaga termasuk hukum yang komprehensif, pengadilan yang berfungsi dengan baik, dan hakim yang independen serta badan-badan penegakan hukum. Mereka yang bekerja dalam bidang keamanan dan keadilan ini, termasuk polisi, bisa saja terkadang memandang hukum (dan HAM) sebagai hal yang membatasi pekerjaan mereka, namun justru sebaliknya: hukum memungkinkan mereka melakukan pekerjaan mereka.

Sektor keamanan mencakup badan-badan yang fungsinya terkadang tumpang-tindih dengan fungsi-fungsi kepolisian: terutama pasukan militer dan badan keamanan intelijen. Perbedaan-perbedaan tersebut penting dijabarkan dengan benar, dengan kepolisian jelas terpisah dari militer. Sektor keamanan juga mencakup para pelaku yang bukan dari kalangan negara, seperti para penyedia keamanan swasta. Sistem pengadilan pidana bertanggung jawab atas investigasi pidana, penuntutan dan keputusan pengadilan, dan juga pelaksanaan hukuman. Sistem itu meliputi lembaga-lembaga seperti kepolisian, penuntut, pengadilan, dinas layanan masa percobaan (*probation*), dan penjara.

Efektivitas sistem keamanan dan keadilan secara keseluruhan bergantung pada kualitas masing-masing kelompok terpisah yang terlibat dalam sistem tersebut: *kekuatan sebuah rantai terletak pada mata rantainya yang terlemah*, dan semua kelompok tersebut memengaruhi pemolisian baik secara langsung ataupun tak langsung. Untuk menciptakan efektivitas sistem keamanan, badan-badan yang berbeda harus memiliki pedoman dan instruksi yang jelas mengenai tujuan mereka masing-masing, yang juga memerinci posisi dan garis akuntabilitas mereka yang berbeda, serta titik-titik penghubung (fungsi-fungsi dan tanggung jawab kepolisian biasanya dijabarkan dalam Undang-undang Kepolisian). Para penganjur HAM perlu menyadari peranan dan tanggung jawab berbagai badan-badan keamanan dan keadilan yang ada di dalam sistem yang dibentuk untuk memelihara ketertiban, sehingga dapat menargetkan riset dan aktivitas kampanye mereka secara efektif. Agar dapat menilai operasi kepolisian dan mengidentifikasi mereka yang bertanggung jawab atas kegagalan HAM, penting bagi kita untuk memahami serta menilai keseluruhan sistem tempat polisi beroperasi dan bergantung, baik seperti yang dituangkan di dalam undang-undang, regulasi dan kebijakan, maupun bagaimana hal itu diimplementasikan dalam praktiknya. Polisi tidak dapat, dan tidak boleh, dimintai pertanggungjawaban untuk perilaku yang salah, kesalahan komunikasi lembaga, kurangnya koordinasi, jurang dalam kebijakan, dan lain-lain yang merupakan tanggung jawab 'mitra' lain dalam bidang keamanan dan keadilan. Di lain pihak, polisi dapat dan harus dimintai akuntabilitas atas peranan mereka sendiri dalam proses-proses ini.

Semua seksi dalam sektor keamanan dan keadilan beroperasi di bawah otoritas nasional dan dalam kedaulatan nasional. Sebagian besar dari mereka adalah lembaga negara (jelas-jelas merupakan kekecualian adalah penyedia keamanan

swasta, meskipun mereka juga terikat oleh undang-undang nasional) yang mencerminkan realitas, politik, budaya, sejarah, masyarakat, dan perekonomian nasional (atau regional, atau lokal). Dengan begitu, realitas politik dan budaya membentuk pemolisian. Jika sistem negara masih belum menerima nilai-nilai demokratis, polisi tidak mungkin membela nilai-nilai semacam itu. Polisi berasal dari masyarakat yang mereka layani dan akan menggunakan dan mengemukakan sikap yang sama; sebagai contoh jika sikap-sikap ini bersifat negatif terhadap anggota masyarakat tertentu, polisi kemungkinan akan ikut memiliki sikap-sikap tersebut. Menangani persoalan semacam itu akan memberikan tantangan besar yang tentunya memerlukan keterlibatan pihak lain, dan bukan hanya dari polisi.

Dalam sektor keamanan dan keadilan polisi dipandang sebagai badan utama yang bertanggung jawab untuk menjamin keamanan dan memelihara ketertiban. Tiga fungsi utama pemolisian yang secara umum disepakati adalah:

- Pencegahan dan pendeteksian kejahatan
- Pemeliharaan ketertiban publik
- Penyediaan bantuan kepada masyarakat

Terkadang fungsi-fungsi ini tersebar pada sejumlah badan terpisah (misalnya di negara-negara yang memiliki Peradilan dan Polisi Penyidik terpisah), sementara di tempat lainnya dijalankan oleh satu badan kepolisian yang tersentralisasi atau terdesentralisasi. Pemolisian yang berorientasi HAM mensyaratkan bahwa publik memiliki akses paling tidak ke semua dari ketiga fungsi kepolisian ini (meskipun polisi dapat melakukan fungsi tambahan seperti memadamkan api, mengontrol perbatasan, melindungi diplomat dll). Untuk ini, polisi membutuhkan sumber daya yang memadai, termasuk dalam hal keuangan dan staf.

Dalam menjalankan fungsi-fungsi ini, polisi dapat mengadopsi metodologi yang berbeda-beda seperti tercermin dalam filsafat pemolisian yang berbeda-beda. Ada dua sudut pandang dasar yang mendukung filsafat-filsafat ini. Sudut pandang pertama adalah polisi sebagai instrumen pengontrolan negara, asumsinya jika negara mengendalikan wilayah mereka dengan baik, hal ini akan melahirkan 'hukum dan ketertiban' serta akan menjamin keamanan bagi mereka yang tinggal di daerah yurisdiksinya. Ini merupakan 'perspektif kekuatan' atau perspektif vertikal, yang jelas terlihat dalam gaya pemolisian otoriter yang dipergunakan oleh banyak badan-badan kepolisian. Sudut pandang lainnya adalah polisi sebagai pemberi layanan kepada komunitas di area mereka sendiri. Perspektif 'pelayanan' ini, atau perspektif horizontal, terlihat dalam 'pemolisian masyarakat' dan bentuk-bentuk turunannya: pemolisian berorientasi masalah dan pemolisian yang dipandu oleh intelijen (meskipun bentuk yang terakhir ini bisa juga dilihat dalam pemolisian otoriter). Pemolisian krisis agak berbeda sebab hal ini mencerminkan ketidakmampuan negara dalam memelihara ketertiban, dan bukan kemampuan negara memenuhi kewajiban intinya dalam menjaga ketertiban.

Ciri inti pemolisian masyarakat ialah bahwa masyarakat dilibatkan baik dalam mengenali masalah-masalah kejahatan dan ketertiban maupun dalam menyelesaikannya, berdasarkan pengertian bahwa polisi tidak bisa melakukannya sendirian. Bagi kebanyakan negara ini berarti sebuah cara yang sama sekali baru dalam memandang peranan polisi, dan juga tanggung jawab serta kemampuan polisi. Hal ini mensyaratkan polisi untuk terlibat aktif dengan komunitas masyarakat mereka, untuk memusatkan perhatian pada pencegahan kejahatan dan bukan pada pendeteksian, untuk mempelajari mengapa masyarakat datang ke polisi, dan bertujuan menangani penyebab-penyebab masalah dan bukan sekadar gejala-gejalanya. Akan tetapi, hal ini juga menuntut adanya perubahan keorganisasian, dengan struktur komando dan fungsi pengambilan keputusan yang terdesentralisasi (bagaimanapun, responsivitas terhadap masyarakat tidak dapat

dibangun dari satu tingkat pusat saja), dan dikembangkannya kerja sama dengan penyedia keamanan masyarakat lainnya. Implikasi keorganisasian yang fundamental ini sering menjadi penyebab timbulnya masalah dalam pengimplementasian praktis filsafat ini. Pada Bab 3 kami menyajikan faktor-faktor keberhasilan yang dapat digunakan untuk menilai proyek-proyek pemolisian masyarakat, dengan faktor utama adalah, saat kita mencoba melibatkan masyarakat dalam memelihara ketertiban dan mencegah kejahatan, waktu merupakan prasyarat penting untuk menumbuhkan rasa percaya. Lebih dari itu, menumbuhkan rasa percaya antara polisi dan masyarakat memerlukan dukungan jangka panjang yang penuh dan jelas terlihat baik dari para pemimpin kepolisian maupun para politisi. Pemolisian masyarakat tidaklah berarti masyarakat mengambil alih fungsi-fungsi kepolisian. Sebaliknya, pemolisian masyarakat memerlukan para petugas profesional yang terlatih dengan baik yang sepenuhnya memahami peran dan tanggung jawab mereka, serta mampu mengumpulkan dan memilih informasi yang bisa menuntun pengambilan keputusan dan bukan sebaliknya.

Oleh karena penekanannya adalah tentang tanggapan kepada masyarakat, pemolisian masyarakat sering kali dipandang sebagai bentuk pemolisian paling 'bersahabat dengan HAM'. Dalam praktiknya, tidaklah selalu begitu, terutama karena kenyataan bahwa konsep ini sering digunakan secara tidak tepat dan telah agak kehilangan maknanya. Secara praktis, aktivitas pemolisian mana pun yang menyiratkan adanya kontak apa pun dengan anggota masyarakat mana pun telah dimasukkan ke dalam kategori pemolisian masyarakat. Walaupun demikian (atau justru berkat hal inilah), dewasa ini kontak dengan masyarakat telah menjadi filsafat pemolisian yang terkini.

Alih-alih memusatkan perhatian pada keadaan sekeliling pemolisian masyarakat yang retorik, para penyokong HAM seharusnya memfokuskan diri pada prinsip-prinsip HAM seperti responsivitas dan akuntabilitas kepada masyarakat yang mereka layani dan juga keabsahannya. Pemolisian otoriter, atau bahkan pemolisian yang dimiliterkan, tidaklah harus menjadi musuh pemolisian yang ramah HAM. Bahkan di sejumlah negara, pemolisian yang dimiliterkan (berlawanan dengan pemolisian masyarakat) mungkin merupakan pengamanan yang lebih baik terhadap pelanggaran HAM yang melibatkan korupsi dan nepotisme (di mana polisi melayani kepentingan partisan atau kepentingan lain dan bukan melayani kepentingan umum), sebab jenis pemolisian ini cenderung memastikan adanya pengendalian yang lebih ketat terhadap para petugas perseorangan. Tapi harus dicatat bahwa pemolisian otoriter memang cenderung lebih keras di banyak negara.

Hukum menetapkan kerangka kerja yang dipakai polisi untuk menjalankan fungsi-fungsi mereka dan prioritas pemolisian diatur oleh kebijakan-kebijakan keamanan (setempat). Mereka yang mewakili rakyat merumuskan kedua-duanya. Dengan demikian, polisi selalu terkait erat dengan politik dan pemolisian merupakan aktivitas politis yang berusaha menyeimbangkan berbagai kepentingan di dalam masyarakat atas nama negara. Polisi ada untuk melayani kepentingan publik, bukannya kepentingan sejumlah partisan, atau kelompok etnis atau agama. Oleh karenanya, untuk menjamin ketidakberpihakan dan kenetralan, dan adanya pengambilan keputusan yang sah, profesional dan tidak sewenang-wenang oleh polisi, para pemimpin kepolisian harus mendapat wewenang untuk memutuskan sumber daya apa yang akan dipakai, untuk persoalan apa, dengan tingkat otonomi tertentu - yang jelas dibatasi oleh hukum dan juga kebijakan yang sudah mapan. Hal ini dikenal sebagai kemandirian operasional. Kemandirian operasional pimpinan kepolisian diterjemahkan ke petugas jajaran bawah sebagai kebijaksanaan (atau kekuasaan diskresi). Saat

bertugas, seorang petugas polisi biasanya memiliki kekuasaan diskresi dan dapat memutuskan secara perseorangan perilaku menyimpang mana yang harus ditindak atau tidak ditindak—yang jelas dibatasi oleh batas-batas yang dituangkan dalam perundang-undangan dan kebijakan nasional.

Meskipun tidak semua negara menerima prinsip-prinsip kemandirian operasional ini, prinsip-prinsip ini berada di jantung pemolisian. Adanya kekuasaan polisi dan juga sejumlah kebijaksanaan (kekuasaan diskresi), sehubungan dengan kapan menggunakan kekuasaan itu merupakan hal pokok bagi pemolisian yang efektif. Pekerjaan polisi tidak akan pernah bisa sepenuhnya dituangkan dalam peraturan dan regulasi yang memberi petunjuk secara tepat kapan dan apa yang harus dilakukan. Karena polisi beroperasi di arena yang rumit dengan banyak kepentingan, mereka harus dapat menyeimbangkan kepentingan-kepentingan ini serta membuat keputusan profesional mereka sendiri, walaupun jelas mereka harus selalu dapat bertanggung gugat atas keputusan mereka. Polisi harus memperoleh 'hak untuk kemandirian operasional' melalui layanan mereka kepada masyarakat, taat hukum dan berperilaku yang tidak sewenang-wenang, serta efektivitas mereka akan menyebabkan masyarakat memiliki kepercayaan kepada polisi. Keyakinan publik umumnya bergantung pada kemampuan polisi bertanggung gugat, transparan dalam apa yang mereka lakukan, dan bagaimana mereka melakukannya. Keyakinan publik merupakan prasyarat bagi kemandirian operasional - namun kebalikan dari hal ini juga sama benarnya, yaitu: kemandirian operasional dapat menambah keyakinan masyarakat kepada polisi. Sayangnya, di banyak negara realitasnya sangat berbeda dengan adanya polisi yang tak memiliki kemampuan untuk membuat keputusan profesional dalam situasi yang sulit, dan tak bersedia bertanggung jawab atas keputusan dan tindakan mereka. Sama halnya di banyak negara, para elit politik berusaha menggunakan polisi untuk mengamankan kepentingan mereka sendiri dan tak bisa atau tak mau memberlakukan pengontrolan yang sah dan efektif, namun terkendali atas polisi.

Kekuasaan polisi

Polisi dipercayai untuk mengemban kekuasaan luas yang bisa berdampak jauh atas kehidupan masyarakat dan jika disalahgunakan, bisa menghasilkan pelanggaran HAM berat. Untuk alasan inilah standar-standar internasional telah mengatur batasan-batasan atas kekuasaan ini. Pemolisian berorientasi HAM berarti pemolisian yang mematuhi standar-standar internasional ini. Ini berarti mencoba menghindari penggunaan kekuatan, namun dapat dan bersedia menggunakan kekuatan secara sah dan proporsional hanya jika benar-benar diperlukan, dan bertanggung jawab atas penggunaan kekuatan tersebut sesudahnya.

Polisi memiliki banyak cara berbeda dalam menggunakan kekuatan yang ada dan ini bervariasi di seluruh yurisdiksi. Mayoritas petugas kepolisian menyandang sejumlah instrumen pengendalian seperti borgol, pentungan dan/atau senjata api. Situasi yang menuntut penggunaan kekuatan yang dapat mematikan secara disengaja merupakan kejadian yang sangat jarang dalam pemolisian sehari-hari; dalam kenyataannya, kebanyakan pekerjaan polisi tidak membutuhkan penggunaan kekuatan sama sekali. Saat kekuatan diperlukan, polisi harus mulai dengan menggunakan metode yang paling tidak keras, dan hanya berangsur-angsur meningkatkan kekuatan hanya jika benar-benar diperlukan untuk mencapai tujuan pemolisian yang sesuai dengan hukum. Penggunaan senjata api harus selalu dilaporkan.

Penggunaan senjata api jenis apa pun harus selalu mematuhi hukum. Dalam kerangka kerja hukum, pertimbangan taktis memandu jenis kekuatan apa dan

seberapa banyak kekuatan yang digunakan dalam situasi tertentu. Polisi harus secara teratur dilatih dalam penggunaan kekuatan dan juga dalam teknik-teknik meredakan ketegangan (deeskalasi), termasuk keterampilan komunikasi, agar dapat meminimalkan risiko penggunaan kekuatan. Teknik ini terutama penting dalam situasi yang melibatkan massa dalam jumlah besar.

Pemolisian pertemuan-pertemuan umum, seperti demonstrasi, gerakan (*march*) dan *rally* -yang juga dikenal sebagai manajemen ketertiban umum – adalah situasi pemolisian khusus. Hak untuk berkumpul dengan damai dan untuk berasosiasi merupakan hak-hak dasar yang wajib difasilitasi oleh polisi. Faktor penting dalam pemolisian demonstrasi dan juga acara-acara publik lainnya terletak pada persiapan. Sebelumnya polisi harus mengumpulkan data intelijen mengenai para peserta serta tujuan mereka, serta harus - bilamana memungkinkan - berusaha terlibat dengan penyelenggara acara guna mengidentifikasi risiko-risiko dan penyebab ketegangan sebelum ketegangan memuncak. Persiapan mereka juga harus menyertakan pertimbangan taktis seperti pakaian apa yang harus dikenakan, peralatan komunikasi apa yang harus dibawa, dan apakah pengerahan badan-badan kepolisian tambahan (termasuk unit-unit khusus seperti unit anjing pelacak dan unit polisi berkuda) memang tepat.

Penggunaan kekuatan biasanya merupakan kebijaksanaan polisi. Menentukan seberapa besar kekuatan yang dianggap proporsional tidaklah mudah, dan mungkin dalam kenyataannya membutuhkan penilaian independen. Situasi-situasi yang menyebabkan luka berat dan/atau kematian harus selalu dilaporkan dan ditinjau oleh pihak berwenang independen (misalnya badan pengaduan polisi independen atau otoritas peradilan). Agar para penyelia bisa memastikan bahwa kecenderungan apa pun untuk penggunaan senjata secara berlebihan atau tidak perlu, oleh mereka yang disebut petugas berisiko, dapat dideteksi dan diperiksa, catatan terperinci mengenai penggunaan kekuatan oleh petugas polisi secara perseorangan harus meliputi juga insiden seperti perlawanan dengan kekerasan atas penangkapan, cedera dalam kontak polisi-publik, dan penggunaan senjata api.

Pemolisian berorientasi HAM juga berarti melakukan penangkapan dan penahanan jika diperlukan. Hal ini harus selalu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip HAM. Prinsip yang terpenting adalah tidak dilakukan secara sewenang-wenang, praduga tak bersalah, 'pengadilan yang adil' dan pelarangan mutlak terhadap penyiksaan serta perlakuan lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan. Kurun waktu setelah penangkapan dan penahanan merupakan saat seorang tahanan paling berisiko mengalami penyiksaan polisi. Untuk alasan inilah pengawasan oleh komite-komite independen yang secara teratur mengunjungi tempat-tempat penahanan dianggap sebagai tindakan pencegahan yang penting. Haruslah jelas bahwa penangkapan dan penahanan hanya sah jika hal-hal ini dilakukan dalam kerangka kerja hukum; tindakan polisi yang menyebabkan penderitaan tambahan (misalnya penggunaan belenggu), atau yang menciptakan hukuman tambahan (misalnya memaksa seseorang makan makanan yang diharamkan agamanya) dilarang, oleh karena orang tersebut masih dianggap tidak bersalah dan dengan begitu hanya dapat dikenai pembatasan yang dibutuhkan bagi penyidikan yang tengah berlangsung.

Dalam sejumlah kasus, penahanan dilakukan untuk alasan-alasan administratif (misalnya ketertiban umum) dan / atau alasan pencegahan. Ini dikenal dengan istilah 'penahanan administratif'. Beberapa tahun belakangan ini muncul kekhawatiran mengenai meningkatnya undang-undang yang memfasilitasi penahanan administratif dan preventif sebagai cara menangani terorisme. Cara ini juga kerap diikuti dengan penahanan *in communicado* (tanpa kesempatan berkomunikasi dengan dunia luar) dan menyebabkan adanya pelanggaran HAM.

Polisi yang tidak menghentikan atau mencegah perilaku kriminal berarti telah melalaikan hak-hak orang lain, terutama hak para korban. Pendeteksian kejahatan merupakan fungsi inti polisi. Prinsip-prinsip HAM yang berkaitan dengan investigasi pidana menyertakan adanya praduga tak bersalah, larangan atas penyiksaan serta perlakuan lain yang kejam, tak manusiawi dan merendahkan, hak untuk tidak bersaksi melawan diri sendiri, dan hak untuk mendapatkan privasi. Investigasi pidana – yang berusaha menemukan kebenaran mengenai suatu tindak pidana tertentu – dapat meliputi keseluruhan rangkaian metode investigasi guna pengumpulan informasi, termasuk penggeledahan rumah, penyadapan, dan bentuk-bentuk pengawasan lainnya. Hal-hal ini bisa menciptakan gangguan serius terhadap kehidupan pribadi seseorang. Pada umumnya, polisi harus mengikuti prinsip ‘*subsidiarity*’ yang artinya mereka harus berupaya menggunakan metode yang paling tidak mengganggu. Skala pengamanan harus menjadi semakin ketat ketika gangguan meningkat. Jalur forensik mungkin dapat memberikan informasi yang berguna dan objektif tentang suatu kejahatan, sehingga metode-metode investigasi lainnya tidak perlu dipakai. Informasi forensik sering kali ditemukan di tempat kejadian perkara (TKP), dan ini membuat keterampilan polisi dalam menangani TKP semakin penting. Keputusan tentang metode investigasi apa yang akan dipakai, yang paling penting adalah harus taat hukum, dengan adanya sejumlah metode yang dianggap tidak sah. Dalam kerangka kerja hukum, keputusan-keputusan taktis dibuat mengenai metode apa dan kapan digunakannya. Akan tetapi, polisi juga harus mengetahui bagaimana menggunakan metode tertentu secara profesional dan sah. Baik keterampilan sosial maupun keterampilan teknis merupakan ‘instrumen investigasi’ yang penting. Ini khususnya berlaku untuk wawancara dengan tersangka, meskipun terdapat mitos yang terus-menerus namun tidak benar mengenai perlunya memiliki ‘insting kuat’ untuk melakukan wawancara dengan tersangka atau bagaimana mengetahui kapan seseorang berbohong. Penelitian tidak bisa membuktikan asumsi ini. Wawancara dengan tersangka membutuhkan keprofesionalan dan kecerdasan dalam menggunakan informasi yang terkumpul dari investigasi kriminal, sehingga penggunaan penekanan yang tidak perlu terhadap tersangka dapat dihindari. Niat apa pun untuk memanfaatkan wawancara tersangka untuk tujuan lain selain mencari informasi mengenai tindak kejahatan, misalnya bertujuan menghukum si tersangka atau menciptakan rasa takut, adalah tidak profesional dan, lebih penting lagi, tidak sah dan karena itu harus dicegah. Undang-undang dan prosedur yang mematuhi standar-standar HAM internasional, pelatihan yang memadai, serta pengawasan dan evaluasi terus-menerus terhadap pengalaman-pengalaman praktis, merupakan hal yang fundamental untuk menghindari pelanggaran HAM serta memajukan profesionalisme dalam bidang investigasi pidana.

Meningkatkan profesionalisme polisi

Perilaku polisi yang salah, mulai dari pelanggaran kecil sampai pelanggaran HAM besar, tidak boleh dibiarkan tanpa dihukum dan langkah-langkah harus diambil untuk menghindari terulangnya pelanggaran tersebut. Polisi harus dimintai akuntabilitas atas tindakan-tindakan mereka, tetapi mereka juga harus memperoleh ‘persiapan’ memadai (termasuk pedoman, pelatihan dan perlengkapan) untuk memungkinkan mereka melaksanakan tugas mereka secara profesional dan sejalan dengan standar-standar HAM. Jika ‘persiapan’ semacam itu tidak ada, mereka yang bertanggung jawab karena tidak mampu mempersiapkan polisi secara memadai (misalnya pelatih polisi, manajer dan pembuat kebijakan) dapat pula dimintai pertanggungjawaban. Membangun mekanisme akuntabilitas yang efektif, baik untuk para petugas kepolisian secara perseorangan maupun untuk lembaga kepolisian, merupakan hal yang sangat penting.

Akuntabilitas atau pertanggungjawaban, sebuah konsep yang biasanya menjadi rujukan para penyokong HAM, merupakan hal yang pelik dan melibatkan banyak pemain. Kenyataan bahwa konsep ini tidak bisa diterjemahkan ke banyak bahasa berarti kita harus berhati-hati ketika membahas masalah ini. Menyerukan diimplementasikannya sistem akuntabilitas yang dimiliki yurisdiksi lain tidak selalu terbukti berguna dan bahkan dapat menjadi tidak produktif (*counterproductive*) di negara yang bersangkutan. Demi mendorong terjadinya perbaikan-perbaikan yang relevan terhadap akuntabilitas, para penyokong HAM perlu memahami struktur dan cara kerja sistem pengawasan serta akuntabilitas di negara target. Penilaian apa pun mengenai struktur akuntabilitas di negara target harus disertai dengan penilaian awal tentang mekanisme apa yang dipakai, dan seberapa efektifnya mekanisme tersebut, sebelum kita menyusun rekomendasi yang relevan untuk menyelesaikan masalah serta mencegah terulangnya masalah tersebut.

Akuntabilitas yang efektif harus selalu merupakan keseimbangan antara kekuasaan dan pengaruh di antara berbagai pemain yang terlibat. Menempatkan semua kekuasaan dan kebijaksanaan sepenuhnya kepada polisi, dengan mengandalkan sepenuhnya pada penilaian profesional mereka, tidaklah bisa diterima, demikian pula halnya dengan menempatkan semua kekuasaan untuk mengontrol polisi ke dalam satu lembaga atau badan tunggal, tanpa memandang apakah itu elit politik, badan eksekutif, atau komunitas masyarakat, atau siapa pun. Cara ini pada pokoknya akan mengubah penempatan kepercayaan: bagaimana seseorang bisa yakin bahwa badan eksekutif, atau lembaga politik, parlemen, forum masyarakat dll, lebih bisa diandalkan (yaitu bahwa mereka akan bertindak untuk kepentingan umum dan bukan untuk kepentingan partisan, kepentingan pribadi atau komunitas mereka sendiri) daripada polisi? Tepat untuk alasan inilah diperlukan sebuah sistem yang membagi-bagi pengawasan dan pengontrolan di antara komunitas masyarakat dan perwakilan mereka, pihak eksekutif berwenang, dan lembaga-lembaga hukum (termasuk perundang-undangan) dan juga kepolisian.

Mekanisme akuntabilitas harus memasukkan instrumen-instrumen yang memastikan kepatuhan terhadap kebijakan, regulasi dan undang-undang yang berkaitan dengan pemolisian. Untuk tujuan ini, kebijakan-kebijakan, regulasi dan undang-undang harus sejelas mungkin dan tidak mengandung ambiguitas. Instrumen akuntabilitas dapat pula menyertakan prosedur pengaduan serta prosedur disipliner dan tindak pidana kalau ada dugaan keras terjadinya perilaku yang salah. Akuntabilitas harus mencakup unsur-unsur *a priori* dan *a posteriori* pemolisian; yang berarti harus memasukkan penilaian mengenai panduan yang diberikan kepada polisi sebelum sebuah operasi dilaksanakan dan juga bagaimana polisi dipantau dan dinilai sesudahnya. Semua hal ini perlu didukung, baik dalam teori maupun praktik, oleh manajemen kepolisian. Rantai komando yang efektif dan kepemimpinan yang berdedikasi pada pembentukan etos penghormatan kepada HAM merupakan prasyarat pokok untuk menjunjung tinggi standar-standar HAM. Agar mekanisme akuntabilitas eksternal bisa efektif, komitmen internal, terutama dari para pemimpin kepolisian, merupakan prakondisi yang penting.

Pemolisian yang taat HAM dimulai dengan pemilihan orang-orang yang tepat untuk menjadi petugas kepolisian dan dikeluarkannya mereka yang tak mampu menjunjung nilai-nilai dan sikap-sikap HAM. Sejumlah ciri - yang paling utama adalah standar dan nilai-nilai moral yang tinggi - harus dimiliki para individu; ciri lainnya - terutama keterampilan praktis dan pengetahuan - bisa (dengan cukup mudah) dipelajari. Perekrutan, pemilihan dan pelatihan sama pentingnya ketika kita berusaha membentuk badan kepolisian yang menghormati dan melindungi

HAM. Perekrutan satu bagian yang mewakili masyarakat, dan dari situ memilih mereka yang memiliki standar dan nilai moral tinggi, merupakan tantangan mendasar bagi organisasi-organisasi kepolisian. Perwakilan masyarakat harus ada di semua tingkatan dalam badan kepolisian. Untuk mencapai keterwakilan atau representasi ini, harus diatur adanya target-target yang mempertahankan perekrutan kelompok-kelompok etnis, minoritas dan perempuan, dan penyebab rendahnya perekrutan kelompok minoritas dan perempuan harus dievaluasi. Memang, kebijakan perekrutan dan kriteria penyeleksian, dan budaya serta simbol-simbol kepolisian, harus dinilai secara berkelanjutan untuk melihat apakah mereka berpotensi memberikan efek diskriminatif, agar para anggota komunitas yang beraneka ragam mau mendaftar.

Pelatihan bagi para calon polisi yang baru direkrut harus dilakukan dengan mematuhi prinsip-prinsip HAM, baik dalam teori maupun praktik. Penilaian atas program-program pelatihan dari sudut pandang HAM harus bisa memastikan bahwa:

- Semua petugas kepolisian harus menerima pelatihan dasar kepolisian.
- Latihan dasar harus cukup lama agar para taruna/taruni bisa menyerap pengetahuan, keterampilan dan sikap-sikap yang dibutuhkan.
- Pelatihan harus cocok dengan apa yang diharapkan dari para calon petugas polisi. Jika responsivitas publik dipandang penting, maka tidaklah masuk akal mengasingkan para taruna/taruni sepenuhnya dari masyarakat setempat di suatu kompleks, dan hanya memaparkan mereka kepada petugas polisi.
- Pelatihan mengenai hukum dan prosedur harus memastikan bahwa para petugas bisa menghubungkan hukum dan prosedur tersebut dengan pekerjaan polisi sehari-hari, begitu mereka menyelesaikan pelatihan.
- Berbagai macam topik harus disertakan dalam pelatihan polisi. Topik-topik tersebut harus meliputi hal-hal seperti kesadaran mengenai gender dan budaya, larangan melakukan diskriminasi, serta peran polisi dalam masyarakat.
- Pelatihan polisi harus tetap berlanjut setelah pelatihan dasar. Petugas kepolisian harus secara teratur dinilai kembali dalam hal keterampilan pemolisian mereka, khususnya dalam hal penggunaan kekuatan.

Kita tidak boleh meremehkan dampak potensial serta pentingnya prosedur perekrutan yang menargetkan semua sektor dalam masyarakat, yang mendefinisikan kriteria pemilihan yang mencerminkan penghargaan prinsip-prinsip HAM, serta menawarkan pelatihan yang membahas keterampilan-keterampilan, teori dan sikap-sikap yang berorientasi HAM. Akan tetapi, semua hal itu juga tidak boleh dianggap berlebihan. Baik donor internasional yang tertarik memberi bantuan kepada polisi maupun para penyokong HAM cenderung melebih-lebihkan efektivitas dan pentingnya perekrutan, pemilihan dan pelatihan pada khususnya. Pada saat yang bersamaan ada juga kecenderungan untuk mengabaikan penyebab-penyebab institusional atas pelanggaran HAM. Menantang dan menghadapi masalah-masalah kelembagaan jauh lebih sulit dan membutuhkan komitmen jangka panjang, sementara pelatihan bisa tampak seperti jalan keluar cepat yang mudah diimplementasikan. Agar pelatihan bisa sungguh-sungguh efektif, pelatihan harus diperkuat dengan praktik. Saat mengajari taruna/taruni mengenai penggunaan kekuasaan polisi secara sah, diperlukan prasyarat berupa adanya prosedur operasional yang sejalan dengan standar-standar HAM. Namun hal ini bukanlah masalah pelatihan. Dalam situasi di mana polisi melakukan pelanggaran HAM, kita harus bertanya apakah pelatihan merupakan titik awal paling efektif untuk memunculkan perubahan. Jika memang demikian, kita harus memikirkan bagaimana memulai pelatihan untuk para pemimpin kepolisian, bukan untuk para polisi di jajaran bawah. Untuk menjawab pertanyaan

ini secara akurat, sudah pasti membutuhkan analisa yang cermat mengenai situasi masing-masing.

Saat berupaya meningkatkan profesionalisme polisi, ornop-ornop dapat memainkan peranan penting. Karena ornop-ornop memang tidak terlibat dalam tatanan negara, dan mereka sering kali memahami keprihatinan serta kekhawatiran masyarakat, ornop-ornop dapat menjadi mitra penting polisi yang mencoba memperbaiki responsivitas mereka dan ketaatan kepada HAM secara keseluruhan. Sebelumnya kami telah menyebutkan bahwa hubungan antara ornop-ornop HAM dan polisi telah lama ditandai oleh antagonisme dan bukan rasa percaya. Namun, apabila polisi terbuka kepada reformasi berbasis HAM, ornop-ornop HAM dan polisi dapat mencoba memformulasikan agenda bersama melalui 'keterlibatan' masing-masing. Keterlibatan antara polisi dan ornop-ornop acap kali ditandai oleh keterlibatan ornop-ornop dalam program pelatihan kepolisian.

Keterlibatan semacam ini menciptakan dilema baru bagi para ornop, terutama dilema mengenai bagaimana mereka bisa bekerja sama dengan polisi sambil tetap menjaga jarak sehingga mereka tetap bisa memberikan kritikan. Berdasarkan pengalaman di Amnesty International, kita bisa menarik pelajaran-pelajaran berikut ini:

- Aktivitas keterlibatan apa pun harus berdasarkan pada informasi: artinya, analisa kontekstual yang tepat harus menjadi titik awal dasar bagi strategi dan rencana kerja untuk mendefinisikan sasaran dan aktivitas yang dapat dikembangkan. Penilaian ini harus menyertakan analisa tentang apa yang dilakukan ornop-ornop lain di bidang ini.
- Membangun hubungan yang bersahabat tapi kritis memerlukan waktu.
- Keterbukaan (transparansi) kepada anggota, dan juga kepada ornop-ornop lain, penting untuk menghindari penolakan dan penentangan.
- Komitmen dari pimpinan kepolisian paling atas harus jelas untuk dapat melembagakan kontak. Di banyak negara hal ini hanya bisa dicapai jika ada komitmen jelas dari Menteri Dalam Negeri dan/atau Kehakiman.
- Pemahaman tentang pemolisian merupakan prasyarat.

Pekerjaan mengenai hal-hal yang terkait dengan kepolisian harus selalu berdasarkan pada analisa yang kokoh, yang mencakup analisa kontekstual dan juga analisa diri sendiri, yang mengarah kepada perumusan keprihatinan utama yang dapat menjadi dasar pengembangan strategi intervensi. Melakukan analisa semacam itu – atau analisa yang memandang jauh ke depan dan bukan hanya memfokuskan kepada pelanggaran HAM - tidak selalu mudah bagi para penyokong HAM yang sangat bersemangat untuk campur tangan. Tak salah bila dikatakan bahwa titik awal bagi kebanyakan penyokong HAM akan terletak pada hal-hal yang salah dan bukannya pada hal-hal yang benar. Buku Pegangan ini menyarankan bahwa setelah memutuskan akan memulai pekerjaan mengenai masalah pemolisian – yang kebanyakan berdasarkan pada kekhawatiran mengenai HAM - penting bagi kita untuk mengambil 'langkah mundur' dan memulai dengan analisa yang memfokuskan pada apa yang perlu dilakukan polisi (seperti yang tertuang dalam perundang-undangan nasional dan standar serta regulasi lain yang mengatur kepolisian), dalam konteks peradilan dan masyarakat seperti apa mereka beroperasi, dan bagaimana organisasi internal mereka. Berdasarkan analisa ini, dan juga perkiraan yang realistis mengenai sumber daya yang dimiliki, para penyokong HAM dapat mengembangkan strategi untuk riset, kampanye dan kemungkinan ikut terlibat dengan polisi.

Buku Pegangan ini bertujuan membantu membuat penilaian-penilaian tersebut, dengan memberikan kepada para pegiat HAM alat untuk melaksanakan analisa dan informasi latar belakang umum tentang lembaga kepolisian dan pemolisian.

Kesimpulan

Pemolisian dan hak asasi manusia adalah dua hal yang berkaitan. Di negara-negara tempat pelanggaran HAM terjadi, polisi hampir selalu secara bervariasi terlibat dengan satu atau lain cara. Pelanggaran HAM yang melibatkan polisi menyertakan juga penyalahgunaan kekuasaan polisi (penggunaan kekuatan secara tidak sah, penangkapan dan penahanan ilegal) di satu sisi, dan tidak adanya uji tuntas (*due diligence*) dalam menjalankan fungsi-fungsi kepolisian di pihak lainnya. Polisi bisa menjadi korupsi, tidak memiliki motivasi, tidak tertarik, tidak terlatih, dll., yang kesemuanya menuntun kepada adanya badan kepolisian yang tidak mampu dan/atau tidak bersedia mencapai tujuannya yang sah dengan melalui prosedur pengujian tuntas. Bahkan di negara-negara yang polisinya menerima pelatihan yang ekstensif sekalipun, dan telah mengembangkan cara perekrutan dan metode pemilihan yang canggih serta memiliki sumber daya berlimpah ruah, pelanggaran HAM masih terjadi seperti terdokumentasi dalam banyak laporan Amnesty International. Mengapa hal ini terjadi dan bagaimana para penyokong HAM dapat mengembangkan strategi yang efektif dan relevan untuk intervensi dan keterlibatan mereka dengan polisi?

Kita mulai dengan pertanyaan pertama: bagaimana pelanggaran HAM terjadi dan bisa terus berlangsung? Jawabannya berbeda dari satu negara ke negara lainnya karena realitas yang berbeda di masing-masing negara. Karena alasan inilah upaya apa pun untuk ikut campur tangan sehubungan dengan perilaku polisi harus selalu berdasarkan pada analisa dan penilaian kontekstual. Terlalu sering para konsultan dan pelatih internasional, yang biasanya dipekerjakan oleh para donor internasional, berusaha begitu saja mengeksplor sistem yang mereka ketahui dari 'negara asal mereka' saat menghadapi masalah-masalah pemolisian di negara tertentu. Harusnya selalu dengan jelas dimengerti bahwa kepolisian merupakan bagian dari sistem sebuah negara dalam semua aspeknya. Sejarah, budaya, perekonomian, dll, dari sebuah negara tercermin dalam perundang-undangan serta kebijakan-kebijakannya, dan juga dalam praktik operasionalnya serta dalam bahasa yang digunakan. Beroperasinya pemolisian yang taat HAM membutuhkan lingkungan yang taat HAM pula. Apabila kita mencoba melakukan intervensi dalam pemolisian, sementara kita tetap mengabaikan fakta sederhana ini, maka intervensi tersebut jarang sekali akan bisa efektif. Dengan mempertimbangkan hal inilah, maka kami ingin membuat empat pengamatan khusus tentang intervensi HAM yang mencoba untuk memperbaiki pemolisian dan bagaimana intervensi tersebut dapat dibuat lebih efektif.

Pertama: Sudah terlalu sering polisi dianalisa secara terpisah, seolah-olah situasi HAM dapat diperbaiki dengan hanya mengubah satu aspek saja dari sistem keamanan dan keadilan sementara aspek lainnya sama sekali tidak disentuh. Meskipun pandangan ini acap kali diakui dalam teori, tetap saja hampir tidak pernah ditindaklanjuti dalam bentuk rekomendasi praktis. Memang, baik donor maupun konsultan internasional cenderung untuk memfokuskan diri hanya pada satu aspek dari sistem keamanan dan keadilan, alih-alih menargetkan sistem itu secara total, yang berarti pula mengabaikan bagaimana lembaga-lembaga yang berbeda saling berhubungan di dalamnya. Dalam praktiknya, jarang kita temui penanganan masalah pemolisian secara terpisah yang dapat memperbaiki pemolisian secara keseluruhan. Strategi HAM apa pun yang berupaya untuk bisa efektif harus selalu dimulai dengan penilaian pada sistem keamanan dan keadilan yang lebih luas dulu, dan baru kemudian menganalisa peranan polisi di dalamnya.

Penilaian ini harus selalu memasukkan pula analisa atas kerangka kerja hukum dan kebijakan yang menjadi landasan operasi bagi polisi dan badan-badan keamanan serta keadilan lainnya, serta bagaimana kerangka kerja tersebut menjabarkan dan membatasi dengan jelas berbagai sasaran serta batas-batas operasional badan-badan tersebut. Penilaian harus pula dilakukan terhadap otoritas administratif dan/atau politis. Reformasi kepolisian jenis apa pun pasti memerlukan komitmen dari pihak berwenang kepolisian; jika tak ada komitmen aktif, maka paling tidak harus ada izin untuk memulai.

Yang kedua: Intervensi HAM sehubungan dengan pemolisian sering berfokus pada operasi-operasi kepolisian yang menjadi tempat paling lazim terjadinya pelanggaran HAM. Program-program reformasi kepolisian kerap kali berfokus pada pengimplementasian filsafat atau/dan metodologi baru, biasanya dengan melibatkan beberapa bentuk 'pemolisian berbasis masyarakat' dan/atau menyertakan pengerahan perangkat dan persenjataan baru, dan sering kali pula didampingi dengan penyebaran praktik-praktik baru melalui pelatihan.¹ Akan tetapi, secara paradoks, intervensi semacam itu cenderung hanya memiliki sedikit pengaruh, karena memusatkan perhatian pada operasi kepolisian cenderung melalaikan penyebab institusional terjadinya dan masih berlangsungnya pelanggaran HAM. Fokus pada operasi kepolisian biasanya akan mengarah pada intervensi yang dipusatkan pada petugas jajaran bawah dan bagaimana mereka menjalankan pemolisian sementara tetap gagal menghadapi kepemimpinan dan pihak berwenang kepolisian. Akibatnya program reformasi seperti itu dan intervensi-intervensi yang terkait cenderung berdampak kecil pada penghormatan kepada HAM dalam praktik sehari-hari.

Yang ketiga: Intervensi yang dilakukan untuk mencoba mengurus konteks kelembagaan pemolisian cenderung menekankan pentingnya akuntabilitas. Para penyokong HAM dan donor internasional memiliki tendensi untuk menegaskan pentingnya memperbaiki akuntabilitas tanpa menjelaskan apa makna sebenarnya. Akuntabilitas mudah menimbulkan kesalahpahaman dan sulit (jika bahkan tidak mungkin) diterjemahkan ke dalam banyak bahasa. Para penganjur HAM cenderung menggarisbawahi pentingnya akuntabilitas eksternal dan badan-badan pengawasan, terkadang dengan mengorbankan kesadaran bahwa efektivitas mekanisme eksternal semacam itu bergantung pada komitmen internal polisi, terutama jajaran kepemimpinan polisi. Akuntabilitas eksternal harus selalu didampingi oleh komitmen internal terhadap akuntabilitas, yang tercermin dalam mekanisme akuntabilitas internal. Bagi polisi, mekanisme internal ini – yang memengaruhi peluang mereka untuk naik atau turun pangkat (demosi), gaji mereka dan tunjangan lainnya – mungkin berdampak lebih besar, karena bisa secara langsung berpengaruh kepada kehidupan (pekerjaan) mereka. Pelanggaran HAM sering tetap terjadi karena tidak adanya mekanisme perbaikan internal yang efektif dan budaya kepolisian yang ditandai dengan adanya 'dinding bisu' yang menghalangi pengakuan dan penyelidikan atas pelanggaran HAM. Namun, pada saat bersamaan, memfokuskan diri hanya pada sistem internal sementara tetap mengabaikan mekanisme eksternal menimbulkan risiko memperkuat norma-norma internal (bukannya malah menantang norma-norma tersebut), termasuk norma yang tidak menghargai HAM.

Jawabannya adalah perlu ada sistem akuntabilitas yang seimbang yang melibatkan pihak-pihak eksternal dan internal yang bertanggung jawab bagi pemolisian berorientasi HAM yang efektif. Jika hal ini tidak dipedulikan, akan ada risiko sistem akuntabilitas yang tidak efektif. Mekanisme akuntabilitas eksternal tidak begitu saja menjadi jawaban masalah, mekanisme itu sendiri bisa menjadi instrumen kepentingan tertentu, dan oleh karenanya perlu ada pengawasan atas operasi mereka, yang menuntun kepada struktur spiral

1) Perlu diingat bahwa akhir-akhir ini program-program reformasi kepolisian semakin berfokus pada bagaimana negara-negara dapat mempertahankan diri lebih baik melawan 'terorisme', dengan memudahkan diloloskannya legislasi yang memperluas kekuasaan dan fungsi kepolisian - dan kadang oleh karenanya membahayakan sasaran asli program reformasi untuk meningkatkan hubungan komunitas masyarakat dengan polisi.

akuntabilitas. Para penganjur HAM perlu mengakui peranan penting yang dapat dimainkan mekanisme akuntabilitas internal dan mengambil langkah-langkah untuk menilainya. Secara tradisional ada keengganan di kalangan para penyokong HAM, termasuk Amnesty International, untuk membahas mekanisme internal ini. Namun, kegagalan menangani mekanisme ini menimbulkan risiko kita membangun strategi untuk menangani akuntabilitas yang tidak memedulikan sejumlah akar penyebab masalah.

Yang keempat: Intervensi HAM hampir secara bervariasi menyertakan pelatihan. Polisi dilatih memahami metodologi operasional baru, dalam hal-hal hukum, HAM, dalam berhadapan dengan kelompok minoritas, dll. Berulang kali muncul rekomendasi yang menekankan pentingnya memperbaiki pelatihan, tampaknya dengan keyakinan bahwa pelatihan dapat menyembuhkan semua penyakit. Namun pelatihan tidak bisa menyembuhkan karena berbagai alasan. Pertama, dan yang paling penting, adalah karena persoalan HAM tidak hanya berakar dari pelatihan yang tidak memadai, tetapi lebih karena tidak adanya standar-standar dan prosedur memadai yang menjadi landasan pelatihan. Ini bukan merupakan tanggung jawab institusi pelatihan, melainkan tanggung jawab mereka yang membentuk regulasi dan kebijakan dan menerjemahkannya menjadi prosedur-prosedur operasional standar—di kebanyakan negara tanggung jawab ini berada di tangan Departemen dalam Negeri dan/atau Kehakiman. Alasan lain mengapa pelatihan saja tidak akan bisa efektif adalah bahwa pelatihan biasanya menargetkan jajaran bawah, bukan jajaran kepemimpinan kepolisian. Pelatihan jarang sekali dimulai dari para pemimpin kepolisian, dan ini merupakan hal yang aneh mengingat bahwa para pemimpin itulah yang bertanggung jawab memastikan agar pelatihan diwujudkan ke dalam praktik. Kemampuan jajaran kepemimpinan polisi untuk membentuk etos penghargaan kepada HAM, dan pengaruhnya kepada budaya kepolisian secara keseluruhan, tidak bisa dianggap remeh. Perekrutan, pemilihan dan pelatihan tak diragukan lagi merupakan alat penting, tapi sejauh mana polisi dapat menyimpan informasi dan nilai-nilai yang mereka pelajari selama pelatihan dalam menjalankan tugas sangat bergantung oleh proses sosialisasi yang dialami seorang polisi sesudah pelatihan. Apa yang dilihat dan dialami oleh mereka yang baru direkrut saat menjalankan pekerjaan mereka membentuk cara pikir dan perilaku mereka. Pelatihan yang tidak dilekatkan pada kerangka kerja yang lebih luas, yang tidak menerima upaya lanjutan dalam praktik; dan tidak mendapat dukungan yang jelas dari manajemen kepolisian, sudah pasti tidak akan efektif.

Lalu mengapa pelatihan sering kali dirujuk sebagai jalan keluar untuk memperbaiki penghormatan kepada HAM? Jawaban sinisnya adalah mungkin karena penempatan fokus pada pelatihan tidak mengharuskan kita mengguncang kebijakan dasar pemolisian, tidak menyentuh realitas sehari-hari, tidak berisiko politik (baik untuk donor maupun penerimanya) dan tidak membutuhkan terlalu banyak biaya, sambil tetap dapat menunjukkan citra komitmen terhadap HAM (itulah sebabnya mengapa sering kali jumlah polisi yang menjalani pelatihan digembar-gemborkan).

Menangani pemolisian dan berupaya untuk memengaruhi perilaku polisi memerlukan pengertian menyeluruh mengenai kepolisian dan konteks tempat mereka beroperasi. Untuk memahami kepolisian dan semua kerumitan yang terlibat, pemahaman atas konsep-konsep pemolisian serta standar-standar yang relevan dapat membantu mencapai analisa yang lebih kaya di negara-negara target dan juga mengembangkan penelitian, kampanye dan/atau strategi keterlibatan yang efektif dan komprehensif. Analisa semacam ini mungkin akan menghasilkan kesimpulan bahwa untuk mengubah perilaku polisi, perubahan perundang-undangan, atau perubahan dalam layanan penuntutan atau unsur lain yang memengaruhi kepolisian, mungkin akan lebih bermanfaat.



Bagian I. Pendahuluan



© AFP PHOTO / Tim Sloan

Menyadari bahwa sifat fungsi-fungsi penegakan hukum dalam menjaga ketertiban umum dan cara bagaimana fungsi-fungsi itu dilakukan memiliki dampak langsung terhadap kualitas hidup perseorangan serta masyarakat secara keseluruhan

Resolusi Majelis Umum 34/169 yang mengesahkan Pedoman Perilaku untuk Petugas Penegak Hukum, 17 Desember 1979

1. Hak Asasi Manusia dan Polisi

1.1. Pendahuluan

Para penyokong HAM dan para akademisi sering berargumen bahwa ‘pemolisian yang baik’ berarti pemolisian yang sejalan dengan standar-standar HAM internasional. Walau tak diragukan lagi kebenarannya, tetap harus dimengerti bahwa standar-standar HAM internasional hanya menawarkan panduan terbatas untuk pekerjaan polisi sehari-hari. Bahkan, pekerjaan polisi yang baik pun tidak akan pernah bisa sepenuhnya dicakup dalam peraturan dan regulasi, betapa pun banyak dan terperinci peraturan itu. **Diskresi** (kewenangan untuk mengambil keputusan secara bertanggung jawab) yang dibutuhkan polisi untuk menjalankan fungsi-fungsi mereka menghadirkan masalah bagi para penyokong HAM yang lebih menyukai adanya norma-norma yang jelas yang bisa dipakai untuk mengukur perilaku polisi. Banyak polisi yang berpendapat bahwa penalaran para penganjur HAM tersebut sangat naif, atau setidaknya teoretis, dan mencerminkan kurangnya pemahaman mengenai kenyataan yang dihadapi polisi, serta menempatkan beban yang tidak realistis pada pekerjaan polisi. Sebaliknya, para penganjur HAM mengatakan bahwa polisi menggunakan hal ini sebagai alasan untuk menghindari kritikan.

Polisi dan hak asasi manusia adalah dua bidang yang mencerminkan perspektif yang berbeda tentang hak-hak dan keamanan. Walaupun hubungan antara kedua bidang ini mungkin saja tampaknya sangat nyata, perbedaan dalam kerangka rujukan yang mendasar di antara keduanya bisa menimbulkan kesalahan komunikasi yang serius. Dalam Bab ini kita akan melihat lebih dekat bagaimana kedua bidang tersebut saling berkaitan. Kami mulai dengan menelaah kepolisian sebagai sebuah kelompok profesional dan pemolisian sebagai sebuah aktivitas. Meskipun polisi kerap kali disebut sebagai penegak hukum, kami lebih suka tetap menggunakan istilah polisi, sebab pemolisian mencakup lebih banyak hal daripada sekadar tugas-tugas penegakan hukum. Dalam Bagian 1.3. kita akan melihat bidang khusus pemolisian dan HAM serta mempelajari perkembangan yang telah terjadi dalam bidang ini selama beberapa dekade terakhir. Perkembangan-perkembangan ini memengaruhi mereka yang bekerja di kedua bidang tersebut, dan pada Bagian 1.4. kita akan meneliti bagaimana perkembangan tersebut berdampak pada hubungan antara perwakilan dari kedua kelompok. Bab ini ditutup dengan sebuah ringkasan pendek.

1.2. ‘Polisi’ atau ‘penegak hukum’?

Bagian penjelasan Pasal 1 Pedoman Perilaku untuk Petugas Penegak Hukum (Pedoman Perilaku PBB) memberikan definisi berikut tentang petugas penegak hukum: “istilah ‘petugas penegak hukum’ mencakup semua pegawai hukum, baik yang ditunjuk atau dipilih, yang melaksanakan kekuasaan-kekuasaan polisi, terutama kekuasaan untuk menangkap dan menahan. Di negara-negara tempat kekuasaan polisi dilaksanakan oleh para penguasa militer, baik yang berseragam maupun yang tidak, atau oleh pasukan keamanan negara, maka definisi dari petugas penegak hukum akan dianggap mencakup para pegawai yang melaksanakan pelayanan semacam itu.”

Definisi PBB ini menyiratkan bahwa semua petugas, baik yang disebut dengan nama pasukan keamanan, Polisi *Gendarmerie* atau Polisi Militer, yang memiliki

kekuasaan untuk menangkap dan menahan, dianggap sebagai petugas penegak hukum, dan oleh karenanya harus menjunjung norma-norma yang tertulis dalam Pedoman Perilaku PBB. Prinsip ini juga tercermin dalam 'Garis Panduan bagi pelaksanaan efektif Pedoman Perilaku bagi Petugas Penegak hukum'.¹

Perlu dicatat bahwa definisi dalam Pedoman Perilaku PBB tidak secara eksplisit merujuk kepada kekuasaan yang dimiliki polisi untuk menggunakan kekuatan dalam menghadapi publik (dalam masa-masa damai). Kekuasaan untuk menggunakan kekuatan acap kali dipandang sebagai hal yang menjabarkan ciri-ciri kepolisian: polisi bisa dengan sah menggunakan kekuatan untuk memelihara ketertiban, sementara anggota publik lainnya mungkin dalam banyak situasi hanya bisa menggunakan kekuatan untuk membela diri. Hal ini sering disebut sebagai kepemilikan polisi atas 'monopoli penggunaan kekuatan' pada masa-masa damai. Monopoli penggunaan kekuatan itulah yang memberikan kepada polisi posisinya yang khusus, dan sensitif, dalam sistem negara, yang oleh karenanya menuntut adanya mekanisme kontrol yang memadai untuk menghindari penyalahgunaan atas kekuasaan tersebut.

Kekuasaan khusus yang dimiliki polisi untuk menggunakan kekuatan tercermin dalam Kode Etik Polisi Eropa yang (merujuk polisi sebagai 'polisi tradisional', karena meyakini - mungkin memang benar - bahwa semua orang mengerti apa yang dimaksud) menyatakan bahwa "ciri yang tak dapat digoyahkan (...) yang tertanam pada semua badan kepolisian publik yang ada di Eropa [adalah] kekuasaan untuk menggunakan kekuatan guna menjaga hukum dan ketertiban di masyarakat sipil."² Tidak seperti Pedoman Perilaku PBB, jenis-jenis polisi khusus yang dibentuk untuk tujuan-tujuan lain dan bukan untuk memelihara hukum dan ketertiban di masyarakat sipil - seperti polisi militer, polisi yang terlibat dalam sistem penjara dan dinas keamanan rahasia serta perusahaan keamanan swasta - dengan jelas dikecualikan dari Kode Etik Eropa.³

Dalam kepustakaan, istilah 'polisi' dan 'petugas penegak hukum' (pph) dipakai secara bergantian. Dalam standar-standar HAM internasional, istilah yang disebut belakangan adalah yang paling banyak digunakan, mungkin karena itulah istilah ini digunakan oleh mayoritas para penyokong HAM. Polisi sendiri cenderung memilih istilah 'polisi' oleh karena pemolisian tidaklah sama dengan penegakan hukum. Walaupun polisi selalu merupakan petugas penegakan hukum, kebanyakan negara juga memiliki badan-badan yang bukan kepolisian yang tugasnya bekerja untuk menegakkan hukum, misalnya penjaga perbatasan atau petugas pabean. Yang lebih penting lagi adalah kenyataan bahwa fungsi kepolisian jauh lebih luas daripada sekadar menegakkan hukum. **Fungsi-fungsi kepolisian** yang pada umumnya diterima meliputi: 4

- Pencegahan dan pendeteksian kejahatan.
- Pemeliharaan ketertiban umum
- Penyediaan bantuan kepada masyarakat

Istilah **pemolisian** digunakan dengan berbagai makna; yang terutama, istilah ini dirujuk sebagai proses 'untuk menjamin ketaatan kepada hukum' dalam semua aspeknya. Seharusnya sudah jelas bahwa menjamin ketaatan semacam itu tidak akan bisa dicapai hanya oleh polisi sendiri. Pemolisian memang mencakup banyak badan dan kelompok, bukan hanya kepolisian, dan terkadang dianggap sebagai proses sosial yang melibatkan masyarakat sipil secara luas, alih-alih sebagai tugas profesional yang dijalankan oleh sebuah badan negara. Namun, penafsiran konsep 'pemolisian' semacam itu dapat menciptakan kebingungan yang sebenarnya tak perlu ada, yang diperkuat oleh kenyataan bahwa istilah ini tidak selalu mudah diterjemahkan ke bahasa lain. Oleh karena itu kami akan

1) Resolusi 1989/61 disahkan oleh Dewan Ekonomi dan Sosial, 24 Mei 1989 dan disetujui oleh Majelis Umum dalam Resolusi 44/162 tanggal 16 Desember 1989.

2) Kode Etik Polisi Eropa. Penjelasan mengenai jangkauan definisi Kode Etik tersebut.

3) Ibid.

4) Lihat sebagai contoh: Rover, C. de, 1988, *To serve or to protect*; Crawshaw, R., e.a., 1998, *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*; Kode Etik Polisi Eropa.

menggunakan definisi sederhana dan menjabarkan pemolisian sebagai ‘apa yang dilakukan polisi guna menjamin ketaatan kepada hukum’.

Sejarah ‘kepolisian’ sebagai konsep

Konsep ‘kepolisian’ memiliki sejarah yang panjang. Fitur yang menjadi ciri khasnya adalah bahwa konsep ini telah beberapa kali mengalami penyempitan. ‘Polisi’, ‘politik’ dan ‘kebijakan’ (atau dalam bahasa Inggrisnya ‘*police*’, ‘*politics*’ dan ‘*policy*’) jelas merupakan kata-kata yang berhubungan. Kata-kata ini diambil dari bahasa Latin ‘*politia*’, yang artinya ‘administrasi sipil’ atau ‘negara’, dan berasal dari bahasa Yunani ‘*polis*’ (kota) dan ‘*politikè*’ (milik negara kota, milik masyarakat sipil).⁵ Kata ‘polisi’ mulanya mencakup keseluruhan tanggung jawab negara, termasuk fungsi-fungsi religius (di tempat-tempat hal ini masih menjadi tanggung jawab negara). Belakangan, konsep ini hanya digunakan untuk fungsi-fungsi sekular negara dan kemudian hanya untuk aspek-aspek tertentu dari fungsi-fungsi negara.⁶ Baru di abad ke-19 konsep ini dibatasi hanya pada fungsi-fungsi negara yang meliputi perlindungan terhadap ancaman. Badan-badan kepolisian (berbeda dengan fungsi kepolisian) seperti yang kita kenal dewasa ini, secara relatif masih baru. Polisi umum sipil yang pertama kali dibentuk adalah kepolisian London: *Metropolitan Police*, yang didirikan oleh Sir Robert Peel pada tahun 1829. Negara-negara lain menyusul kemudian, dan kebanyakan negara-negara demokratis maju telah memiliki kepolisian sekitar 100-150 tahun. Di banyak bekas negara jajahan, kepolisian ‘ditanam’ oleh penguasa kolonial, terutama untuk melayani kepentingan kekuasaan penjajah meski dengan merugikan penduduk setempat.

Polisi adalah sebuah lembaga negara, yang beroperasi di bawah otoritas nasional dan di dalam kedaulatan nasional. Untuk kebanyakan orang, polisi merupakan perwakilan negara yang paling jelas terlihat. Polisi dapat beroperasi dalam sistem yang tersentralisasi dan terdesentralisasi, diorganisasikan pada tingkatan federal, negara bagian atau provinsi, dan dibagi ke dalam badan pengadilan atau badan berseragam. Ada berbagai macam badan kepolisian seperti halnya banyaknya negara. Kepolisian selalu *tergantung* pada negaranya dan penduduknya: mereka akan selalu mencerminkan bangsa (atau wilayah atau daerah setempatnya) dalam budaya politiknya, sejarahnya, masyarakatnya, dan perekonomiannya. Gagasan sederhana ini dapat memiliki konsekuensi yang sangat besar. Realitas politik membentuk pemolisian: Jika sistem negara belum menerima nilai-nilai demokratis maka polisi tidak mungkin membela nilai-nilai semacam itu. Polisi sendiri bukanlah perkecualian, mereka berasal dari masyarakat tempat mereka melayani dan akan menerima serta mengemukakan sikap-sikap yang sama (ini tidak boleh disamakan dengan anggapan bahwa polisi selalu tanggap akan kebutuhan masyarakat). Jika masyarakat bersikap bermusuhan terhadap anggota masyarakat tertentu, kemungkinannya polisi juga akan memiliki sikap-sikap ini. Jika negara itu dihadapkan pada korupsi tingkat tinggi, penyalahgunaan alkohol, kekerasan fisik, dll., bisa diharapkan bahwa masalah-masalah ini akan direfleksikan dalam badan-badan kepolisian dan oleh karenanya menangani masalah tersebut dapat menghadirkan tantangan besar, dan mungkin dibutuhkan jalan lain yang bukan melalui kepolisian. Memang: “Harus disadari bahwa standar-standar kepolisian (asas negara hukum, akuntabilitas, transparansi dalam pengambilan keputusan dll) sampai pada tingkat tertentu bersifat universal. Namun tetap polisi berfungsi dalam batasan-batasan dan hambatan budaya serta realita ekonomi.”⁷ Pernyataan umum mengenai polisi, seperti yang dituliskan dalam Buku Pegangan ini, harus selalu diukur sesuai dengan realita negara target – dan tentunya tanpa menurunkan standar-standar yang digunakan untuk menilai polisi.

5) Kata ini pertama muncul dalam Bahasa Inggris sekitar tahun 1530, sebagai sinonim ‘*policy*’, yang artinya administrasi sipil. Sampai dengan pertengahan abad ke 19, ‘*police*’ dalam Bahasa Inggris berarti ‘administrasi sipil’ dan meminjam dari Bahasa Prancis, ‘administrasi ketertiban masyarakat’. Kamus Etimologi di Internet, lihatlah www.etymonline.com

6) Lihat sebagai contoh: Cachet, A., 1990, *Politie en sociale controle*.

7) Das, Dilip K., 1997, “Challenges of policing democracies: a world perspective.” h. 628.

Perspektif berbeda mengenai peranan negara dan para petugasnya

Jika kita berbicara secara luas maka ada dua perspektif mengenai peran negara terhadap tanggungannya.⁸ Perspektif pertama (Perspektif Napoleon) berdasarkan pada asumsi bahwa negara bersifat kuat dan otoriter dalam kemampuannya memberikan keamanan bagi penduduk di wilayahnya; negara dianggap paling dapat mewakili dan membela kepentingan publik. Para petugas negara menjalankan perintah negara secara netral dan profesional tanpa mempedulikan siapa yang menjadi alat negara itu. Dari sudut pandang ini sulit untuk “meninjau masalah keamanan di luar kerangka negara-bangsa yang berkuasa penuh.”⁹ Perwakilan paling utama dari perspektif ini adalah Prancis, tetapi negara-negara daratan Eropa lainnya dan juga sebagian besar negara-negara Amerika Selatan cenderung menggunakan sudut pandang ini. Perspektif lainnya (Perspektif Anglo-Sakson) bersifat kritis (bahkan mencurigai) terhadap pengelolaan umum masalah-masalah keamanan. Peranan negara dalam menyediakan keamanan dipandang setara dengan peranan para pelaku lain yang bukan dari kalangan negara. Para petugas negara ikut terlibat dengan komunitas masyarakat mereka, dan harus menjadi perwakilan dari masyarakat; ini merupakan sebuah cara untuk memastikan bahwa mereka bekerja untuk kepentingan masyarakat. Perspektif ini terlihat di Inggris dan Amerika, dan juga di banyak negara lain yang dipengaruhi oleh mereka.

Sudut pandang yang dipakai memang sangat berdasarkan pada konteks sejarah khusus suatu negara dan tercermin dalam sistem peradilan yang dipakai (bersifat menyelidiki (inkuisitorial) atau lebih bersifat menuduh (akusatorial), lihatlah Bab 2).

Bagaimana rakyat memandang peranan negara juga dengan kuat memengaruhi bagaimana mereka memandang peran kepolisian. Di dalam sistem yang pertama, polisi pada pokoknya dipandang sebagai tangan kuat negara, sementara dalam tradisi yang kedua polisi dianggap pada dasarnya sebagai pemberi layanan kepada masyarakat. Kedua perspektif ini sama absahnya – secara teori, keduanya memiliki kemampuan setara untuk konsisten dengan prinsip-prinsip HAM atau untuk melanggar prinsip-prinsip itu. Namun, bidang HAM sangatlah dipengaruhi oleh konteks Anglo-Sakson dengan kecenderungannya pada polisi terdesentralisasi yang berorientasi kepada pelayanan masyarakat, yaitu bersifat responsif terhadap dan mewakili rakyat yang mereka layani. Memang benar hal ini mungkin sangat membantu ketika berupaya membentuk pemolisian yang taat kepada HAM – meskipun begitu hal ini jelas bukanlah prasyarat. Negara yang bersifat lebih formal, yang beroperasi dari jarak tertentu dari penduduknya juga berpotensi mematuhi prinsip-prinsip HAM. Terlebih dari itu, mereka yang ingin memasukkan konsep dan metodologi dari satu sistem ke sistem lainnya mungkin akan menghadapi kesulitan.

Pentinglah disadari adanya perbedaan sudut pandang mengenai peran negara, dan juga untuk merefleksikan posisi seseorang dalam hal ini. Kebanyakan organisasi HAM internasional besar menggunakan basis konteks Anglo-Sakson dan tampaknya memakai cara berpikir sesuai dengan konteks itu terhadap negara. Buku Pegangan ini berusaha menempatkan diri pada posisi netral, sementara tetap mematuhi standar-standar internasional HAM. Bilamana

8) Ferret, J., 2004, “The State, policing and old continental Europe: managing the local/national tension.”

9) Ibid. h.50.

relevan, kami akan mengacu kepada sistem-sistem yang berbeda dan konsekuensinya bagi pemolisian.

Seperti telah ditunjukkan di atas, pemolisian meliputi bukan hanya sekadar penegakan hukum. Buku Pegangan ini oleh karenanya akan menggunakan kata 'polisi', bukannya 'penegak hukum'. Istilah 'petugas penegak hukum' hanya akan dipakai ketika merujuk kepada Pedoman Perilaku PBB. Buku Pegangan ini tidak akan membahas fungsi-fungsi tambahan polisi seperti fungsi yang berkaitan dengan kebijakan dan praktik-praktik imigrasi, pencari suaka dan pengungsi, pengawasan perbatasan, masyarakatan dan penahanan (selain dari penahanan oleh polisi) dan pemolisian dalam situasi perang dan di kamp-kamp pengungsi.

1.3. Polisi dan hak asasi manusia

Pada mulanya standar-standar HAM dikembangkan sebagai cara untuk mengontrol negara yang berkuasa dan alat-alat kekuasaannya, serta untuk melindungi para individu dari penyalahgunaan kekuasaan oleh negara. Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR), dan traktat lain dalam kerangka kerja HAM, semuanya mencerminkan prinsip ini. Standar-standar HAM internasional yang berkaitan dengan kepolisian tersebut berfokus, karena alasan-alasan di atas, pada kekuasaan kepolisian. Hukum internasional mengatur standar-standar bagaimana kekuasaan polisi seharusnya digunakan secara sah. Standar-standar internasional HAM ini cenderung dipandang oleh para petugas kepolisian sebagai hal yang membatasi ruang gerak mereka. Hal ini tidaklah sepenuhnya kebetulan, oleh karena inilah yang memang ingin ditekankan oleh para penyokong HAM.

Pemolisian cenderung dikaitkan dengan fungsi-fungsi negatif negara – polisi dapat menggunakan kekuasaan mereka untuk secara sah membatasi hak dan kebebasan rakyat. Sebagian besar keabsahan penggunaan kekuasaan polisi hanya bisa diperiksa setelah peristiwa terjadi, karena polisi memiliki (dan membutuhkan) tingkatan **kebijaksanaan (diskresi)** mengenai kapan dan bagaimana mereka harus bertindak atau tidak bertindak. Jelas hal ini membutuhkan sistem **akuntabilitas** yang berfungsi dengan baik. Memang, persoalan akuntabilitas merupakan kekhawatiran besar bagi para penyokong HAM, dan meningkatkan akuntabilitas sering dipandang sebagai jalan keluar penting bagi masalah-masalah HAM.

Selanjutnya, perhatian komunitas HAM telah berangsur-angsur bergeser sehingga mulai meliputi kewajiban positif negara dan juga kepada polisi dalam peran-perannya yang lain: yaitu sebagai pelindung HAM dan sebagai salah satu pemain kunci dalam hal pemeliharaan stabilitas (atau apa yang disebut polisi sebagai ketertiban) secara umum, dengan mendukung terciptanya situasi yang memungkinkan orang-orang menikmati semua hak-hak mereka (termasuk hak sipil, politik ekonomi, sosial dan budaya). Memang, polisi telah lama berada dalam sorotan HAM secara satu dimensi dan secara negatif, sementara dalam waktu-waktu belakangan ini dimensi-dimensi lain telah ditambahkan termasuk adanya pengakuan mengenai peran polisi yang lebih positif, sehingga membuka kemungkinan untuk menelaah area-area kepentingan bersama antara penyokong HAM dan petugas kepolisian.

Selama beberapa dasawarsa HAM dipandang dari perspektif negara yang berkuasa dan kejam *melawan* individu yang lemah: yaitu rakyat yang membutuhkan perlindungan melawan negara yang *secara aktif* melanggar hak-hak mereka. Sejalan dengan sudut pandang ini, HAM terutama dianggap sebagai

sesuatu hal yang terjadi di dalam ruang lingkup umum. Tetapi, dalam tahun-tahun belakangan ini penekanan masalah telah bergeser pada sorotan terhadap fakta bahwa HAM tidak dibatasi hanya pada tindakan atau pengabaian petugas negara terhadap anggota masyarakat umum, tetapi secara setara mencakup pula semua tindakan antaranggota masyarakat (tindakan-tindakan yang dilakukan para pelaku bukan dari kalangan negara terhadap anggota masyarakat umum, dan tindakan anggota masyarakat umum terhadap anggota masyarakat lainnya), serta untuk menyorot peran negara dalam melindungi mereka yang berada di ruang lingkup pribadi. Seperti dinyatakan oleh Komite Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) pada tahun 1992 “Negara bisa pula bertanggung jawab atas tindakan-tindakan pribadi jika negara tidak mampu bertindak berdasarkan uji tuntas (*due diligence*) untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak-hak atau tidak meniadakan dan tidak menghukum tindak-tindak kekerasan, dan tidak memberikan ganti rugi.”¹⁰ Kepolisian adalah lembaga utama yang bertanggung jawab atas pemeliharaan ketertiban umum dan **asas negara hukum /supremasi hukum**. Kepolisian juga merupakan salah satu badan kunci negara yang bertanggung jawab untuk mencegah dan meniadakan tindak-tindak pidana termasuk yang bisa digolongkan sebagai penyelewengan atau pelanggaran terhadap HAM. Dengan demikian, polisi haruslah menjalankan tugas mereka dengan menggunakan prinsip uji tuntas. Kita akan kembali ke persoalan **uji tuntas** ini di Bab 2.

Akan tetapi, pada saat yang bersamaan, gagasan negara yang berkuasa secara berangsur-angsur mulai terkikis: para warga negara semakin banyak menuntut berbagai haknya dan negara pada kenyataannya tidak sebegitu berkuasa. Polisi sering kali berusaha untuk menggarisbawahi hal ini. Menurut penalaran mereka, ketidakseimbangan kekuasaan telah berpindah dari negara ke bagian-bagian di masyarakat seperti misalnya para anggota jejaring kejahatan terorganisasi dan juga kelompok-kelompok teroris yang sadar akan hak-hak mereka dan berusaha ‘menyalahgunakan’ sistem demi keuntungan mereka (contohnya dengan menunda sidang-sidang pengadilan, mengajukan pengaduan, naik banding ke pengadilan yang lebih tinggi, dll.). Dari cara pandang seperti ini, HAM dilihat sebagai penghalang bagi pemolisian yang efektif. Lebih jauh lagi, polisi juga merasa bahwa bagian-bagian masyarakat itu mendapat lebih banyak kebebasan untuk bergerak dibandingkan polisi sendiri. Timbullah persepsi bahwa sebuah situasi yang tidak menguntungkan telah berkembang, di mana sistem HAM yang dikembangkan untuk melindungi mereka yang ‘lemah’, sebenarnya malah melemahkan negara dan mengakibatkan adanya dikotomi dengan keamanan di satu sisi dan HAM di sisi lain.

Ada hubungan lain yang relevan antara pemolisian dan HAM. Hal yang sering terabaikan, tapi pantas untuk dipelajari, yaitu adanya resolusi yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB, yang menyatakan: “Setiap badan penegak hukum harus mewakili, dan bersifat tanggap serta berakuntabilitas, kepada masyarakat secara keseluruhan.”¹¹ Pernyataan ini menyiratkan harus adanya keterlibatan polisi dengan mereka yang dilayani polisi – yaitu anggota masyarakat – agar dapat menentukan sasaran-sasaran polisi dalam proses bersama dengan mereka yang kepentingannya akan dilindungi. Ini merupakan satu-satunya jalan untuk mencegah polisi agar tidak menjadi penjaga ketertiban umum yang bersifat teknokratik, atau malah lebih buruk lagi. Fokus perhatian yang ditempatkan oleh para pereformasi kepolisian pada ‘pemolisian yang profesional’ cenderung mengabaikan pentingnya pekerjaan polisi yang ‘digerakkan oleh nilai-nilai’, yang salah satu nilainya adalah empati dan responsivitas kepada mereka yang dilayani oleh polisi. Profesionalisme, meskipun penting, tetaplah tidak cukup untuk memastikan adanya pemolisian yang taat HAM. Pada saat yang sama, pemolisian yang responsif juga tidak menjamin adanya pemolisian

10) CEDAW, Penjelasan Umum No.19, para 9.

11) Resolusi Majelis Umum no. 34/169 yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB, 17 Desember 1979

12) Juga dinyatakan dalam 'Panduan bagi pelaksanaan efektif Pedoman Perilaku PBB bagi petugas penegak hukum': *"Semua petugas penegak hukum harus mendapat remunerasi yang memadai dan harus mendapat kondisi kerja yang pantas"*.

13) Pasal 11 (2) Konvensi Eropa dan Pasal 16 (3) Konvensi Amerika mencerminkan prinsip-prinsip serupa.

yang taat HAM. Toleransi masyarakat terhadap kekerasan yang dilakukan polisi cenderung meningkat dalam situasi banyaknya tindakan pidana, sampai-sampai tindak kekerasan polisi justru dipuji oleh bagian-bagian tertentu dari masyarakat sebagai 'tindakan tegas terhadap kejahatan' (seperti yang dewasa ini terlihat di banyak negara, termasuk Brasil, Afrika Selatan dan Kolombia). Hal ini memberikan persoalan rumit kepada kepemimpinan kepolisian dan para atasan politik mereka, persoalan yang harus dicari jalan keluarnya melalui kerja sama dengan masyarakat sipil.

Polisi mesti menjamin bahwa orang lain dapat menikmati hak-hak mereka. Namun, hak-hak petugas kepolisian sendiri sering dilalaikan, baik oleh para penganjur HAM maupun oleh kepolisian. Para pemimpin polisi terkadang memberi tahu kepada para petugasnya bahwa mereka tidak berhak mendapat hak-hak sipil sebab mereka bukan warga sipil. Ini jelas tidak benar. Polisi berhak mendapat hak-hak yang sama seperti orang lainnya, sebagaimana dinyatakan dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR) dan ICCPR, termasuk hak untuk waktu bersantai, gaji yang adil, jam kerja yang adil, kondisi kerja yang aman, peluang promosi yang sama.¹² Satu-satunya kekecualian yang dicantumkan dalam Pasal 22 (2) ICCPR adalah bahwa negara dapat membatasi hak-hak kebebasan berkumpul, termasuk hak untuk membentuk dan bergabung dalam serikat buruh bagi mereka yang bekerja dalam angkatan bersenjata atau kepolisian (sebenarnya, ini satu-satunya penyebutan polisi secara eksplisit dalam keseluruhan tubuh traktat HAM internasional).¹³

Sayangnya, di banyak negara realitas untuk polisi sangatlah sulit. Polisi sering kali memiliki jam kerja yang sangat panjang, bergaji rendah, menjalankan pekerjaan berbahaya dengan perlindungan yang sangat sedikit atau bahkan tidak ada sama sekali, tidak dipersiapkan dengan baik (baik dalam hal pelatihan dan perlengkapan) untuk melakukan tugas, memiliki status sosial yang rendah dan mendapat kritikan dari berbagai sisi. Banyak orang yang bekerja di bidang kepolisian dan HAM bertanya-tanya bagaimana polisi bisa diharapkan melindungi HAM kalau hak-hak mereka sendiri tidak dilindungi. Semua usaha untuk meningkatkan penghormatan polisi atas HAM harus menyertakan analisa yang adil tentang situasi mereka sendiri. Bilamana diperlukan, upaya tersebut bisa juga mencakup dukungan untuk perlindungan hak-hak polisi. Ini mungkin merupakan hal yang sulit bagi para penyokong HAM, tapi ini merupakan konsekuensi logis pekerjaan mereka. Di samping itu, upaya apa pun untuk memperbaiki profesionalisme polisi harus juga ditujukan pada manajemen kepolisian dan harus dapat memperoleh komitmen penuh yang dapat terlihat jelas dari mereka.

Petugas kepolisian juga memiliki hak-hak!

Platform Eropa untuk Polisi dan HAM, yang mengikutsertakan polisi dan ornonop-ornop (termasuk Amnesty International), dan yang bekerja di bawah pengawasan Dewan Eropa, telah menerbitkan selebaran yang berjudul 'Petugas kepolisian juga memiliki hak-hak!' Selebaran tersebut mendiskusikan hak-hak berikut ini:

- **Hak dalam bertugas:**
Hak untuk hidup
- **Hak-hak di tempat kerja:**
Hak atas privasi
Hak atas kebebasan berekspresi dan berasosiasi
Hak untuk bebas dari diskriminasi
- **Hak mendapat kondisi kerja yang pantas**
- **Hak-hak dalam proses disipliner atau proses pidana**

1.4. Polisi dan advokasi hak asasi manusia

Seperti telah kita lihat di Bagian sebelumnya, 'Polisi dan HAM' adalah sebuah medan dinamis tempat tumbuhnya perkembangan besar dalam beberapa dasawarsa terakhir ini. Hal ini telah dan masih terus memengaruhi pekerjaan advokasi HAM.¹⁴ Mereka yang bekerja di bidang advokasi HAM dan yang ingin menangani soal kepolisian perlulah mempertimbangkan perkembangan-perkembangan dan tantangan terhadap pekerjaan mereka, yang meliputi:

- Para penyokong HAM cenderung mengabaikan tanggung jawab polisi yang secara aktif *melindungi* hak-hak masyarakat melalui pencegahan kejahatan (termasuk kejahatan dengan kekerasan) dan menjaga ketertiban umum. Mereka pada pokoknya merasa prihatin dengan pada aspek-aspek negatif pemolisian, sehingga para penyokong HAM tersebut mengalami kesulitan untuk melibatkan diri dengan polisi. Jarak yang tercipta antara polisi dan para penganjur HAM ini membatasi tumbuhnya satu bahasa yang sama dan saling pengertian di antara mereka. Dengan mengakui adanya kewajiban positif negara, dan polisi, sebenarnya dapat memberikan kemungkinan adanya 'agenda bersama' atau 'landasan yang sama' untuk polisi dan para penganjur HAM.
- Para penyokong HAM cenderung menekankan peran polisi dalam kaitannya dengan hak-hak sipil dan politik, namun tidak mempedulikan peranan polisi dalam pemeliharaan stabilitas dan ketertiban untuk memastikan perwujudan penikmatan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat.¹⁵
- Hal ini melahirkan situasi paradoksal yaitu karena biasanya para penganjur HAM kurang memperhatikan bahwa kejahatan umum dapat saja menjadi ancaman yang lebih serius terhadap penikmatan penuh hak-hak masyarakat, dibandingkan dengan ancaman yang ditimbulkan oleh perilaku polisi. Rasa ketidakamanan masyarakat dalam dasawarsa terakhir ini menjadi masalah yang menonjol di media massa. Tindak kejahatan merupakan ancaman serius terhadap kehidupan orang di seluruh dunia. Rasa takut akan tindak kejahatan, sekalipun bersifat subyektif, dapat mengancam rasa keselamatan dan keamanan yang dirasakan orang. Organisasi-organisasi HAM cenderung meremehkan dampak dari kejahatan terhadap kehidupan seseorang – dan terkadang salah memahami persepsi orang bahwa hak asasi manusia dapat membuat lembaga-lembaga pidana menjadi kurang efektif. Akibatnya, di sejumlah negara, kelompok-kelompok korban malah menentang kelompok-kelompok HAM bukannya berusaha bekerja sama dengan mereka¹⁶ dan bahwa 'keamanan' dan 'HAM' terkadang dipandang sebagai hal yang bertentangan alih-alih dua sisi mata yang sama.¹⁷ Di sejumlah negara, pemerintah dan polisi berhasil meyakinkan masyarakat bahwa untuk memberikan rasa aman dibutuhkan pemolisian secara tegas (yang sering kali berarti bahwa polisi memiliki lebih banyak kekuasaan namun lebih sedikit pengawasan dalam hal penggunaan kekuasaan tersebut secara sah).¹⁸
- Hal lain yang juga terkait adalah kenyataan bahwa dalam tradisinya para penganjur HAM - termasuk mereka yang bekerja untuk Amnesty International – mencurahkan perhatian pada kekerasan yang digunakan negara terhadap para lawan politik. Namun, "para korban baru dari penyiksaan polisi adalah para penjahat biasa – baik para pelakunya maupun korban kejahatan – berbeda dengan masa lalu ketika orang-orang yang dibela oleh organisasi-organisasi HAM adalah korban dari penindasan

14) Neild, R., 2002, "The new face of impunity."

15) Untuk beberapa dasawarsa, AI berfokus pada hak-hak sipil dan politik, tapi kini telah memperluas misinya untuk mencakup juga hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Bacalah, 2005, *Human rights for human dignity*.

16) Cavallaro, J.L., 2003, *Crime, public order and human rights*.

17) Ibid. Lihat juga: Varenik, R., 2003/04, *Exploring roads to police reform: six recommendations*.

18) Cavallaro, J.L., 2003, *Crime, public order and human rights*.

negara. Jelas terlihat bahwa gagasan untuk membela para ‘korban bersalah’ (*guilty victims*) ini makin terasa tak nyaman [untuk organisasi-organisasi HAM].

(...) Mereka mendapat celaan dari para politisi karena memanjakan para penjahat dan harus puas dengan argumentasi bahwa kebijakan yang keras terhadap tindak kriminal menuntut bayaran dalam bentuk pencabutan sejumlah hak. Dalam masyarakat yang tengah menghadapi transisi, saat hak-hak menjadi rapuh baik dalam kesadaran publik maupun wacana politik, seruan bergaris keras ini menimbulkan ancaman akan hilangnya dukungan publik untuk nilai hak-hak yang telah dimenangkan dengan susah payah.”¹⁹

Para pengadovokasi HAM yang mendekati kepolisian untuk membentuk semacam keterlibatan terkadang menemukan kurangnya pengertian dari pihak kepolisian. Alih-alih menganggap bahwa hal ini mencerminkan tak adanya komitmen, sebaiknya dipahami bahwa dalam sejumlah situasi kesalahpahaman para petugas kepolisian - terhadap HAM pada umumnya dan bagaimana hubungannya dengan pekerjaan polisi - merupakan hal yang nyata dan acap kali diperburuk oleh kenyataan bahwa makna HAM telah disalahgunakan oleh para (mantan) penguasa. Sebagai contoh, petugas kepolisian terkadang percaya bahwa menangkap seseorang merupakan pelanggaran HAM, sehingga sulit bagi mereka untuk memahami bagaimana kedua hal tersebut (pemolisian dan HAM) bisa berjalan bergandengan. Para pendukung HAM harus menjelaskan apa yang dimaksud dengan HAM, serta pembatasan negatif dan kewajiban positif yang menjadi konsekuensinya bagi polisi. Ketaatan kepada HAM pertama-tama memerlukan adanya dasar hukum untuk tindakan polisi, dan bahwa tindakan itu sendiri harus sesuai dengan hukum, dan bahwa hukum harus sesuai dengan standar-standar HAM. Selain dari itu, kepatuhan terhadap HAM juga menuntut polisi untuk menyidik dan mencegah insiden yang dapat membatasi hak-hak dan kebebasan masyarakat.

1.5. Ringkasan

Pemolisian mencakup lebih daripada sekadar penegakan hukum. Buku Pegangan ini oleh karenanya akan menggunakan kata ‘polisi’ dan bukan kata ‘penegak hukum’. Pemolisian meliputi pula pencegahan dan pendeteksian kejahatan, penjagaan ketertiban umum dan penyediaan bantuan kepada masyarakat. Ketiga fungsi ini semuanya dipercayai dapat menjamin keamanan mereka yang tinggal di dalam wilayah sebuah negara. Agar dapat menjamin keamanan, polisi dapat secara sah membatasi hak-hak orang, yang biasanya disebut sebagai fungsi negatif negara, tetapi polisi juga memiliki kewajiban positif untuk menciptakan sebuah lingkungan yang dapat membuat orang merasakan dan memperoleh kebebasan dan rasa aman. Polisi sendiri juga berhak mendapatkan kewajiban positif dari negara; mereka berhak mendapat hak-hak yang sama seperti orang lainnya, termasuk hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.

Petugas kepolisian cenderung memiliki perspektif yang berbeda dari kebanyakan penganjur HAM. Terkadang mereka menggunakan bahasa yang berbeda saat membicarakan persoalan yang sama dan akan mencapai kesimpulan berbeda mengenai penyebab dan akibatnya. Terkadang ini jelas merupakan hasil dari perbedaan peranan yang mereka miliki di masyarakat; pada kali lain ini mungkin terjadi akibat adanya asumsi stereotip.

19) Neild, R., 2002, “The new face of impunity.”



Bagian II: Mencapai Tujuan-Tujuan Hukum dan Ketertiban

Mencapai Tujuan-Tujuan Hukum dan Ketertiban: Pendahuluan

Bagi banyak orang, fungsi kepolisian yang paling penting, dan yang paling dikaitkan dengan pemolisian, adalah pemeliharaan ketertiban umum. Bahkan, semua fungsi kepolisian lainnya berasal dari fungsi ini.

Polisi bukanlah satu-satunya alat negara yang bertanggung jawab atas pemeliharaan ketertiban, mereka juga bukan satu-satunya badan yang beroperasi di bidang ini. Ada berbagai mitra yang terlibat, masing-masing memiliki peranan dan tanggung jawab serta kekuasaan yang berbeda pula. Dalam banyak kasus, tidaklah pantas, juga tidak efektif, apabila kita hanya mendekati satu badan saja dengan membawa keprihatinan mengenai tidak adanya hukum dan ketertiban. Oleh karena itu sangat penting memahami bahwa para pemain lain juga terlibat dalam penjagaan ketertiban dan bagaimana polisi terkait (dan tergantung) kepada hal ini.

Hal lain yang juga sama pentingnya adalah pengertian bagaimana polisi terkait kepada negara dan para warganya. Apakah polisi merupakan tangan yang dipakai negara untuk memaksa ataukah mereka merupakan alat untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat? Perdebatan ini begitu sering dicerminkan dalam penggunaan konsep-konsep yang berbeda tentang kepolisian, apakah itu sebagai 'kekuatan' atau 'pelayanan'. Perspektif yang dianut juga memberikan pengaruh kuat pada bagaimana polisi mendekati masyarakat serta bagaimana masyarakat mendekati polisi. Para penganjur HAM cenderung untuk memandang polisi sebagai 'kekuatan' dan berusaha agar polisi menjadi 'pelayanan', yaitu kepolisian yang responsif dan secara langsung bertanggung gugat kepada masyarakat. Kata-kata 'dari kekuatan menjadi pelayanan' kini menjadi slogan yang sering dipakai sehubungan dengan pekerjaan HAM dengan polisi.

Ketika layanan kepada negara diprioritaskan, jelas bahwa polisi berisiko menjadi instrumen kekuatan kalangan elit yang berkuasa. Namun, ketika layanan kepada masyarakat yang menjadi prioritas, polisi berisiko melayani kebutuhan golongan orang dengan mengorbankan golongan lainnya. Untuk alasan itulah polisi memerlukan sejumlah kebebasan untuk membuat pilihan mereka sendiri berdasarkan profesionalisme mereka (yang harus tetap terikat oleh hukum dan kebijakan yang mapan). Dalam upaya mencapai pemolisian yang taat kepada HAM, pertanyaan yang diajukan mestinya bukanlah apakah polisi merupakan 'kekuatan' atau 'layanan', tapi lebih berupa pertanyaan tentang bagaimana agar kedua aspek pemolisian ini bisa seimbang. Polisi merupakan tangan kuat dari negara, yang bekerja untuk kepentingan umum. Jika diputar balik, maka: Kepolisian adalah dinas layanan yang dapat dengan sah menggunakan kekuatan agar dapat mencapai tujuan-tujuan sah mereka. Bagaimana menyeimbangkan kekuatan dan layanan dalam praktiknya sangat terkait erat dengan peranan polisi dalam masyarakat. Apabila salah satu dari kedua hal tersebut (kekuatan dan layanan) diabaikan, maka akan menghasilkan pemolisian yang kurang efektif. Dengan demikian tidaklah tepat menyebut kepolisian sebagai 'angkatan kepolisian' (*police forces*) atau 'layanan kepolisian' (*police services*). Kami mengusulkan lebih baik menggunakan konsep netral yaitu 'badan kepolisian'.

Bagian II Buku Pegangan ini menelaah sejumlah persoalan tadi. Kita akan melihat apa yang perlu dilakukan kepolisian dan dalam konteks apa. Bab 2 mempelajari konsep 'ketertiban' dan konsep lawannya yaitu 'ketidaktertiban'. Bab 3 menelaah

bagaimana polisi dapat membentuk tanggung jawab mereka dalam menjaga ketertiban; dengan memakai metodologi yang berbeda-beda untuk mencapai sasaran. Bab 4 melihat pada sangkut-paut negara, para warganya dan polisi, serta menjelajahi kebutuhan, dan risiko dari kemandirian operasional. Kami percaya bahwa informasi latar belakang mengenai apa yang harus diperbuat polisi dan konteks tempat mereka beroperasi, penting dimiliki bagi mereka yang ingin melakukan penilaian yang memadai tentang kepolisian di suatu negara tertentu dan mengembangkan strategi intervensi yang ampuh.



Setiap orang memiliki hak atas kehidupan, kebebasan dan keselamatan

Pasal 3, Deklarasi Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia

Setiap orang berhak atas suatu tatanan sosial dan internasional yang di dalamnya hak-hak dan kebebasan yang termaktub dalam Deklarasi ini dapat diwujudkan sepenuhnya.

Pasal 28, Deklarasi Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia

2. Tanggung Jawab Negara atas Hukum dan Ketertiban

2.1. Pendahuluan

Sejumlah tingkat ketenangan dalam masyarakat merupakan prasyarat yang diperlukan untuk menjamin masyarakat yang sejahtera. Kaitan antara keamanan dan penikmatan hak-hak sipil dan politik, maupun ekonomi, sosial dan budaya secara penuh kini makin diakui, seperti terlihat dalam fakta bahwa inisiatif-inisiatif pembangunan internasional kini dihubungkan dengan masalah-masalah keamanan.¹ Agar orang dapat hidup berdampingan dengan damai, muncullah norma-norma perilaku di dalam sebuah kelompok dan antara kelompok-kelompok yang berbeda. Norma-norma tersebut kemudian secara alamiah bertahan melalui sosialisasi dan disiplin informal, atau bisa juga dengan cara diberlakukan dari luar melalui peraturan-peraturan resmi. Pada akhirnya, negara bertanggung jawab untuk menjamin adanya tingkat ketertiban minimum, dan polisi merupakan salah satu dari beberapa badan negara yang ditugaskan untuk mewujudkan kewajiban ini. Resolusi yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB bagi Petugas Penegak Hukum mengacu kepada “*penjagaan ketertiban umum*” sebagai “*sifat fungsi penegakan hukum.*”² Prasyarat penting untuk mengevaluasi praktik kepolisian secara memadai adalah pemahaman penuh tentang latar belakang di mana polisi beroperasi – termasuk semua aspek sistem keamanan dan peradilan pidana yang lebih luas.

Kami memulai Bagian 2.2 dalam Bab ini dengan mempertanyakan konsep ‘ketertiban’ dan bagaimana konsep itu berkaitan dengan ‘*asas negara hukum*’. Tanggung jawab pokok negara untuk memelihara ketertiban akan kami bahas di Bagian 2.3. Bagian 2.4. melihat bagaimana negara merealisasikan tanggung jawab mereka untuk memelihara ketertiban dalam praktik melalui pembentukan sistem-sistem keamanan yang mengikutsertakan badan-badan yang duduk berdampingan dengan sistem peradilan pidana. Di situ akan dibahas bagaimana berbagai kelompok ini – termasuk para pelaku yang bukan dari kalangan negara – saling berkaitan, membentuk konteks kelembagaan tempat polisi beroperasi. Keterlibatan dapat didefinisikan sebagai tidak adanya ketidaktertiban; Bagian 2.5 mempelajari ketidaktertiban dalam berbagai bentuk manifestasinya. Ketidaktertiban bisa menuntut negara memberlakukan keadaan darurat, mengurangi standar-standar HAM, serta sering kali berdampak pada aktivitas polisi, dan ini dibahas di Bagian 2.6. Bab ini kemudian ditutup dengan ringkasan singkat.

2.2. Ketertiban

2.2.1. Hak untuk keamanan dan tugas untuk mempertahankan ketertiban
 ‘Hak untuk keamanan’, ‘keamanan’ berarti ‘tidak diganggu oleh bahaya atau rasa takut; selamat, terlindungi’; ‘keamanan’ berarti ‘perasaan selamat’³ merupakan hak mendasar yang dijamin dalam Pasal 3 Deklarasi Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia (UDHR). Hak ini sulit untuk dijamin mengingat banyaknya faktor yang terlibat dalam memberikan keamanan. Seorang individu bisa saja membutuhkan faktor yang berbeda dari faktor-faktor keamanan yang dibutuhkan orang banyak (tentunya dengan mempertimbangkan bahwa perolehan rasa aman mungkin melibatkan perasaan-perasaan subyektif dan bukan kriteria obyektif). Tingkat kejahatan yang tinggi, baik secara nyata atau pandangan semata-mata, dapat mengakibatkan orang merasa resah dan

1) Hal ini disetujui oleh banyak pemberi dana bagi program-program reformasi dan bantuan kepolisian. Sebagai contoh, lihat Stone, C. dan J. Miller, M. Thornton dan J. Trone, 2005, *Supporting security, justice and development: lessons for a new era*. Makalah ini menarik kesimpulan dari pengalaman-pengalaman program pemolisian dan peradilan yang didanai Inggris di tujuh negara.

2) Resolusi Majelis Umum no. 34/169 yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB, 17 Desember 1979

3) The Concise Oxford Dictionary, 1990.

- 4) Hak kebebasan bergerak, kemerdekaan berpikir, berpendapat, berkumpul dan berserikat.
- 5) ICHRP, 1999, *Taking duties seriously: Individual duties in international human rights law- A commentary*.
- 6) The Concise Oxford Dictionary, 1990.
- 7) Dalam pandangan ini hukum cenderung mengkriminalkan tindakan-tindakan yang paling mengkhawatirkan bagi para pemberi suara (kelas menengah), umumnya tindak kriminal seperti pencurian, pencopetan, kekerasan di jalan, perampokan, dll. Tindak-tindak kriminal yang cenderung dilakukan oleh mereka yang 'berada', seperti pelanggaran pajak fiskal, cenderung kurang diperhatikan masyarakat dan tidak dianggap sebagai ancaman ketertiban menurut argumentasi tadi. Banyak penulis mengemukakan pandangan serupa. Sebagai contoh, lihat Chevigny, P., 1995, *Edge of the knife, police violence in the Americas*; Smith, B.W., 2004, "Structural and organizational predictors of homicide by police."
- 8) AI, 2003, *Shattered Lives*.
- 9) Lihat www.humansecurityreport.org informasi untuk Laporan Keamanan Manusia tahun 2005.

tak aman dan bisa memfasilitasi tumbuhnya penerimaan atas rejim anti kejahatan yang lebih keras yang berpotensi membahayakan hak-hak orang lain.

Hak untuk mendapatkan keamanan terkait sangat erat dengan 'hak atas ketertiban' seperti dinyatakan dalam Pasal 28 UDHR yang menyiratkan bahwa ketertiban diperlukan agar masyarakat dapat mewujudkan hak-hak dan kebebasan, serta memenuhi aspirasi mereka. Pasal 28 lebih jauh lagi dikutip dalam mukadimah ICCPR dan ICESCR: "(...) *cita-cita akan manusia bebas yang menikmati kebebasan sipil dan politik serta kebebasan dari ketakutan dan kekurangan, hanya dapat dicapai apabila tercipta kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap orang menikmati hak-hak sipil dan politik, maupun ekonomi, sosial dan budaya.*" Salah satu kondisi tersebut adalah adanya lingkungan yang selamat dan aman, tempat adanya 'ketertiban'. Pentingnya ketertiban dapat pula dilihat dari Pasal 29 (2) UDHR dan Pasal 12,18,19, 21 dan 22⁴ ICCPR yang menyatakan bahwa hak-hak tertentu mungkin bisa dibatasi untuk memenuhi persyaratan 'keselamatan umum, ketertiban (umum), kesehatan atau moral' atau untuk kepentingan 'keamanan nasional' atau demi penghormatan atas hak-hak atau reputasi orang lainnya (meskipun ada sejumlah hak yang tak pernah boleh dibatasi). Ketertiban harus dipelihara karena ketertiban merupakan kepentingan semua orang, dan semua orang harus ikut berkontribusi sebab setiap orang 'memiliki kewajiban terhadap masyarakat' (dinyatakan dalam Pasal 29 (1) UDHR.⁵

Kami akan menjabarkan **ketertiban** sebagai 'keadaan penuh kedamaian dan harmoni di bawah pihak otoritas yang berkuasa'.⁶ Namun, ketertiban bukanlah konsep yang sepenuhnya bersifat netral. Sebagian orang akan berpendapat bahwa ketertiban berarti tidak adanya mereka yang menentang hukum. Namun sebagian lain bisa saja berargumen bahwa pemeliharaan ketertiban bertujuan mengamankan pendistribusian sumber daya yang tidak merata.⁷ Ketertiban cenderung dijabarkan oleh mereka yang berkuasa sebagai tidak adanya ancaman apa pun terhadap kekuasaan mereka. Untuk alasan inilah para pemimpin politik terkadang mencoba mengurangi hak-hak orang untuk berserikat dan berkumpul agar dapat mencegah munculnya penentangan apa pun yang mungkin mempertanyakan posisi mereka. Penindasan terhadap para pembangkang lalu dibenarkan sebagai 'tindakan yang diperlukan untuk menjaga ketertiban.'

Keamanan merupakan tanggung jawab bersama

Ketertiban berkaitan dengan konsep 'keselamatan komunitas masyarakat'. Sebenarnya, dapat dikatakan bahwa ketertiban adalah konsep yang digunakan oleh badan-badan negara, sementara keselamatan masyarakat adalah konsep yang dipakai 'di lapangan'.⁸ 'Perspektif lokal' ini berlawanan dengan perspektif nasional, dan kini menjadi semakin relevan karena belakangan ini semakin jelas bahwa negara tidak selalu berhasil menjamin adanya kedamaian dan ketertiban. Negara memiliki kemampuan yang terbatas dalam melakukan intervensi terhadap segala jenis konflik dan dalam memengaruhi para pelaku yang bukan dari kalangan negara, dan kemampuan ini pun terkadang berat sebelah dan membela kepentingan-kepentingan tertentu. Di samping itu, penjaminan keselamatan masyarakat memerlukan kerja sama dari semua kelompok yang terlibat, termasuk masyarakat sipil. PBB menanggapi tantangan ini dengan konsep 'keamanan manusia'-nya.⁹ Konsep ini menekankan gagasan bahwa negara harus melindungi hak-hak manusia tapi juga harus mendukung pemberdayaan mereka demi meningkatkan potensi mereka untuk bisa melindungi diri sendiri. Penting dicatat bahwa konsep keamanan manusia ini berhubungan dengan semua HAM termasuk hak-hak ekonomi, sosial dan budaya

dan kembali mengakui “bahwa keamanan, pertumbuhan ekonomi dan kemerdekaan manusia tidak bisa dipisahkan.”¹⁰

Para pendukung HAM mungkin merasa agak tak nyaman dengan konsep ketertiban. Ketertiban dapat memiliki konotasi konservatisme dan pemeliharaan *status quo*. Namun, ketertiban seperti termaksud dalam Pasal 28 UDHR tidak berarti kesetiaan kepada peraturan tanpa mempedulikan isi peraturan itu. Contohnya, dalam sebuah komunitas yang dipimpin oleh gerombolan/geng, ketertiban bisa dipertahankan melalui rasa takut. Ketertiban dalam Pasal 28 ini muncul dari ‘hak untuk mendapat keamanan’, bahwasanya ketertiban dianggap mencakup tidak adanya kesewenang-wenangan dan bisa ditebaknya peraturan dan norma apa yang akan diterapkan.¹¹ Ini artinya negara harus dipandu oleh prinsip-prinsip negara hukum dan HAM agar dapat meningkatkan kemungkinan bahwa keharmonisan memang didapatkan dan dipelihara dengan damai. ‘Ketertiban’ semacam itu memang merupakan konsep yang dibuat-buat. Agar ketertiban berada sejajar dengan prinsip-prinsip HAM, ketertiban harus berdasarkan pada supremasi hukum dan menuju pada ‘cita-cita manusia bebas yang menikmati semua hak-hak mereka’.

Mengukur kejahatan sebagai indikator ketertiban dan keamanan

Untuk melaksanakan tanggung jawab mereka dalam pemeliharaan ketertiban di wilayah mereka, negara memerlukan sejumlah masukan mengenai tingkat ‘ketertiban’ dalam negara. Sejumlah orang mungkin berpendapat bahwa untuk mendapatkan masukan tersebut, cukup hanya dengan mengukur jumlah kejahatan dan menggunakannya sebagai indikator seberapa amannya suatu masyarakat. Namun, pengukuran seperti itu berarti harus mengabaikan fakta bahwa rasa aman manusia dipengaruhi oleh lebih banyak faktor dan bukan sekadar faktor kejahatan saja. Untuk tujuan mengembangkan kebijakan keamanan yang efisien diperlukan sejumlah masukan mengenai tingkat kejahatan secara obyektif dan juga rasa keamanan manusia. Di banyak negara di semua wilayah di dunia ini, pemerintah dihadapkan dengan adanya penduduk yang mengalami rasa tidak aman, yang sering kali disebabkan oleh tingginya tingkat (nyata) kejahatan, tapi juga berakar pada rasa takut terhadap serangan teroris, peliputan media massa yang sensasional, dll. Rasa takut akan kejahatan sebagian besar digerakan oleh persepsi dan bukannya realitas. Mengelola persepsi dan harapan masyarakat umum harus menjadi bagian dari strategi keamanan yang efektif - tentunya tanpa melupakan tingkat kejahatan yang nyata-nyata ada. Tingginya tingkat rasa takut akan kejahatan itu sendiri bisa merupakan kegagalan tanggung jawab negara dalam memberikan keamanan. Perlu diingat bahwa tidak semua jenis kejahatan membuat semua orang sama-sama merasa tidak aman. Kejahatan yang disertai kekerasanlah yang khususnya mengganggu rasa aman masyarakat.

Untuk dapat membuat pernyataan akurat mengenai tingkat kejahatan dan keamanan diperlukan pemantauan kejahatan, baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Mengukur kejahatan secara obyektif sangatlah sulit. Mengukur efektivitas negara dalam menangani kejahatan juga sama sulitnya, bahkan bisa dibilang tidak mungkin. Untuk mendapat angka minimal yang bisa diandalkan mengenai tingkat kejahatan yang sebenarnya, maka harus digunakan kombinasi survei masyarakat umum, penelitian mengenai korban, penelitian mengenai pelaku kejahatan dan statistika laporan kejahatan. Penggunaan data-data tersebut secara kombinasi sangatlah penting, sebab jika sumber-sumber itu dipakai secara terpisah maka hasilnya tidak bisa diandalkan dan karenanya tidak memadai. Misalnya, tidak semua orang melaporkan tindak kejahatan dan polisi cenderung salah merekam kejahatan-kejahatan tertentu, yang menjadikan statistik sebagai sumber yang tidak bisa dipercaya dalam

10) Panel Tingkat Tinggi Sekretaris Jendral mengenai Ancaman, Tantangan dan Perubahan, 2004, *A more secure world: our shared responsibility*

11) Kleinfeld Belton, R., 2005, *Competing definitions of the rule of law*.

12) Rujukan pada dimasukkannya tindak pidana dalam standar-standar HAM internasional (juga dalam pekerjaan AI) sejauh ini umumnya terbatas pada konteks kekerasan terhadap perempuan dan diskriminasi, bukannya berfokus pada pentingnya pendaftaran tindak-tindak pidana itu dalam memastikan pemantauan ‘keamanan umum’ seperti itu.

mengidentifikasi jumlah kejahatan di area tertentu dan dalam periode waktu tertentu.¹² Juga perlu dicatat bahwa di sejumlah negara, statistika kejahatan menjadi tak bisa diandalkan karena adanya taktik polisi untuk menekan kejahatan dengan cara tidak mendaftarkan kejahatan. Hal itu disebabkan oleh berbagai faktor termasuk cara bagaimana kinerja polisi dinilai. Terkadang pemerintah tidak ingin polisi mendaftarkan semua kejahatan karena kenaikan angka tindak pidana sedikit saja dapat digunakan oleh kelompok-kelompok oposisi untuk mengkritik pemerintah. Tidak dicatatnya pengaduan masyarakat oleh polisi memang merupakan keluhan yang paling besar dan paling umum di banyak negara. Melalui kombinasi berbagai sumber, ketidakakuratan dapat dibuat seminimal mungkin. *Vera Institute of Justice* telah menerbitkan alat yang berguna dalam memberikan panduan mengenai bagaimana mengukur bermacam-macam aspek 'keselamatan dan keadilan' dan mengidentifikasi indikator kinerja yang absah.¹³

2.2.2. Asas negara hukum: sebuah prakondisi untuk ketertiban

Mukadimah UDHR menyatakan: "*Penting bahwa hak-hak asasi manusia dilindungi oleh peraturan hukum supaya orang tidak akan terpaksa memilih pemberontakan sebagai usaha yang terakhir guna menentang kezaliman dan penindasan.*" PBB mendefinisikan **asas negara hukum** sebagai berikut: "Asas negara hukum (...) mengaju pada prinsip tata kelola yang mengatur bahwa semua orang, lembaga dan kelompok, umum dan swasta, termasuk negara sendiri, bertanggung gugat pada hukum yang diumumkan kepada masyarakat umum, diberlakukan secara setara dan diadili secara mandiri, dan konsisten dengan standar-standar dan norma-norma HAM internasional. Hal ini mensyaratkan juga tindakan-tindakan untuk memastikan kepatuhan kepada prinsip-prinsip supremasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, pertanggunggugatan kepada hukum, keadilan dalam penerapan hukum, pemisahan kekuasaan, partisipasi dalam pengambilan keputusan, kepastian secara legal, penghindaran adanya kesewenang-wenangan dan adanya transparansi hukum."¹⁴

Asas negara hukum, sebuah elemen penting untuk adanya perdamaian abadi, merupakan unsur penting misi Amnesty International yang menyatakan: "Amnesty International menyerukan agar semua pemerintahan menghormati asas negara hukum". Istilah asas negara hukum terkait sangat erat dengan demokrasi dan HAM; dan sebenarnya dalam banyak dokumen PBB dinyatakan bahwa ketiga hal tersebut harus selalu berjalan bersama-sama karena mereka begitu berkaitan. Namun ada sejumlah perdebatan mengenai apa yang dimaksud dengan asas negara hukum.¹⁵ Penganut paham formalisme prosedur akan berargumen bahwa 'asas negara hukum' semata-mata merujuk pada adanya perundang-undangan dan sistem yang menjamin kepatuhan terhadap perundang-undangan tersebut tanpa memandang proses pembuatan dan isi dari perundang-undangan itu. Misalnya, menurut sudut pandang tadi, undang-undang apartheid tidaklah bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum.

Interpretasi lain mengenai asas negara hukum berfokus pada lembaga-lembaga yang dibutuhkan untuk menjunjung supremasi hukum, termasuk perundang-undangan yang komprehensif, pengadilan yang berjalan dengan baik dan kemandirian para hakim dan mesin penegakan hukum. Namun, asas negara hukum dapat juga berarti tentang pencapaian sasaran tertentu. Untuk sasaran itulah lembaga-lembaga tersebut diperlukan, tapi tidak mencukupi. Sasarannya adalah ¹⁶:

1. Pemerintahan yang terikat oleh hukum
2. Kesetaraan di hadapan hukum

13) Vera Institute of Justice, 2003, *Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector.*

14) Laporan Sekretaris Jendral, 2004. *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies.*

15) Kleinfeld Belton, Rachel (2005), *Competing definitions of the rule of law.*

16) Ibid.

3. Hukum dan ketertiban
4. Keputusan yang bisa diprediksi dan efektif
5. Penghormatan kepada HAM

Interpretasi normatif yang disebut terakhir ini - artinya pembentukan lembaga-lembaga dengan tujuan meraih kelima sasaran - adalah interpretasi yang didukung oleh organisasi-organisasi HAM, termasuk Amnesty International. Jelas bahwa HAM harus menjadi elemen integral (sementara untuk penganut formalisme prosedur keempat butir pertama sudah mencukupi). Posisi ini juga menyiratkan bahwa sekadar advokasi untuk pendirian lembaga-lembaga penegakan asas hukum tidaklah memadai.

Salah satu tujuan dari asas negara hukum adalah menciptakan ketertiban, ketertiban yang kemudian harus berdasarkan pada asas negara hukum. Menciptakan dan mempertahankan supremasi hukum adalah salah satu cara negara untuk menjamin adanya ketertiban. Tak perlu dikatakan lagi bahwa kehadiran asas negara hukum merupakan hal mendasar bagi pemolisian berbasis HAM karena hal ini menjabarkan dan membatasi fungsi dan kekuasaan polisi, memberikan panduan yang mengatur perilaku profesional polisi, dan menempatkan polisi dalam sistem keamanan yang lebih luas.¹⁷ Ketaatan kepada asas negara hukum pasti membutuhkan sistem perundang-undangan yang bekerja dengan baik dalam melindungi hak-hak manusia, baik itu hak sipil, budaya, ekonomi, politik dan sosial. Polisi mungkin kadang-kadang mengatakan “undang-undang membatasi pekerjaan mereka” padahal justru sebaliknya: hukum memungkinkan mereka bekerja.

2.3. Tanggung jawab negara

Pemeliharaan ketertiban adalah salah satu tujuan inti negara karena hal ini penting bagi keberlangsungan negara itu sendiri: “Tak ada layanan pemerintah yang lebih fundamental selain daripada melindungi badan-badan dan milik-milik masyarakat. Hubungan antara keselamatan pribadi dan pemerintah bersifat tautologis: jika masyarakat tidak mendapat perlindungan pada tingkat minimum, maka pemerintah tidak dipandang ada.”¹⁸ Memang benar bahwa pemerintah mana pun yang relatif stabil, apakah itu pemerintah demokratis atau otoriter, akan melakukan sejumlah pengaturan keamanan dan keadilan, termasuk pendirian badan-badan penegakan hukum, dan bertanggung jawab untuk menjunjung asas negara hukum serta pemeliharaan ketertiban.

Pemeliharaan ketertiban juga merupakan persyaratan legal bagi negara. Menurut hukum internasional, negara memegang tanggung jawab tertinggi untuk mempertahankan dan memastikan adanya perdamaian dan keamanan dalam wilayah mereka sehingga para warga negara dapat sepenuhnya menikmati HAM. Hal ini sesuai dengan mukadimah UDHR yang menyatakan: “Negara-negara peserta telah mengikrarkan diri untuk mencapai, melalui kerja sama dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa, peningkatan penghargaan bagi dan kepatuhan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan-kebebasan yang mendasar di seluruh dunia”. Pernyataan ini dipertegas dalam mukadimah ICESCR dan ICCPR: “kewajiban negara menurut Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam memajukan penghargaan bagi, dan kepatuhan, terhadap hak asasi dan kebebasan manusia di seluruh dunia.” Amnesty International berjuang untuk memastikan bahwa negara-negara menjunjung tinggi tanggung jawab mereka dalam bidang HAM menurut hukum internasional. Dalam berbagai laporan, khususnya dalam *Shattered lives* dan *Making rights a reality*, organisasi ini telah merumuskan pembahasan mengenai tanggung jawab negara.¹⁹ Hak untuk keamanan dapat diterjemahkan sebagai kewajiban negara untuk memelihara ketertiban dan memberikan keamanan.

17) Laporan Sekretaris Jendral, 2002, *Strengthening the rule of law*.

18) Bayley, D. and C. Shearing, 2001, *The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda*, h.30.

19) AI, 2003, *Shattered lives*, khususnya di bagian mengenai kewajiban negara untuk melindungi warganya (h.79-81);

AI, 2004, *Making rights a reality*, khususnya Bab 2;

AI, 2002, *Rights at risk*, mengenai legislasi keamanan dan tindakan-tindakan penegakan hukum.

Hukum internasional mengatur adanya kewajiban negatif dan positif pada negara-negara: negara tidak boleh menyalahgunakan kekuasaan mereka dan masing-masing harus melindungi kebebasan manusia. Dalam *Making rights a reality*, Amnesty International merujuk kepada pasal-pasal (konsep) mengenai tanggung jawab negara atas tindakan-tindakan yang salah (*wrongful acts*).²⁰ Menurut pasal-pasal ini **tindakan salah secara** internasional mengacu pada tindakan atau pengabaian yang diakibatkan oleh negara dan merupakan pelanggaran kewajiban internasional negara. Negara memikul tanggung jawab untuk menghormati dan memberlakukan standar-standar HAM di dalam wilayah mereka dan di wilayah-wilayah tempat mereka memiliki pengendalian dan yurisdiksi efektif. Ini termasuk kewajiban untuk melindungi hak-hak manusia agar tidak dilanggar atau disalahgunakan oleh para pejabat negara atau lainnya, dan untuk meningkatkan penikmatan penuh atas HAM. Jika para warga negara secara pribadi mengancam akan melanggar hak-hak tersebut, terutama hak hidup dan keamanan seseorang, maka menurut hukum internasional, negara berkewajiban mencegahnya. Jika pelanggaran telah terjadi, maka menurut hukum internasional, negara berkewajiban menyidik dan menuntut sesuai dengan standar-standar HAM internasional.²¹ Prinsip ini merupakan dasar dari konsep legal **pengujian tuntas**.²² Negara bertanggung jawab serta harus mengambil langkah-langkah positif guna menjunjung hak-hak asasi manusia dan harus bertanggung gugat jika tak dapat melakukannya. Untuk maksud-maksud kami, di sini kami mengikuti pernyataan yang telah disebutkan sebelumnya bahwa negara bertanggung jawab untuk menjamin keamanan dengan menciptakan dan memelihara ketertiban serta membentuk sistem untuk memastikannya. Negara harus memastikan bahwa para perwakilan mereka menjunjung tinggi standar-standar HAM, artinya dengan mencegah mereka agar tidak dapat menyalahgunakan kekuasaan mereka saat melakukan tugas, dan melindungi HAM, yaitu dengan secara aktif menjamin keamanan dasar bagi semua orang yang berada di wilayah yang secara efektif berada di bawah wilayah hukum negara itu.

‘Negara’ merupakan konsep yang abstrak. Negara diwakili oleh ‘badan-badan’, “baik itu badan legislatif, eksekutif, peradilan ataupun badan yang memiliki fungsi lainnya, apa pun posisinya dalam organisasi negara, dan apakah bercirikan sebagai badan pemerintah pusat atau unit teritorial negara, yang perbuatannya harus dipandang sebagai tindakan negara menurut hukum internasional. Sebuah badan mencakup orang atau kelompok yang memiliki status itu sesuai dengan hukum internal negara.”²³

Jelas bahwa badan-badan kepolisian, dan juga para petugas kepolisian secara perseorangan, masuk ke dalam definisi badan perwakilan negara yang disebutkan di atas dan karenanya memikul tanggung jawab negara. Melalui tujuan-tujuan mereka untuk memelihara ketertiban umum, dan mencegah serta mendeteksi tindak kejahatan, polisi adalah salah satu badan utama negara yang bertanggung jawab bagi perlindungan HAM. Sehubungan dengan sistem uji tuntas, ini artinya bahwa jika polisi mengetahui, atau seharusnya mengetahui, adanya pelanggaran HAM dan tidak bertindak untuk mencegah hal itu terjadi, maka mereka harus bertanggung jawab menurut hukum internasional. Namun, hubungan antara pemolisian dan tanggung jawab uji tuntas negara acap kali lebih rumit. Seberapa aktifnya seharusnya polisi dalam menyidik kejahatan-kejahatan tertentu? Dengan pengorbanan apa – apa yang bisa diabaikan? Apakah semua kejahatan cocok untuk melibatkan polisi? Adalah tanggung jawab negara untuk menggunakan usaha optimal untuk mencoba mencegah pelanggaran HAM dalam jenis apa pun. Badan-badan negara selain polisi mungkin dalam kenyataannya lebih efektif dan diperlengkapi lebih baik daripada polisi.

20) Resolusi Majelis Umum PBB 56/ 83 disahkan tanggal 28 Januari 2002. Pasal-pasalnya dilampirkan pada resolusi itu “tanpa prasangka terhadap pertanyaan pengesahan mereka di masa depan atau langkah-langkah yang tepat lainnya.”

21) Ibid.

22) AI, 2004, *Making rights a reality*, h. 7; AI, 2003, *Shattered lives*, h.81.

23) Lihat catatan 20. Pasal 4.

Meskipun negara bertanggung jawab untuk memelihara ketertiban, jelas bahwa mereka tidak selalu efektif dalam melindungi keamanan rakyat mereka atau dalam menyediakan sistem keamanan yang efektif, sebagaimana terdokumentasikan dalam banyak laporan Amnesty International. Akibatnya, jurang yang kemudian muncul dalam bidang keamanan di banyak negara diisi oleh kelompok-kelompok bersenjata atau kelompok pengamanan swakarsa (*vigilantes*) yang mengancam menggantikan kedudukan lembaga-lembaga negara sebagai penyedia keamanan yang signifikan, yang sering kali justru memberikan kontribusi pada meningkatnya ketidakamanan, dan menandakan atau menyebabkan adanya situasi ketidaktertiban. Di sejumlah negara pasukan keamanan swasta ikut campur dalam bidang keamanan, dengan hasil yang bermacam-macam.²⁴

Amnesty International beranggapan bahwa negara tidak perlu memonopoli sektor keamanan, dan bahwa ada ruang bagi 'pengaturan' untuk mereka yang bukan dari kalangan negara, termasuk prakarsa-prakarsa keamanan yang lahir dari masyarakat (yang mungkin juga berada di luar proses hukum yang resmi). Akan tetapi, Amnesty International juga berpendapat bahwa negara pada akhirnya bertanggung jawab jika ada salah satu dari 'pengaturan' tersebut, baik dari sektor keamanan swasta, atau kelompok-kelompok *vigilante* tadi, yang melanggar HAM.²⁵ Kondisi paradoks jelas terlihat di sini; jika negara tidak efektif dalam melindungi keamanan rakyat mereka, maka pemain lain akan muncul, namun dengan syarat bahwa negara dapat (dan akan) mengatur efektivitasnya dan kesetaraannya, dan lebih disukai lagi bila negara dapat (dan akan) ikut campur bilamana diperlukan – yang justru menjadi masalah sejak awal.²⁶ Perihal para penyedia keamanan swasta ini dibahas lebih lanjut dalam Bagian 2.4.

Perlu diingat bahwa di sejumlah negara, terutama tapi tidak terbatas pada Afrika, gagasan tentang negara memelihara keamanan merupakan hal yang aneh bagi budaya dan tradisi penduduk pribumi. Di negara-negara tersebut sistem **peradilan tradisional** terkadang mendukung komunitas lokal dalam pemeliharaan ketertiban dan pencarian jalan keluar bagi konflik. Sering kali peradilan tradisional mencakup sejenis fungsi pengadilan tempat para individu (baik para pemimpin yang dipilih maupun karena warisan) menyelesaikan konflik dan masalah yang mungkin mengancam harmoni kedamaian di komunitas itu. Konflik itu bisa saja berupa perselisihan dalam pernikahan, pencurian, tindak kekerasan dll. Bagi sejumlah negara pembentukan sistem peradilan resmi yang sejalan dengan standar-standar HAM yang dapat diakses semua orang merupakan langkah yang terlalu jauh. Di negara-negara tersebut, badan-badan resmi mungkin terletak ratusan mil jauhnya, dan membutuhkan waktu berhari-hari untuk pergi ke sana guna melaporkan tindakan kriminal. Sistem tradisional dapat mengisi jurang itu dan mencegah tumbuhnya impunitas (pembebasan dari sanksi hukum). Namun, perlu dicatat bahwa sistem tradisional dalam banyak situasi bersifat diskriminatif terhadap perempuan, anak-anak dan remaja.²⁷

2.4. Keamanan dan sistem keadilan

2.4.1. Pendahuluan

Semua negara membentuk bermacam-macam lembaga dan kelompok dengan tujuan memelihara ketertiban dan menjamin keamanan. Inilah yang membentuk sistem keamanan dan keadilan di negara tersebut. Pada kebanyakan lembaga dan kelompok ini, atau mungkin seluruhnya, perundang-undangan mendefinisikan tujuan, struktur dan kekuasaan mereka. Undang-undang, peraturan dan regulasi, kebijakan nasional dan lokal dan kode-kode operasional digunakan untuk mengarahkan apa yang harus dilakukan badan-badan tersebut dan bagaimana

24) Goldsmith, A., 2003, "Policing weak states: citizen safety and state responsibility."

25) AI – Netherlands, 2004, *Amnesty International's recommendations on policing. A review and guide*, h.17.

26) Lihat catatan 24.

27) Penal Reform International, January, 2001, *Access to justice in sub-Saharan Africa; the role of traditional and informal justice systems*.

28) Resolusi Majelis Umum no. 34/169 yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB, 17 Desember 1979

mereka melakukannya. Hal ini diakui dalam resolusi yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB, bahwa penegakan hukum yang ampuh tergantung pada “sistem perundang-undangan yang dirancang dengan baik, diterima secara umum dan bersifat manusiawi.”²⁸ Para pelaku bukan dari kalangan negara yang beroperasi di bidang keamanan, seperti misalnya perusahaan swasta, dalam sebagian besar yurisdiksi terikat oleh hukum, sama halnya seperti warga negara lainnya.

Polisi hanyalah salah satu dari sejumlah lembaga negara yang bertanggung jawab untuk pemeliharaan ketertiban. Mereka memiliki tanggung jawab terbatas dalam hal pemulihan ketertiban umum karena mereka diperlengkapi dan dilatih untuk melakukan tanggung jawab tersebut hanya sampai pada batas tertentu.

Sistem keamanan dan keadilan suatu negara sebagian saling tumpang tindih dan saling memperkuat. Pemeliharaan ketertiban yang efektif akan membantu mencegah kejahatan dan sistem peradilan pidana yang efektif akan mendukung pemeliharaan ketertiban. Dalam Bagian ini kami akan mempelajari para pelaku dalam bidang keamanan dan peradilan dengan siapa polisi bekerja sama dan tergantung.

2.4.2. Sistem keamanan

Sektor keamanan meliputi semua badan yang terlibat dalam pemeliharaan keamanan secara sah. Ini mencakup polisi, ‘Pasukan Khusus’, tentara, polisi militer, badan-badan intelijen dan badan keamanan swasta. Perlu diingat juga adanya ‘layanan-layanan pembantu’ misalnya para pekerja sosial, sekolah, koperasi perumahan, dll., yang semuanya memainkan peranan dalam pemeliharaan ketertiban. Bahkan: “Setiap orang ikut berperan dalam proses-proses ini – orang tua, adik kakak, rekan sebaya, teman-teman, kenalan, kolega dan berbagai tokoh berwenang.”²⁹ Tentunya ada pula mereka yang secara tidak sah terlibat dalam pemeliharaan ketertiban masyarakat seperti kelompok pengamanan swakarsa (*vigilante*) dan kelompok-kelompok paramiliter.

Adanya begitu banyak pelaku dalam bidang keamanan, terkadang dengan tujuan kelembagaan yang serupa, menciptakan dinamika tertentu. Oleh karena sektor keamanan sering berdasarkan pada sejumlah tingkat kerahasiaan, kerja sama di antara para badan ini tidak selalu mudah. Dalam beberapa situasi, persaingan antara badan-badan itu juga umum terjadi.

Akibatnya tujuan dan batasan-batasan operasional yang berbeda dari berbagai pelaku di bidang keamanan harus dijabarkan dan dibatasi secara jelas. Dalam Bagian berikutnya, kita akan melihat lebih dekat lagi kepada kelompok-kelompok yang terlibat dalam penyediaan keamanan dan pemeliharaan ketertiban yang aktivitasnya bisa sangat memengaruhi pekerja kepolisian.

2.4.2.a. Militer

Pada prinsipnya pembagian tugas kepolisian dan militer sangat sederhana; polisi mengurus urusan domestik, masyarakat, keamanan, sementara tentara mengurus ancaman-ancaman dari luar. Polisi terlibat dengan komunitas yang mereka layani, bersifat tanggap dan bertanggung gugat kepada komunitas tersebut.³⁰ Militer, di lain pihak, dilatih dan ditugaskan untuk mengurus musuh yang mengancam negara. Ketanggapan kepada masyarakat bukan merupakan nilai yang relevan untuk militer dan garis akuntabilitasnya biasanya bersifat internal di dalam hirarki dengan hanya satu komandan tertinggi yang bertanggung gugat secara umum. Pembagian tugas ini menjelaskan sebagian besar perbedaan antara petugas militer dan sipil, antara lain:

29) Bayley & Shearing, 2001, *The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda*, h.2.

30) Lihat catatan 28.

- Tentara tidak memiliki kekuasaan diskresi: mereka “menerima perintah dari atasan dan bukan menanggapi permohonan dari warga negara perseorangan”³¹
- Tentara cenderung beroperasi dalam kelompok-kelompok sementara polisi cenderung bekerja sendiri atau berpasangan
- Cara-cara penyelesaian konflik tentara sangat berbeda: “penggunaan kekuatan mereka kurang dikendalikan.”³² Militer dilatih untuk menggunakan kekuatan untuk membunuh, sementara bagi polisi menembak untuk membunuh hanya merupakan jalan terakhir
- “Kerahasiaan lebih mendarah daging dalam pemikiran”³³ militer

Di banyak negara militer dianggap (sangat) lebih bergengsi dan memiliki lebih banyak sumber daya daripada polisi (terkadang bahkan secara *de facto* menolak keberadaan polisi). Hal ini kadang-kadang membuat polisi kurang dilengkapi dan kurang memiliki sumber daya. Selain itu juga dapat membawa konsekuensi negatif di negara-negara yang sedang berada dalam peralihan di mana kejahatan cenderung meningkat sementara sistem keamanan yang lama (biasanya jenis militer) dicopot dan yang baru (biasanya jenis sipil) masih belum mapan. Contohnya bisa dilihat di Nigeria: “Di Nigeria, seperti halnya negara-negara yang berada dalam transisi, militer meninggalkan tempat itu dengan mengenakan rompi antipeluru, kendaraan berperforma tinggi, asuransi jiwa dan motivasi yang lebih tinggi. Sementara itu polisi yang menggantikan mereka mengalami kekurangan sumber daya dan pemerintah tidak bertindak cepat untuk memperlengkapi para polisi ini. Akibatnya, tidak perlu waktu lama untuk melihat konsekuensi dari situasi itu dalam bentuk meningkatnya kejahatan di jalanan.”³⁴

Meskipun tugas utama militer adalah mengurus ancaman-ancaman ‘eksternal’, militer kadang-kadang diminta untuk memulihkan ketertiban umum ketika kekacauan (internal) menggunakan kekerasan dan terus berlanjut. Undang-undang Angkatan Kepolisian Sudan tahun 1999 (Pasal 8) misalnya, menyatakan bahwa jika keadaan darurat diumumkan, Presiden dapat mereintegrasikan Angkatan Kepolisian ke dalam Angkatan Bersenjata Rakyat dan saat itu mereka akan beroperasi di bawah undang-undang dan peraturan angkatan bersenjata. Dalam situasi ketidaktertiban atau kekacauan internal, seperti halnya dalam situasi darurat saat tindakan tegas dan cepat dibutuhkan, taktik-taktik militer, termasuk komando tegas serta diskresi minimal, mungkin dipandang sebagai cara yang lebih ampuh daripada taktik polisi. Dan memang, unit-unit kepolisian yang dilatih untuk mengendalikan huru-hara biasanya memiliki lebih banyak fitur-fitur militer daripada departemen lainnya di kepolisian. Tapi keadaan sebaliknya juga benar. Unit-unit penjaga perdamaian militer yang melakukan fungsi-fungsi kepolisian dalam situasi sesudah konflik terkadang memakai taktik polisi sipil termasuk membentuk hubungan dengan masyarakat dan berkeliling tanpa senjata dan tanpa helm.

Memang benar bahwa di sejumlah negara, biasanya di banyak negara Amerika Tengah dan Selatan, perbedaan antara polisi dan angkatan bersenjata tidaklah jelas. Pemolisian sipil dan tugas-tugas kemiliteran menjadi kabur saat tentara melakukan fungsi kepolisian tanpa memandang situasi apa pun, sebagai bagian normal dari tugas mereka dan negara terkadang memutuskan untuk mengerahkan (sebagian) polisi sipil bersama militer. Selain itu, di sejumlah negara polisi diharuskan melakukan tugas-tugas militer jika diperintahkan untuk melakukannya semata-mata karena rejim yang berkuasa lebih mempercayai polisi daripada militer.³⁵ Bahkan kadang-kadang polisi diperintahkan untuk melakukan tugas militer di luar wilayah negara. Contohnya, antara tahun 1997 dan 2002, pemerintah Angola mengirimkan Polisi Intervensi Cepat yang bersifat paramiliter ke Kongo Brazzaville untuk berperang sebagai petempur militer.³⁶

31) Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, h.38/39.

32) Ibid.

33) Ibid.

34) Cavallaro, J.L., 2003, *Crime, public order and human rights*, h.22.

35) Goldsmith, A., 2003, “Policing weak states: citizen safety and state responsibility.”

36) AI, 2003, *Republic of Congo: A past that haunts the future*.

Pemisahan secara tegas antara keamanan internal dan pertahanan nasional merupakan prioritas untuk mencapai pemolisian yang demokratis dan menghormati hak-hak para warga negara. Bukan saja harus ada pemisahan jelas dalam hal tugas, tetapi juga ketika militer melakukan pekerjaan kepolisian dan sebaliknya, maka harus ada kriteria jelas mengenai kapan dan bagaimana dan untuk berapa lama hal tersebut dilangsungkan. Khususnya harus ada kejelasan prosedur hukum dan operasional apa yang dipakai militer untuk melakukan fungsi-fungsi kepolisian dan menggunakan kekuasaan polisi, dengan penekanan khusus mengenai prosedur yang memandu penggunaan kekuatan dan juga cara dan jenis kekuatan yang tersedia.

Paramiliter

Banyak negara mengoperasikan pasukan polisi paramiliter, sering kali untuk kepentingan politik bukannya untuk kepentingan publik.³⁷ Amnesty International telah mendokumentasikan banyak contoh kelompok paramiliter yang bertanggung jawab atas penggunaan kekuatan secara berlebihan. Dalam banyak situasi kelompok paramiliter seperti itu tidak dilatih sebagai polisi tapi melakukan tugas-tugas kepolisian dan memiliki kekuasaan polisi. Istilah 'paramiliter' bersifat ambigu. Di sejumlah konteks negara, istilah itu dipakai untuk mengacu kepada kelompok-kelompok bersenjata yang bukan dari kalangan negara (apakah itu beroperasi dengan atau tanpa persetujuan tersirat dari negara), sementara di negara lainnya mereka menjadi bagian resmi aparat keamanan negara. Mereka yang menjalankan penelitian mengenai sistem keamanan harus menyadari kerumitan struktur komando kelompok 'paramiliter' dan kerumitan lain yang terkait dengan masalah akuntabilitas.

Pemiliteran polisi

Di kebanyakan negara, polisi bersifat dan berasal dari masyarakat sipil, yang dilekatkan kepada Departemen dalam Negeri atau Kehakiman dan bukan kepada Departemen Pertahanan.³⁸ Sejumlah negara, termasuk Prancis, Turki dan Chile, memiliki dua sistem yang terdiri atas badan-badan 'Gendarmerie', yang berasal dari militer (terkadang masih dalam hirarki Departemen Pertahanan tapi berada di bawah otoritas sipil (lokal)) yang beroperasi di samping polisi sipil. Di berbagai negara polisi memiliki fitur-fitur kuat kemiliteran: mereka mengenakan seragam tempur, berpatroli dalam kelompok, memiliki sistem kepangkatan seperti militer (Jendral Polisi, bukannya Komisaris) dan tinggal di kompleks yang terpisah.

Pemiliteran polisi mungkin juga ditunjukkan dalam banyak aspek seperti:

- Sistem hirarki yang digunakan
- Budaya
- Aspek pelatihan (dalam sistem yang bersifat militer, banyak waktu yang dipakai untuk baris berbaris)
- Tempat tinggal para petugas kepolisian (dalam kepolisian yang bersifat militer umumnya mereka tinggal di kompleks-kompleks terpisah, terisolasi dari komunitas yang mereka layani)
- Personel kepolisian (dalam sistem yang bersifat militer para petugas cenderung dipindahkan tanpa ditanyai terlebih dahulu)
- Taktik-taktik operasional yang digunakan

Dalam teori dan praktiknya, tak diragukan lagi bahwa praktik yang dianggap terbaik adalah praktek di mana polisi sebisa mungkin tidak memiliki sifat-sifat militer. Ini karena lebih banyak polisi yang bersifat militer cenderung untuk kurang tanggap atas kebutuhan masyarakat (sebagai konsekuensi budaya dan juga metode-metode mereka) serta akan mengalami kesulitan dalam menjalin

37) Lihat sebagai contoh: Al, 2002, *Policing to protect human rights*.

38) Pasal 13 Kode Etik Polisi Eropa mensyaratkan polisi untuk ditempatkan di bawah otoritas sipil, dengan menjelaskan bahwa "Sebuah organisasi kepolisian di bawah tanggung jawab sipil paling mungkin menggali profesionalisme kepolisian yang cocok untuk masyarakat sipil."

hubungan dengan masyarakat.³⁹ Untuk alasan yang sama, pada saat terjadi kekacauan pun dianjurkan agar tanggung jawab dasar penegakan hukum tetap berada di tangan badan penegakan hukum sipil selama mungkin.⁴⁰ Beberapa penulis berpendapat bahwa sejumlah ‘kekaburan fungsional’ mungkin tepat dalam lingkungan yang rapuh karena ‘militerisasi dapat membuat polisi menjadi lebih garang, tapi struktur hirarkis dan disiplin yang terkait dapat pula menawarkan alat yang potensial untuk mengendalikan kebrutalan serta sedikit banyak menjamin keamanan publik.’⁴¹

Komisi HAM Inter-Amerika (IACHR)

“Tak adanya pembeda yang tegas antara polisi dan angkatan bersenjata merupakan masalah serius di banyak negara yang masuk dalam yurisdiksi IACHR. Komisi tersebut telah berulang kali membahas masalah itu, dengan mengatakan bahwa, “sebuah negara tidak boleh mengizinkan angkatan bersenjata memengaruhi tindakan-tindakan lembaga-lembaga kepolisian.” Komisi itu juga menegaskan, “mengingat bahwa angkatan bersenjata tidak mendapat pelatihan yang tepat untuk mengontrol keamanan internal, maka tanggung jawab untuk memerangi ketidakamanan, kejahatan dan tindak kekerasan internal merupakan tanggung jawab angkatan kepolisian sipil yang efektif dan menghormati hak-hak.” Selain mencatat perbedaan antara pelatihan militer dan polisi dalam Laporan Tahunan 1998, IACHR merekomendasikan bahwa, “Angkatan bersenjata tidak dikerahkan untuk tujuan-tujuan penegakan hukum. Oleh karena adanya kekhususan, kerumitan dan tingkat interaksi tertentu dengan warga sipil, maka, antara lain, tugas investigasi kejahatan dan penangkapan biasa membutuhkan korps kepolisian yang terlatih dengan baik yang terutama menghormati hukum.”

(...) Menurut IACHR, saat negara mengizinkan militer ikut campur tangan dalam urusan keamanan dalam negeri, artinya mereka mencampuradukkan konsep keamanan masyarakat umum dan keamanan nasional. Penyalahgunaan “keadaan kekecualian” atau meningkatnya tingkat kejahatan secara luar biasa tetap tidak bisa memberikan pembenaran atas ikut campurnya militer dalam urusan-urusan yang bertalian dengan keamanan dalam negeri. Satu aspek lain dari militerisasi yang juga mengkhawatirkan adalah masih dipakainya yurisdiksi militer untuk perbuatan atau perilaku yang salah, bahkan sekalipun para tentara tersebut terlibat dalam fungsi-fungsi kepolisian. Kepolisian sendiri terus dimiliterkan secara mendalam dalam struktur organisasi dan sistem pendidikan mereka, dan dalam mekanisme pengendalian serta disiplin mereka.”⁴²

2.4.2.b. Badan-badan Keamanan Internal

Sebagai aturan dasar, polisi dibatasi pada pencegahan and pendeteksian tindak pidana dan pemeliharaan ketertiban umum. Pengumpulan bahan-bahan intelijen mereka, yang dilaksanakan menurut Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), dibatasi pada pengumpulan data intelijen kriminal.

Polisi tidak boleh secara aktif mengumpulkan data intelijen politik. Mengumpulkan informasi politik mengenai keamanan negara, bukan mengenai tindak pidana, merupakan tanggung jawab utama badan-badan keamanan yang pekerjaannya mencegah adanya ancaman-ancaman (asing) terhadap negara. Oleh karena badan-badan keamanan cenderung beroperasi secara rahasia, garis akuntabilitas mereka berbeda dari polisi. Pada umumnya, badan-badan keamanan melapor ke komisi parlementer rahasia dan/atau (secara internal) bertanggung gugat kepada menteri dalam negeri.⁴³

39) Lihat sebagai contoh O’Rawe, M. & L. Moore, 1997, *Human rights on duty*; Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, h.39; Rover, C. de, 1998, *To serve and to protect*; Crawshaw, R., e.a., 1998, *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*.

40) Rover, C. de, 1998, *To serve and to protect*.

41) Global Facilitation Network for Security Sector Reform (Jaringan Fasilitasi Global untuk Reformasi Sektor Keamanan) , 2005, *Compendium of good practices on security sector reform*.

42) Teks dan kutipan IACHR, di dalam kotak ini diambil dari *Civil Society Organizations and the Inter-American System for the Protection of Human Rights Face Citizen Security Challenges in the Americas*. Sebuah dokumen yang dipersiapkan untuk sidang mengenai Keamanan Warga Negara dan Hak Asasi Manusia di Komisi HAM Antar-Amerika, dipresentasikan tanggal 14 Oktober 2005, diterbitkan oleh sebuah konglomerasi ornop-ornop HAM.

43) Meskipun kerahasiaan menjadi inti bisnis mereka, badan-badan keamanan agak membuka diri belakangan ini. Misalnya Badan Keamanan Nasional AS dan MI5 yang berbasis di Inggris memiliki situs-situs web yang menjelaskan tentang misi dan tujuan mereka.

Perbedaan pasti antara polisi dan badan keamanan internal tidak selalu jelas. Di sejumlah negara badan-badan keamanan terpisah sepenuhnya dari kepolisian, sehingga memerlukan mekanisme koordinasi untuk saling menukar informasi yang relevan. Di negara lainnya, seperti di Malaysia dan Irlandia, kedua hal ini dilaksanakan di dalam satu badan yang sama (meskipun belum tentu oleh petugas yang sama). Di negara lainnya, polisi memiliki 'petugas keamanan' yang bertanggung gugat baik kepada polisi maupun kepada badan keamanan.

Fokus dari badan-badan keamanan internal ini cenderung berbeda dengan fokus kepolisian: prioritas pertama mereka adalah mencegah tindakan-tindakan yang bisa mengganggu negara, tanpa harus terlalu mempedulikan bagaimana mencapai hal tersebut. Dengan demikian, mereka tak terlalu berniat mematuhi peraturan prosedur yang ada dalam undang-undang hukum pidana, sebagaimana yang disyaratkan bagi kepolisian. Di sejumlah negara, badan-badan keamanan internal beroperasi menurut perundang-undangan yang berbeda dengan polisi. Akan tetapi penting diperhatikan bahwa saat mereka memiliki kekuasaan polisi seperti misalnya kekuasaan untuk menangkap dan menahan, dan kekuasaan untuk menggunakan kekuatan, prinsip-prinsip Pedoman Perilaku PBB untuk Para Petugas Penegak Hukum harus diberlakukan sebagai penjaminan terhadap pelanggaran HAM.

Intelijen merupakan 'sumber daya' penting bagi polisi dan badan-badan keamanan. Meski tidak selalu jelas apa yang merupakan intelijen kriminal dan apa yang merupakan intelijen politis, dan informasi yang dipegang oleh polisi mungkin menarik untuk tujuan-tujuan keamanan. Garis batas antara polisi dan badan keamanan bisa menjadi kabur ketika badan-badan keamanan, yang acap kali tidak mendapatkan pelatihan tepat dalam hal pembuktian, mengumpulkan informasi yang digunakan sebagai barang bukti di pengadilan dan polisi menggunakan hubungan kemasyarakatan mereka untuk mengumpulkan data intelijen yang dipakai untuk alasan-alasan politik. Standar-standar proses hukum yang wajar dalam pengadilan pidana bisa dirusak oleh kenyataan bahwa badan-badan keamanan cenderung tidak bersedia memberi tahu sumber informasi yang mereka dapat maupun informasi itu sendiri, yang sering kali dikategorikan sebagai 'rahasia'. Di lain pihak, jika polisi mulai menggunakan hubungan kemasyarakatan mereka untuk mengumpulkan informasi politis, maka mereka berisiko kehilangan rasa percaya masyarakat. Ini khususnya terjadi dengan bahan-bahan intelijen yang berkaitan dengan terorisme. Untuk sejumlah orang, terorisme melibatkan tindakan-tindakan kriminal walaupun melalui alasan politik, sementara untuk sebagian orang lainnya, terorisme dianggap murni tindakan politis. Sebagai konsekuensinya, baik polisi maupun badan keamanan mungkin sama-sama tertarik dalam mengumpulkan data intelijen mengenai "teroris."

Layanan-layanan Keamanan di Dewan Eropa

Dalam Dewan Eropa, ciri-ciri umum dinas atau layanan keamanan internal para negara anggotanya telah teridentifikasi dan terjabarkan dalam beberapa tahun belakangan ini.⁴⁴ Kelompok Spesialis Layanan Keamanan Internal (PC-S-SEC) yang mempelajari masalah ini menyimpulkan bahwa keberadaan layanan keamanan internal berdasarkan pada prinsip dasar hukum internasional bahwa sebuah negara berhak melindungi keamanan nasionalnya (yang mungkin didefinisikan dalam undang-undang nasional), yang kemudian dibenarkan oleh prinsip bahwa kedaulatan nasional memerlukan perlindungan. Keamanan nasional dipandang sebagai tulang punggung kedaulatan nasional. Layanan-layanan keamanan internal memberikan kontribusi pada perlindungan HAM; mereka merupakan bagian dari pemerintahan yang konstitusional dan beroperasi mengikuti sistem hukum. Ini berarti bahwa fungsi layanan keamanan internal

44) PC-S-SEC diminta oleh Komisi Masalah-masalah Kejahatan Dewan Eropa (CDPC) untuk menyerahkan laporan keterlaksanaan rekomendasi-rekomendasi mengenai layanan keamanan. CDPC mempertimbangkan laporan itu Grup itu pada sidang plenonya yang ke 52 (16-20 Juni 2003): CDPC (2003) 09, Addendum IV.

bukan hanya ditujukan pada pembelaan keamanan nasional, tapi juga pada perlindungan dan penjaminan hak-hak asasi para warga negaranya.

Lebih lanjut lagi PC-S-SEC menyimpulkan bahwa semua layanan keamanan internal tertera dalam kerangka kerja hukum nasional mereka, baik itu dalam konstitusi, atau dalam undang-undang khusus, atau dalam undang-undang yang mengatur badan-badan pemerintah lainnya sebagai cara untuk mengamankan penerapan asas negara hukum. Layanan-layanan tersebut harus diatur dan dijalankan berdasarkan aturan-aturan yang ditetapkan dalam statuta. Dalam hal ini dipandang sebagai prinsip umum bahwa semua undang-undang harus melewati proses pembuatan secara normal di parlemen, yang menurut sifatnya merupakan sebuah prosedur umum. Ini berarti bahwa statuta atau anggaran dasar pembentukan layanan keamanan internal apa pun harus sesuai dengan prinsip keabsahan.

PC-S-SEC mengidentifikasi bahwa salah satu fungsi layanan keamanan internal dapat berupa pencegahan atas adanya ancaman tindak pidana berat dan bahwa informasi yang didapatkan oleh badan layanan internal dapat membantu para badan penegak hukum. PC-S-SEC menyimpulkan bahwa karena salah satu fungsi layanan keamanan internal bisa untuk membantu para badan penegak hukum, maka ini dapat dibenarkan – seperti halnya yang terjadi di sejumlah negara anggota Dewan Eropa – bahwa layanan keamanan internal diorganisasikan dalam badan penegak hukum. Selain itu juga diakui bahwa fungsi dan kekuasaan petugas penegak hukum serta pengumpulan data intelijen memang terpisah, namun bersifat melengkapi dan kemudian terserah kepada tiap negara anggota untuk memutuskan bagaimana melindungi keamanan nasionalnya dengan cara terbaik dan bagaimana mengatur struktur layanan keamanan internalnya. Akan tetapi disimpulkan pula bahwa struktur apa pun yang dipakai harus bersifat sah dan jika fungsi-fungsi dilakukan oleh berbagai badan yang berbeda, perundang-undangan harus mengandung pengamanan guna menjamin keseimbangan yang tepat antara kebutuhan mempertahankan informasi rahasia, jika dan bilamana penting untuk alasan-alasan keamanan nasional, serta, jika disyaratkan oleh hukum, mekanisme yang tepat untuk memberi tahu badan-badan penegakan hukum, jika diperlukan dalam kasus-kasus khusus atau jika diminta oleh hukum. Bilamana dokumentasi yang mengandung keterangan tentang seseorang atau sekelompok orang yang dikumpulkan oleh layanan keamanan internal kemudian digunakan di pengadilan sebagai barang bukti oleh penuntut umum, prinsip kesetaraan semua pihak (*equality of arms*) menuntut bahwa informasi ini juga bisa diakses oleh terdakwa.

2.4.2.c. Penyedia keamanan swasta

Seperti telah kita lihat, negara tidak bisa dan tidak perlu menyediakan keamanan secara sendirian. Para pelaku nonnegara, termasuk perusahaan-perusahaan penyedia layanan keamanan swasta, memegang peranan penting yang makin meningkat. Hal ini terkadang diacu sebagai ‘swastanisasi pemolisian’ seolah-olah perusahaan-perusahaan swasta dan perseorangan makin mengambil alih fungsi-fungsi pemolisian. Ini mungkin terlalu disederhanakan. Yang terjadi bukanlah swastanisasi fungsi-fungsi kepolisian, tapi lebih berupa ‘multilateralisasi’: “sejumlah kelompok nonpemerintah telah mengambil tanggung jawab untuk perlindungan diri mereka sendiri, dan sejumlah badan nonpemerintah melaksanakan penyediaan jasa keamanan.”⁴⁵ Baik para sponsor maupun penyedia pemolisian bisa saja berasal dari pihak masyarakat maupun swasta. Berbagai kelompok dapat memberi wewenang pemolisian (pelindung keamanan) termasuk mereka yang memiliki kepentingan-kepentingan ekonomi (bisnis serta geng-geng kriminal), komunitas penduduk

45) Bayley & Shearing, 2001, *The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda*, h.1

suatu tempat, komunitas budaya, perseorangan dan pemerintah; dan berbagai kelompok dapat melakukan pemolisian (nonpemerintah), termasuk perusahaan penyedia keamanan komersial, badan-badan pelindung nonpemerintah yang bertindak sebagai penyedia keamanan bagi diri sendiri (industri, pengembang real estat, persatuan rukun tetangga), para individu dan, anehnya, pemerintah itu sendiri. Pemerintah yang menyediakan jasa pemolisian yang bukan diselenggarakan negara, mungkin kelihatan janggal tapi sangat nyata dan bisa dilihat saat pemerintah mengizinkan para petugas kepolisian untuk bekerja dan mengenakan seragam resmi mereka di luar jam kerja guna mendapatkan penghasilan tambahan (disebut ‘kerja sambilan’); dan dalam situasi saat pemerintah meminta bayaran untuk layanan pemolisian (misalnya pemolisian acara-acara komersial dan menanggapi layanan alarm pencuri yang disediakan pihak swasta).

‘Multilateralisasi’ fungsi kepolisian merupakan kenyataan. Selain itu juga bukan hal yang baru: “Bisa saja dikatakan bahwa monopoli pemolisian oleh pemerintah merupakan penyimpangan. Baru pada 100 sampai 200 tahun terakhir ini pemolisian secara efektif dimonopoli oleh pemerintah, dan itu pun tidak sama di seluruh negara.”⁴⁶ Namun harus tetap jelas bahwa pemerintah adalah yang paling utama memikul tanggung jawab pemolisian. Keadilan, kesetaraan layanan dan kualitas layanan, harus dijunjung tinggi setiap saat. Proses multilateralisasi harus dimengerti secara penuh untuk dapat memahami dinamika saat ini dan rumitnya pemeliharaan keamanan.

Fenomena pengamanan yang disediakan oleh perusahaan-perusahaan swasta bukannya tidak melahirkan kekhawatiran. Beberapa pengamat telah menunjuk dampak negatifnya terhadap praktik-praktik polisi umum. Oleh karena garis pemisah antara keamanan swasta dan umum tidak selalu jelas, tanggung jawab siapa yang melakukan apa dan juga garis-garis akuntabilitasnya menjadi kabur, dan terkadang menyebabkan hilangnya rasa percaya kepada polisi umum. Lebih jauh lagi, para penyedia keamanan umum dan swasta kerap kali menggunakan praktik-praktik berbeda yang berdasarkan pada kekuasaan yang secara sah bisa mereka pakai: kepolisian umum cenderung untuk mencegah tindak pidana melalui jalan terakhir yaitu dipakainya kekuatan; penyedia keamanan swasta cenderung melakukannya melalui pemisahan dan pengaturan akses.⁴⁷ Dari semua ini tampak bahwa masuknya para penyedia keamanan swasta kelihatannya menuntun polisi umum menjadi kurang berorientasi pada layanan dan masyarakat serta makin berfokus pada situasi-situasi tempat mereka makin cenderung untuk menggunakan kekuatan.

Dalam tahun-tahun belakangan ini, Amnesty International khususnya berfokus pada konteks dipekerjakannya layanan keamanan swasta oleh perusahaan-perusahaan multinasional atau diperbantukannya para petugas kepolisian ke perusahaan-perusahaan semacam itu untuk menjaga hak milik perusahaan. Amnesty Internasional merekomendasikan misalnya agar perusahaan tidak mempekerjakan personel yang memiliki catatan pelanggaran HAM. Rekomendasi lainnya adalah bahwa perusahaan keamanan swasta harus tunduk kepada peraturan nasional untuk memastikan akuntabilitas ketat dan bahwa prosedur-prosedur keamanan yang dipakai oleh para personel keamanan swasta konsisten dengan standar-standar HAM, termasuk langkah-langkah untuk mencegah penggunaan kekuatan secara berlebihan dan penyiksaan atau perlakuan kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat.⁴⁸

46) Ibid. h.1.

47) Ibid.

48) Buklet AI tahun 2004 tentang norma-norma HAM PBB untuk bisnis, *Towards Legal Accountability*.

2.4.3. Sistem peradilan pidana

Sistem peradilan pidana bertanggung jawab untuk melakukan penyidikan pidana kejahatan, penuntutan, proses peradilan, dan juga pelaksanaan hukuman.

Sistem ini meliputi lembaga-lembaga seperti kepolisian, jaksa penuntut, pengadilan, layanan masa percobaan dan penjara (dan sejumlah orang akan berpendapat para pelaku bukan dari kalangan negara seperti para penyidik swasta serta para pelaku tradisional dan informal lainnya juga terlibat). Semua badan dalam sistem peradilan pidana saling berkaitan dan tergantung satu dengan yang lainnya. Ada begitu banyak contoh polisi terus menahan seseorang tanpa adanya proses pengadilan sebagai cara untuk menghindari sistem pengadilan yang sudah terlalu banyak beban dan/atau tidak efektif; ketidakpercayaan masyarakat terhadap keputusan-keputusan pengadilan menuju kepada munculnya main hakim sendiri baik pada masyarakat dan /atau polisi; polisi yang melakukan kesalahan prosedur penting dalam investigasi yang membuat tersangka dibebaskan; para narapidana yang sudah dijatuhi hukuman dibebaskan karena penjara penuh sesak, belum lagi praktik-praktik korupsi yang membuat sistem peradilan pidana menjadi tidak efektif.

Kualitas sistem peradilan pidana secara keseluruhan tak bisa dibantah lagi menyumbang pada pemeliharaan keamanan, meskipun dampak sistem peradilan pidana pada kejahatan itu sendiri terbatas: terdapat sejumlah persentase besar kejahatan yang tidak dijatuhi hukuman. Satu aspek penting sistem peradilan pidana yang berkontribusi pada keamanan memiliki hubungan dengan akses ke peradilan. Para pengguna Buku Pegangan ini yang sedang melakukan penelitian mengenai peranan polisi harus sadar akan luasnya masalah-masalah di seputar akses ke peradilan – misalnya keberadaan keamanan dan infrastruktur peradilan yang memadai di seluruh bagian wilayah negara, para perwakilan pengadilan yang terlatih dengan benar, personel penegak hukum dan pengadilan dengan pengetahuan akan bahasa dan budaya setempat, dan peran serta kewajiban polisi dalam menjamin akses kepada peradilan.⁴⁹

Sistem peradilan pidana biasanya berlandaskan pada salah satu dari dua sistem peradilan: sistem **akusatorial** (*adversarial*) *common law* dan sistem hukum sipil **inkuisitorial**:

- Menurut sistem hukum sipil inkuisitorial, polisi dan penuntut serta para hakim dipandang sebagai ‘pembantu hukum’ yang obyektif dan netral yang bekerja untuk menemukan kebenaran obyektif. Hakim praperadilan atau pengadilan penyidik, dengan dibantu para jaksa penuntut, adalah yang pertama-tama bertanggung jawab atas investigasi pidana, dan secara aktif terlibat dalam menentukan fakta-fakta perkara, sementara seorang atau beberapa orang hakim bertugas atas sidang pengadilannya. Sistem ini berfokus pada tersangka.
- Menurut sistem akusatorial *common law*, kedua pihak (pembela dan penuntut) memiliki kedudukan yang sama pada sidang pengadilan dan selama sidang pengadilan dianggap sebagai pihak-pihak yang setara dalam pencarian kebenaran (‘subyektif’). Hakim yang terkadang dibantu oleh dewan juri, berada di sana untuk menengahi dan mengamankan proses pengadilan – atau bertindak sebagai wasit yang tak memihak di antara pihak-pihak yang ada. Tujuan investigasi bagi penuntut adalah untuk mendapatkan keterangan yang akan meyakinkan hakim atau juri mengenai adanya bukti-bukti yang memadai untuk menuntut dan menghukum tersangka.

Pada praktiknya, sistem-sistem ini tidak diberlakukan dalam bentuk murninya dan sering kali ada percampuran antara tahapan praperadilan inkuisitorial dan tahap sidang pengadilan akusatorial. Dapat dikatakan secara umum bahwa Inggris dan Amerika Serikat serta kebanyakan (bekas) negara-negara

49) Vera Institute of Justice, 2003, *Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector*. Panduan ini memiliki satu bagian tentang indikator kinerja guna mengukur akses ke keadilan.

Persemakmuran Inggris cenderung menggunakan sistem yang cukup akusatorial, sementara kebanyakan negara kontinental Eropa, sebagian besar negara Amerika Latin dan negara-negara yang berada di bawah pengaruh Soviet memakai sistem pengadilan yang cukup inkuisitorial.

Sistem yang berbeda melahirkan peranan yang berbeda bagi para jaksa penuntut – yang kemudian memengaruhi polisi. Dalam sistem inkuisitorial (kontinental), investigasi berlangsung di bawah wewenang hakim praperadilan atau pengadilan yang menyidik dengan dibantu para penuntut. Penuntut memulai penyidikan, mengarahkannya dan membawa hasilnya ke pengadilan. Pihak lainnya – yaitu tersangka dan perwakilan hukumnya – bersifat agak pasif dan biasanya tidak secara aktif melakukan investigasi apa pun sendiri (namun mereka mungkin meminta hakim penyidik untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu, misalnya memeriksa para saksi ‘baru’ yang terlewat oleh penuntut). Peran penuntutan bisa dilaksanakan oleh jaksa penuntut (yang menjadi salah satu pihak dalam sidang pengadilan) atau oleh majelis hakim pemeriksa (*examining magistrate* yang tidak memihak) atau hakim praperadilan misalnya di Prancis, Italia, Belgia). Negara-negara dengan sistem hukum sipil semacam itu sering kali memiliki kepolisian pengadilan terpisah yang menjalankan fungsi-fungsi investigasi pidana mewakili penuntut. Sebagai petugas pengadilan, polisi pengadilan dipisahkan dari fungsi-fungsi kepolisian lainnya, seperti pencegahan kejahatan dan pemeliharaan ketertiban masyarakat. Dalam konteks ini polisi ‘lainnya’ dikenal sebagai ‘polisi pencegahan’.

Namun dalam sistem akusatorial, polisi menjalankan investigasi, di bawah wewenang mereka sendiri, dan membawa hasil penyidikannya ke penuntut yang kemudian membawanya ke pengadilan. Hal ini mengurangi peran penuntut secara substansial tapi meningkatkan pentingnya peran polisi. Negara-negara seperti itu sering kali memiliki satu badan kepolisian yang menjalankan semua fungsi kepolisian - walaupun dalam badan itu biasanya ada departemen investigasi terpisah. Informasi lebih lanjut mengenai peran polisi dalam investigasi pidana dan penuntutan bisa dibaca di Bab 7.

2.5. Ketertiban atau ketidaktertiban?

Negara bertanggung jawab untuk memelihara ketertiban. Namun, ini tidak berarti bahwa negara pada akhirnya selalu stabil, damai dan tenang. Orang-orang yang tidak setuju dengan kebijakan-kebijakan pemerintah memiliki hak untuk berdemonstrasi dan mengorganisasi penentangan. Hal ini dituangkan dalam Pasal 21 ICCPR (hak untuk berkumpul dengan damai), yang juga menyatakan: *“Tidak ada pembatasan yang dapat dikenakan terhadap pelaksanaan hak ini kecuali yang ditentukan undang-undang dan sebagaimana diperlukan dalam suatu masyarakat demokratis demi kepentingan keamanan nasional atau keamanan dan ketertiban umum, serta menjaga kesehatan atau kesusilaan umum atau perlindungan hak-hak dan kebebasan orang lainnya.”* Polisi lah yang akan menerapkan batasan-batasan sah ini, sehingga mereka perlu memahami hak-hak dan kebebasan manusia (dan secara teknis mengetahui bagaimana harus menghadapi demonstrasi dan perkumpulan-perkumpulan).

Membedakan pada saat apa ketertiban bisa menjadi ketidaktertiban tidaklah mudah, penilaian yang sepenuhnya netral juga tidak selalu bisa dibuat. Demonstrasi kecil tanpa kekerasan tidak harus berujung pada situasi ketidaktertiban. Sebaliknya, demonstrasi-demonstrasi ini merupakan ekspresi orang-orang yang menikmati hak-hak sipil dan politik mereka setinggi-tingginya dan menunjukkan partisipasi fungsional dalam proses politik.⁵⁰

Berkumpul dengan damai dan mengadakan demonstrasi dengan damai merupakan hak-hak mendasar yang harus dimudahkan oleh polisi dan bukannya dihalangi. Polisi harus mengelolanya secara profesional untuk bisa mencegah agar demonstrasi atau perkumpulan itu tidak menjadi tindakan melawan hukum dan/atau menggunakan kekerasan. Bahkan: “jika satu komunitas, atau satu bagian dari komunitas, mengemukakan tuntutan atas sistem politik, maka polisi harus memfasilitasi penyampaian tuntutan-tuntutan itu dan bukan menekannya; ini artinya jika penentang suatu rejim atau pemerintah berusaha mencapai tujuan mereka melalui jalan kekerasan atau intimidasi, atau tidak dengan cara yang tidak sah, polisi harus menghentikan mereka; ini artinya ketika pemerintah menggunakan cara atau memiliki tujuan yang bertentangan dengan pemerintahan yang bertanggung gugat atau asas negara hukum, maka polisi tidak boleh melayani cara atau tujuan tersebut. Dalam hal ini polisi dapat bertindak sebagai ‘hati nurani konstitusionalitas’.”⁵¹

Akan tetapi, mereka yang berkuasa bisa saja memandang demonstrasi semacam itu, sekalipun dilakukan dengan damai, sebagai ketidaktertiban yang mengancam keberlangsungan negara dan dengan demikian mungkin ingin menghentikan demonstrasi-demonstrasi itu. Keberadaan dari apa yang disebut sebagai ketidaktertiban sering kali digunakan sebagai alasan oleh negara untuk merendahkan standar-standar dan pengamanan HAM. Negara lebih suka memilih pertimbangan keamanan dan berargumentasi bahwa pemulihan ketertiban harus lebih diprioritaskan daripada hak asasi manusia karena sudah merupakan tugas mereka untuk memberikan keamanan.

Perkumpulan atau demonstrasi-demonstrasi dengan cara damai dapat menjadi indikasi adanya ketegangan dalam suatu masyarakat, serta dapat berkembang menjadi huru-hara – atau perkumpulan-perkumpulan yang tidak sah dan menggunakan kekerasan. Pada akhirnya, ketegangan serta huru-hara bisa mengarah kepada konflik bersenjata dalam negeri (perang saudara), meskipun kebanyakan tidak berakhir seperti itu. Hukum yang melindungi orang-orang dalam berbagai situasi-situasi tersebut berbeda karena adanya ambang batas yang sudah terlintasi. Undang-undang internasional HAM, yang berusaha melindungi orang-orang dari penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah dan menjamin agar mereka memperoleh pemulihan hukum jika terjadi pelanggaran HAM, dapat diterapkan di seluruh ambang batas ini. Undang-undang itu dapat diberlakukan pada masa damai, pada masa ketegangan dan kekacauan dan pada masa berlangsungnya konflik bersenjata – internasional dan non-internasional. Namun efektivitasnya berkurang melalui langkah-langkah pengurangan (derogasi) karena negara berusaha untuk secara sah membatasi HAM pada masa-masa darurat yang mengancam kehidupan bangsa (baca Bagian 2.6). Undang-undang kemanusiaan internasional, atau undang-undang mengenai perang, menjadi berlaku dalam situasi konflik bersenjata (internasional dan non-internasional). Dalam Apendiks H disajikan sebuah ikhtisar mengenai relevansi undang-undang kemanusiaan internasional.

Seberapa besar pun tingkat ketegangan yang ada dalam masyarakat, fungsi pemolisian sipil terus berlanjut: yaitu polisi masih terus menginvestigasi tindak pidana, memberikan bantuan (bilamana dimungkinkan) dan menjaga ketertiban (bilamana dimungkinkan). Ketaatan kepada asas negara hukum dan dihadapkannya para pelaku tindak kejahatan ke pengadilan, sekalipun dalam situasi konflik dan kekacauan, merupakan cara utama negara untuk dapat mencegah pembebasan dari sanksi hukum (impunitas) yang bisa mengarah pada peningkatan ketidakpatuhan sipil dan kejahatan (terorganisasi). Artinya, tanggung jawab penjagaan ketertiban bisa dilakukan bersama, atau dipindahkan, ke badan-badan negara yang bukan kepolisian selama berlangsungnya keadaan darurat, terutama ke pasukan-pasukan khusus dan militer. Dalam situasi apa pun, undang-undang HAM

50) Crawshaw, R., e.a., 1998, *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change.*
51) *Ibid.*, h.44.

internasional dan undang-undang kemanusiaan menugaskan negara untuk tetap menjunjung norma-norma minimum tertentu tanpa mempedulikan keadaan. Diskriminasi dan perlakuan yang tidak manusiawi tidak akan pernah dibenarkan oleh adanya konflik dalam negeri atau keadaan darurat umum apa pun.

2.6. Keadaan darurat

Dalam berbagai situasi yang telah digambarkan di Bagian sebelumnya, pada suatu titik negara dapat mempertimbangkan perlunya mendeklarasikan keadaan darurat. Traktat-traktat HAM mengizinkan negara membatasi HAM saat terjadi keadaan darurat seperti perang, kekacauan sipil atau bencana alam yang mengancam kehidupan bangsa.

2.6.1. Pengurangan kewajiban hak asasi manusia dalam keadaan darurat

Menurut Pasal 4 ICCPR, negara dapat mendeklarasikan keadaan darurat dan boleh mengurangi sebagian kewajiban mereka menurut ICCPR: *“pada waktu bencana umum yang mengancam kehidupan bangsa dan yang keberadaannya telah dinyatakan secara resmi.”* Pengurangan kewajiban ini harus mematuhi prinsip keseimbangan karena penurunan kewajiban ini hanya diizinkan *“sejauh yang mutlak diperlukan berdasarkan daruratnya keadaan”* dan tidak boleh bertentangan dengan kewajiban lain menurut hukum internasional dan tidak bisa pula bersifat diskriminatif. Negara anggota harus memberi tahu negara-negara anggota lainnya melalui Sekretaris Jendral PBB. Persyaratan-persyaratan ini bisa diartikan bahwa pengurangan sebagian kewajiban negara harus ditinjau secara teratur dan harus dibatasi dalam hal waktu pemberlakuannya.

Ada sejumlah hak yang tidak bisa dikurangi dan hal ini bervariasi tergantung pada traktatnya. ICCPR

tidak mengizinkan adanya pengurangan terhadap:

- Hak untuk hidup (Pasal 6)
- Pelarangan penyiksaan (Pasal 7)
- Pelarangan perbudakan (Pasal 8, ayat 1 dan 2)
- Hak untuk tidak dinyatakan bersalah untuk tindak pidana yang tadinya tidak merupakan pelanggaran pidana (Pasal 15)
- Hak untuk diakui sebagai seseorang di hadapan hukum (Pasal 16)
- Hak untuk kebebasan berpikir, nurani dan agama (Pasal 18)⁵²

Negara-negara yang menjadi anggota Protokol Opsional Kedua ICCPR, yang bertujuan menghapuskan hukuman mati, tidak dapat mengurangi kewajiban ini sebagaimana tertera dalam Pasal 6 Protokol tersebut.

Hak untuk dibawa ke pengadilan yang adil bisa dikurangi, seperti halnya - antara lain- hak untuk kebebasan berkumpul, kebebasan berserikat, kebebasan berkespresi dan hak untuk mendapatkan privasi.

Sebuah negara dapat mengumumkan keadaan darurat jika kehidupan bangsa terancam. Namun tidak selalu jelas kapan dan bagaimana ‘kehidupan bangsa’ terancam; juga tidak jelas apakah keadaan itu memang menuntut adanya pengurangan seperti yang dilakukan. Banyak negara yang telah mengimplementasikan sejenis undang-undang keamanan, yang sering kali berkaitan dengan ancaman ‘terorisme’, dengan memberikan badan kepolisian mereka kekuasaan dan wewenang yang lebih luas. Keadaan-keadaan darurat *de facto* (tapi tidak *de jure*) ini tidak selalu sejalan dengan Pasal 4 ICCPR, dan karenanya melanggar hukum internasional. Pendeklarasian keadaan darurat maupun pemberlakuan undang-undang keamanan pada praktiknya tidak selalu didasarkan pada pertimbangan yang obyektif: apa yang terjadi jika sebagian

52) Tidak bisa dipenjarakan karena tidak mampu memenuhi suatu kewajiban dalam kontrak (Pasal 11, KIHSP) merupakan hak lainnya yang tidak bisa dikurangi.

besar mayoritas penduduk wilayah itu tidak setuju dengan penilaian pemerintah atas situasi yang ada dan tidak ingin keadaan darurat dinyatakan? Siapa yang akan memutuskan bahwa pengumuman keadaan darurat memang mutlak penting untuk menghadapi ancaman terhadap keamanan negara atau propinsi dan bahwa kekuatan yang digunakan memang diperlukan dan sepadan dengan situasi yang ada?⁵³

Komite Hak Asasi Manusia (HRC) telah memberikan penafsiran berkualitas dan terinci sebanyak tujuh halaman mengenai Pasal 4 ICCPR dalam Penjelasan Umumnya Nomor 29.⁵⁴ HRC menganjurkan para pembacanya agar memahami penjelasan ini secara menyeluruh serta khususnya memperhatikan aspek-aspek yang berkaitan dengan masalah-masalah penegakan hukum dan pemeliharaan ketertiban umum. Penjelasan itu dengan jelas menyatakan bahwa 'pemulihan ke keadaan normal' harus menjadi tujuan utama dari pengurangan yang diberlakukan. Persyaratan Pasal 4 bahwa tindakan-tindakan pengurangan harus 'dibatasi hanya sejauh yang benar-benar diperlukan' berkaitan dengan durasi (lama masa berlaku), cakupan geografis dan jangkauan material dari keadaan darurat dan tindakan apa pun yang akhirnya dipakai karena keadaan darurat tersebut."⁵⁵ HRC menekankan pentingnya menaati prinsip-prinsip legalitas dan asas negara hukum 'pada saat-saat di mana prinsip dan asas itu paling dibutuhkan'.

Pengurangan kewajiban di atas bisa saja tidak sejalan dengan kewajiban lainnya menurut hukum internasional, terutama undang-undang kemanusiaan (baca Apendiks H). Seperti dinyatakan oleh HRC: "Negara-negara peserta dalam keadaan apa pun tidak boleh menggunakan Pasal 4 Kovenan itu sebagai pembenaran untuk bertindak melanggar undang-undang kemanusiaan atau norma-norma hukum internasional yang tak dapat diubah, seperti misalnya melakukan penyanderaan, memberlakukan hukuman kolektif, melalui pencabutan kebebasan secara sewenang-wenang atau dengan menyimpang dari prinsip-prinsip fundamental pengadilan yang adil, termasuk praduga tak bersalah."⁵⁶ Unsur-unsur lain dari pengadilan yang adil harus dihormati termasuk syarat bahwa hanya pengadilanlah yang boleh memeriksa dan menghukum orang-orang untuk pelanggaran pidana dan hak untuk menyampaikan perkara di depan pengadilan untuk memungkinkan pengadilan memutuskan keabsahan penahanan.⁵⁷

Secara keseluruhan, untuk dapat mengurangi HAM secara sah, negara harus mematuhi prinsip-prinsip berikut ini:

- Pengurangan harus merupakan kekecualian dan bersifat sementara
- Mutlak diperlukan
- Sepadan dengan ancaman yang ada
- Tidak mendiskriminasi
- Keadaan darurat harus secara resmi dinyatakan. Mendeklarasikan keadaan darurat semacam itu harus diperlukan untuk menghadapi situasi yang muncul dan tindakan-tindakan yang diambil harus merupakan tindakan-tindakan yang tepat.
- Menjunjung tinggi martabat manusia
- Menghormati hak-hak yang tidak bisa dikurangi seperti yang disebutkan sebelumnya. Selain itu, penyanderaan, penculikan atau penahanan yang dilakukan secara diam-diam, selalu dilarang.
- Pengurangan HAM harus tunduk pada peninjauan internasional

2.6.2. Membatasi atau mengurangi hak-hak?

Sejumlah pasal dalam traktat HAM mengandung klausula pembatasan, yang mengizinkan hak-hak yang dimasukkan di dalam traktat-traktat itu untuk dibatasi dalam keadaan-keadaan tertentu. Sebagai contoh, Pasal 21 ICCPR

53) Berdasarkan komunikasi pribadi dengan G.P. Joshi, CHRI, Koordinator Program Polisi, India.

54) HRC, Penjelasan Umum No. 29 disahkan 24 Juli 2001.

55) Ibid., para 4.

56) Ibid., para 11.

57) Ibid., para 16.

melindungi hak untuk berkumpul secara damai. Namun, pasal itu mengizinkan pembatasan, yang diberlakukan sesuai dengan hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat yang demokratis, untuk diberlakukan kepada hak itu demi sejumlah tujuan terbatas. Tujuan-tujuan itu yaitu demi kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum, perlindungan kesehatan atau kesusilaan umum atau perlindungan hak-hak orang lainnya. Pasal-pasal yang melindungi hak-hak kebebasan berpikir, hati nurani atau agama, kebebasan berekspresi; kebebasan berasosiasi dan kemerdekaan untuk bergerak mengandung klausula-klausula pembatas yang serupa. Bahkan, Penjelasan Umum 29 HRC menyatakan bahwa tidak setiap kekacauan atau bencana bisa dikelompokkan sebagai keadaan darurat umum. “[Negara] harus dapat memberikan pembenaran bahwa bukan saja situasi semacam itu merupakan ancaman bagi kehidupan bangsa, tapi juga semua tindakan yang mengurangi hak dalam Konvenan memang amat diperlukan oleh mendesaknya situasi.”⁵⁸ Dengan kata lain, deklarasi keadaan darurat dan pembatasan hak tidaklah selalu diperlukan, begitu juga sebaliknya, deklarasi keadaan darurat tidak bisa dipakai untuk membatasi lebih banyak hak selain dari yang betul-betul diperlukan untuk menanggulangi daruratnya situasi.

2.6.3. Hak-hak mutlak

Sejumlah hak bersifat mutlak sehingga negara tidak akan pernah bisa menguranginya dan hak-hak itu tidak dapat dibatasi dalam cara apa pun. Hak-hak mutlak tersebut adalah:

- Hak untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan buruk
- Hak untuk tidak diperbudak
- Hak atas kebebasan berpikir dan berhati nurani

Meskipun hak untuk hidup merupakan hak yang tak bisa dikurangi, ini bukanlah hak mutlak oleh karena ada sejumlah keadaan di mana para agen-agen negara dapat menggunakan kekuatan yang mematikan. Namun, hak untuk tidak dibunuh secara sewenang-wenang merupakan hak mutlak. Sama halnya dengan hak kemerdekaan seseorang yang juga bukan hak mutlak karena ketetapan-ketetapan traktat mengizinkan pencabutan kemerdekaan secara sah. Namun, hak untuk tidak ditangkap dan/atau ditahan secara sewenang-wenang adalah hak yang mutlak. Bacalah Bab 5 dan 6 untuk keterangan lebih lanjut mengenai hal ini.

Hak mutlak lainnya yang tersirat dari semua traktat-traktat HAM adalah bahwa negara tidak boleh memperlakukan orang secara berbeda dalam keadaan yang sama; hak untuk tidak didiskriminasi tersirat dalam semua standar HAM.

2.6.4. Terorisme

Terorisme mewakili situasi khusus yang sering dinyatakan pemerintah sebagai ancaman terhadap kehidupan berbangsa. Dewasa ini terorisme dipandang sebagai ancaman besar terhadap keamanan.⁵⁹ Tidak ada definisi terorisme yang diterima secara luas untuk menuntun penyusunan norma internasional, walaupun ada usaha-usaha untuk memahaminya.⁶⁰ Amnesty International menyambut baik prakarsa untuk adanya Konvensi Terorisme karena organisasi ini menjumpai definisi-definisi yang tidak jelas dalam perundang-undangan keamanan yang mungkin mengarah pada pengkriminalan atas kegiatan-kegiatan yang dilakukan secara damai, yang melibatkan pelaksanaan hak-hak yang dilindungi oleh hukum internasional dan juga membahayakan hak-hak tersangka pelaku pelanggaran keamanan.⁶¹

58) Ibid, para 5.0

59) Laporan Secretary general's High Level Panel untuk Ancaman, Tantangan, dan Perubahan 2004, Sebuah Dunia yang Lebih Aman; Bagian dari Tanggung Jawab Kita

60) Ibid, Para 164

61) AI, 2002, Rights at Risk

Terorisme berusaha menciptakan kekacauan dan membuat negara tidak stabil. Oleh karena pemerintah memiliki tugas untuk menjamin ketertiban di wilayah mereka, maka pemerintah memiliki hak dan tugas untuk melindungi warga negara dari ancaman-ancaman semacam itu. Namun, cara-cara yang biasanya dipakai negara untuk mencapai hal ini sering memiliki dampak panjang pada asas negara hukum. Terorisme bisa membuat negara mengumumkan keadaan darurat. Dalam kasus-kasus seperti itu, negara terikat oleh syarat-syarat yang telah dibahas di atas. Akan tetapi pada praktiknya, negara cenderung menahan diri untuk tidak secara resmi mengumumkan keadaan darurat, melainkan lebih suka memberlakukan undang-undang keamanan yang sering kali mencakup pula perluasan fungsi-fungsi kepolisian, dengan memberi badan-badan penegakan hukum kekuasaan tambahan untuk menggeledah, menangkap dan menahan sambil memperlemah pengamanan atas penyalahgunaan kekuasaan-kekuasaan itu.

Sebagai contoh adalah Malaysia, di mana pemerintah, dengan menggunakan ketentuan-ketentuan dalam Konstitusi 1957, mengizinkan pembatasan kemerdekaan fundamental jika terjadi subversi serius atau kekerasan terorganisasi, dengan meresmikan Undang-undang Keamanan Internal (ISA) pada tahun 1960. ISA, baik apakah dalam keadaan darurat resmi sudah diumumkan ataupun tidak, memberdayakan polisi untuk melakukan penangkapan tanpa surat perintah kepada siapa pun yang mereka yakini telah melakukan, atau 'akan melakukan', dengan cara apa pun yang dapat mengancam keamanan Malaysia, "layanan-layanan penting", atau "kehidupan ekonomi". Mereka yang ditahan dapat dikurung sampai dengan 60 hari untuk investigasi dengan mendapat akses ke pengacara, dokter dan anggota keluarga sepenuhnya sesuai kebijaksanaan polisi. Kemudian menteri, yang bertindak atas anjuran polisi, dapat mengeluarkan perintah penahanan dua tahun yang bisa diperpanjang tanpa kepastian. Seperti yang dituliskan dalam laporan Amnesty International tahun 2005: "ISA telah, melalui serangkaian amendemen, memperluas kekuasaan eksekutif, sambil mencopoti pengamanan peradilan yang dirancang untuk melindungi dari penyalahgunaan kekuasaan tersebut. Begitu seseorang ditahan menggunakan ISA, orang itu tidak memiliki penolong ampuh untuk mendapat perlindungan hukum, dan juga tak ada peluang untuk membuktikan bahwa orang itu tidak bersalah."⁶² Sejak diberlakukannya ISA di tahun 1960, keadaan darurat telah dideklarasikan sebanyak empat kali. Deklarasi tahun 1964 dan 1969 tidak pernah dicabut secara formal oleh pemerintah, sehingga banyak dari perintah hukum yang dikeluarkan dalam keadaan darurat itu tetap berlaku hingga sekarang.

Di banyak negara yang menghadapi terorisme, pemerintah mengabaikan perbuatan polisi yang salah dan masyarakat sering bersedia menerima pembatasan serius atas hak-hak mereka jika mereka percaya, atau dibuat agar percaya, bahwa hal itu akan membantu mereka merasa lebih aman dan terlindungi dari terorisme. Pemerintah pada akhirnya berhasil meyakinkan masyarakat bahwa tanpa pemolisian yang keras mereka tidak akan bisa memberikan rasa aman. Hal ini terjadi baik di negara-negara tempat demokrasi sudah berakar panjang, maupun di negara-negara yang baru keluar dari pemerintahan diktator militer, yang politiknya didominasi budaya militer yang kuat, meskipun di negara yang terakhir ini masalahnya menjadi lebih akut.

Selain itu, undang-undang keamanan sering memfasilitasi dijadikannya kelompok-kelompok khusus sebagai sasaran "seperti misalnya para pembela HAM, migran, pencari suaka dan pengungsi, kelompok minoritas agama dan etnis, pegiat politik dan media."⁶³ Bahkan, sejumlah negara menggunakan ancaman terorisme untuk menghindari lembaga-lembaga supremasi hukum dan membatasi penentang politik, budaya dan lainnya.

62) AI, 2005, *Malaysia. Towards human rights-based policing*, h.15.

63) OHCHR, 2003, *Digest of Jurisprudence of the UN and regional organizations, on the protection of HR while countering terrorism* h. 8. intisari ini membahas yurisprudensi yang relevan menurut ICCPR, ECHR, AHRC dan Piagam Afrika.

Persoalan rawan mengenai keamanan dan HAM telah dibahas oleh Amnesty International dalam laporan *Shattered Lives*, dan juga dalam konteks-konteks “antiteroris” dalam tahun-tahun belakangan ini, terutama laporan *Rights at Risk* yang berfokus pada keprihatinan organisasi ini sehubungan dengan perundang-undangan keamanan dan tindakan-tindakan penegakan hukum. Dalam laporan yang disebutkan terakhir, Amnesty International menyatakan: “Karenanya, tantangan untuk negara bukanlah meningkatkan keamanan dengan mengorbankan HAM, tapi lebih pada bagaimana memastikan bahwa semua orang menikmati penghormatan terhadap seluruh hak. Perlindungan HAM telah salah digambarkan sebagai berlawanan dari tindakan efektif melawan “terorisme”. Sejumlah orang berpendapat bahwa ancaman “terorisme” dapat membenarkan pembatasan atau penangguhan HAM. Bahkan larangan penyiksaan, yang merupakan salah satu prinsip HAM paling mendasar dan aturan hukum internasional yang mengikat semua negara dan semua orang, ikut pula dipertanyakan.”⁶⁴ Amnesty International sudah pasti menentang keras pembatasan atas hak-hak apa pun yang tidak sejalan dengan hukum HAM internasional.

Dalam *Laporan Tahunan 2005* Amnesty International menyatakan: “Pemerintah memiliki kewajiban untuk mencegah serta menghukum [kekejian seperti pemboman Madrid dan penyanderaan anak-anak sekolah di Beslan], tetapi mereka harus melakukannya sambil tetap memberikan penghormatan penuh terhadap HAM. Menghormati hak asasi dasar manusia secara lebih kokoh saat menghadapi ancaman keamanan semacam itu bukan saja merupakan kewajiban moral dan hukum, dalam praktiknya penghormatan itu jauh akan lebih efektif untuk jangka panjang. Penghormatan kepada HAM dan kebebasan mendasar bukanlah pilihan dalam usaha-usaha mengalahkan ‘terorisme’, Usaha-usaha negara memerangi “terorisme” harus secara kokoh dan tanpa syarat tertanam dalam asas negara hukum dan penghargaan kepada HAM.”⁶⁵ HAM tidaklah bertentangan dengan keamanan, justru keduanya harus berjalan bergandengan. Benar adanya bahwa: “Terorisme sering tumbuh subur di tempat di mana HAM dilanggar, yang semakin meningkatkan kebutuhan untuk memperkuat tindakan untuk memerangi pelanggaran HAM. Terorisme itu sendiri harus dipahami sebagai penyerangan atas hak-hak mendasar.”⁶⁶

2.7. Ringkasan

Pemerintahan yang cukup stabil, baik yang bersifat demokratis, otoriter atau lainnya, memikul tanggung jawab untuk menjunjung asas negara hukum serta pemeliharaan ketertiban. Negara oleh karenanya akan mengembangkan keamanan dan pengaturan peradilan, termasuk pendirian badan-badan penegakan hukum. Sektor keamanan akan selalu mencakup para pelaku yang bukan berasal dari kalangan negara.

Dalam semua fungsi mereka, polisi bekerja sama dengan lembaga dan kelompok keamanan dan peradilan lainnya, baik dari kalangan negara maupun bukan, untuk mencapai sasaran mereka. Di samping itu, kelompok lain bisa saja memiliki sasaran yang sama dengan polisi. Keefektifan sistem keamanan dan keadilan secara keseluruhan tergantung pada kualitas dari masing-masing kelompok yang terlibat di dalamnya: batas kekuatan sebuah rantai terletak pada mata rantai yang lemah. Untuk mencapai efektivitas sistem, penting bagi masing-masing badan tersebut untuk memiliki garis panduan dan instruksi yang jelas dalam fungsi mereka, yang juga merinci posisi mereka masing-masing serta jalur akuntabilitas dan butir-butir penghubung mereka. Dampak penting dari sifat saling ketergantungan ini berkaitan dengan akuntabilitas. Polisi tidak bisa, dan tidak boleh, dimintai pertanggungjawaban untuk perilaku yang salah, kesalahan

64) AI, 2002, *Rights at risk*, h.3.

65) AI, 2005, *Annual report 2005*, h.8.

66) OHCHR (2003), *Digest of Jurisprudence of the UN and regional organizations, on the protection of HR while countering terrorism*, h.9.

komunikasi kelembagaan, tak adanya koordinasi, celah-celah dalam pemolisian dll., yang menjadi tanggung jawab 'mitra' lain dalam rantai keamanan dan keadilan. Para penganjur HAM perlu menyadari peranan badan-badan yang berbeda dalam sistem yang didirikan untuk memelihara ketertiban sebagai cara untuk menargetkan penelitian dan kegiatan kampanye secara efektif.

Ketertiban yang kami gambarkan sebagai keadaan harmonis dan damai di bawah pejabat yang berkuasa, tidak terancam oleh penikmatan penuh hak oleh masyarakat, termasuk hak untuk berkumpul secara damai. Demonstrasi tidak boleh dianggap sebagai tanda kekacauan. Namun, demonstrasi dapat menjadi tanda ketegangan dalam masyarakat yang bisa mengarah pada kekacauan internal. Dalam situasi kekacauan negara dapat, dengan persyaratan yang ketat, mengumumkan keadaan darurat. Dalam situasi seperti itu sejumlah hak dapat dikenakan pengurangan, namun ada juga sejumlah hak yang tidak bisa dikurangi. Terlebih lagi, sejumlah hak bersifat mutlak, yang artinya mereka tidak dapat dikurangi dan dibatasi dalam cara apa pun.



Para petugas penegak hukum sepanjang waktu harus memenuhi kewajiban yang dibebankan kepadanya oleh hukum, dengan melayani masyarakat dan dengan melindungi semua orang dari perbuatan-perbuatan yang tidak sah, konsisten dengan tingkat pertanggungjawaban yang tinggi yang dipersyaratkan oleh profesi mereka.

Pasal 1, Pedoman Perilaku bagi Petugas Penegak Hukum

Pekerjaan petugas penegak hukum adalah pelayanan sosial yang sangat penting (...)

Mukadimah Prinsip-prinsip Dasar Penggunaan Kekuatan dan Senjata Api oleh Petugas Penegak Hukum

Seperti semua badan sistem peradilan pidana, setiap badan penegak hukum harus mewakili dan bersifat tanggap dan bertanggung gugat kepada masyarakat secara keseluruhan

Resolusi Majelis Umum 34/169 yang mengesahkan Pedoman Perilaku bagi Petugas Penegak Hukum,

3. Fungsi-fungsi kepolisian

3.1. Pendahuluan

Negara memiliki tanggung jawab utama untuk menjaga ketertiban umum agar para warga yang tinggal di dalam wilayah hukumnya dapat menikmati hak-hak mereka secara penuh. Amnesty Internasional telah mendokumentasikan begitu banyak kasus situasi pemerintah yang gagal memenuhi tanggung jawabnya dan bahkan ikut menyebabkan tidak adanya ketertiban dan keamanan dengan melakukan pelanggaran HAM serta tidak bisa melindungi HAM.

Banyak badan negara, baik secara langsung maupun tak langsung, yang terlibat dalam penjagaan ketertiban. Situasi saling tergantung yang kompleks memang ada dan polisi hanyalah salah satu dari badan-badan negara yang terlibat. Dalam Bab ini kita akan melihat lebih dekat pada tujuan-tujuan khusus yang dimiliki polisi dalam memelihara ketertiban dan menyediakan keamanan, serta bagaimana badan-badan kepolisian mencapai tujuan-tujuan tersebut. Menarik untuk dicatat bahwa baik standar-standar HAM internasional, dan kepustakaan mengenai HAM, cenderung mengabaikan fungsi-fungsi kepolisian, dan malah berfokus pada kekuasaan polisi. Pentingnya fungsi-fungsi kepolisian adalah hal yang lebih relevan mengingat fakta bahwa mereka mungkin mewakili satu area di mana dialog antara komunitas HAM dan polisi bisa paling membawa hasil. Pelanggaran HAM jelas bisa terjadi karena polisi menyalahgunakan kekuasaan mereka, dan ini cenderung menjadi fokus bagi para penganjur HAM. Namun, HAM juga bisa dilanggar karena polisi tidak melakukan fungsi mereka secara efektif. Polisi harus melakukan apa yang secara sah dituntut untuk mereka lakukan dan mereka harus menjalankan pekerjaan mereka dengan benar dan efektif.

Bagian 3.2 dalam Bab ini meneliti fungsi-fungsi kepolisian, dan Bagian 3.3 menjelajahi sejumlah aspek keorganisasian dalam penerapan fungsi-fungsi tersebut. Agar dapat mencapai tujuan, maka ada beberapa filsafat pemolisian yang diterapkan dengan menggabungkan tingkat-tingkat ketanggapan yang berbeda terhadap komunitas yang dilayani. Perdebatan mengenai filsafat mana yang paling ampuh masih terus berlanjut. Di Bagian 3.4, kami mendiskusikan sejumlah filsafat yang dipraktikkan di seluruh dunia dan menutupnya dengan beberapa catatan penilaian serta sebuah ringkasan pendek. Harap dicatat bahwa informasi yang diberikan dalam Bab ini berupaya mendukung para penganjur HAM dalam merumuskan sebuah opini yang didasarkan pada informasi lengkap dalam konteks khusus, alih-alih merumuskan norma universal yang berlaku untuk semua. Tentunya tidak semua rincian bagaimana polisi menjalankan pekerjaan mereka atau bagaimana mereka mendapatkan sumber daya mereka relevan untuk para penganjur HAM, tapi kami berharap dapat menunjukkan bidang-bidang yang terutama relevan dari sudut pandang HAM.

3.2. Fungsi-fungsi kepolisian

Traktat-traktat HAM internasional tidak secara eksplisit menyebutkan soal polisi, dan juga tidak menyebut tujuan-tujuan utama mereka. Polisi biasanya dirujuk sebagai penegak hukum. Mereka diharuskan mempertahankan hukum dan terikat oleh hukum. Polisi biasanya tidak tahu menahu mengenai hukum

internasional dan lebih suka mengikuti apa yang tertuang dalam hukum nasional. Fungsi-fungsi kepolisian dalam sebagian besar wilayah hukum tertuang dalam Undang-undang Kepolisian, yang menyatakan tujuan-tujuan inti yang harus dicapai dan juga sumber daya yang digunakan. Undang-undang Kepolisian seperti itu biasanya menjabarkan tanggung jawab polisi dan wewenang mereka karena undang-undang itu juga mendefinisikan seberapa besar kebebasan yang dimiliki polisi dalam mengatur prioritas mengenai bagaimana mereka menggunakan sumber daya mereka. Penilaian HAM mengenai pemolisian harus menyertakan pemelajaran atas Undang-undang Kepolisian semacam itu. Dalam Bab 8 mengenai akuntabilitas polisi, kerangka kerja legislatif yang mengatur operasi kepolisian akan dipelajari lebih lanjut.

3.2.1. Tiga fungsi dasar kepolisian

Walaupun standar-standar internasional tidak mendefinisikan fungsi-fungsi kepolisian, dalam kepustakaan dan juga dalam praktik sepanjang waktu, telah tumbuh suatu pemahaman bersama tentang fungsi-fungsi utama kepolisian dalam negara demokratis yang dijalankan dengan asas negara hukum.¹ Fungsi-fungsi itu adalah:

- Mencegah dan mendeteksi kejahatan
- Memelihara ketertiban publik
- Menyediakan bantuan kepada mereka yang membutuhkan

Fungsi-fungsi kepolisian adalah mengenai tujuan-tujuan kepolisian; untuk tujuan apa saja? Fungsi-fungsi itu tidak boleh dicampur aduk dengan apa yang dilakukan oleh polisi (yaitu tindakan polisi, misalnya manajemen ketertiban umum) atau dengan kekuasaan polisi – keduanya juga dibahas dalam bagian III Buku Pegangan ini. Fungsi-fungsi ini juga mengikuti berbagai prinsip-prinsip HAM yang relevan dengan pemolisian. Resolusi yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB bagi Petugas Penegak Hukum menyatakan bahwa polisi harus bersifat ‘tanggap kepada komunitas yang mereka layani.’ Pasal 1 menyebutkan: *Para petugas penegak hukum sepanjang waktu harus memenuhi kewajiban yang dibebankan kepadanya oleh hukum, dengan melayani masyarakat dan dengan melindungi semua orang dari perbuatan-perbuatan yang tidak sah, konsisten dengan tingkat pertanggungjawaban tinggi yang dipersyaratkan oleh profesi mereka.* Bagian penjelasan Pasal ini menerangkan bahwa “Pelayanan kepada komunitas masyarakat dimaksudkan untuk menyertakan khususnya pemberian jasa bantuan kepada anggota komunitas masyarakat yang karena alasan pribadi, ekonomi, sosial atau darurat lainnya memang membutuhkan bantuan segera”. Dengan demikian “semua orang “ dalam pasal itu dimaksudkan sebagai tidak boleh adanya diskriminasi. “Perbuatan-perbuatan tidak sah” ditafsirkan sebagai semua “yang dilarang menurut undang-undang pidana” termasuk yang dilakukan orang-orang “yang tidak mampu melakukan pertanggungjawaban pidana (*criminal liability*)”. Pasal 4a Deklarasi PBB tentang Prinsip-prinsip Dasar Keadilan untuk Para Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan mewajibkan negara untuk mengimplementasikan kebijakan-kebijakan pencegah kejahatan. Pemeliharaan ketertiban umum adalah fungsi eksplisit kepolisian yang disebutkan di beberapa prinsip – seperti telah dibahas di bagian sebelumnya. Secara keseluruhan memang layak diharapkan adanya pemolisian berorientasi HAM yang mencakup, paling tidak, ketiga fungsi kepolisian tersebut. Dengan kata lain: para anggota masyarakat berhak mendapatkan ketiga layanan itu.

1) Lihat Crawshaw, R., e.a., 1998, *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*; Rover, C. de, 1998, *To serve and to protect*; Pasal 1 Kode Etik Polisi Eropa.

‘Menyediakan bantuan’

Penjelasan Pasal 1 Kode Etik Polisi Eropa berbunyi sebagai berikut ²:

“Penyediaan *bantuan* kepada masyarakat juga merupakan fitur kebanyakan badan kepolisian, tetapi fungsi semacam itu kurang lebih dikembangkan di berbagai negara anggota. Dimasukkannya fungsi pelayanan dalam tujuan kepolisian cukup berbeda sebab hal itu mengubah peranan kepolisian dari berupa “kekuatan” yang dipergunakan dalam masyarakat menjadi badan “layanan” masyarakat. Selama beberapa tahun ini ada kecenderungan yang nyata di Eropa untuk mengintegrasikan polisi secara lebih penuh lagi ke dalam masyarakat sipil, serta mendekatkan polisi kepada rakyat umum. Pengembangan “pemolisian masyarakat” di sejumlah negara anggota ditujukan untuk maksud ini. Salah satu cara penting yang digunakan adalah dengan memberikan kepada polisi status sebagai badan layanan umum dan bukan semata-mata sebagai penegak hukum. Agar perubahan itu bukan hanya sekadar kata-kata belaka, sisi pelayanan kepolisian harus dimasukkan sebagai salah satu tujuan polisi modern yang demokratis. Bantuan oleh kepolisian pada umumnya berhubungan dengan situasi-situasi khusus yang mewajibkan polisi untuk bertindak, seperti menawarkan bantuan langsung kepada siapapun yang berada dalam bahaya atau membantu orang-orang dalam membangun hubungan dengan otoritas atau layanan sosial lainnya, sementara sisi pelayanan kepolisian lebih tak jelas dan karenanya sulit didefinisikan. Sisi ini tidak boleh dicampuradukan dengan tugas administrasi yang diberikan kepada kepolisian (mengeluarkan paspor dll). Secara umum, polisi sebagai badan layanan umum memiliki keterkaitan dengan peranan polisi sebagai sumber daya untuk masyarakat umum, dan mudahnya akses ke polisi merupakan salah satu aspek paling mendasar dan paling penting dalam hal ini. Sisi pelayanan kepolisian lebih terkait pada sikap-sikap polisi terhadap masyarakat dan bukan pada pemberian fungsi layanan kepada polisi sebagai tambahan tugas-tugas tradisional mereka. Jelas bahwa polisi tidak bisa dibebani dengan tanggung jawab terlalu besar untuk fungsi layanan di masyarakat. Negara-negara anggota oleh karenanya harus membentuk garis panduan untuk kinerja dan tugas-tugas kepolisian dalam bidang ini.”

3.2.2. Mengoperasionalkan fungsi-fungsi kepolisian

Telah banyak studi yang dilakukan untuk mempelajari apa yang dilakukan petugas polisi saat bertugas untuk mencapai tujuan-tujuan mereka.³ Muncullah tiga kategori yang jelas:

1. **Patroli:** bertujuan menyediakan bantuan kepada masyarakat, memelihara ketertiban masyarakat serta mencegah kejahatan. Patroli artinya berjalan, mengendarai kuda atau berkendara berkeliling, untuk mengamati apa yang terjadi dan pada dasarnya menunggu adanya kesempatan atau permintaan untuk bertindak. Pekerjaan mungkin dibagikan lewat siaran radio (setelah adanya permintaan dari anggota masyarakat atau dari kolega dan atasan). Petugas patroli biasanya dikerahkan di daerah tertentu; tim-tim patroli cenderung diorganisasikan secara geografis. Petugas patroli biasanya bekerja dalam beberapa giliran yang mencakup 24 jam. Di sebagian besar negara, polisi adalah satu-satunya badan negara yang beroperasi 24 jam sehari. Hal ini dapat menuntun pada situasi-situasi yang membuat polisi melakukan tugas-tugas beraneka ragam, termasuk yang sebenarnya merupakan tanggung jawab badan lainnya – polisi terkadang mengurus mereka yang punya masalah kejiwaan, mereka yang secara sosial terbuang dan orang-orang

2) Kode Etik Polisi Eropa, Penjelasan Pasal 1, h.29-32.

3) Yang banyak diketahui dan sering dikutip adalah: Bayley, D., 1994, *Police for the future*.

lain yang membutuhkan bantuan. Namun, hal ini juga membuat polisi 'hadir di mana-mana', sesuatu yang dapat memberikan sumbangsih kepada munculnya rasa aman atau mengurangi rasa aman yang dirasakan masyarakat.

2. **Investigasi pidana:** tujuan utamanya yaitu mendeteksi kejahatan setelah kejahatan tersebut terjadi, walaupun diharapkan juga untuk memiliki dampak pencegahan. Penyidik pidana ('detektif' atau 'petugas reserse'), biasanya bekerja dengan pakaian sipil, cenderung memiliki status informal lebih tinggi dalam kepolisian, meskipun mereka belum tentu memiliki pangkat yang lebih tinggi. Bagian investigasi pidana cenderung meliputi area geografis yang lebih luas dan biasanya lebih diorganisasikan menurut kategori pidana (penipuan, kejahatan susila, tindak pidana yang dilakukan anak muda dan anak-anak, narkoba, pembunuhan dll.). Penyidik pidana biasanya bekerja pada siang hari. Terdapat banyak ahli dari berbagai disiplin ilmu yang terlibat dalam pendeteksian kejahatan, seperti forensik, intelijen kejahatan, pengawasan, analisa informasi dll.
3. **Lalu lintas:** sasarannya adalah pencegahan kejahatan yang berkaitan dengan lalu lintas dan pemeliharaan ketertiban umum. Bagian lalu lintas biasanya mengkombinasikan fungsi patroli dengan bermacam-macam 'tes' (memeriksa kadar alkohol, sabuk pengaman dll.). Selain itu mereka biasanya melakukan investigasi mengenai kecelakaan-kecelakaan lalu lintas.

Meskipun patroli dirancang untuk memberi dampak pencegahan pada kejahatan, dalam praktiknya dampaknya amat sangat terbatas. Sering kali patroli memungkinkan polisi untuk mengintervensi dan berpotensi mendamaikan situasi konflik dengan menggunakan 'intervensi sah'⁴ (sahih sebab polisi *dapat* menggunakan kekuasaan mereka, sekalipun mereka jarang melakukannya) dan dengan demikian menjaga ketertiban umum. Bahkan, di banyak negara patroli polisi tampaknya digunakan terutama untuk secara harafiah *mendemonstrasikan* kekuasaan negara, terutama jika petugas patroli mengenakan seragam tempur serta muncul dengan banyak senjata. Memang sulit untuk membuat komentar umum tentang masalah ini karena hal ini juga terkait secara erat dengan rasa percaya masyarakat kepada polisi, dan juga kepada nilai-nilai budaya dan peristiwa-peristiwa bersejarah. Di sejumlah negara, orang-orang menunjukkan apresiasi mereka ketika mereka *melihat* kekuasaan negara, sebab kekuasaan itu menyumbang pada rasa keamanan yang mereka rasakan; sementara di negara lain dampaknya mungkin justru berlawanan. Dampak itu berhubungan erat dengan situasi kelompok-kelompok khusus, atau para individu di masyarakat. Sejumlah individu atau kelompok secara berkala diperiksa dan dicatat data-datanya oleh polisi, atau secara teratur berkonfrontasi dengan polisi (seperti misalnya komunitas *favela* di Brasil⁵) dan karenanya kelompok atau individu ini akan memiliki reaksi yang berbeda terhadap kehadiran polisi dibandingkan dengan mereka yang tidak memiliki pengalaman negatif semacam itu. Walau demikian, patroli sendiri disambut baik dalam arti hal ini mensyaratkan polisi untuk keluar dari kantor dan kompleks mereka, dan memfasilitasi adanya kontak dengan masyarakat. Jelas hal ini dalam tingkatan tertentu tergantung pada bagaimana patroli itu dilakukan – apakah dengan maksud menimbulkan rasa takut, atau rasa percaya dan keyakinan. Untuk alasan inilah, patroli seharusnya dilakukan dengan jalan kaki, bilamana dimungkinkan – bukannya berkendaraan – karena polisi yang berjalan kaki, secara harafiah, lebih mudah didekati dan tidak terlalu mengintimidasi.

4) Ibid.

5) AI, 2005, *Brazil: They come in shooting. Policing socially excluded communities.*

Pada umumnya, apa yang dilakukan polisi untuk mencegah perbuatan-perbuatan tidak sah memiliki dampak yang sangat terbatas. Polisi, baik petugas patroli

maupun penyidik pidana, cenderung hanya mendengar sebagian kecil dari perbuatan-perbuatan tidak sah yang sebenarnya terjadi. Mayoritas tuntutan pada polisi (oleh masyarakat umum dan pihak berwenang) berhubungan dengan pemeliharaan ketertiban umum atau untuk membantu dan menolong dalam keadaan darurat. Namun, manajemen organisasi-organisasi penegak hukum cenderung memberi prioritas pada pencegahan dan pendeteksian kejahatan. Penekanan ini mungkin dianggap aneh, mengingat terbatasnya keberhasilan dan efektivitas (...) dalam bidang ini. (...)

Pelayanan kepada komunitas masyarakat, perlindungan kepada korban dan pencegahan agar tidak lagi jatuh korban menjadi tantangan bagi penegakan hukum yang kelihatannya tidak terlalu menarik dibandingkan dengan permainan tradisional kejar mengejar antara polisi dan pencuri.”⁶

Dengan mempertimbangkan hal ini, menarik untuk dicatat bagaimana badan-badan kepolisian memakai sumber daya mereka untuk ketiga kategori patroli, investigasi pidana dan lalu lintas. Berapa persen polisi yang bekerja untuk investigasi pidana dan berapa yang melakukan patroli? Berapa banyak yang terlibat dalam fungsi-fungsi hubungan kemasyarakatan? Jika misalnya 50% bekerja di bidang investigasi pidana – karena ini merupakan fungsi polisi yang kurang bersifat menanggapi – maka akan ada lebih sedikit sumber daya untuk memperkuat hubungan kemasyarakatan serta untuk mengembangkan ketanggapan terhadap komunitas masyarakat. Pendistribusian sumber daya kepolisian juga ditentukan oleh fungsi kepolisian yang mana yang dianggap lebih penting oleh para eksekutif politik.⁷ Di sejumlah negara, pemerintah memberi kadar kepentingan lebih tinggi untuk fungsi-fungsi yang berkaitan dengan penjagaan hukum dan ketertiban dibandingkan dengan fungsi-fungsi investigasi pidana sebab pemerintah merasa lebih terancam oleh apa yang terjadi di arena hukum dan ketertiban dibandingkan dengan apa yang terjadi di bidang pidana. Di India misalnya, dilaporkan bahwa petugas polisi secara reguler ditarik dari pekerjaan investigasi pidana dan dikerahkan ke tugas-tugas hukum dan ketertiban kapan pun muncul keadaan darurat hukum dan ketertiban (inilah yang menjadi faktor utama dalam pengadvokasian pemisahan personel hukum dan ketertiban dari personel investigasi pidana di tingkat kantor-kantor polisi di negara itu).

Efektivitas patroli

Selama bertahun-tahun patroli makin dipandang sebagai jalan yang tidak terlalu efektif dalam mengorganisasikan kapasitas polisi. Banyak badan kepolisian yang mencari jalan agar dapat mengorganisasi diri lebih efektif. Biasanya, ini berarti mengurangi jumlah kendaraan patroli ke jumlah minimum mutlak, dan hanya mempekerjakan satu orang petugas di dalam kendaraan. Ini menjadi pelaksanaan matematik; seseorang dapat menarik kesimpulan berapa mobil yang diperlukan untuk meliputi satu area tertentu sambil menjamin tersedianya polisi dalam periode waktu tertentu. Dengan cara itu, biaya pemolisian dapat dikurangi, atau polisi dapat melakukan hal lainnya, seperti pekerjaan pencegahan kejahatan.

Kebanyakan badan kepolisian memiliki Unit Pengendalian Huru-hara, atau Unit Ketertiban Umum. Terkadang para petugas yang bekerja di unit ini didatangkan dari bagian lain, seperti unit patroli, dan mereka dipanggil saat diperlukan. Di wilayah hukum lain, ada Unit Pengendalian Huru-hara yang terpisah, bahkan sering kali cukup terasing, dan biasanya menghabiskan banyak waktu untuk melakukan olah fisik dan pelatihan. Dilaporkan bahwa keuntungan dari bentuk unit yang disebutkan belakangan ini adalah meningkatnya profesionalisme. Namun, unit-unit semacam itu kadang-kadang dipandang lebih garang, dan

6) Rover, C. de, 1998, *To serve and to protect*, h.146.

7) Pemikiran dan contoh dari India berdasarkan pada komunikasi pribadi dengan Tuan G.P. Joshi, CHRI, Koordinator Program Polisi, India.

cenderung menggunakan lebih banyak kekuatan daripada yang sebenarnya diperlukan karena mereka lebih termiliterisasi dan kurang mengenali para anggota masyarakat. Contohnya saat mereka berhadapan dengan demonstrasi. Di lain pihak, jika polisi setempat menghadapi kerumunan massa dan huru-hara, mereka kadang-kadang dianggap membela kelompok tertentu dan menggunakan terlalu banyak kekuatan dalam menghadapi kelompok lainnya. Selain itu juga tidak mungkin mengidentifikasi model yang lebih disukai karena hal ini tergantung pada banyak faktor. Pada Bab 5 kami mendiskusikan taktik manajemen ketertiban umum dengan lebih terperinci.

3.2.3. Fungsi-fungsi Tambahan

Polisi dituntut untuk melaksanakan tiga fungsi dasar (pemeliharaan ketertiban umum, pencegahan dan pendeteksian tindak pidana dan penyediaan bantuan), tapi ada fungsi-fungsi lain yang bisa ditambahkan, antara lain:

- Tugas memadamkan kebakaran
- Tugas-tugas penjara
- Tugas-tugas transportasi (jalur kereta api/ sungai dll.)
- Pengontrolan parkir
- Pengontrolan perbatasan & imigrasi
- Fungsi-fungsi administratif (seperti membuat paspor dan mengeluarkan izin-izin)
- Fungsi-fungsi penuntutan (biasanya sampai ke tingkat tertentu)
- Keamanan nasional dan fungsi intelijen
- Perlindungan bagi orang penting (VIP)

Sejauh tugas-tugas ini tidak bertentangan antara satu dengan lainnya, dan berdasarkan pada hukum, serta tidak melampaui wewenang polisi (misalnya dalam kasus penambahan tugas-tugas militer), maka tidak ada alasan untuk menentang penambahan fungsi-fungsi tadi. Beberapa tugas tambahan, seperti memadamkan kebakaran, dan sejumlah fungsi administratif, malah sebenarnya dapat membantu memperbaiki hubungan polisi dengan masyarakat. Sudah pasti tugas-tugas tambahan itu tidak boleh mengganggu fungsi-fungsi dasar kepolisian dan hanya petugas yang melakukan tugas yang membutuhkan kekuasaan kepolisian yang boleh diberi wewenang untuk menggunakan kekuasaan itu. Selain itu juga dibutuhkan pelatihan yang tepat. Di samping itu tugas tambahan jangan sampai mengakibatkan pengurangan sumber daya (keuangan) dari fungsi-fungsi dasar kepolisian. Di sejumlah negara, fungsi-fungsi yang 'bergaya', seperti perlindungan untuk para VIP dan brigade antiteroris, menerima porsi yang relatif lebih besar dari keseluruhan anggaran belanja dengan merugikan fungsi-fungsi dasar pemolisian seperti pemeliharaan ketertiban umum dan investigasi pidana.

3.3. Mengorganisasi fungsi-fungsi kepolisian

Meskipun terdapat kesepakatan mengenai fungsi-fungsi kunci kepolisian, tidak banyak persetujuan mengenai bagaimana polisi harus menjalankan fungsi-fungsi tersebut. Pelaksanaan fungsi-fungsi kepolisian untuk menerapkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai memiliki pengelolaan yang berbeda-beda di berbagai negara. Ada banyak alasan untuk hal ini, alasan yang terutama adalah sejarah, budaya dan sumber daya negara itu sendiri. Negara-negara yang tadinya merupakan koloni sering mengadopsi struktur kepolisian dari mantan penjajahnya. Negara-negara yang memiliki riwayat kudeta dengan kekerasan terkadang lebih memilih badan kepolisian berskala kecil, sementara negara dengan sistem yang sangat tersentralisasi cenderung memiliki badan kepolisian tersentralisasi di bawah pengontrolan ketat. Dalam kondisi apa pun, pemolisian yang baik dimulai dengan

tersedianya sumber daya yang cukup, termasuk sumber daya manusia, untuk melakukan pekerjaan yang harus dilakukan. Tidak mungkin membuat anjuran yang pasti mengenai bagaimana badan kepolisian harus dikelola dan sumber daya apa yang dibutuhkan (dengan tujuan untuk memastikan adanya penghargaan kepada HAM), dan pernyataan semacam itu juga bukanlah tanggung jawab para penganjur HAM. Informasi yang diberikan dalam Bab ini lebih dimaksudkan untuk mendukung para penganjur HAM dalam merumuskan sebuah opini berdasarkan informasi yang memadai dalam situasi tertentu.

Sistem peradilan pidana di seluruh dunia

World Factbook of Criminal Justice Systems, sebuah buku yang disusun dengan dana sumbangan

Bagian Statistika Keadilan, Departemen Kehakiman AS, memberikan deskripsi naratif tentang sistem peradilan pidana di 45 negara di seluruh dunia.

Penjelasan asli mengenai 42 negara di antaranya diselesaikan pada tahun 1993. Lima negara yang dimasukkan terakhir: Brasil, Kolombia, Meksiko, Kosta Rika dan Venezuela dipersiapkan pada tahun 2002. *Factbook* ini tersedia di: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/abstract/wfcj.htm>

3.3.1. Sentralisasi dan integrasi fungsi-fungsi kepolisian

Sejumlah negara, termasuk Malta, Malaysia, dan Republik Rusia, memiliki satu badan kepolisian tersentralisasi untuk semua fungsi kepolisian, biasanya di bawah Departemen Dalam Negeri, tapi terkadang bertanggung jawab kepada dua departemen: Departemen Dalam Negeri dan Departemen Kehakiman. Di badan-badan semacam itu, semua fungsi dilaksanakan di bawah satu badan tunggal itu (walaupun dalam bagian-bagian berbeda), semuanya melaporke satu Komisaris Polisi pusat.

Namun, fungsi-fungsi kepolisian seperti yang dibahas di bagian terdahulu tidak harus dijalankan oleh satu badan yang sama. Malah sebenarnya, banyak negara yang mempunyai badan-badan terpisah untuk investigasi pidana (sering disebut dengan polisi penyidik atau polisi peradilan); untuk penjagaan ketertiban umum (sering disebut Unit patroli); polisi yang dikhususkan untuk demonstrasi dan pengendalian massa (sering disebut Pasukan Huru-hara atau Unit Pengendali Huru-hara); dan untuk pengaturan lalu lintas (disebut bagian Polisi Lalu Lintas). Badan-badan terpisah ini cenderung memiliki Komisaris masing-masing, yang pada gilirannya melapor ke Menteri atau Wakil Menteri. Sejumlah negara lainnya, misalnya Prancis, Cile dan Turki juga memiliki Badan *Gendarmerie*, yang garis pelaporannya menuju ke Departemen Pertahanan.

Negara-negara dengan struktur federal cenderung mencerminkan hal ini dalam organisasi kepolisian mereka. Negara-negara ini kadang-kadang memiliki bermacam-macam badan kepolisian yang terpisah (Brasil, Argentina), ada yang tersentralisasi (federal), ada yang terdesentralisasi (polisi negara bagian atau provinsi) yang meliputi area-area geografis yang berbeda. Harap dicatat bahwa badan-badan provinsi terkadang beroperasi dalam cara yang sangat tersentralisasi. Negara-negara federal lain, termasuk Belgia dan AS, memiliki konglomerasi badan-badan kepolisian kota praja, yang beragam mulai dari satu petugas di sebuah tempat kecil hingga sekitar 40.000 petugas di New York City. Yang juga menambah rumit adalah bahwa sejumlah negara juga memiliki 'polisi' administratif yang sering mempunyai kekuasaan lebih kecil dan status lebih rendah serta bekerja di tingkat kota praja – biasanya bertanggung gugat hanya di tingkat kota praja (misalnya ke walikota atau dewan kota).

Jadi, polisi umumnya dikelola menurut dua prinsip terpisah: secara geografis atau menurut garis-garis fungsi (atau kombinasi keduanya). Salah satu dari hal ini, atau malah keduanya, bisa disentralisasi atau didesentralisasi. Kebanyakan negara lebih suka memiliki kepolisian dengan struktur dan pangkat kuasi-militer, biasanya tersentralisasi, dengan proses pengambilan keputusan dari atas ke bawah.

Dalam struktur tersentralisasi petugas melapor ke atas jalur komando, ke tingkat paling tinggi (biasanya menteri) yang kemudian melapor ke parlemen. Dalam struktur terdesentralisasi petugas cenderung memiliki lebih banyak kebebasan untuk menyesuaikan sumber daya mereka (waktu dan keuangan) dengan keadaan setempat. Sebagai contoh, di Rusia (struktur tersentralisasi), pemerintah pusat menetapkan target yang harus dicapai para polisi (bagian investigasi dan juga bagian-bagian lain yang berseragam) di seluruh bagian negeri serta mengadakan penilaian secara teratur untuk menentukan apakah para polisi tersebut memenuhi target mereka. Penilaian-penilaian ini biasanya bersifat kuantitatif, dengan target yang ditetapkan dalam bentuk angka dan persentase.⁸ Dalam struktur yang terdesentralisasi, seperti di Amerika Serikat, *sheriff* lokal – tokoh yang dipilih secara lokal – memiliki hak diskresi besar mengenai masalah apa yang akan ditangani dan masalah apa yang akan diabaikan.

Pengelolaan fungsi-fungsi kepolisian yang berbeda di badan-badan kepolisian yang terpisah, yang sering kali memiliki pusat pelatihan yang berbeda pula, biasanya menuju pada adanya spesialisasi. Oleh sejumlah orang, hal ini diyakini meningkatkan profesionalisme dan kualitas. Akan tetapi, persaingan mungkin timbul di antara berbagai badan tadi. Sebagai contoh di Afrika Selatan sejak akhir tahun 1990-an, badan penegakan hukum yang baru (yang disebut *Scorpions*) diperkenalkan di bawah otoritas Direktur Nasional Penuntutan Umum. Maksud di belakang berdirinya badan itu adalah untuk menciptakan badan investigasi yang lebih profesional, yang tidak memiliki beban apartheid dari masa lalu serta untuk mendorong para penyidik agar bekerja lebih erat dengan layanan penuntutan dalam penginvestigasian pidana.⁹ Para personel yang lebih terpelajar dan terlatih kemudian direkrut dan mereka dibayar lebih tinggi daripada para anggota Dinas Kepolisian Afrika Selatan (SAPS). Kesuksesan dan kondisi mereka yang lebih baik menciptakan kebencian di kalangan SAPS dan politisi (penyidikan korupsi merupakan fokus penting pekerjaan *Scorpions*).

Mendirikan sayap-sayap terpisah untuk pasukan keamanan guna menangani masalah-masalah khusus hukum dan ketertiban juga merupakan keprihatinan lain dengan alasan berbeda. 'Unit-unit polisi khusus' ini cenderung memberikan lebih banyak penekanan pada pencapaian target-target spesifik tertentu dan cenderung kurang diatur dibandingkan polisi 'biasa'. Karena polisi khusus ini sering dipisahkan dari fungsi-fungsi pemolisian reguler, dan kurang memiliki interaksi dengan masyarakat, mereka sering kali ditemukan bertanggung jawab atas sejumlah pelanggaran HAM.

8) Pusat Informasi dan Riset tentang Masalah-masalah Kepentingan Publik Demos, 2005, *Reforming law enforcement: overcoming arbitrary work practices*.

9) Bacalah keprihatinan AI tentang layanan penuntutan di Afrika Selatan dalam *South Africa: The criminal justice system and the prosecution of human rights: the role of the prosecution service* (1998).

Di samping itu, keberadaan lebih banyak badan dengan fungsi yang tumpang tindih bisa memperumit akuntabilitas sebab hal tersebut mengakibatkan semakin sulitnya mengetahui badan yang mana bertanggung jawab untuk melakukan tindakan apa. Bahkan, di banyak negara sulit mengetahui ke mana harus melaporkan jenis pidana tertentu dan untuk mengetahui badan mana yang bertanggung jawab untuk aspek-aspek mana dari pencegahan kejahatan dan ketertiban umum. Yang dapat menjadi contoh adalah Sudan. Di negara tersebut Keamanan Positif (*amn al-ijaabi* – badan keamanan yang memiliki kekuasaan untuk menangkap, menahan dan menginterogasi)

10) Pasal 10, Undang-undang Angkatan Kepolisian Sudan, 1999.

dan Polisi Negara (*Shurta Sha'abia* – badan yang menangani pelanggaran-pelanggaran yang dikaitkan dengan cara berpakaian, ketertiban umum dan alkohol) yang beroperasi bersama-sama Angkatan Kepolisian Sudan. Kedua badan ini dikhususkan untuk masalah-masalah ideologis. Akan tetapi, polisi Sudan juga ditugaskan untuk “Menjaga etika, sopan-santun dan ketertiban umum, menyerukan adanya perilaku yang baik serta mencegah perilaku yang buruk dan menjamin akuntabilitas”.¹⁰ Di lain pihak, keberadaan berbagai badan keamanan mungkin juga dapat membantu menjaga agar satu dan lainnya saling bertanggung gugat, sehingga meningkatkan akuntabilitas keseluruhan.

Keberadaan badan-badan kepolisian terpisah dapat menyebabkan sejumlah badan tidak memiliki hubungan yang baik dengan komunitas oleh karena sejumlah fungsi kepolisian pada dasarnya tidak banyak melibatkan kontak dengan komunitas, misalnya fungsi-fungsi yang menangani kekacauan umum. Akan tetapi, kontak dengan komunitas merupakan hal esensial dalam semua aspek pemolisian yang baik karena masyarakat merupakan sumber utama informasi mengenai kejahatan serta keseluruhan masalah-masalah ketertiban umum. Untuk alasan itulah sejumlah orang akan berpendapat bahwa fungsi-fungsi kepolisian tidak bisa dibagi-bagi, dan pemisahan fungsi pada badan-badan yang terpisah akan selalu menyebabkan kerugian pada kualitas dan efektivitas polisi. Kerugian khusus dari adanya badan-badan kepolisian yang terpisah tercermin dalam fitur khusus budaya kepolisian: badan-badan kepolisian secara tradisional tidak suka berbagi informasi dan artinya tiap badan cenderung mengumpulkan informasi mereka sendiri. Ini bisa berakibat pencatatan data yang berlebihan (berpengaruh pada masalah privasi) dan pengulangan (yang memengaruhi efektivitas).

Sentralisasi atau tidak desentralisasi?

Sentralisasi komando kepolisian biasanya beriringan dengan pengawasan yang desentralisasi juga. Dalam sistem yang tersentralisasi polisi cenderung bertanggung gugat secara internal ke manajer berikutnya dalam lini, dan yang terakhir dalam lini (Kepala Komisaris) bertanggung gugat ke menteri atau gubernur. Dalam sistem terdesentralisasi, polisi setempat cenderung bertanggung gugat kepada walikota (atau pejabat yang terpilih atau ditunjuk secara lokal, yang kemudian bertanggung gugat kepada orang berikutnya dalam lini, ke arah atas, ke menteri). Jika kita nyatakan lagi dalam bentuk berbeda, dalam sistem tersentralisasi, polisi bertanggung gugat secara internal, dengan kepemimpinan yang bertanggung gugat secara eksternal. Sementara dalam sistem terdesentralisasi, manajemen polisi setempat juga bertanggung gugat secara eksternal.

Desentralisasi harus dibedakan dengan pendelegasian. Saat wewenang didelegasikan, tanggung jawab masih dipikul oleh pejabat paling tinggi. Desentralisasi artinya mendesentralisasikan wewenang dan tanggung jawab. Jadi, seorang kepala polisi mungkin mendelegasikan wewenang untuk memutuskan bagaimana menggunakan sumber daya kepada para petugasnya sebagai cara untuk bersifat tanggap kepada masyarakat, tetapi kepala polisi ini masih tetap bertanggung jawab atas penggunaan sumber daya itu.

Kode Etik Polisi Eropa secara gamblang mendukung desentralisasi kepolisian oleh karena hal ini dianggap membantu dalam mendekatkan polisi ke komunitas. Namun, perlu dicatat bahwa tidaklah selalu perlu mendesentralisasi keseluruhan sistem. Sebuah badan kepolisian bisa terus melakukan sentralisasi fungsi-fungsi administratif sambil melakukan desentralisasi pada wewenang dan pengawasan sipil. Sistem yang tersentralisasi memiliki keuntungannya sendiri:

pengambilan keputusan menjadi lebih efisien, begitu pula pengimplementasian kebijakan dan metode baru. Selain itu, efektif atau tidaknya sentralisasi juga tergantung pada sejarah dan budaya negara itu sendiri dalam hal ini. Sejumlah budaya memiliki sejarah adanya otoritas pusat yang mengeluarkan perintah dan keputusan sementara negara lainnya terbiasa menempatkan wewenang di tingkat yang terendah mungkin.

Desentralisasi badan-badan kepolisian berdasarkan garis-garis geografis mungkin dapat membantu menciptakan badan-badan yang lebih dekat kepada komunitas yang mereka layani – meskipun hal ini dalam sejumlah situasi kurang efektif dari segi biaya. Keseimbangan optimal harus ditemukan antara desentralisasi dan integrasi fungsi-fungsi dalam satu badan. Untuk penilaian HAM, sangatlah penting untuk menyertakan penelitian mengenai semua badan yang beroperasi di sebuah negara dan juga untuk mempelajari undang-undang dan regulasi (diundang-undangkan dan tidak diundang-undangkan bilamana ada) yang menjadi petunjuk operasi. Selain itu, penilaian harus pula termasuk melihat dampak dari (de)sentralisasi dan integrasi atau spesialisasi atas masalah-masalah akuntabilitas, sumber daya dan efektivitas.

3.3.2. Sumber daya Manusia

Dalam organisasi apa pun, manusia merupakan faktor penting dalam menjamin keberhasilan ataupun kegagalan organisasi. Personel kepolisian merupakan sumber daya utama yang tersedia untuk mencapai tujuan-tujuan kepolisian; mereka juga yang paling terlihat sebab polisi biasanya bekerja mengenakan seragam.¹¹ Memiliki pemahaman tentang berapa banyak petugas polisi yang dipekerjakan dalam suatu negara tertentu dan bagaimana mereka berhubungan dengan orang-orang yang mereka layani sangat akan membantu saat menilai kepolisian dari sudut pandang HAM. Perekrutan dan prosedur pemilihan, pelatihan (baik pelatihan dasar maupun setelah bertugas), dan prosedur untuk pengangkatan, pemindahan dan promosi merupakan elemen-elemen penting saat membahas masalah-masalah personel. Elemen-elemen ini akan didiskusikan secara terpisah di Bab 9.

3.3.2.a. Jumlah

Sudah pasti agar dapat menjalankan fungsi-fungsi dasarnya, polisi membutuhkan personel yang mencukupi. Namun, memerintahkan adanya jumlah tertentu sangatlah sulit. Rasio polisi/warga umum di berbagai negara sangat berbeda: di Republik Ceko terdapat 1 petugas untuk 178 orang, di Inggris dan Wales terdapat 1 petugas untuk 280 orang, sementara di Bangladesh terdapat 1 petugas untuk 1200 orang.¹² Rasio polisi/warga umum sekitar 1: 300-400 biasanya umum ditemukan di negara-negara Uni Eropa.

Akan tetapi, angka-angka ini harus dibaca dengan hati-hati, sebab sering kali sulit untuk mengetahui berapa persisnya jumlah polisi di negara tertentu. Sebagai contoh, badan-badan kepolisian di sejumlah negara mempekerjakan personel warga sipil, bukan eksekutif, sementara di negara lainnya, semua orang yang dipekerjakan oleh polisi, termasuk mereka yang melaksanakan tugas-tugas administratif, para pelatih dan mereka yang bekerja di bagian sumber daya manusia, juga dianggap sebagai polisi (disebut personel 'eksekutif'). Oleh karenanya, agar dapat secara tepat menafsirkan jumlah petugas polisi, perlu diidentifikasi siapa yang sebenarnya dimasukkan ke dalam angka-angka itu dan fungsi apa yang mereka lakukan. Saat kita berusaha mengetahui rasio lelaki/perempuan, kita perlu mengingat bahwa persentase perempuan cenderung lebih tinggi dalam fungsi-fungsi berjenis sipil dibandingkan dalam pangkat-pangkat

11) Pasal 14 Kode Etik Polisi Eropa menyatakan: "Polisi dan personel berseragamnya biasanya mudah dikenali."

12) CHRI, 2005, *Police accountability: Too important to neglect, too urgent to delay*.

eksekutif, sehingga tidak banyak memberi keterangan tentang seberapa besar polisi benar-benar mencerminkan orang-orang yang mereka layani. Faktor lain yang relevan untuk menafsirkan jumlah polisi adalah berapa banyak badan penegak hukum yang ada dan apakah badan-badan itu dimasukkan dalam angka-angka tadi. Sebagai contoh, jika ada tiga badan lagi yang memiliki kekuasaan kepolisian, yang dikelola secara terpisah dari polisi - katakanlah Pengontrol Perbatasan, Unit-unit Pabean dan Penipuan - maka mereka harus dihitung guna mencapai penilaian yang realistis. Memang, mereka yang memiliki kekuasaan kepolisian sering 'tersembunyi' dalam organisasi lainnya - sehingga membuat rumit persyaratan akuntabilitas.

Angka-angka yang ambigu

Sebagai contoh: Belanda memiliki sekitar 16 juta penduduk. Kebanyakan sumber menyebutkan negara itu memiliki sekitar 50.000 pegawai kepolisian, yang menghasilkan rasio 1: 320. Secara total, sekitar 10.000 petugas melakukan fungsi investigasi pidana. Dari 50.000 polisi ini, sekitar 15.000 adalah personel warga sipil nonpolisi. Sekitar 28% dari keseluruhan kepolisian adalah kaum perempuan; akan tetapi sekitar 18% staf eksekutif adalah perempuan, sementara jumlah perempuan mencapai 50% dari staf warga sipil.¹³

Akan tetapi, secara total terdapat tambahan sekitar 24.000 orang yang bekerja di badan-badan yang nonkepolisian tetapi menjalankan fungsi-fungsi kepolisian (termasuk unit-unit khusus, seperti Investigasi Fiskal, Pabean, Investigasi Kesejahteraan Sosial, dll., juga petugas patrol nonpolisi). Dengan demikian rasionya menjadi 1: 216! Petugas yang berjumlah 24.000 tadi memiliki kekuasaan untuk menangkap, meskipun biasanya terbatas pada bidang spesialisasi mereka (seperti pelanggaran fiskal). Beberapa dari 24.000 orang ini membawa perlengkapan untuk menggunakan kekuatan, termasuk beberapa di antaranya menyandang senjata api. Dari sudut pandang HAM, yang penting adalah berapa orang yang memiliki kekuasaan khusus polisi, terutama kekuasaan untuk menggunakan kekuatan.

Persoalan lainnya adalah bagaimana para petugas ini disebarkan di seluruh penjuru negeri. Laporan Amnesty International tentang Brasil¹⁴ merujuk pada kota Bauru yang relatif kaya dan memiliki 200 petugas untuk populasi sebanyak 100.000 (1: 500), sementara Jardim Ângela, yang mencakup beberapa *favela* (perkampungan kumuh) memiliki 37 polisi untuk populasi sebanyak 300.000 (kira-kira 1: 8.000). Hal lain yang terkait adalah di mana polisi bemarkas. Kembali, di Brasil, seperti di banyak negara lain, kantor polisi biasanya terletak jauh dari komunitas yang mestinya mereka layani, yang semakin membatasi pembentukan hubungan dengan masyarakat serta memperkuat citra negatif yang dimiliki warga umum dan polisi terhadap satu sama lain.

Ringkasnya, jumlah polisi, jika memang tersedia, lazimnya tidak membedakan antara polisi dan personel 'bukan eksekutif' dan tidak mengungkapkan apakah badan lainnya (seperti badan-badan keamanan) memiliki fungsi pemolisian yang sama, juga tidak mengungkapkan di mana polisi bemarkas. Oleh karenanya penting untuk berhati-hati saat menafsirkan angka-angka. Pertanyaan-pertanyaan yang relevan untuk para pengadvokasi HAM adalah sebagai berikut:

- Berapa banyak staf yang melaksanakan fungsi-fungsi kepolisian yang mana?
- Berapa orang yang memiliki kekuasaan polisi?

13) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006, *Kerngegevens Nederlandse Politie* 2005.

14) AI, 2005, *Brazil: They come in shooting. Policing socially excluded communities.*

- Berapa banyak yang dipersenjatai?
- Bagaimana para polisi ini menggunakan kekuasaan mereka? Jika polisi bersifat menindas, meningkatnya jumlah mereka berarti bertambahnya mesin penindasan, yang sering kali berakhir dengan meningkatnya pelanggaran HAM.

Di banyak negara mungkin sulit mengumpulkan data semacam itu, sementara di negara lainnya data tersebut bisa ditemukan dengan mudah di Internet.

3.3.2.b. Keterwakilan personel polisi

Seperti tertulis di bagian lainnya, resolusi yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB menyatakan bahwa polisi harus menjadi perwakilan masyarakat yang mereka layani.¹⁵ Paling minimum, polisi harus mewakili dalam hal latar belakang etnis dan agama serta gender. Persyaratan ini tidak dipenuhi di mana pun di dunia. Polisi di seluruh dunia didominasi oleh kaum pria dan komposisi etnisnya biasanya dikuasai oleh etnis mayoritas atau oleh etnis kelompok yang berkuasa. Prakarsa Hak Asasi Manusia Persemakmuran (CHRI) mengacu ke berbagai prakarsa yang dilakukan untuk memperbaiki keterwakilan di negara-negara yang memiliki keragaman seperti Selandia Baru dan Sierra Leone. Negara yang disebut terakhir ini memiliki 15% perempuan di kepegangannya. Afrika Selatan memiliki tingkat tertinggi dengan 29% perempuan dalam Dinas Kepolisian Afrika Selatan. Di sisi lain rentang ini, India disebut hanya memiliki 2% perempuan dalam kepolisian.¹⁶

Kenyataan bahwa kepolisian masih tidak bisa benar-benar menjadi perwakilan komunitas memengaruhi pemolisian yang baik: “Tak adanya keanekaragaman ras, agama dan wilayah memengaruhi cara pemolisian rutin dilakukan, kepada siapa layanan-layanan diberikan, dan bagaimana konflik ditangani dan khususnya memengaruhi kemampuan kaum miskin, minoritas, perempuan dan kelompok-kelompok yang rentan untuk mengakses keadilan.”¹⁷ Kejahatan tertentu cenderung diabaikan saja atau tidak diprioritaskan, termasuk tindak-tindak pidana yang biasanya lebih menjadikan perempuan sebagai korban daripada pria, seperti penyiksaan seksual, kekerasan dalam rumah tangga dan perdagangan (*trafficking*) perempuan. Semua ini kurang diurus polisi, baik karena korban merasa malu atau ditekan untuk tidak mengajukan tuntutan, tapi juga karena adanya tanggapan yang tidak simpatik yang diterima korban saat mereka melaporkan tindak pidana semacam itu. Amnesty International telah mendokumentasikan banyak perkara perempuan yang dilalaikan atau malah disiksa ketika berada di kantor polisi di negara-negara yang memiliki keragaman seperti Kenya dan Afghanistan. Di Guatemala, Amnesty International mendokumentasikan penyiksaan polisi atas para pekerja desa dalam kasus-kasus penggusuran tanah. Di Brasil, polisi memiliki kecenderungan menggunakan kekuatan yang berlebihan dalam menghadapi mereka yang tinggal di *favela*. Semua orang ini tidak mendapat pemolisian yang baik sebab keprihatinan mereka condong tak diperhatikan dan jika mereka mengemukakannya kepada polisi, mereka sering dihadapkan pada ketidakpedulian atau lebih buruk lagi.¹⁸

Tidak adanya keterwakilan bukan saja memengaruhi pemolisian di ‘luar’ badan kepolisian. Di dalam badan kepolisian sendiri, komposisi personel yang tidak simetris sering menyebabkan adanya pelecehan dan penyiksaan verbal terhadap para petugas kepolisian dari kelompok minoritas dan kelompok rentan lainnya dalam badan kepolisian. Budaya yang dominan sering didokumentasikan sangat tidak bisa menerima perubahan dan sikap keras cenderung tetap terpelihara.

Bahan-bahan pelatihan yang diproduksi oleh Kantor Komisaris Tinggi untuk HAM mengenai HAM untuk polisi menyatakan bahwa pemolisian yang memiliki

15) Resolusi Majelis Umum 34/169 yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB, 17 Des. 1979.

16) CHRI, 2005, *Police accountability: Too important to neglect, too urgent to delay*.
17) *Ibid.*, h. 7-8.

18) Lihatlah Kenya. *Medical Action: The role of medical evidence in prosecuting cases of sexual assault* (2002); *Afghanistan: No one listens to us and no one treats us as human beings. Justice denied to women* (2003); *Guatemala: Suspension of evictions and genuine agrarian policies are the keys to solving land conflicts; Brazil: they come in shooting* (2005).

keterwakilan artinya polisi harus menjamin bahwa jabatan-jabatan mereka dipegang secara memadai oleh perwakilan dari komunitas yang mereka layani. Kelompok-kelompok minoritas harus terwakili secara memadai dalam badan-badan kepolisian melalui kebijakan perekrutan yang adil dan tidak diskriminatif, serta melalui kebijakan-kebijakan yang dirancang untuk memungkinkan para anggota kelompok-kelompok tersebut mengembangkan karir mereka dalam badan-badan kepolisian. Di samping segi jumlah, polisi juga perlu mempertimbangkan susunan kualitatif personelnya. Ini berarti bahwa polisi harus memiliki kemauan dan kapasitas untuk melaksanakan pemolisian yang demokratis dalam sistem politik yang demokratis.¹⁹

Namun, perlu dicatat, harapan bahwa peningkatan jumlah kaum perempuan dan para anggota minoritas akan secara otomatis menurunkan pelanggaran HAM adalah sesuatu yang terlalu disederhanakan. Memang, penelitian menunjukkan bahwa dalam sejumlah situasi, mereka yang baru direkrut, apa pun latar belakang mereka, dengan cepat mengadopsi kode perilaku yang dominan dalam praktik, terkadang dengan tidak mempedulikan penghargaan kepada yang lainnya.²⁰ Budaya kepolisian condong memiliki faktor kuat yang tak bisa diabaikan. Meningkatkan kepekaan terhadap adanya keberagaman sebenarnya merupakan cara yang lebih ampuh dalam memperbaiki penghargaan polisi untuk HAM, daripada sekadar mendorong keterwakilan dalam hal jumlah saja. Kita akan kembali ke persoalan budaya kepolisian ini di Bab 9; keterwakilan juga dibahas di bab 8 dan 9.

3.3.3. Sumber daya keuangan

Sumber daya harus berkecukupan untuk memungkinkan angkatan kepolisian melakukan tugas-tugas mereka dengan cara yang profesional.²¹ Polisi harus memiliki perumahan, alat transportasi dan seragam yang memadai agar dapat menjalankan fungsi-fungsi mereka secara benar, dan harus pula ada sumber daya yang berkecukupan untuk melatih mereka yang baru direkrut mengenai teori dan praktik. Selain itu, polisi juga berhak atas gaji yang adil dan kondisi kerja mereka secara keseluruhan harus sesuai dengan standar-standar internasional.

Pasal 7 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR) menetapkan hak semua orang untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan menyenangkan termasuk “*upah minimum yang adil*” dan “*kehidupan yang layak untuk diri mereka sendiri dan keluarga mereka*”. Garis Panduan untuk Pengimplementasian Pedoman Perilaku menyertakan kalimat yang berbunyi “*semua petugas penegak hukum harus diberi remunerasi yang memadai dan mendapatkan kondisi kerja yang pantas*”. Dalam sejumlah kecil kasus, Amnesty Internasional mengomentari gaji para petugas kepolisian, dan merekomendasikan agar masalah-masalah gaji yang tak cukup ini ditangani. Sering kali hal ini dikemukakan berdasarkan bukti-bukti meluasnya korupsi dalam kepolisian, yang digunakan sebagai cara untuk menambah gaji yang kecil. Dalam laporan Amnesty International tentang Timor Leste dicatat bahwa: “Budaya yang terdapat dalam layanan kepolisian apa pun memiliki kaitan yang sangat erat dengan kondisi tempat para petugasnya bekerja dan perhatian yang diberikan atas hak-hak mereka, yang pada gilirannya memengaruhi cara mereka dipandang oleh masyarakat.”²² Laporan itu merekomendasikan agar, “gaji petugas kepolisian ditetapkan pada tingkat yang sedemikian rupa sehingga mereka terlindungi dari tekanan ekonomi dan juga untuk menyediakan standar hidup yang layak serta mencerminkan jenis pekerjaan yang penting dan terkadang berbahaya yang dilaksanakan oleh polisi. Tingkatan gaji harus ditinjau secara teratur.”²³

19) OHCHR, 1997, *Human Rights and Law Enforcement: A Manual on Human Rights Training for the Police*, para 217-218.

20) Lihat sebagai contoh Sandfort, T. and I. Vanwesenbeeck, 2000, *Omgangsvormen, werkbeleving en diversiteit bij de Nederlandse politie*.

21) CHRI, 2005, *Police accountability: Too important to neglect, too urgent to delay*.

22) AI, 2003, *The Democratic Republic of Timor Leste : A new police service a new beginning*, h. 22.

23) Ibid., h.23.

Selain itu harus ada penggajian yang setara untuk pekerjaan yang sama, yaitu tidak ada perbedaan yang berdasarkan etnis atau faktor-faktor lainnya dan gaji harus dibayar tepat waktu (atau paling tidak secara teratur).

Polisi tidak harus merasa perlu menambah pekerjaan mereka dengan cara-cara lain untuk meningkatkan penghasilan, baik itu melalui korupsi, kriminalitas atau dengan menerima pekerjaan tambahan, terkadang di perusahaan keamanan swasta yang mungkin menciptakan ketegangan di antara kedua pekerjaan (misalnya saat polisi mulai menggunakan sumber daya kepolisian - seragam dan senjata - guna melakukan fungsi-fungsi swasta). Advokasi untuk perbaikan di bidang-bidang ini mungkin dapat membantu menciptakan dialog mengenai hak asasi manusia.

Namun, perlu ditekankan dengan jelas bahwa gaji kecil dan bekerja dalam kondisi yang buruk tidak akan pernah memberikan pembenaran atas adanya pelanggaran HAM - polisi kadang tergoda untuk berpendapat begitu. Polisi di banyak negara menghadapi kekurangan sumber daya dan ini sering dipakai untuk membenarkan terbatasnya keberhasilan mereka dalam menyediakan keamanan dan dijadikan alasan pelanggaran HAM. Dalam hal ini perlu diperhatikan bahwa Penjelasan Umum Komite HAM menyatakan bahwa mereka yang terampas dari kebebasan harus diperlakukan dengan manusiawi dan dihargai martabatnya, ini merupakan sebuah hak "yang tidak tergantung dari sumber daya yang tersedia bagi negara peserta."²⁴ Walaupun mengakui sulitnya situasi tempat banyak petugas kepolisian harus bekerja, tetap harus jelas bahwa kekurangan sumber daya tidak pernah dapat membenarkan pelanggaran HAM oleh para petugas negara.

Sumber daya acap kali dipakai pada penggunaan kekuatan dan bukan pada cara-cara guna menghindari penggunaan kekuatan, seperti misalnya komunikasi dan pelatihan keterampilan sosial yang ditujukan untuk mendinginkan situasi konflik. Memang benar bahwa adanya sumber daya keuangan yang lebih tidak menjamin adanya pemolisian berorientasi HAM, seperti terlihat dalam situasi-situasi di mana pemerintah telah memodernisasi badan kepolisian mereka dengan meningkatkan mobilitas serta komunikasi polisi dan memberikan persenjataan dan perlengkapan modern yang canggih. Dalam sejumlah situasi, hal ini hanya membuat tugas untuk menindas makin mudah bagi badan-badan kepolisian. Bagaimana pemerintah memprioritaskan pendanaan berbagai aspek pemolisian, dan terlebih lagi bagaimana mereka mengalokasikan sumber daya untuk pemolisian dalam keseluruhan anggaran belanja merekalah yang merupakan hal penting. Dalam iklim dewasa ini, banyak negara yang mungkin memprioritaskan keamanan nasional dan sumber daya untuk pasukan-pasukan khusus antiteroris lebih daripada pemolisian biasa di tingkat lokal. Pemerintah harus menyediakan sumber daya yang cukup untuk pemolisian, sebagai cara guna memastikan keamanan warga negara mereka. Satu aspek penting dalam hal penyediaan sumber daya (*resourcing*) adalah tersedianya penelitian mengenai praktik kepolisian dan hasilnya berupa pendanaan bagi reformasi yang diperlukan, termasuk pelatihan. Di banyak negara, badan kepolisian tidak direformasi selama beberapa dasawarsa, dan pendanaan pemerintah untuk riset, analisa serta reformasi tampaknya tidak ada.

Sementara itu banyak badan nonpemerintah yang melakukan penelitian tentang pemolisian, seruan mereka untuk reformasi mungkin tak akan didengar jika sumber daya finansial tidak tersedia untuk membiayai bukan hanya penelitian resmi tapi juga reformasi itu sendiri.

Satu aspek terkait lain yang perlu diperhatikan adalah korupsi dalam pendanaan pemolisian begitu anggaran belanja ditentukan, bagaimana manajemen keuangan kepolisian diawasi serta mekanisme akuntabilitas yang dipasang di

24) HRC, Penjelasan Umum No. 21.

sana. Dalam banyak contoh, uang yang dialokasikan untuk aspek-aspek tertentu pemolisian disalurkan ke aspek-aspek lain.

Korupsi

Tak diragukan lagi akan selalu ada orang yang tertarik untuk memengaruhi pekerjaan polisi.

Suap dengan mudah bisa dibayarkan untuk memastikan bahwa penyidikan tertentu tidak dilakukan, barang bukti bisa hilang, para saksi diancam dll. Suap juga bisa dengan mudah diminta. Memang, pekerjaan kepolisian khususnya sangat rentan terhadap korupsi dan mungkin sulit bagi para petugas untuk menahan godaan, terutama jika “semua orang melakukannya” dan gaji sangat rendah. Korupsi acap kali didefinisikan sebagai penyelewengan atau penyalahgunaan posisi resmi untuk keuntungan pribadi. Dalam Pedoman Perilaku PBB, korupsi dipahami mencakup suatu perbuatan yang dilakukan atau tidak dilakukan dalam pelaksanaan tugas atau sehubungan dengan tugas seseorang, sebagai balasan atas hadiah, janji-janji atau insentif yang diminta atau yang diterima, atau penerimaan yang tidak sah akan barang-barang tersebut, begitu perbuatan tadi sudah dilakukan atau tidak dilakukan (pasal 7). Korupsi dapat mengarahkan polisi untuk tidak melakukan apa yang mestinya mereka lakukan, tidak melakukannya dengan benar, dan melakukan apa yang tidak seharusnya mereka lakukan atau meminta balasan jasa (uang, seks) untuk apa yang seharusnya memang mereka lakukan atau seharusnya memang tidak dilakukan. Sebuah contoh diberikan dalam laporan Amnesty International tentang Brasil yang menceritakan para tahanan yang dipaksa untuk membayar agar tidak disiksa.²⁵

Persoalan seputar rendahnya gaji dan tunjangan lain kelihatannya menyumbang pada adanya korupsi di lingkungan polisi, tapi umumnya bukan merupakan penyebab utama. Korupsi dalam layanan kepolisian jelas terkait dengan masalah akuntabilitas secara khususnya, dan cara polisi yang pada umumnya dapat memakai kekuasaan tanpa diperiksa. Korupsi terkait erat dengan kolusi (dengan pelanggar HAM bukan dari kalangan kepolisian) dan dilakukannya pelanggaran HAM yang biasanya dibahas oleh Amnesty International. Korupsi oleh polisi kerap kali bertalian dengan korupsi politis dan intervensi politis.

Korupsi merupakan masalah besar dalam badan-badan kepolisian di seluruh dunia. Ini memengaruhi pemolisian dalam cara yang khususnya sangat merusak, bukan saja membuat pemolisian tidak efektif, tetapi juga membuat polisi berpaling dari komunitas yang seharusnya mereka layani. Korupsi menggerogoti pemolisian dalam tiap aspeknya sebab korupsi mengarahkan pada pemolisian yang sewenang-wenang dan mengabaikan prinsip kesetaraan di hadapan hukum. Dalam bentuknya yang terburuk korupsi dapat mengarahkan polisi untuk menjadi negara di dalam negara: kelompok kriminal dengan peraturan dan prosedur mereka sendiri demi keuntungan mereka sendiri. Korupsi merusak kemampuan polisi untuk menjunjung tinggi HAM dengan pengujian tuntas karena kepentingan lainnya (sering kali kepentingan pribadi) diletakkan lebih tinggi di atas kepentingan umum.

Pasal 7, Pedoman Perilaku menyatakan bahwa “para petugas penegak hukum tidak dapat melakukan tindak korupsi apa pun. Mereka juga harus dengan keras melawan dan memerangi semua perbuatan semacam itu.” Konvensi PBB Menentang Korupsi, yang diloloskan oleh Majelis Umum pada tahun 2003, mengelaborasi dokumen-dokumen PBB sebelumnya mengenai korupsi serta menggabungkan artikel-artikel, antara lain, tentang pencegahan dan kriminalisasi korupsi.

25) AI, 2005, *Brazil: They come in shooting*.

Memang tidak ada standar umum untuk sumber-sumber daya polisi dan materi yang diperlukan guna menjamin pemolisian berorientasi HAM, sehingga bilamana mungkin, maka analisa mengenai peran sumber daya (yang terbatas) dalam hubungannya dengan kemampuan polisi untuk beroperasi harus dimasukkan ke dalam penilaian apa pun mengenai bagaimana polisi berfungsi. Seperti halnya dengan usaha menghitung jumlah personel kepolisian, mungkin akan sulit menemukan data yang bisa diandalkan tentang pendanaan kepolisian. *World Factbook* (yang dirujuk di atas) memuat informasi ini untuk sejumlah negara.

3.4. Filsafat Pemolisian

Ada pendapat yang berbeda-beda mengenai metode pemolisian paling efektif dan metode pemolisian mana menghasilkan hubungan kemasyarakatan yang lebih baik, berkurangnya kejahatan dll. Begitu juga halnya jika berbicara mengenai pemolisian, sulitlah untuk mendefinisikan sebab dan dampak dari berbagai hubungan. Tingkat kejahatan, keselamatan umum, kepuasan umum dan kekerasan masyarakat, sering kali dipengaruhi oleh apa yang dilakukan polisi sampai batas-batas tertentu. Filsafat pemolisian yang dipakai (yaitu bagaimana polisi mencapai tujuan mereka), sangat erat terkait dengan ‘filsafat pemerintahan’. yaitu bagaimana negara memmanifestasikan diri sehubungan dengan rakyatnya. Bagaimana polisi melaksanakan fungsi-fungsinya juga didasarkan pada faktor-faktor seperti latar belakang sejarah, budaya dan ekonomi, dan juga harapan-harapan publik. Pemolisian adalah proses pengembangan yang berkelanjutan dan terus menerus: situasi yang berlainan memerlukan jenis pemolisian yang berbeda dan perubahan masyarakat akan mengharuskan polisi untuk memakai pendekatan yang berbeda. Untuk dapat mencocokkan pemolisian dengan konteks polisi beroperasi, polisi perlu menyadari perkembangan dalam masyarakat serta, misalnya, bagaimana harapan-harapan juga berubah.

Filsafat pemolisian dapat kurang lebih berkembang secara berangsur-angsur dari metode kerja baru yang dipakai; ini juga dapat menjadi pilihan jelas pihak berwenang atau manajemen polisi untuk memperkuat persetujuan umum atau malah meningkatkan pengendalian negara. Filsafat dan metodologi tidak selalu bisa dengan jelas dipisahkan karena mereka saling memengaruhi. Berbagai filsafat bisa saja dipakai berdampingan di sebuah negara, misalnya berbagai badan menggunakan filsafat yang berlainan. Sejumlah filsafat – umumnya filsafat yang digunakan di neagar-negara Anglo-Sakson - tampaknya dinilai terlalu berlebihan dan merugikan filsafat lainnya. Konsep pemolisian komunitas, sebagai contoh, yang makin banyak dirujuk dalam laporan-laporan Amnesty International, terkadang tampak sebagai ‘obat’ bagi semua masalah pemolisian, seolah-olah memang itulah filsafat terbaik untuk pemolisian. Tapi apakah ini benar? Apa saja filsafat lain yang ada? Di Bagian berikutnya kami akan membahas filsafat pemolisian yang berbeda-beda. Oleh karena filsafat pemolisian komunitas begitu mendominasi, kami akan mencurahkan perhatian besar untuknya.

3.4.1. Pemolisian Krisis

Pemolisian krisis didefinisikan sebagai “kelanjutan pemolisian yang represif saat para petugas sibuk dengan ketertiban dan pengontrolan kekerasan.”²⁶ Alih-alih menjadi filsafat yang benar, pemolisian ini ditandai dengan tidak adanya filsafat. Umumnya hal ini terlihat di negara-negara (terkadang yang mengalami transisi) atau wilayah-wilayah dalam negara, yang terpecah atau kacau dan negara berisiko tidak bisa mengendalikannya. Tidak mengherankan, fokusnya hanya berjangka pendek, serta berdasarkan pada kemampuan sistem negara untuk bertahan.

26) Uildriks, N. & P. van Reenen, 2003, *Policing postcommunist societies. Policepublic violence, democratic policing and human rights*, h.31.

Persyaratan Pedoman Perilaku PBB bahwa polisi harus bertanggung gugat, bersifat tanggap serta menjadi perwakilan masyarakat yang mereka layani, tidak lagi dipedulikan dalam situasi ini; polisi berorientasi pada kekuatan dan bukan menjadi organisasi yang berorientasi pada pelayanan. Undang-undang Kepolisian akan berfokus pada pendeteksian kejahatan dan pengontrolan ketertiban publik, dengan tidak mempedulikan bantuan untuk publik serta pencegahan kejahatan. Jargon yang digunakan mencerminkan prinsip-prinsip kemiliteran dan bukan prinsip sipil; dan begitu juga cara badan kepolisian didirikan dan diatur.

Sebuah contoh diberikan dalam laporan Amnesty International tentang pemolisian komunitas-komunitas yang terasing secara sosial di Brasil.²⁷ Sejauh ini komunitas-komunitas tersebut, yang tinggal di *favela-favela*, walaupun mereka memang mendapat pemolisian, maka pemolisian ini berdasarkan pada penjagaan agar masalah tidak keluar dari *favela*, bukannya menyumbang pada pencarian jalan keluar. Polisi menyerbu komunitas yang miskin, sering dengan menggunakan surat perintah kolektif untuk mendiskriminasi keseluruhan anggota komunitas dengan satu penyerbuan saja serta bertanggung jawab atas pelanggaran besar HAM termasuk hukuman mati di luar jalur hukum.

3.4.2. Pemolisian otoriter

Pemolisian otoriter umumnya menyejajarkan diri dengan sistem politik otoritertapi mungkin bisa bertahan setelah ada peralihan ke demokrasi. “Biasanya, polisi atau pemerintah menetapkan prioritas-prioritas pemolisian tanpa mempertimbangkan kebutuhan penduduk atau apa yang lebih disukai warga negara.”²⁸ Polisi cenderung bertindak secara unilateral dan melakukan apa pun yang mereka anggap terbaik. Fokusnya memiliki kecondongan untuk mengontrol penduduk, dan bukan mencari kemitraan. Pemolisian otoriter selalu berjalan bersama-sama dengan sistem yang tersentralisasi di mana petugas jajaran bawah hanya memiliki sedikit diskresi tentang bagaimana memanfaatkan hari-hari mereka dan para manajer setempat hanya memiliki sedikit hak bicara mengenai bagaimana menggunakan sumber daya mereka. Subkategori untuk pemolisian semacam ini bisa disebut ‘pemolisian politis’, yaitu jika politisilah yang mengatur prioritas untuk pemolisian, sehingga dengan demikian membatasi kemandirian operasional polisi secara serius.

Di bawah sistem-sistem pemolisian semacam ini, HAM cenderung dianggap sebagai beban tambahan yang memberi pembatasan kepada polisi. “Sementara sejumlah pengaturan hukum resmi dapat ditetapkan untuk memenuhi tekanan atau kewajiban-kewajiban internasional, (...) perumusan standar-standar HAM biasanya memiliki dampak kecil dalam kenyataan.”²⁹ Pemolisian otoriter, yang sangat tidak tanggap kepada publik, secara serius dihalangi oleh tidak adanya kontak antara polisi dan publik serta tidak adanya akses ke informasi. Kenyataannya, ‘penyediaan bantuan kepada masyarakat umum’ terkadang tidak dipandang sebagai fungsi kepolisian sama sekali. Dengan demikian, polisi seperti ini bisa dipandang publik seolah memiliki sedikit legitimasi dan mungkin memiliki masalah dalam menjunjung norma-norma akuntabilitas.

3.4.3. Pemolisian masyarakat

Pemolisian masyarakat dapat dijabarkan sebagai: “Usaha kolaborasi antara polisi dan komunitas yang mengidentifikasi masalah-masalah pidana dan kekacauan serta melibatkan semua elemen komunitas dalam pencarian solusi untuk masalah-masalah ini.”³⁰ Hal ini berdasarkan pada asumsi bahwa polisi tidak dapat mengendalikan kejahatan dan kekacauan, tapi memerlukan dukungan komunitas untuk menjamin adanya keselamatan. Sasaran pemolisian masyarakat termasuk: pencegahan dan pendeteksian kejahatan, pengurangan rasa takut akan kejahatan serta peningkatan hubungan polisi-komunitas.

27) AI, 2005, *Brazil: they come in shooting*.

28) Uildriks, N. & P. van Reenen, 2003, *Policing postcommunist societies. Policepublic violence, democratic policing and human rights*, h.32.

29) Ibid, h.32.

30) Definisi ini berasal dari Konsorsium Pemolisian Masyarakat dan dikutip dalam *Community Policing, the past present and future*, Nov. 2004, mengenai pemolisian masyarakat di AS, diterbitkan oleh Forum Penelitian Eksekutif Kepolisian (PERF).

31) Ibid.

Sasaran-sasaran ini dicapai melalui tiga upaya ³¹:

- **Keterlibatan masyarakat:**
 - Mendiskusikan prioritas dan strategi dengan komunitas-komunitas
 - Mobilisasi bantuan aktif masyarakat
- **Penyelesaian masalah:**
 - Fokus pada pencegahan kejahatan alih-alih pada pendeteksian kejahatan
 - Mempelajari mengapa masyarakat datang ke polisi dan mencoba menangani akar penyebab masalah dan bukan hanya gejala-gejalanya (juga dikenal sebagai Pemolisian Berorientasi Masalah, lihatlah Bagian selanjutnya)
- **Transformasi organisasional:**
 - Desentralisasi struktur komando dan pengambilan keputusan, termasuk keputusan pengeluaran sumber daya
 - Mengembangkan kerja sama erat dengan pihak lain yang terlibat dalam keselamatan komunitas.

Membangun kemitraan untuk penyelesaian masalah

Gagasan dasar pemolisian masyarakat adalah membangun kemitraan untuk penyelesaian masalah. Ini bisa dilakukan dengan berbagai cara untuk berbagai maksud.³² Bentuk yang paling mendasar adalah perbaikan hubungan antara polisi dan publik guna meredakan ketegangan yang ada. Bentuk lain yang sedikit lebih progresif adalah menciptakan hubungan kemasyarakatan yang lebih baik untuk mengendalikan kejahatan. Yang bahkan lebih progresif lagi yaitu berupa pemburuan secara aktif untuk mendapat masukan dari rakyat dan kolaborasi dengan publik guna mencegah kejahatan serta memperbaiki layanan-layanan kepolisian. Bentuk yang paling maju adalah menempa kemitraan strategis antara polisi dan publik, untuk bekerja menuju komunitas yang bebas kejahatan dengan kualitas kehidupan yang tinggi, dengan adanya kekuasaan pengambilan keputusan yang dilakukan bersama-sama oleh polisi dan publik.

Pemolisian masyarakat sebenarnya adalah ‘pemolisian geografis’ sebab petugas kepolisian memiliki tanggung jawab 24 jam untuk melakukan pemolisian di daerah ‘mereka’. Sering kali pemolisian masyarakat berarti pula ‘pemolisian maksimal’ dalam arti adanya tanggung jawab yang lebih besar bagi polisi dan bukan hanya sekadar memerangi tindak pidana. Memang, polisi diharapkan mendukung kesejahteraan komunitas masyarakat dan kualitas hidup penduduk setempat secara keseluruhan.

Elemen-elemen operasional yang umum pada program-program pemolisian masyarakat antara lain adalah³³:

- Penjagaan lingkungan oleh masyarakat yang disponsori kepolisian
- Buletin pencegahan kejahatan
- Pendidikan pencegahan kejahatan untuk publik
- Kantor polisi di tempat keramaian dan berada pada tingkat yang sama dengan jalanan umum
- Patroli dengan jalan kaki
- Meningkatkan perhatian pada pelanggaran kecil yang menjadi gangguan besar bagi publik
- Merekrut lebih banyak orang dari kelompok-kelompok minoritas
- Meningkatkan tingkat pendidikan polisi
- Menugaskan kembali tugas-tugas manajemen tertentu dari personel kepolisian ke personel warga sipil.

Pemolisian masyarakat membutuhkan ‘kemandirian operasional’ di tingkat-tingkat terbawah dalam hirarki karena pemolisian ini menuntut polisi untuk bersifat luwes

32) Wing-Hung Lo, C. dan A. Chun-Yin Cheuk, 2004, "Community policing in Hong-Kong. Development, performance and constraints."

33) WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Community policing.*

34) Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, h.25-26.

dan mampu menanggapi kebutuhan komunitas. Ini juga berarti tanggung jawab atas sumber daya perlu didelegasikan ke tingkat-tingkat yang lebih bawah dalam organisasi. Pemolisian masyarakat membutuhkan adanya polisi yang profesional, terlatih dengan baik, memiliki pemahaman penuh tentang peran mereka di masyarakat serta mampu menangani kekuasaan diskresi mereka yang makin besar dengan cara yang bertanggung jawab.

Pemolisian masyarakat berkembang dari pemikiran bahwa polisi kurang mendapat persetujuan dari masyarakat: "Polisi cenderung meyakini bahwa publik tidak memandang mereka sebaik yang sesungguhnya dipikirkan oleh masyarakat. Alasan utama adanya keyakinan ini adalah bahwa kontak antara polisi dengan publik lebih condong terjalin dengan masyarakat yang kacau, penjahat, perlu bantuan atau tidak kompeten. Di hampir setiap lingkungan dan di setiap masyarakat, ada tuntutan yang tertahan untuk adanya pemolisian yang tanggap dan simpatik. Satu cara penting untuk meyakinkan polisi tentang tuntutan ini adalah dengan memperluas kontak mereka dengan anggota masyarakat luas yang bukan penjahat dan bukan pembuat keonaran."³⁴ Kemunculan dan penerapan pemolisian masyarakat dapat memiliki banyak asal usul. Di AS, Inggris dan Belanda, pemolisian ini berkembang sebagai langkah wajar berikutnya setelah 'pemolisian tradisional'. Di negara-negara yang berada dalam peralihan, penerapan pemolisian masyarakat sering dipakai untuk memisahkan perubahan rejim dan pengadopsian nilai-nilai demokratis. Donor-donor internasional yang terlibat dalam program-program reformasi kepolisian dewasa ini secara konstan mensyaratkan agar kepolisian baru mengadopsi prinsip-prinsip pemolisian masyarakat.

Sayangnya, konsep ini sering dipakai secara tidak akurat sehingga menurunkan dan menghilangkan makna. Secara praktis, aktivitas pemolisian manapun yang menyiratkan adanya kontak apa pun dengan anggota masyarakat manapun telah dimasukkan dalam kategori pemolisian masyarakat. Walaupun demikian (atau justru berkat hal), pemolisian masyarakat telah menjadi filsafat pemolisian yang terdepan di masa sekarang ini.

Pemolisian masyarakat atau pemolisian dari dekat (*proximity policing*)?

Pemolisian masyarakat diterjemahkan secara berbeda ke dalam bahasa-bahasa yang berlainan. Dalam Bahasa Belanda, ini disebut 'pemolisian yang berkaitan dengan daerah', dalam Bahasa Prancis, Spanyol dan Portugis, istilah 'pemolisian dari dekat' sering dipakai (*'Police de la Proximité'*). Tampaknya cukup layak untuk mengasumsikan bahwa prinsip di belakang keduanya juga berbeda. Konsep yang dipakai mungkin juga pandangan tentang peran polisi dalam masyarakat.

Secara umum, ada dua perspektif yang terlihat saat polisi memutuskan untuk terlibat dengan komunitas-komunitas. Yang pertama mencerminkan ambisi polisi untuk lebih responsif terhadap kebutuhan komunitas serta meningkatkan pengaruh publik atas prioritas-prioritas kepolisian. Polisi berupaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Perspektif kedua: polisi bermaksud untuk terlibat dalam masyarakat karena hal itu dapat membantu mereka mendapat akses kepada informasi yang dimiliki masyarakat. Polisi berusaha memanfaatkan komunitas terutama karena pertimbangan taktis.

Sudah jelas perbedaannya tidak pernah pasti; polisi selalu mencoba memperbaiki akses mereka kepada informasi dalam masyarakat umum, dan dalam demokrasi apa pun polisi akan selalu mengerti perlunya bersikap

tanggap kepada masyarakat luas. Pemolisian masyarakat terkadang dipandang sebagai satu fungsi kepolisian dan bukan sebagai bagian integral dari filsafat pemolisian. Hal ini biasanya menuntun pada adanya 'unit-unit pemolisian masyarakat' yang terisolasi dalam kepolisian, yang biasanya berfokus pada pencegahan kejahatan dan penyediaan bantuan kepada masyarakat. Namun, bilamana dipandang sebagai sebuah filsafat, sebagaimana dimaksudkan, pemolisian masyarakat terintegrasi dalam semua aspek pemolisian, termasuk pendeteksian kejahatan dan manajemen ketertiban umum. Memang, pemolisian masyarakat adalah tentang bagaimana mengubah persepsi tentang peranan polisi dalam masyarakat dan oleh karenanya membutuhkan perubahan fundamental baik dalam badan kepolisian maupun di luar dalam kerja samanya dengan badan-badan lain dan masyarakat pada umumnya. Ini artinya bergeser dari gagasan polisi sebagai badan dominan yang menjalankan agenda mereka sendiri atau agenda mereka yang sedang berkuasa.

Pemolisian masyarakat terkadang dipandang sebagai 'pemolisian yang lunak', tapi hal ini tidak mencerminkan realitas. Tindak pidana dilakukan di komunitas oleh orang-orang yang tinggal di komunitas tersebut. Para penduduk bisa saja memiliki informasi kritis yang penting untuk pemolisian yang efektif. Saat mengadopsi pemolisian masyarakat, para petugas kepolisian masih tetap bertanggung jawab untuk memelihara ketertiban, mencegah dan mendeteksi tindak pidana serta memberi bantuan kepada publik. Selain itu, mereka tetap mempertahankan kekuasaan kepolisian masing-masing, termasuk kekuasaan untuk menangkap dan menahan serta kekuasaan untuk menggunakan kekuatan.

Kehati-hatian harus selalu dilaksanakan dalam menerjemahkan praktik-praktik dari satu konteks ke konteks lainnya. Intisari utama pemolisian masyarakat adalah pemolisian itu harus cocok dengan kenyataan setempat. Hal ini bervariasi dari satu negara ke negara lain dan juga dalam negara-negara itu sendiri. Apa yang ampuh diterapkan di daerah pinggiran kota Buenos Aires, belum tentu ampuh di Athena atau di sebelah utara Ghana. Walaupun demikian, dasar-dasar pemolisian masyarakat, yang menggabungkan ketanggapan terhadap kekhawatiran publik dan pencarian agar ada jalan keluar bersama, merupakan unsur penentu penting. Pengelolaan polisi di basis lokal saja tidaklah cukup untuk memenuhi kriteria.

Sejumlah praktik-praktik terbaik digambarkan dalam begitu banyak kepustakaan yang berkaitan dengan pemolisian masyarakat.³⁵ Banyak laporan Amnesty International yang juga merujuk pada eksperimen-eksperimen skala kecil dalam mengimplementasikan pemolisian masyarakat. Cara bagaimana pemolisian masyarakat diwujudkan ke dalam praktik sangat berbeda-beda. Sebuah acara dokumenter BBC menggambarkan penerapan pemolisian masyarakat di salah satu *favela* di Rio de Janeiro, Brasil. Setelah anggota komunitas membuat kegaduhan menyusul adanya brutalitas polisi, dua sasaran utamanya adalah membentuk kembali kemitraan dengan komunitas itu dan mengidentifikasi masalah yang dihadapi komunitas.³⁶ Komandan polisi yang khawatir lalu mendasarkan pendekatannya pada tiga prinsip: pelucutan senjata ("sebelum pemolisian masyarakat bisa diberlakukan, orang-orang yang bersenjata harus dihentikan"), tak ada pelaku pelanggaran anak-anak, dan tak ada korupsi internal. Satu aspek penting kasus di Brasil adalah menyatukan dua komunitas masyarakat bersama-sama: yaitu komunitas dari kelas menengah dan dari *favela*. Komunitas yang disebut pertama membutuhkan perlindungan dari polisi dan akhirnya ada pemolisian yang represif terhadap kelompok yang disebut terakhir. Salah satu tujuan dari proyek tersebut adalah membenahi tak adanya solidaritas dan tak adanya pengertian antarkomunitas tersebut.

35) Lihat sebagai contoh: Bayley, D., 1994, *Police for the future*.
36) 'On the Rio beat', 2001, tersedia di Sekretariat Internasional AI.

Sejumlah negara, seperti Afrika Selatan dan Uganda, memiliki Forum-forum Polisi Komunitas (Afrika Selatan) dan Dewan Lokal (Uganda), yang beroperasi di tingkat kantor-kantor polisi dan para anggota komunitas setempat memiliki perwakilan di sana. Forum-forum ini ikut ambil bagian dalam memutuskan prioritas-prioritas polisi dan dalam beberapa contoh mereka terlibat lebih aktif dalam pemolisian. Pemerintah setempat dari struktur Dewan Lokal di Uganda diberi tanggung jawab untuk, antara lain, mengurus hukum dan ketertiban.³⁷ Struktur-struktur tersebut diperkenalkan setelah adanya perang saudara guna mencegah munculnya kekosongan hukum dan ketertiban setelah orde lama para ketua-ketua lokal dihapuskan. Tugas-tugas Dewan Lokal termasuk memobilisasi komunitas lokal dalam urusan hukum dan ketertiban, penegakan hukum melalui kepolisian setempat, pengumpulan data kejahatan dan menjalankan pengadilan-pengadilan. Meskipun Dewan-dewan Lokal ini dengan mengesankan sangat berhasil mencegah munculnya bentuk-bentuk pemolisian tak sah dan informal (termasuk kelompok –kelompok pengamanan swaskarsa) dan sedikit banyak berhasil mencapai ketertiban, mereka bukannya tidak memiliki persoalan. Korupsi dan tak adanya pengetahuan soal hukum merupakan hal yang paling terlihat dan menyebabkan rasa frustrasi di kalangan badan kepolisian profesional Uganda.

Satu proyek pemolisian masyarakat yang mendapat perhatian besar adalah pendekatan 'jendela pecah' (*broken windows*) di Departemen Kepolisian New York (NYPD) yang dikembangkan di pertengahan tahun sembilan puluhan. Pendekatan ini berdasarkan pada asumsi bahwa intervensi untuk mencegah dan menghentikan tindak pidana kecil akan secara berangsur-angsur menyebabkan turunnya kejahatan besar dengan kekerasan; jika ada satu jendela yang pecah, para penjahat muda dan penjahat lain akan lebih berani memecahkan jendela lainnya. Maka diadakanlah kebijakan 'toleransi nihil' (*zero tolerance*) terhadap kejahatan dengan adanya polisi yang menangkapi siapapun yang melakukan tindak pidana kecil. Walaupun angka statistik tindak pidana dilaporkan menunjukkan turunnya jumlah kejahatan kecil dan kejahatan serius, dan kebijakan itu dilaporkan pula memperbaiki rasa aman yang dirasakan sejumlah orang, pendekatan ini juga menyebabkan adanya sejumlah tindakan polisi yang sangat bersifat menindas terhadap komunitas-komunitas tertentu. Seperti dilaporkan oleh Serikat Kebebasan Sipil New York, "Prasangka rasial dalam praktik-praktik kepolisian ini terjadi selama periode saat NYPD memulai strategi yang melibatkan prosekusi agresif dari apa yang disebut kejahatan terhadap "kualitas hidup"."³⁸

37) Baker, B., 2005, "Multichoice policing in Uganda."

38) Kesaksian oleh NYCLU mengenai pentargetan berdasarkan profil, tertanggal 23 Feb, 2004. Lihatlah: http://www.nyclu.org/profiling_testimony_022304.html. Lihat juga

WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society - Community policing*, yang mendiskusikan pendekatan 'jendela pecah' dan toleransi nihil.

39) Contoh ini diambil dari Memorandum AI yang diserahkan kepada Pemerintah Republik Mozambik menyangkut polisi dan perlindungan HAM tahun 2005. Memorandum itu tak pernah diterbitkan.

Praktik-praktik pemolisian masyarakat memang bervariasi di muka bumi dan tidak selalu mencerminkan prinsip-prinsip yang dirumuskan di atas. Sebuah contoh bisa dilihat di Mozambik.³⁹ Sepengetahuan Amnesty International, sistem pemolisian masyarakat yang dipakai di Mozambik dipimpin oleh kantor hubungan masyarakat Republik Mozambik (PRM) dan melibatkan pembentukan Dewan Pemolisian Masyarakat. Para anggota dewan itu dipilih oleh para pemimpin masyarakat setempat, dan para anggota dari kepolisian dipilih dari daftar para relawan. Para anggota ini tidak mendapat gaji, namun didorong untuk mendapatkan uang dengan mengelola usaha-usaha kecil. Mereka tidak mengenakan seragam, dan tidak diberi wewenang untuk membawa senjata. Fungsi mereka termasuk memberikan informasi mengenai para penjahat kepada PRM, menggunakan teknik-teknik mediasi (termasuk dalam kasus-kasus kekerasan rumah tangga) serta membujuk para penjahat untuk mengubah perilaku mereka. Mereka dapat menangkap orang dengan menggunakan kekuasaan biasa berupa "penangkapan oleh warga negara" dalam kasus-kasus *flagrante delicto* (tertangkap tangan). Mereka bekerja dengan polisi di area mereka masing-masing.

Para perwakilan PRM memberitahu Amnesty International bahwa sistem tersebut secara keseluruhan mencapai keberhasilan. Pengamat lainnya memberikan keterangan kepada Amnesty International bahwa sejumlah komunitas mengatakan pemolisian masyarakat memberi mereka lebih banyak rasa aman, namun ada juga masalah-masalah serius.

Amnesty International mencatat sejumlah tuduhan yang mengkhawatirkan mengenai para petugas pemolisian masyarakat, antara lain:

- Suap dan pemerasan oleh agen polisi dari kalangan masyarakat, yang banyak di antaranya memang tidak punya pekerjaan
- Penggunaan borgol dan membawa serta menggunakan senjata api
- Menangkap para tersangka yang tidak dalam keadaan tertangkap tangan (*flagrante delicto*)
- Menggunakan penyiksaan atau perlakuan lain atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat, dan juga ada laporan-laporan mengenai hukuman mati di luar jalur hukum.

Contoh pemolisian masyarakat yang didirikan di Mozambik memang berpotensi untuk berubah bentuk menjadi milisia karena para warga negara biasa yang tidak dibayar dan tidak dilatih diberi wewenang, dan disahkan oleh polisi, untuk melakukan pengendalian atas para tetangga mereka.

Oleh karena itu sangatlah penting untuk menilai kualitas proyek-proyek pemolisian masyarakat, serta untuk mencegah agar proyek-proyek itu tidak menjadi milisia atau pengamanan swakarsa (*vigilantism*), kami telah menyusun daftar faktor keberhasilan yang bisa dipakai untuk tujuan ini.

Faktor-faktor keberhasilan yang penting dari pemolisian masyarakat termasuk:

- Pemolisian masyarakat membutuhkan waktu; perlu ada waktu untuk membangun kontak dengan komunitas, terutama jika dimulai dalam situasi yang ditandai oleh keregangan dan ketidakpercayaan. Di samping itu, dalam komunitas yang heterogen, sangatlah penting untuk mengambil langkah-langkah guna memastikan bahwa program itu tidak dikuasai oleh kelompok-kelompok berkepentingan kuat yang dominan, serta tidak terpengaruh oleh pertimbangan-pertimbangan kasta dan komunal.
- Waktu berarti uang; diperlukan adanya pendanaan yang cukup untuk melatih kembali para petugas, menyesuaikan kantor-kantor polisi, mengubah struktur-struktur keorganisasian dan budaya dll.
- Pemolisian masyarakat membutuhkan penyusunan strategi dari bawah ke atas (*bottom-up*) dan bukan dari atas ke bawah (*top-down*). Para petugas jajaran bawah merupakan kontak pertama untuk komunitas. Informasi yang mereka miliki harus memandu pengambilan keputusan, bukan sebaliknya. Struktur keorganisasian harus mencerminkan prinsip ini. Perlu diingat bahwa hal ini bisa menjadi sulit dalam organisasi-organisasi yang mempraktikkan (dulunya mempraktikkan) 'pemolisian otoriter' dan agak feodal dalam hal struktur serta etos. Dalam situasi seperti itu, komunikasi vertikal cenderung buruk dalam hal jumlah dan juga dalam kualitas dan para petugas senior sering tidak bersedia mempercayai pendapat dan penilaian petugas dari pangkat yang lebih rendah. Oleh karenanya:
- Kepemimpinan kepolisian harus bersedia mematuhi prinsip ini (bawah ke atas) baik dalam teori maupun dalam praktik. Penerapannya membutuhkan dukungan penuh, pertama dari kepemimpinan polisi dan kemudian turun sesuai hirarki. Bagian-bagian khusus, termasuk detektif, mungkin menolak penerapannya karena hal ini membutuhkan perubahan dalam metodologi kerja mereka. Oleh karenanya pengimplementasiannya harus dikomunikasikan dengan baik.

40) Ada banyak penerbitan mengenai proyek-proyek pemolisian masyarakat. Lihat sebagai contoh Bayley, D., 1994,

Police for the future; WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society-Community policing*; PERF, 2004, *Community Policing, the past present and future*. Untuk daftar ini kami juga menggunakan:

Wing-Hung Lo, C. e.a., 2004, "Community policing in Hong-Kong. Development, performance and constraints."; Broeck, T. van der, 2002, "Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime."

- Pemolisian komunitas memerlukan adanya desentralisasi pengambilan keputusan tentang prioritas-prioritas serta sumber daya-sumber daya. Dengan demikian:
- Pemolisian komunitas memerlukan adanya petugas yang terlatih dengan baik dan berkualitas tinggi untuk terlibat dalam masyarakat serta menilai kebutuhan-kebutuhan mereka dan secara obyektif menerjemahkannya menjadi upaya-upaya organisasi. Ini tidak berarti bahwa mereka hanya sekedar melakukan apa yang diinginkan publik untuk mereka lakukan! Memang benar bahwa tingginya tingkat korupsi dan profesionalisme yang dikembangkan dengan lemah merupakan faktor-faktor yang yang paling harus diwaspadai saat menerapkan pemolisian masyarakat.
- Harus ada sistem penghargaan dan promosi yang mencerminkan tujuan-tujuan pemolisian masyarakat. Para petugas harus diberi imbalan untuk usaha-usaha pemolisian masyarakat mereka (alih-alih hanya mendapat gelar 'pekerja sosial' atau dalam sejumlah kasus disebut 'perawat'). Evaluasi kinerja di bawah pemolisian masyarakat bisa lebih sulit sebab persoalan-persoalan yang dihadapi oleh polisi bisa lebih kompleks. Akan tetapi, mengukur dampak-dampak pemolisian masyarakat (penilaian dampak) bisa sangat penting artinya untuk menjamin adanya sumber daya di masa depan. Keberhasilan dapat diukur dalam hal kemampuan polisi memengaruhi perubahan dalam sikap dan perilaku baik pada polisi maupun publik, mempromosikan saling pengertian, meningkatkan interaksi bersahabat, dan pada akhirnya memfasilitasi kerja sama yang erat.
- Perilaku petugas kepolisian yang salah harus ditegur dengan sepatasnya dan sesegera mungkin. Hasil-hasil penyidikan (internal) atas pengaduan-pengaduan harus dikomunikasikan ke komunitas-komunitas yang relevan.
- Lebih disukai lagi jika pemolisian masyarakat menjadi strategi pemolisian dan bukan sekedar ditugaskan kepada satu unit yang terasing. Namun, memulai dengan sebuah unit terpisah dapat membantu meyakinkan mereka yang menentang penerapannya.
- Keberlanjutan; karena penerapan pemolisian masyarakat membutuhkan komitmen yang teguh dan terlihat dari pimpinan kepolisian, dan hal ini harus terus berlanjut setelah adanya perubahan pimpinan. Para pemimpin baru harus bersedia meneruskan kebijakan yang telah dimulai para pendahulunya; dan bukan memulai lagi eksperimen yang berbeda.
- Agar penerapan ini berhasil, kemauan untuk berkerja sama dari mereka yang berada di luar jangkauan kepolisian juga sama pentingnya. Hal ini termasuk:
 - Serikat-serikat. Walaupun kerja sama serikat-serikat mungkin tidak penting, penolakan mereka dapat menciptakan persoalan serius. Negara-negara yang memiliki serikat-serikat kepolisian harus menyertakan mereka dalam pembahasan mengenai penerapan pemolisian masyarakat
 - Politisi dan para pembentuk opini lainnya, termasuk media. Jika dipandang sebagai eksperimen sosial, bukannya pemolisian yang baik, pengimplementasiannya bisa menyebabkan adanya persaingan mengenai sumber daya dan harapan-harapan yang dinanti dari pemolisian yang baik.
 - Badan-badan lain dalam bidang keamanan. Pemolisian masyarakat tidak terbatas kepada badan-badan kepolisian tapi juga menyertakan keseluruhan kebijakan keamanan. Kerja sama antarbadan merupakan hal esensial, masalah-masalah yang berada di luar jangkauan badan kepolisian akan perlu ditangani oleh badan lainnya. Badan kota lainnya mungkin diperlengkapi lebih baik untuk menyelesaikan persoalan tertentu yang ada di daftar atas agenda masyarakat, misalnya sampah di jalan dapat menjadi gangguan besar untuk publik, tapi ini bukan tanggung jawab polisi. Badan yang bertanggung jawab bisa saja tidak mau mengurus apa yang mereka pandang sebagai hasil proyek-proyek pemolisian masyarakat dan dengan demikian 'bukan urusan mereka'. Sebagai peraturan: "Jika pemolisian masyarakat adalah program dinas

kepolisian, maka program itu akan gagal. Pemolisian masyarakat harus merupakan program kota.”⁴¹

- Publik yang tanggap! Komitmen masyarakat harus secara aktif dicari dan dipertahankan. Jika komunitas menganggap polisi sebagai musuh mereka, jika mereka tak mempercayai polisi, jika ada anggota komunitas yang takut akan pembalasan dari para anggota geng, atau jika mereka sama sekali tak peduli, maka mereka akan segan untuk bekerja sama. Malah sebenarnya, di banyak negara, banyak komunitas, khususnya yang terdiri dari mereka yang secara sosial terasingkan dan mereka yang secara ekonomi terdesak, akan segan menanggapi usaha polisi untuk terlibat serta akan bertanya-tanya dengan serius apakah kerja sama itu memang untuk kepentingan mereka. Membentuk rasa percaya membutuhkan usaha jangka panjang yang tulus dan konsisten dari polisi. Di sejumlah negara, dukungan kuat anggota publik atas praktik-praktik kepolisian yang melibatkan pelanggaran HAM mendorong polisi menjadi lebih represif. Memang, pemolisian masyarakat mungkin memerlukan usaha-usaha untuk meningkatkan kesadaran publik tentang prinsip-prinsip HAM secara umum dan juga praktik-praktik pemolisian secara khusus.

Faktor sukses mendasar yang meliputi semuanya adalah komitmen. Polisi di banyak negara memanfaatkan pemolisian masyarakat untuk bermacam-macam alasan yang bisa dijadikan alat, termasuk sebagai cara untuk memperbaiki hubungan masyarakat, untuk melegitimasi praktik-praktik kepolisian (termasuk yang melanggar standar-standar HAM) dan untuk mendapatkan pendanaan tambahan. Memang, pemolisian masyarakat mendapatkan nilai moral tersendiri; tanpa memandang bentuk tepat yang diberikannya, yang makin jauh menggerogoti konsep dan filsafat yang mendasarinya. Walau bagaimanapun, pemolisian masyarakat tetap tidak boleh meruntuhkan pemolisian profesional. Sebaliknya, pemolisian profesional adalah prasyaratnya. Ini tidak berarti masyarakat umum mengambil alih tanggung jawab kepolisian, tetapi malah menuntut kerja sama yang efektif dengan adanya masyarakat umum yang menasihati polisi serta membantu polisi menjamin dan menopang keamanan.

3.4.4. Pemolisian berorientasi masalah⁴²

Pemolisian berorientasi masalah (sering disingkat sebab POP, tapi jangan dikacaukan dengan *Public Order Policing* atau Pemolisian Ketertiban Masyarakat) berarti mengumpulkan informasi mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan suatu area alih-alih menyidik suatu tindak pidana tertentu yang dilakukan melanggar pidana tertentu.”Pendekatan POP yang lengkap membutuhkan adanya proses pengidentifikasian masalah yang sistematis dan analisa, disusul dengan intervensi yang tepat dan kemudian evaluasi.”⁴³ Dengan demikian, POP memerlukan pendekatan proaktif jangka panjang, dan bukan pendekatan reaktif. Semula POP dikembangkan sebagai metode kerja baru di tahun 1980-an, POP kini menghasilkan pergeseran radikal dari yang semula berpikir ‘pelanggar’ menjadi ‘masalah keseluruhan’ dan akhirnya berubah menjadi filsafat baru.

POP berevolusi dari pemolisian masyarakat: bekerja sama dengan para mitra keselamatan komunitas lainnya, misalnya sekolah, pusat kegiatan komunitas, perusahaan perumahan, organisasi warga negara, dll., yang terbukti penting dalam menemukan solusi bagi masalah-masalah yang paling mengganggu publik. Masalah-masalah ini tidak selalu terbatas pada kejahatan dan polisi tidak selalu pasti merupakan badan yang menyelesaikan masalah-masalah itu. Memang, perasaan tidak aman yang dirasakan orang secara keseluruhan bisa sangat dipengaruhi oleh hal-hal seperti lampu jalan yang tidak menyala, sampah di jalanan, grafiti (coret-coretan di dinding umum), para pemuda yang bergerombol di suatu tempat dll. Pendekatan antarbadan ini juga menjadi

42) Yang merasa tertarik dapat melihatnya di: <http://www.popcenter.org>

43) Hale, C. e.a., 2005, “Uniform Styles II: Police families and police styles.”

kelemahan utama POP: pendekatan ini mengasumsikan tingkat kualitas yang bisa diperbandingkan di semua badan (negara dan bukan negara) serta kelompok-kelompok yang terlibat, dan kemauan 'profesional' yang netral dari semua badan-badan ini dalam menangani masalah. Sayangnya, kenyataan yang ada jauh berbeda. Selain dari itu, kerja sama dengan beraneka ragam badan serta kelompok semacam itu memunculkan kesulitan dalam mengoperasikan kebijakan yang konsisten.

Pemolisian masyarakat yang 'baik' harus memakai pendekatan berorientasi masalah: yaitu, keduanya berjalan bersamaan. Namun, "dalam praktiknya pemolisian berorientasi masalah cenderung mendominasi dengan kata lain polisi yang menjabarkan masalah-masalah yang akan ditangani." 44 POP lebih 'mudah' untuk dijalankan daripada pemolisian masyarakat karena pengukuran hasilnya lebih mudah dan tidak terikat pada keberadaan komunitas yang bisa dijabarkan dengan jelas, memiliki harapan-harapan yang jelas dan bersedia berkolaborasi dengan polisi. Ini juga merupakan kekurangan POP: pendekatan ini memperkuat kesan bahwa polisi dapat menyelesaikan perkara pidana sendiri (tanpa bekerja sama dengan komunitas) dan mengkonfirmasi bahwa peranan komunitas adalah peran yang pasif.⁴⁵

Intisari POP adalah efektivitas; POP adalah tentang bagaimana pihak berwenang dan polisi dapat mengorganisasi sumber daya mereka dengan dampak optimal untuk keuntungan para warga negara. Setiap petugas kepolisian menyadari bahwa pada akhirnya tidaklah masuk akal untuk terus menanggapi seruan yang sama berulang-ulang tanpa menangani masalah yang mendasari. POP sendiri tidak memiliki kerugian apa pun, hanya saja pendekatan ini bisa membuat polisi melakukan terlalu banyak aktivitas, seperti halnya pemolisian masyarakat. Dalam masa-masa sulit (tingginya tingkat kejahatan, rasa tidak aman dll.) hal ini bisa dengan mudah berbalik *menyerang* polisi, biasanya politisi dan media mulai mempertanyakan bagaimana polisi menggunakan sumber daya mereka dan bagaimana prioritas diatur, dan umumnya akhirnya mengarah pada keluhan-keluhan mengenai polisi yang 'terlalu lunak dalam menangani kejahatan'.

3.4.5. Pemolisian yang dipandu oleh Informasi/Intelijen

'Materi' kerja polisi adalah informasi. Informasi dikumpulkan oleh polisi, tapi juga oleh banyak badan dan pihak berwenang lainnya. Memang, di zaman teknologi informasi, pengumpulan data, dan manajemen pengetahuan ini, polisi mulai menyadari bahwa "perolehan, pengembangan dan penggunaan informasi tentang pelaku pelanggaran pidana yang serius dan produktif sangat mungkin menjadi jalan ampuh untuk menghalangi atau menghentikan kegiatan-kegiatan mereka."⁴⁶ Informasi dapat dikumpulkan melalui sumber-sumber terbuka dan terselubung maupun melalui kontak-kontak di masyarakat. Sejalan dengan waktu, pemolisian yang dipandu oleh intelijen telah berkembang hingga menyertakan aktivitas kepolisian apa pun yang didasarkan pada analisa informasi cerdas. Seperti POP, pemolisian yang dipimpin atau dipandu intelijen berakar dari pemolisian masyarakat: membentuk hubungan yang lebih dekat dengan komunitas yang mengungkapkan banyaknya informasi yang tersedia. Bagaimanapun, para pelanggar sendiri juga hidup di dalam komunitas dan sebagian besar tindak pidana dilakukan di komunitas-komunitas. Memperbaiki hubungan masyarakat akan menuju pada akses yang lebih baik atas informasi dan hal ini sendiri merupakan prakondisi penting bagi pemolisian yang baik dalam semua aspeknya.

Pemolisian yang dipandu intelijen pada intinya adalah juga tentang perbaikan efektivitas. Namun hal ini juga memiliki efek reperkusi yang fundamental. Terlepas dari meningkatnya jumlah informasi yang terkumpulkan, ini juga dapat mengubah sifat informasi yang dikumpulkan. Banyaknya jumlah informasi yang

44) Broeck, T. van der, 2002, "Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime", h.169.

45) Ibid.

46) Hale, C. e.a., 2005, "Uniform Styles II: Police families and police styles", h.5.

terkumpul dan digunakan adalah berupa informasi ‘sumber terbuka’ (*open source*) tersedia untuk siapa saja. Walaupun mungkin ada peraturan privasi ketat tentang penyimpanan data, tetap tak jelas apa konsekuensi mengoleksi semua data ini, misalnya dalam hubungannya dengan kelompok-kelompok minoritas tertentu. Polisi mungkin menjadi seperti badan keamanan yang mengumpulkan data intelijen politik dan bukan data intelijen kriminal. Terutama jika polisi mulai menggunakan hubungan mereka yang makin baik dengan komunitas untuk pengumpulan informasi politik, hal ini bisa pada akhirnya menuntun pada bangkitnya kembali badan kepolisian jenis ‘*securitate*’ (angkatan kepolisian rahasia Rumania). Pemolisian masyarakat yang menggunakan metode-metode yang dipandu oleh informasi bisa berakhir dalam ‘dua langkah mundur’ dan bukan ‘satu langkah maju’.

‘Perang Melawan Teror’

Jelas bahwa ‘perang melawan teror’ yang dideklarasikan setelah peristiwa 11 September 2001, bukanlah sebuah filsafat pemolisian. Namun, hal ini memiliki dampak penting pada pemolisian dan filsafat-filsafat pemolisian di banyak daerah di dunia. Jargon militer (‘perang’) dimasukkan ke dalam wilayah pidana – yaitu sebuah wilayah yang harus ditangani oleh sistem peradilan pidana termasuk polisi. Sementara pemolisian masyarakat sangat kuat berdasarkan pada premis bahwa polisi memberi jasa pelayanan untuk masyarakat, ‘perang melawan teror’ selangkah berbeda sebab pemikiran ini berusaha mengesahkan pemasangan batas-batas pada pengamanan peradilan yang melawan penyalahgunaan kekuasaan negara. Sejumlah negara, terutama yang memiliki latar belakang dalam pemolisian otoriter, dengan segera menerima kosakata ‘perang melawan teror’, dan dengan demikian memberikan pembenaran atas pemolisian otoriter dan mengabaikan tuntutan sah untuk adanya lebih banyak akuntabilitas terhadap komunitas masyarakat.

Sejauh ini ‘perang melawan teror’ makin melegitimasi dijadikannya para anggota kelompok tertentu dalam masyarakat (*‘profiling’*) sebagai target dan memanfaatkan kekuasaan polisi tanpa akuntabilitas. ‘Perang melawan teror’ tampaknya telah mendorong penjabaran kembali kerangka kerja HAM oleh sejumlah mereka yang berkuasa, sehingga pelanggaran HAM seperti misalnya penyiksaan dianggap sebagai metode investigasi yang ‘dapat diterima’. Pada saat ini, posisi masih terpolarisasi, dalam topik tadi dengan adanya pendukung ‘perang melawan teror’ di satu sisi dan pendukung HAM di sisi lain. Dalam dikotomi ini, para pendukung HAM menghadapi risiko dianggap berusaha membela para ‘teroris’ yang membuat mereka makin sulit untuk bisa efektif bekerja. Mengembangkan ‘pendekatan antiterorisme berorientasi HAM’ memang akan menjadi salah satu tantangan terbesar dalam dekade yang akan datang. Harap dicatat bahwa Bagian mengenai ‘terorisme’ juga disertakan dalam Bab 2.

3.4.6. Pernyataan penutup mengenai filsafat pemolisian

Jelas filsafat-filsafat pemolisian ini tidak terpisah secara pasti dalam praktiknya sebagaimana disebutkan di sini. Sejumlah badan kepolisian memiliki ciri-ciri pemolisian krisis, meskipun negara tempat mereka beroperasi tidak dalam krisis. Banyak yang memiliki fitur-fitur pemolisian otoriter. Mengagumkan jika melihat betapa banyaknya yang telah memakai kosakata ‘pemolisian masyarakat’ – meskipun hanya sejumlah minoritas kecil yang benar-benar telah memakai filsafat itu ‘seperti makna sebenarnya’. Tampaknya pengaruh para ahli dan konsultan asing, bersama-sama dengan pendanaan asing, telah membantu filsafat pemolisian masyarakat mencapai kepopuleran secepat itu.

Kurang lebih, orang dapat berargumentasi bahwa ada dua perspektif pokok besar yang mendukung filsafat-filsafat pemolisian yang telah kita bahas di Bagian yang lalu. Satu perpektif yang mendasar adalah bahwa polisi merupakan alat kontrol

negara. Asumsinya adalah jika negara mengendalikan wilayah mereka sebaik-baiknya, hal ini akan menghasilkan 'hukum dan ketertiban' serta akan menjamin keamanan bagi kebanyakan orang di wilayah hukum mereka. 'Perspektif kekuatan', atau perspektif vertikal ini, jelas terlihat dalam gaya-gaya pemolisian otoriter. Perspektif lainnya yang mendasar adalah bahwa polisi sebagai penyedia layanan kepada masyarakat di daerah-daerah mereka sendiri. Perspektif pelayanan, atau horizontal ini, terlihat dalam pemolisian masyarakat dan bentuk-bentuk turunannya: pemolisian berorientasi masalah dan pemolisian yang dipandu intelijen (walaupun yang disebut terakhir ini bisa juga terlihat dalam pemolisian otoriter). Pemolisian krisis juga agak terpisah karena dari situ menunjukkan ketidakmampuan negara dalam menjaga ketertiban dan bukan menunjukkan kemampuan negara memenuhi kewajiban intinya menjaga ketertiban. 'Pemolisian masyarakat' sudah pasti lebih disukai para penganjur HAM karena daya tanggapnya kepada masyarakat sipil. Garis-garis Panduan PBB tentang Pencegahan Kejahatan menekankan pentingnya melibatkan komunitas dalam pencegahan kejahatan.⁴⁷ Untuk menegaskan pentingnya ketanggapan terhadap komunitas, serta guna menghindari diskusi-diskusi semantik tentang apa tepatnya yang diberikan oleh pemolisian masyarakat, para pengadvokasi HAM (termasuk Amnesty International) cenderung menyebutnya 'pemolisian berbasis masyarakat'. Akan tetapi, tetap ada sejumlah dilema dan kesulitan dengan pemolisian masyarakat yang membutuhkan perhatian:

- Pihak-pihak berwenang terkadang menerapkan prakarsa pemolisian masyarakat dengan mengaktifkan komunitas untuk menjadi polisi sendiri, kadang-kadang ini mengarahkan pada situasi main hukum sendiri (*vigilantism* atau pengamanan swakarsa). Oleh karenanya penting untuk selalu memeriksa ulang apa yang dimaksud saat polisi mengatakan bahwa mereka telah memberlakukan pemolisian masyarakat. Memang: "Pemolisian masyarakat dapat melahirkan kemitraan yang konstruktif antara polisi dan publik di Amerika Serikat, tapi di negara-negara otoriter, ini dapat digunakan untuk penerimaan unsur-unsur baru (*co-optation* atau kooptasi) dan penyeragaman (*regimentasi*) atas ke bawah."⁴⁸
- Pemolisian berbasis masyarakat masih menyiratkan adanya masyarakat yang dibatasi jelas yang memiliki gagasan-gagasan jernih dan konsisten mengenai apa yang mereka inginkan dan bersedia serta mampu terlibat dengan polisi. Tapi siapa komunitas itu dan siapa yang mewakilinya? Bagaimana mencegah kecenderungan tertutup (*exclusion*)? Bagaimana dengan kelompok-kelompok di bawahnya (*subgroups*) yang mengalami diskriminasi?
- Pertanyaan lain yang terkait yaitu tentang bagaimana melakukan 'pelayanan kepada masyarakat' atau 'ketanggapan' (*responsivitas*) kepada masyarakat dalam praktiknya. Bagaimana komunitas dapat dilayani sebaik mungkin? Apakah hanya dengan melakukan apa yang diinginkan komunitas sudah cukup melayani mereka? Bagaimana jika komunitas meminta dilakukannya perbuatan-perbuatan tidak sah? Seperti biasanya, polisi harus menemukan keseimbangan antara kemandirian secara operasional, membentuk penilaian-penilaian berdasarkan profesionalisme kepolisian, meminta adanya sejumlah keyakinan publik, dan mendengarkan masukan komunitas-komunitas. Pada akhirnya semua tergantung kepada polisi, bahkan terkadang tergantung pada seorang petugas polisi untuk memutuskan apa yang terbaik. Memang, dilema utama pemolisian masyarakat adalah bagaimana menyeimbangkan pendekatan netral (adil dan tidak memihak) dengan emosi dan sikap-sikap komunitas.
- Bagaimana menjamin bahwa pemolisian masyarakat tidak meningkatkan korupsi?

47) Bagian tambahan Resolusi Resolusi ECOSOC 13/24 yang disahkan 24 Juli 2002.

48) Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, h.36.

- Pemolisian masyarakat sebenarnya adalah pemolisian yang maksimal; yang memberi polisi peranan besar dalam membangun dan mendukung komunitas, dengan ikatan kuat ke ‘paradigma pengujian tuntas’ (*due diligence*) yang dibahas di Bab 2. Akan tetap, memaksimalkan fungsi kepolisian untuk menyertakan tugas-tugas yang tidak membutuhkan kekuasaan kepolisian (dan polisi tidak terlatih dengan baik untuk tugas-tugas itu) dapat membuat kepolisian tumbuh makin besar dan karenanya menaikkan jumlah orang-orang yang diberi kekuasaan untuk menangkap dan menahan serta kekuasaan untuk menggunakan kekuatan. Sebenarnya, perluasan semacam itu dapat membuat polisi melakukan fungsi-fungsi badan-badan pemerintahan lainnya, yang artinya mengaburkan garis yang ada di antara mereka. Hal ini juga dapat menyebabkan polisi melakukan terlalu banyak kegiatan dan menciptakan harapan terlalu tinggi di kalangan publik yang akhirnya membawa rasa frustrasi dan kekecewaan.

‘Pemolisian situasional’

Tidak ada satu cara terbaik untuk melakukan pemolisian. Baru-baru ini terdapat prakarsa di Inggris yang bertujuan untuk mengembangkan sebuah model pemolisian situasional yang dikombinasikan dengan pengembangan daerah rukun tetangga (*neighbourhood*). Di dalam model ini filsafat pemolisian (yang disebut strategi) dikaitkan dengan profil kejahatan (jenis-jenis kejahatan yang biasa terjadi, tingkat kejahatan, tingkat rasa takut) dan modal sosial komunitas masyarakat (tingkat kepercayaan, kontak-kontak informal, asosiasi formal) untuk berusaha mendapatkan tingkat kecocokan yang paling optimal.⁴⁹

Walaupun pemolisian otoriter mungkin tampak tidak cocok dengan HAM, pemolisian ini *tidak harus* menjadikan adanya pelanggaran HAM sebab pemolisian ini bisa dilaksanakan dengan cara-cara profesional. Hal ini tergantung pada perundang-undangan yang mengatur pemolisian, komitmen politis pada HAM, prosedur disipliner internal serta banyak faktor lainnya. Jika ada komitmen politis terhadap HAM, dan rantai komando internal bekerja dengan baik, serta polisi dilatih secara memadai dan beroperasi di bawah penyeliaan ketat, pemolisian otoriter, tetapi dalam cara yang disiplin, sebenarnya bisa menjadi filsafat optimal bagi banyak realitas.

Ini khususnya berlaku dalam konteks tingginya tingkat korupsi. Meskipun badan-badan kepolisian otoriter di sejumlah negara lebih keras, mereka terkadang juga tidak terlalu korup dan karenanya ‘lebih disukai’ oleh publik sebagai pilihan yang kurang negatif. Ini yang terlihat di beberapa negara yang memiliki beberapa badan kepolisian: semakin badan-badan itu termiliterisasi, umumnya dengan memiliki lebih banyak fitur otoriter, tersentralisasi dan jauh dari komunitas, terkadang membuat badan-badan itu lebih dihormati dan dihargai karena badan-badan itu dianggap lebih bisa diandalkan dan kurang dipengaruhi oleh kepentingan pribadi atau partisan lokal, yang terkadang dilakukan dengan mengorbankan ‘kedekatan kepada komunitas’ serta kadang-kadang bahkan menggunakan lebih banyak kekerasan.

Contohnya adalah India⁵⁰. Pemolisian di negara itu merupakan tanggung jawab pemerintah negara-negara bagian (dalam struktur federal) dan pemerintah pusat tidak memiliki hak untuk menyidangkan (*original jurisdiction*) dalam urusan-urusan kepolisian. Namun, sejumlah badan kepolisian pusat memang ada dan dapat mengintervensi di negara-negara bagian (meskipun hanya jika bantuan mereka diminta, yakni saat angkatan kepolisian negara bagian tertentu merasa tak mampu menangani suatu situasi secara efektif, khususnya dalam masalah hukum dan ketertiban). Umumnya, anggota publik disebutkan memiliki kepercayaan lebih besar terhadap badan-badan kepolisian pusat itu dibandingkan dengan angkatan

49) Ashby, D.I., 2005, “Policing neighbourhoods: Exploring the geographies of crime, policing and performance assessment.”

50) Berdasarkan komunikasi pribadi dengan Tuan G.P. Joshi, CHRI, Koordinator Program Polisi, India.

kepolisian negara bagian mereka sendiri, karena polisi pusat dipandang telah menerima pelatihan yang lebih baik, dipimpin dengan cara yang lebih baik dan diperlengkapi lebih baik daripada angkatan kepolisian negara bagian. Lebih dari itu mereka dipandang lebih adil dan tidak memihak dalam berhadapan dengan persoalan-persoalan hukum dan ketertiban.

Kinerja mereka dalam mengendalikan pemberontakan komunal misalnya, pada umumnya dipandang kurang memihak dibandingkan dengan unit-unit polisi negara bagian tertentu. Badan-badan pusat ini lebih termiliterisasi dan otoriter daripada unit-unit kepolisian negara bagian. Kebanyakan dari mereka adalah unit-unit bersenjata dan biasanya tidak menyandang perlengkapan polisi, bahkan yang tidak mematikan sekalipun seperti misalnya tongkat. Dalam hal ini mereka lebih rentan untuk menggunakan kekuatan atau senjata api. Mereka dipandang kurang korup karena mereka tidak menjalankan tugas-tugas kepolisian normal yang memberi peluang untuk mencari uang.

Adalah penting bagi para pengadvokasi HAM untuk mengetahui berbagai macam filsafat pemolisian yang dipakai dan bagaimana hal-hal itu memengaruhi prinsip-prinsip HAM seperti keabsahan, akuntabilitas dan ketanggapan. Filsafat yang bervariasi dapat berbeda sedikit dalam hubungannya dengan kedua prinsip yang disebut belakangan. Filsafat Pemolisian masyarakat memang karena sifatnya (lebih) tanggap kepada komunitas yang dilayani, dan secara keseluruhan lebih terbuka kepada pemeriksaan publik daripada gaya-gaya pemolisian otoriter. Kepatuhan kepada prinsip keabsahan tidak mungkin dipengaruhi dengan kuat oleh filsafat yang dipakai: korupsi dan pelanggaran HAM terlihat ada di semua filsafat. Namun, filsafat yang lebih otoriter akan lebih sering dikombinasikan dengan undang-undang yang lebih ketat, perluasan kekuasaan polisi dan pengurangan mekanisme akuntabilitas.

Nama yang diberikan polisi kepada filsafat yang mereka gunakan tidak selalu mencerminkan metode kerja yang sebenarnya dipraktikkan. Para penganjur HAM harus berhati-hati untuk tidak terlibat dalam persoalan semantik dan retorik mengenai filsafat apa yang harus dipakai; mereka juga tidak perlu mengajari polisi tentang sistem apa yang harus dipakai. Sebaiknya mereka memeriksa apa yang sejauh ini dikerjakan polisi dalam kaitannya dengan masalah-masalah HAM.

Ini artinya mereka lebih melakukan advokasi agar polisi:

- Bersikap responsif dan bertanggung gugat kepada komunitas yang mereka layani
- Menjadi perwakilan komunitas yang mereka layani dan bersikap peka terhadap kebutuhan-kebutuhan kelompok-kelompok yang rentan dalam komunitas-komunitas tersebut.
- Mengkombinasikan efektivitas dan legitimasi
- Memastikan agar tiga fungsi mendasar kepolisian dipenuhi
- Bekerja dengan mematuhi hukum, termasuk hukum HAM internasional serta menggunakan cara-cara yang sepadan dengan hasil yang ingin didapat

Polisi perlu menyadari perkembangan dalam masyarakat serta menyesuaikannya dengan metode kerja mereka, dengan pandangan yang kritis mengenai dampak perubahan apa pun pada HAM. Untuk mencapai hal ini, diperlukan pemantauan konstan atas perkembangan di masyarakat serta dampak-dampaknya pada harapan-harapan komunitas sehubungan dengan pemolisian. Jika polisi telah membentuk hubungan komunitas yang baik, maka hasil logis yang dicapai yaitu bahwa mereka 'selalu berhubungan' dengan masyarakat.

3.5. Ringkasan

Dalam Bab ini kita telah melihat lebih dekat lagi pada polisi sebagai badan utama yang ditugasi untuk menjamin keamanan dan memelihara ketertiban. Kepolisian ditugaskan untuk menjalankan tiga fungsi. Fungsi-fungsi itu adalah:

- Pencegahan dan pendeteksian kejahatan.
- Pemeliharaan ketertiban publik
- Penyediaan bantuan kepada masyarakat

Pemolisian yang berorientasi HAM mensyaratkan bahwa publik mendapatkan keseluruhan tiga fungsi polisi itu. Untuk memungkinkan polisi menjalankan fungsi-fungsi tersebut dengan efektif, mereka memerlukan sumber daya yang mencukupi. Mereka membutuhkan staf dalam jumlah yang cukup dan yang terlatih baik serta mencerminkan komunitas-komunitas yang mereka layani. Mereka juga memerlukan pendanaan yang memadai untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka.

Ada beberapa filsafat pemolisian yang dipakai. memutuskan mana yang terbaik adalah hal yang sulit, bahkan tidak mungkin. Secara kasar, filsafat pemolisian bisa merefleksikan posisi bahwa polisi merupakan alat kontrol negara, atau merupakan pelayanan kepada komunitas. Walaupun retorika pemolisian masyarakat terdengar seolah-olah filsafat inilah yang paling 'bersahabat dengan HAM', dalam praktiknya tidak selalu demikian. Kami telah mendaftarkan faktor-faktor keberhasilan yang bisa dipakai untuk menilai proyek-proyek yang disebut melibatkan pemolisian masyarakat serta menyarankan bahwa para pengadvokasi HAM memfokuskan diri pada prinsip-prinsip HAM seperti ketanggapan dan pertanggunggugatan kepada masyarakat yang dilayani dan juga keabsahannya.



© Hollandse Hoogte / Martin Roemers

Organisasi kepolisian harus memiliki cukup kemandirian operasional dari lembaga-lembaga negara lain dalam menjalankan tugas-tugas yang diberikan, dan pelaksanaan tugas-tugas itu harus bisa dipertanggungjawabkan.
Pasal 15, Kode Etik Polisi Eropa

4. Kemandirian Operasional

4.1. Pendahuluan

Seperti yang telah kita saksikan, negara bertanggung jawab memelihara ketertiban dan keamanan di dalam wilayah mereka. Ini didasarkan pada prinsip kesetaraan (Pasal 1 Deklarasi Universal HAM) bahwa negara bertanggung jawab memastikan keamanan setiap orang tanpa pandang bulu. Sistem yang diciptakan negara untuk memelihara ketertiban dan keamanan harus beroperasi untuk kepentingan semua orang, bukan hanya untuk menyenangkan segelintir orang saja. Namun begitu, campur tangan politik dan diskriminasi di banyak negara membuat pemolisian yang berorientasi HAM, sebagai bagian dari sistem keamanan dan peradilan secara umum, teramat sangat sulit (bahkan tidak mungkin).

Polisi harus mampu menjalankan fungsi-fungsi mereka dengan sikap yang tidak sewenang-wenang dan tidak berpihak. Untuk mencapai ini, mereka memerlukan tingkatan otonomi. Namun otonomi ini tidak bisa total karena polisi diberikan kekuasaan yang secara potensial memengaruhi hak-hak orang dan bisa menyebabkan mereka menggunakan kekuasaan tanpa pengawasan di dalam negara. Untuk mencegahnya, polisi harus mendapatkan otonomi sampai tingkatan tertentu sekaligus memastikan bahwa apa yang mereka lakukan harus transparan. 'Kemandirian operasional' adalah sistem yang kompleks tetapi merupakan ciri-ciri mendasar dari kepolisian yang mensyaratkan adanya suatu keseimbangan yang rumit. Otonomi yang terlalu besar kemungkinan akan menyebabkan tindakan-tindakan polisi terlalu keras. Otonomi yang terlalu sedikit kemungkinan akan membuat polisi hanya ingin menyenangkan kepentingan beberapa pihak saja (etnis, agama atau yang lain) atau pihak penguasa saja, dan bukan kepentingan semua orang.

Para pembaca Bab ini harus merujuk juga pada Bab 8 mengenai 'Akuntabilitas' mengingat masalah kemandirian operasional dan akuntabilitas polisi adalah dua hal yang sangat berkaitan.

4.2. Pemolisian adalah aktivitas politik

Hukum menetapkan kerangka kerja bagaimana polisi menjalankan fungsi-fungsinya dan prioritas kepolisian pada umumnya disusun oleh kebijakan keamanan (setempat). Dalam demokrasi, baik undang-undang maupun kebijakan keamanan disusun oleh para wakil rakyat. Dengan demikian polisi selalu sangat berkaitan dengan politik. Namun, undang-undang hanya bisa mengatur pemolisian sampai batas tertentu. Pemolisian, menurut definisinya, selalu merupakan satu kegiatan politik karena mengusahakan keseimbangan antara berbagai kepentingan di dalam masyarakat.

4.2.1. Perspektif vertikal: Polisi dan Negara

Lembaga-lembaga negara menurut definisinya sangat berkaitan dengan kekuasaan negara, dan kepolisian tidak lepas dari aturan ini. Polisi adalah tangan negara yang kuat. Mereka bertanggung gugat kepada negara, tergantung pada negara dan harus menegakkan hukum-hukum negara seperti yang disusun oleh pihak penguasa (yang terpilih melalui pemilihan atau melalui cara lain).

Negara bertugas melayani kepentingan umum. Pemikiran ini tercermin dalam Pasal 1 Pedoman Perilaku PBB untuk Para Pejabat Umum yang menyebutkan: “Sebuah jabatan publik, seperti yang ditentukan oleh hukum nasional, merupakan sebuah posisi kepercayaan, yang memberi kewajiban untuk bertindak sesuai kepentingan umum. Oleh karena itu, kesetiaan utama pejabat publik haruslah diberikan kepada kepentingan publik di negara mereka seperti yang dituangkan lewat lembaga-lembaga demokrasi pemerintah”¹. Jelas ini sangat relevan bagi para pejabat negara yang terlibat dalam fungsi-fungsi ketertiban dan keamanan yang mendapatkan kekuasaan khusus, seperti kekuasaan menangkap dan menahan, dan menggunakan kekuatan. Kepemilikan kendali atas kekuasaan-kekuasaan ini merupakan sumber pengaruh yang sangat besar dan bisa dengan mudah disalahgunakan untuk kepentingan-kepentingan lain yang bukan kepentingan umum. Di beberapa negara, alih-alih melayani masyarakat, polisi lebih melayani kepentingan partisan, etnis, agama atau lainnya, atau kepentingan pihak penguasa, yang sesekali menyebabkan adanya penyalahgunaan kekuasaan polisi, menghalangi pertumbuhan polisi sebagai organisasi profesional dan melanggar asas negara hukum.²

Polisi umumnya akan mencerminkan sikap dan nilai-nilai yang dipraktikkan pihak penguasa. Jika orang-orang yang berkuasa menunjukkan rasa tidak hormat kepada prinsip-prinsip negara hukum yang fundamental, maka kecil kemungkinan untuk mewujudkan pemolisian yang taat HAM. “Tindakan-tindakan polisi, “sedemokratis” apa pun, tidak menjadi faktor penentu pertumbuhan demokratis. Bahkan hubungan sebab akibat justru berlaku sebaliknya: pemerintah yang demokratis lebih penting bagi reformasi kepolisian daripada reformasi kepolisian untuk pemerintah yang demokratis. Reformasi kepolisian adalah suatu keharusan, tetapi tidak cukup menjadi syarat bagi pemerintahan yang demokratis. Urusan kecil kepolisian tidak bisa memengaruhi urusan besar pemerintah.”³

Itu artinya, agar negara dapat menjalankan tanggung jawab mereka secara efektif dan tidak memihak, kesetiaan para pejabat mereka kepada kepentingan umum, seperti yang diwakili oleh negara, adalah suatu prasyarat. Menciptakan dan memelihara kesetiaan seperti itu tidak selalu merupakan tugas yang mudah. Misalnya, bagaimana negara bisa menjamin kesetiaan seorang pejabat pada kepentingan umum, seperti yang dipersyaratkan oleh Pedoman Perilaku PBB untuk Pejabat Umum, dan bukan pada kepentingan kelompok tertentu (etnis, agama, budaya) dari mana pejabat tersebut berasal? Situasi kepolisian di Basra, Irak menyajikan sebuah contoh mengenai rumitnya masalah ini. Seperti yang digambarkan oleh seorang wartawan New York Times: “Politik (dan kehidupan sehari-hari) di Basra semakin lama semakin dikendalikan oleh kelompok-kelompok agama Syiah, dari Dewan Agung untuk Revolusi Islam di Irak yang tadinya relatif merupakan arus utama ke tangan para pengikut ulama pemberontak Moktada al-Sadr yang dikenal suka berkelahi.

Banyak petugas biasa dalam kepolisian Basra yang direkrut dari populasi yang sama, yaitu orang-orang yang berpendidikan rendah dan pengangguran untuk mengisi jajaran kepolisian, dan mereka memiliki dua kesetiaan yaitu kepada mesjid dan negara. Pada bulan Mei, kepala kepolisian kota ini mengatakan kepada sebuah surat kabar Inggris bahwa setengah dari 7.000 orang bawahannya berafiliasi ke partai-partai agama. Ini mungkin perkiraan yang optimistis: seorang petugas polisi muda Irak mengatakan kepada saya bahwa “75 persen polisi yang saya kenal mendukung Moktada al-Sadr – dia tokoh besar.” (...) “Tak seorang pun yang percaya pada polisi,” kata seorang wartawan Irak kepada saya. “Jika ayatollah baru menjentikkan jari-jarinya, ribuan polisi akan melompat.”⁴

1) Pedoman perilaku PBB untuk Para Pejabat Umum, diadopsi oleh Resolusi Majelis Umum 51/59, pada tanggal 12 Desember 1996, direkomendasikan kepada negara-negara anggota “sebagai alat untuk mengarahkan upaya mereka melawan korupsi”.

2) Goldsmith, A., 2003, “Policing weak states: citizen safety and state responsibility”

3) Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it* ,h. 13.

4) The New York Times, *Switched Off in Basra*, 31 Juli 2005.

4.2.2. Perpekstif horizontal: Polisi dan masyarakat umum

Adalah prinsip HAM yang mendasar bahwa negara dan organ-organnya harus bersifat tanggap terhadap masyarakat yang dilayaninya. Ini tercermin di banyak

5) Resolusi Majelis Umum 34/169, 17 Des 1979.

6) Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, h.13-14. Tiga lainnya adalah:

- Kepolisian harus bertanggung gugat kepada hukum, bukannya kepada pemerintah
- Polisi harus melindungi HAM, khususnya hak-hak yang membutuhkan aktivitas politik yang tak terkekang yang menjadi ciri demokrasi
- Polisi harus transparan dalam kegiatan-kegiatan mereka.

7) OHCHR, 1997, *Human Rights and Law Enforcement: A Manual on Human Rights Training for the Police*.

8) Ini kadang-kadang dirujuk sebagai kontrak sosial: satu kesepakatan masyarakat untuk mendelegasikan tanggung jawab tertentu kepada negara. Rakyat mematuhi undang-undang nasional dan berperilaku sesuai hukum dan menerima campur tangan polisi ketika melanggar hukum. Polisi di sisi lain setuju mematuhi undang-undang yang menjadi dasar mereka beroperasi.

9) Prinsip-prinsip Peel yang bisa diunduh dari berbagai situs web.

standar internasional termasuk dalam resolusi yang mengadopsi Pedoman Perilaku PBB untuk Petugas Penegak Hukum, dan resolusi itu berbunyi:

*“Seperti halnya semua lembaga sistem peradilan pidana, setiap badan penegak hukum harus mewakili dan bersifat tanggap serta bertanggung gugat kepada masyarakat secara keseluruhan.”*⁵ Prinsip itu juga tercermin dalam kepustakaan mengenai kepolisian dan hak asasi manusia. Dalam sebuah studi yang mengevaluasi 500 dokumen mengenai reformasi kepolisian dan ‘mendemokratisasikan kepolisian’, ditetapkan empat norma yang diperlukan bagi pemolisian yang demokratis. Norma pertama berbunyi sebagai berikut: “Kepolisian harus memberikan prioritas operasional utama kepada pelayanan keperluan setiap warga negara dan kelompok-kelompok swasta.”⁶

Bersikap tanggap atau responsif terhadap masyarakat bukan berarti kepolisian hanya menjalankan apa yang diinginkan masyarakat. Prinsip itu mensyaratkan kepolisian mampu melakukan penilaian yang adil mengenai tanggapan seperti apa yang melayani *kepentingan publik* yang lebih luas, dan mana yang hanya melayani satu kelompok masyarakat saja.

Menurut Kantor Komisaris Tinggi PBB Urusan HAM (OHCHR), pemolisian yang tanggap memastikan bahwa:

- Kepolisian bersifat tanggap terhadap keperluan dan harapan masyarakat, khususnya dalam mencegah dan mendeteksi kejahatan dan memelihara ketertiban umum;
- Tujuan-tujuan pemolisian dicapai secara sah dan secara manusiawi;
- Kepolisian memahami kebutuhan dan harapan masyarakat yang mereka layani; dan
- Tindakan-tindakan polisi bersifat tanggap terhadap opini dan keinginan publik.

Memelihara ketertiban dan menyediakan keamanan adalah fungsi inti dan tanggung jawab negara karena itu adalah kepentingan semua pihak. Untuk mencapai tujuan memelihara ketertiban, kepolisian dan masyarakat saling tergantung satu sama lain. Aspek-aspek fundamental dari demokrasi mana pun yang berdasarkan asas negara hukum mencakup adanya undang-undang yang adil dan manusiawi, yang dipatuhi oleh masyarakat, dan bahwa publik pada gilirannya mau menerima polisi sebagai (salah satu) badan penegak hukum. Oleh karena itu, anggota masyarakat harus mau mematuhi hukum dan menerima langkah-langkah koreksi jika mereka melanggar hukum.⁸ Ini sering disebut sebagai **pemolisian dengan kesepakatan (*policing by consent*)**.

‘Polisi adalah publik dan publik adalah polisi’

Sir Robert Peel, pendiri Kepolisian Metropolitan yang bermarkas di London pada tahun 1829, merenungkan pemikiran mengenai kepolisian publik. Pemikirannya ini kemudian sering disebut sebagai ‘Sembilan Prinsip Peel’. Prinsipnya yang ketujuh yaitu “Setiap saat memelihara hubungan dengan publik untuk mewujudkan tradisi bersejarah bahwa polisi adalah publik dan publik adalah polisi; polisi hanyalah anggota masyarakat yang digaji untuk memberikan perhatian penuh sepanjang waktu kepada tugas-tugas yang semestinya disandang oleh setiap warga negara, demi kepentingan kesejahteraan dan eksistensi masyarakat.”⁹

Pemolisian dengan kesepakatan publik memberikan satu sasaran lebih jauh dan lebih operasional. Polisi tergantung pada informasi masyarakat - misalnya laporan tindak kejahatan - dan kesediaan mereka untuk bertindak sebagai saksi. Oleh karena polisi tergantung pada publik dalam menjalankan tugasnya secara profesional, mereka harus sadar akan legitimasi yang mereka miliki dengan

10) Mawby, dikutip di Marenin (Ed.), 1996, *olicing change, changing the police*, h.7.
 11) Lihat sebagai contoh Davis, R.C. et al., 2004, "A crossnational comparison of citizen perceptions of the police in New York City and St. Petersburg, Russia." Laporan AI tahun 2005 mengenai Brasil memperlihatkan contoh perbedaan harapan orang terhadap tindakan-tindakan polisi. Lihat *Brazil: They come in shooting*.
 12) Cavallaro, J.L., 2003 *Crime, public order and human rights*.

publik. Legitimasi "menyatakan secara tidak langsung bahwa polisi diberi sejumlah monopoli (untuk menyediakan keamanan dan menggunakan kekuatan untuk alasan itu) oleh orang-orang di dalam masyarakat yang memiliki kekuasaan untuk memberikan wewenang seperti itu," "yang bisa berupa "sistem hukum, masyarakat, negara, organisasi kepolisian itu sendiri atau elit politik."¹⁰ Perbedaan model-model pemolisian mungkin terletak pada landasan legitimasi kepolisian itu. Salah satu cara untuk memastikan legitimasi seperti itu adalah dengan menanggapi kebutuhan masyarakat, dengan memperlihatkan penilaian yang tidak memihak dan profesional, dan dengan bertindak efektif dalam menjamin keamanan. Lebih jauh lagi, dengan menyediakan bantuan kepada orang yang membutuhkan, polisi juga meningkatkan reputasi mereka. Pada dasarnya, polisi menjalankan tugas-tugas yang tidak terlalu membutuhkan kekuasaan supaya jika dan ketika mereka perlu menggunakan kekuasaan itu, masyarakat bisa menerimanya.

Legitimasi tercermin dalam kepercayaan yang dimiliki publik terhadap kepolisian. Kepercayaan publik adalah satu prasyarat bagi kemandirian operasional dan merupakan hasil dari kepolisian yang efektif dan bisa bertanggung gugat. Pengawasan terhadap kepercayaan publik adalah sangat penting. Jelas, kepercayaan publik sangat dipengaruhi oleh persepsi publik mengenai efektivitas kepolisian dalam mencegah kejahatan dan memelihara ketertiban. Namun demikian, efektivitas saja tidak pernah menjadi ukuran yang cukup untuk menilai polisi. Pemolisian yang taat HAM berarti pemolisian yang efektif dan sah.

Tidak adanya kepercayaan publik karena korupsi, diskriminasi, dan tindak kekerasan yang dilakukan polisi, dan kurangnya sumber daya atau perilaku yang secara umum tidak profesional adalah persoalan besar di banyak lembaga kepolisian di seluruh dunia. Jika tidak ada kepercayaan publik, masyarakat cenderung mengandalkan sistem peradilan informal dan tradisional atau keamanan swasta, dan tindakan main hakim sendiri sering kali tumbuh subur. Di banyak negara, kepolisian tidak melakukan tugas-tugas mereka sesuai dengan hukum (kalaupun memang ada). Dalam situasi seperti itu, di mana legitimasi mereka dipertanyakan dan kepercayaan publik rendah, kepolisian dipaksa untuk mengandalkan cara-cara alternatif untuk memastikan adanya kepatuhan. Ini sering kali menimbulkan lingkaran setan dengan adanya kepolisian yang mengandalkan kekerasan untuk mendapatkan kepatuhan, yang menyebabkan makin kurangnya kepercayaan publik, dan menuju pada penggunaan lebih banyak kekuatan polisi dan seterusnya. Pemolisian yang tidak profesional, contohnya penanganan demonstrasi secara tidak benar, sering kali menghasilkan penggunaan kekuatan berlebihan. Kekuatan berlebihan itu sendiri saja sudah menjadi salah satu contoh pemolisian yang tidak profesional. Pada dasarnya, pemolisian yang buruk dapat tumbuh semakin kuat dengan sendirinya sehingga pemolisian menjadi semakin buruk .

Kepercayaan publik di seluruh kelompok masyarakat

Kepercayaan publik bisa beragam di seluruh kelompok dan komunitas. Kepuasan terhadap polisi sangat erat kaitannya dengan berbagai faktor seperti kemiskinan dan tingkat kejahatan. Semakin miskin satu daerah dan semakin tinggi tingkat kejahatannya, semakin masyarakatnya cenderung tidak puas. Kelompok-kelompok minoritas cenderung memiliki pengalaman buruk dengan polisi dibandingkan mereka yang berada di kelompok yang dominan. Ada banyak alasan untuk hal ini dan para akademisi sudah lama mempelajari hubungan sebab-akibatnya.¹¹ Secara umum, penelitian menemukan bahwa orang ingin agar polisi bertindak tanggap bagi kebutuhan mereka dan selalu tersedia kapan saja diperlukan. Akan tetapi, dalam situasi-situasi kejahatan yang tinggi, orang cenderung ingin polisi bertindak tegas dalam menangani kejahatan dan mau

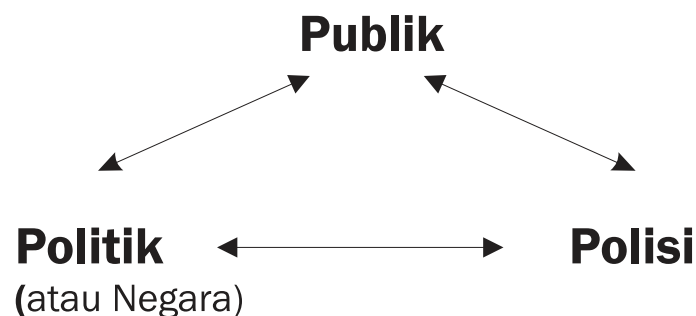
menerima pemolisian yang menindas atau represif – sepanjang orang lain yang menjadi sasaran.¹²

Kepercayaan publik sangat erat kaitannya dengan bagaimana orang melihat polisi menggunakan kekuatan. “Ada ketidaksepakatan mengenai tujuan yang lebih besar dari penggunaan kekerasan polisi dalam masyarakat modern: apakah kekerasan itu diperlukan untuk mengontrol segmen-segmen dalam masyarakat yang tidak mematuhi undang-undang dan mereka sendiri menggunakan kekerasan, ataukah kekerasan sebagai suatu instrumen negara untuk memelihara pembagian sumber daya yang tidak merata di dalam masyarakat modern. Hal yang kontras seperti ini sering tampak ketika polisi membunuh seorang warga negara. Banyak di antara kelompok masyarakat minoritas melihat insiden-insiden ini sebagai contoh ketidakadilan sosial dan penindasan, sementara yang lain melihat mereka sebagai ‘korban sampingan’ (*collateral damage*) dari pekerjaan polisi.”¹³

4.2.3. Pemolisian berarti penyeimbangan

Pemolisian sebagai suatu tindakan politik tidak sama dengan kepolisian yang hanya melakukan apa yang diperintahkan politisi kepada mereka. Jarak antara kepolisian dan para pemangku kepentingan harus cukup jauh untuk mencegah korupsi, tetapi harus cukup dekat untuk ‘tetap berhubungan’, misalnya bersifat responsif. Kepolisian mendapatkan kekuasaannya dari negara, yang diwakili oleh politisi baik di parlemen dan di berbagai kementerian, dan harus ‘mendapatkan’ hak penggunaan kekuasaan itu dari publik. Pada dasarnya pemolisian mensyaratkan keseimbangan yang rumit antara melakukan apa yang diinginkan publik, contohnya melayani masyarakat; dengan melayani mereka yang berkuasa yang pada akhirnya mengontrol polisi; dan memutuskan secara otonom apa yang harus dilakukan untuk memelihara ketertiban dan menjamin keamanan, yaitu dengan melakukan penilaian yang profesional dan netral mengenai apa yang harus dilakukan.

Bagan di bawah ini menyimbolkan berbagai kepentingan yang terlibat:



Bagan ini juga memperlihatkan dengan jelas akuntabilitas seperti apa yang ada bagi kepolisian (selanjutnya dibahas dalam Bab 8). Kepolisian harus memelihara jarak yang cukup dari semua pihak agar mampu menjalankan tugas-tugasnya secara objektif dan tidak berpihak, artinya secara profesional dan dengan mematuhi (semangat) hukum. Namun begitu, mereka harus selalu bekerja di bawah kewenangan pihak-pihak lain, misalnya harus dapat bertanggung gugat kepada pihak-pihak lain. Menyelesaikan dilema ini adalah

13) Smith, B.W., 2004, Stuctural and organizational predictors of homicide by police.”, h. 539.

satu dari berbagai ujian fundamental untuk menilai peranan polisi dalam suatu masyarakat.

4.3. Kemandirian operasional

4.3.1. Pendahuluan

Pemolisian mensyaratkan suatu tindakan yang seimbang antara negara dan publik. Hanya melakukan apa yang diinginkan negara, atau hanya menurut keinginan publik saja, tidak bisa menjamin pemolisian untuk kepentingan publik. Untuk memastikan ketidakberpihakan (politik) dan kenetralan polisi, yang dengan demikian menjamin pengambilan keputusan yang profesional dan sesuai dengan hukum serta tidak sewenang-wenang oleh polisi – dengan kata lain agar mampu beroperasi untuk kepentingan publik – kepemimpinan kepolisian harus diberikan wewenang (dan dilengkapi) dengan tingkatan otonomi tertentu untuk memutuskan, dalam anggaran dan kerangka kerja hukum yang sudah ditetapkan, bagaimana mereka mengalokasikan sumber daya dan bagaimana mereka menanggapi situasi hukum dan ketertiban. Ini dikenal sebagai **kemandirian operasional**. Kemandirian operasional menghadirkan sebuah persoalan fundamental dari perspektif HAM, tetapi seperti yang disebut di atas, syarat ini merupakan bagian dari pemolisian yang profesional, berlawanan dengan pemolisian yang politis. Namun begitu, sebagai satu badan yang dilengkapi dengan otonomi, kepolisian perlu mendapatkan pengawasan.¹⁴ Kemandirian akan dibatasi baik oleh hukum maupun kebijakan (kepolisian tidak bisa melakukan apa saja yang mereka suka) dan oleh keharusan bertanggung gugat.

4.3.2. Kemandirian operasional dan akuntabilitas

Tidak boleh ada kekuasaan polisi tanpa akuntabilitas. Itulah sebabnya mengapa beberapa pihak menghindari penggunaan istilah ‘kemandirian’ dan menggantinya dengan istilah ‘tanggung jawab’. Contohnya, Komisi Patten yang bertanggung jawab mereformasi kepolisian di Irlandia Utara pada akhir tahun 1990-an, menganjurkan penggunaan istilah ‘tanggung jawab operasional’ daripada ‘kemandirian operasional’ untuk menekankan bahwa polisi tidak bisa lepas dari pengawasan yang saksama.

“Tanggung jawab operasional berarti hak dan tugas kepala kepolisian untuk mengambil keputusan-keputusan operasional, dan bahwa pemerintah dan Dewan Pemolisian (*the Policing Board*) tidak berhak untuk mengatur kepala kepolisian mengenai bagaimana melakukan suatu operasi. Namun begitu, itu tidak berarti perilaku kepala kepolisian dalam memimpin suatu operasi harus dibebaskan dari penyelidikan atau tinjauan oleh setiap orang setelah peristiwa itu berlangsung. Itu tidak boleh terjadi.”¹⁵

Komisi Patten menemukan bahwa walaupun semua orang yang mereka tanyai, setuju atas pentingnya kemandirian operasional ini, tak seorang pun mampu memberikan definisi yang jelas mengenai hal itu atau tak seorang pun pernah menemukan definisinya dalam undang-undang mana pun. Namun, pasal 15 Kode Etik Polisi Eropa merinci konsep ini dengan cara yang jelas dan baik: “Organisasi kepolisian harus mendapatkan kemandirian operasional yang cukup dari badan-badan negara yang lain dalam menjalankan tugas-tugasnya dan pelaksanaan tugas-tugas itu harus sepenuhnya bisa dipertanggungjawabkan.” Penjelasan atas pasal ini berbunyi sebagai berikut: “Kepolisian menjadi bagian kekuasaan eksekutif.

Mereka tidak bisa sepenuhnya mandiri dari kekuasaan eksekutif, yang memberikan instruksi kepada kepolisian. Namun demikian, dalam melaksanakan tugas-tugas yang diberikan, kepolisian harus mengikuti hukum dan sebagai tambahan, harus diberi kebebasan untuk mengambil keputusan (hak diskresi).

14) Stenning, Philip, 2004, *The idea of the political independence of the police: international interpretations and experiences*. Dalam laporan ini penulis membahas bagaimana kemandirian dan akuntabilitas berhubungan secara konseptual dan begitu juga dalam praktik.

Pengalaman dengan doktrin yang terdapat di tiga wilayah hukum, Inggris dan Wales, Australia dan Selandia Baru, dibahas.

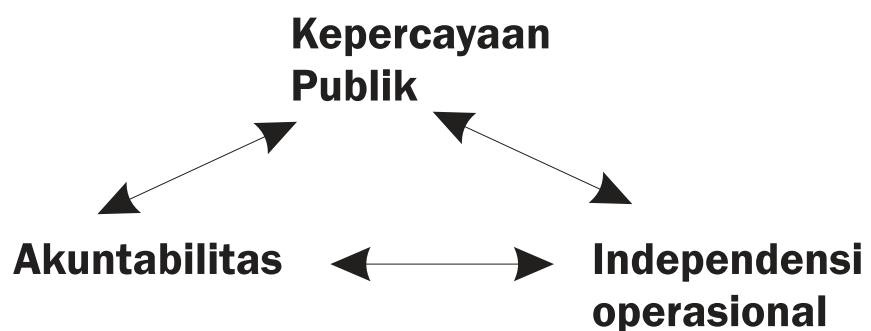
15) Komisi Independen bagi Pemolisian di Irlandia Utara 1999, *A new beginning: policing in Northern Ireland*, para 6.21.

Dalam menjalankan kekuasaannya, kepolisian tidak boleh menerima perintah apa pun yang sifatnya politis. Kemandirian operasional harus diberlakukan di seluruh organisasi. Kemandirian seperti itu merupakan ciri-ciri berlakunya asas negara hukum karena kemandirian itu bertujuan menjamin bahwa operasi-operasi polisi dilaksanakan sesuai dengan hukum, dan ketika perlu menafsirkan undang-undang maka penafsiran itu dilakukan dengan cara yang tidak memihak dan profesional. Kemandirian operasional mensyaratkan bahwa kepolisian benar-benar bertanggung gugat bagi tindakan atau kelalaian mereka.”¹⁶

Agar masyarakat dan negara ‘memberikan’ kemandirian operasional bagi kepolisian, kepolisian harus secara aktif memperlihatkan bahwa mereka mau dan mampu mempertanggungjawabkan apa yang mereka lakukan (*a posteriori*) dan taat pada berbagai kebijakan dan undang-undang yang disusun untuk menyediakan petunjuk bagi tindakan-tindakan polisi sebelum melakukannya (*a priori*). Kemandirian operasional harus selalu berjalan bersama-sama dengan mekanisme akuntabilitas yang efektif.

Hanya dengan cara inilah polisi bisa menjalankan fungsi-fungsinya secara efektif dan meningkatkan kepercayaan publik. Ketiga prinsip, atau konsep ini, saling berhubungan:

- Badan kepolisian yang kurang dipercaya publik sering kali terlihat tidak mau bertanggung gugat atas tindakan-tindakannya
- Badan kepolisian yang memiliki kemandirian operasional tetapi menolak bertanggung gugat, jelas akan mengurangi kepercayaan publik
- Badan kepolisian yang transparan dan mau bertanggung gugat akan diberi otonomi yang lebih besar karena orang semakin percaya



4.3.3. Kebijaksanaan (diskresi)

Kemandirian operasional dari kepemimpinan kepolisian diterjemahkan ke jajaran bawah atau kepada para petugas biasa sebagai **kebijaksanaan** (atau kekuasaan diskresi). Ketika sedang bertugas, seorang petugas kepolisian biasanya memiliki kekuasaan diskresi yang besar dan dapat memutuskan secara individual perilaku melanggar hukum yang mana yang perlu ditindak atau mana yang tidak perlu ditindak (tentu saja dibatasi oleh batasan-batasan yang sudah ditetapkan dalam hukum nasional dan kebijakan). Namun demikian, ada beberapa kebijaksanaan (diskresi) yang justru merupakan jantung pemolisian: tidak semua pelanggaran perlu ditindak oleh polisi atau tidak semua tindakan polisi merupakan penyelesaian terbaik bagi satu persoalan.

Salah satu contoh pelanggaran yang bisa menimbulkan reaksi berlipat dari polisi adalah jika seseorang mengendarai kendaraan dengan kecepatan yang melebihi ketentuan. Ini adalah pelanggaran lalu lintas dalam kebanyakan wilayah hukum dan kepolisian bisa memutuskan untuk mendenda. Tapi mereka juga bisa memutuskan memberikan satu ‘peringatan terakhir’ yang kadang-kadang lebih efektif dibandingkan denda. Contoh lain adalah jika para perusak merusak

16) Kode Etik Polisi Eropa, Penjelasan pasal 15, h.41.

sebuah gedung sekolah. Polisi bisa memutuskan untuk menangkap mereka tetapi bisa juga memutuskan untuk merujuk anak-anak muda ini agar melakukan pekerjaan sosial; atau berbicara dengan orang tua mereka atau mencoba mengusahakan mediasi atau tindakan lain yang tidak melibatkan kekuasaan polisi atau keahlian khusus polisi dan tidak tergantung pada hukum pidana. Seperti ditunjukkan oleh contoh tadi, batasan kebijaksanaan (diskresi) polisi tergantung pada sistem hukum yang ada di satu negara, keyakinan polisi terhadap publik dan tingkat profesionalisme, serta pada seberapa jauh mereka dilatih untuk mencari solusi alternatif dan/atau merujuk kepada badan-badan alternatif, atau seberapa besar solusi alternatif atau badan-badan itu tersedia.

Pedoman Perilaku Asosiasi Kepala Polisi Internasional (IACP)

IACP mengatakan: “Seorang petugas kepolisian akan menggunakan kebijaksanaan diskresi yang diberikan kepada jabatannya secara bertanggung jawab dan melaksanakannya di dalam kaidah hukum yang berlaku. Prinsip akal sehat akan mengawal petugas dalam mengambil keputusan, dan petugas itu akan mempertimbangkan semua kondisi dalam menentukan apakah tindakan hukum harus diambil.

Penggunaan kebijaksanaan diskresi secara konsisten dan bijaksana, berdasarkan kecakapan pemolisian yang profesional, akan banyak membantu dalam menjaga hubungan baik dengan masyarakat dan menjaga kepercayaan publik. Akan ada kesulitan dalam memilih antara berbagai tindakan yang berlawanan satu sama lain. Penting diingat bahwa nasihat yang diberikan tepat waktu bisa lebih efektif untuk mencapai tujuan akhir yang diinginkan daripada melakukan penangkapan—yang mungkin hanya tepat dilakukan dalam situasi yang sesuai.”¹⁷

4.3.4. Ancaman terhadap kemandirian operasional

Harus dicatat bahwa di banyak tempat di seluruh dunia, kepolisian tidak memiliki kemandirian operasional.¹⁸ Ada banyak negara di mana jenis pengawasan yang diberlakukan terhadap kepolisian menyebabkan mereka menjadi tunduk di bawah eksekutif politik, dan terkadang menyebabkan polisi tidak bertindak ketika mereka seharusnya bertindak atau polisi bertindak ketika seharusnya tidak bertindak. Contoh untuk hal ini adalah India, yang memberlakukan sistem pemerintahan federal. Undang-undang Kepolisian negara itu memberi kewenangan “penyeliaan” (*superintendence*) atas kepolisian kepada pemerintah-pemerintah federal.

Namun, kata “penyeliaan” (*superintendence*) tidak didefinisikan di dalam undang-undang sehingga menyebabkan terjadinya campur tangan politik dalam pekerjaan polisi, yang sering kali menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan polisi dan menyebabkan terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara.

Di beberapa negara, walaupun penyeliaan diberikan kepada kepala angkatan kepolisian, penyeliaan itu tergantung pada petunjuk yang diberikan oleh eksekutif politis dan petunjuk-petunjuk ini mengikat serta harus dipatuhi. Sebagai ilustrasi, di Nigeria, Inspektur Jenderal Kepolisian (IGP yang juga adalah kepala kepolisian) diberi tanggung jawab sebagai komandan polisi dengan syarat mematuhi petunjuk Presiden, dan anehnya Presiden bertanggung jawab atas pengontrolan operasional angkatan kepolisian.¹⁹ Presiden juga diberi wewenang untuk memberikan IGP petunjuk untuk memelihara dan menjamin keselamatan umum dan ketertiban umum kalau diperlukan dan IGP harus mematuhi petunjuk tersebut.²⁰ Contoh lain adalah Uganda. Menurut konstitusi, “Inspektur Jendral Kepolisian harus tunduk dan bertindak sesuai dengan perundang-undangan Uganda, kecuali dalam masalah kebijakan, Presiden boleh memberikan petunjuk kepada Inspektur Jenderal.”²¹ Ada dua lapis persoalan dengan adanya ketetapan

17) Bisa diunduh di situs web mereka www.theiacp.org

18) Naskah dalam bagian ini, termasuk tiga contoh, India, Nigeria dan Uganda adalah berdasarkan komunikasi pribadi dengan G.P Joshi, Koordinator Program Pemolisian, Prakarsa HAM negara Persemakmuran, India.

19) Bagian 9 (4) Undang Undang Kepolisian Nigeria (CAP 359) 1943.

20) Bagian 10 (1) UU Kepolisian.

21) Pasal 213 (4).

konstitusi seperti ini. Pertama, tidak ada definisi yang jelas dan tegas mengenai apa yang disebut masalah kebijakan. Kedua, ketentuan ini tidak menyebutkan bahwa petunjuk-petunjuk Presiden harus diberikan sesuai dan dalam kerangka hukum.

Ketetapan ini pada faktanya membuat IGP bertindak sesuai dengan perundang-undangan kecuali ketika dia menerima petunjuk dari Presiden. Ada ketentuan yang mirip di dalam Statuta Kepolisian, tetapi di dalam Statuta itu Menteri Dalam yang boleh memberikan petunjuk kebijakan kepada IGP dan Statuta itu selanjutnya mengatakan bahwa “Inspektur Jenderal harus mematuhi petunjuk-petunjuk itu”.²²

Cara lain di mana kemandirian operasional berkurang adalah melalui kekuasaan pemerintah mengangkat dan memberhentikan atau memindahkan pejabat senior kepolisian. Di banyak negara, kepala kepolisian dan pejabat-pejabat senior kepolisian lainnya diangkat oleh pemerintah atau kepala eksekutif yang politis dan hukum tidak mengatakan apapun mengenai proses atau prosedur seleksi. Tidak ada panduan untuk pengangkatan seseorang ke jabatan tertentu, dan juga tidak ditetapkan dalam keadaan apa seorang kepala kepolisian bisa diberhentikan. Sebagai contoh, di Kosta Rika pemerintah memiliki hak konstitusional untuk memberhentikan kepemimpinan kepolisian kapan saja mereka merasa hal tersebut pantas dilakukan. Dalam banyak situasi seperti ini, maka akan tergantung sepenuhnya pada kebijaksanaan (diskresi) pimpinan eksekutif politik untuk memutuskan siapa yang harus menjadi kepala badan kepolisian tertentu dan berapa lama orang yang dipilih itu harus memegang jabatannya. Itu artinya para pejabat senior kepolisian hanya bisa tetap menjabat tergantung pada kebaikan hati para politisi. Jadi demi karir mereka, para pejabat kepolisian berkepentingan untuk bertindak sesuai dengan kemauan para pemimpin politik bahkan sekalipun itu membuat mereka bertindak diluar hukum.

4.4. Ringkasan

Kepolisian beroperasi di dalam satu arena yang kompleks dengan banyak kepentingan yang saling bersaing satu sama lain. Kepatuhan terhadap salah satu kepentingan saja tidak akan pernah cukup untuk pemolisian yang sungguh-sungguh taat HAM atau tidak akan pernah mencerminkan realitas kepolisian. Kepolisian adalah tangan kuat negara, yang melayani kepentingan umum. Untuk mencapai keseimbangan yang pantas antara kepentingan negara dan kelompok masyarakat, kepolisian memerlukan kemandirian operasional agar bisa melakukan penilaian profesional dalam situasi-situasi tertentu. Memiliki sejumlah kebijaksanaan (diskresi) mengenai kapan menggunakan kekuasaan kepolisian adalah suatu keharusan praktis tetapi hal ini memunculkan masalah mengenai bagaimana mengontrol kepolisian. Kepolisian harus membuktikan bahwa mereka layak mendapatkan kemandirian operasional: mereka harus mendapatkan legitimasi dari publik dengan cara melayani masyarakat. Melalui transparansi dan keterbukaan, mereka bisa meningkatkan hubungan masyarakat dan meningkatkan kepercayaan publik; suatu prasyarat dasar bagi kemandirian. Lebih jauh lagi, kepolisian harus beroperasi secara sah dan tidak sewenang-wenang, dan bertindak efektif dan bertanggung gugat atas apa yang mereka lakukan.

Sayangnya di banyak negara, kenyataannya jauh berbeda, dengan adanya polisi yang kurang cakap dalam melakukan penilaian yang profesional atas berbagai situasi dan kurang memiliki keinginan (atau keyakinan) untuk mempertanggungjawabkan tindakan-tindakan mereka sesudahnya. Ini sering kali diiringi oleh kekuasaan politik yang ingin mengamankan kepentingan mereka sendiri di atas kepentingan umum dan tidak mampu atau tidak mau melaksanakan pengendalian yang sah dan efektif, tapi terbatas atas polisi.

22) Bagian 6(2) dari Statuta Kepolisian, 1994.



© REUTERS / Atef Hassan OP/AA

BAGIAN III: Kekuasaan Kepolisian

Kekuasaan Kepolisian: Pendahuluan

Polisi dapat didefinisikan oleh kekuasaan yang mereka pegang, terutama kekuasaan untuk menangkap dan menahan serta kekuasaan untuk menggunakan kekuatan. Hal ini diakui baik dalam hukum internasional maupun dalam hukum nasional. Undang-undang Kepolisian, Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dan juga apa yang disebut sebagai Prosedur Standar Operasional (SOP) biasanya menetapkan kekuasaan-kekuasaan itu dan mengatur bagaimana polisi bisa menerapkannya ke dalam praktik. Oleh karenanya, penilaian apa pun mengenai polisi di sebuah negara harus selalu diawali dengan pemelajaran atas dokumen-dokumen tersebut sejauh dokumen itu tersedia untuk publik. Biasanya, semakin praktis sifat dari sebuah dokumen – SOP umumnya jauh lebih konkret dan spesifik dibandingkan dengan Undang-undang Kepolisian – mungkin semakin sulit untuk mendapatkannya. Terkadang bahkan sama sekali tidak tertuang di atas kertas.

Kehati-hatian harus dipegang dalam memberikan komentar umum apa pun tentang kekuasaan kepolisian. Badan-badan kepolisian sangat bervariasi, demikian juga tingkatan kekuasaan mereka. Ada polisi yang menyandang senjata api, ada pula yang tidak dipersenjatai. Ada begitu banyak contoh, seperti juga ada begitu banyak negara. Buku Pegangan ini tidak berpura-pura dapat memberikan gambaran umum secara lengkap tentang realitas kepolisian.

Tiga Bab berikutnya dalam Buku Pegangan ini berfokus pada kekuasaan-kekuasaan polisi tadi dan situasi-situasi kepolisian yang paling sering menyebabkan pada terjadinya pelanggaran HAM seperti yang terdokumentasi dengan baik dalam laporan-laporan Amnesty International. Dalam Bab 5, kami akan membahas kekuasaan untuk menggunakan kekuatan; Bab 6 akan melihat kekuasaan untuk menangkap dan menahan; dan Bab 7 akan melihat lebih dekat pada investigasi-investigasi pidana, dengan fokus khusus pada wawancara tersangka. Setiap Bab mengikuti struktur yang sama. Kami mulai dengan prinsip-prinsip kunci yang tertuang dalam standar-standar HAM internasional. Lalu kami melihat celah-celah yang ada dalam standar-standar tersebut: apa yang tidak dinyatakan dalam standar-standar itu? Sesudahnya kami mendiskusikan praktik-praktik (terbaik) untuk menjalankan kegiatan kepolisian tertentu secara absah dan profesional.

Panduan profesional

Asosiasi Kepala Petugas Kepolisian (ACPO) yang berbasis di Inggris, dan bekerja di Inggris, Wales dan Irlandia Utara memiliki situs web yang informatif yang layak dijelajahi. Di sana dokumen-dokumen dan petunjuk-petunjuk panduan semua jenis situasi pemolisian bisa ditemukan, termasuk penggunaan kekuatan, pemolisian demonstrasi, menangani kekerasan dalam rumah tangga dll. Situs ini tidak terlalu informatif dalam hal standar-standar profesional. Akan tetapi ada situs lain yang memiliki banyak tautan ke asosiasi-asosiasi dan organisasi kepolisian yaitu situs web Asosiasi Kepala-Kepala Kepolisian Internasional (IACP) yang berbasis di Amerika Serikat.¹

1) Lihat masing-masing di www.acpo.police.uk (di bawah 'policies' (kebijakan) dan www.iacp.org

Proyek Undang-Undang Percontohan: Model Undang-Undang untuk Peradilan Kriminal Pascakonflik

Lembaga Perdamaian AS (US Institute of Peace/USIP) dan Pusat Hak Asasi Manusia Irlandia², bekerja sama dengan Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk HAM (OHCHR) dan Kantor PBB yang menangani Narkoba dan Kejahatan (UNODC), memelopori sebuah proyek yang mencoba menyediakan alat guna membantu proses reformasi hukum di negara-negara pascakonflik. Alat itu berupa serangkaian pedoman yang berfokus pada perundang-undangan hukum pidana sebagai cara yang memungkinkan pelaksanaan peradilan pidana yang lebih efektif. Panduan ini - undang-undang hukum pidana, undang-undang hukum acara pidana, undang-undang penahanan/pemasyarakatan dan undang-undang kepolisian – telah dikembangkan oleh sekelompok pakar yang beranggotakan sekitar 300 orang dari seluruh dunia.

- “Model Undang-undang Hukum Pidana” (MCC) memuat ketentuan-ketentuan umum tentang hukum substantif, yang biasanya ditemukan dalam undang-undang pidana nasional, seperti pertanggungjawaban pidana (criminal liability), dasar-dasar untuk pembelaan, wilayah hukum dan penalti. Model ini juga memuat daftar pelanggaran-pelanggaran dalam “Bagian Khusus”-nya. Definisi-definisi yang terkandung dalam MCC adalah tentang kejahatan-kejahatan yang paling banyak ditemukan di lingkungan konflik dan pascakonflik, dan yang sering tidak dimuat dalam perundang-undangan nasional.
- “Model Undang-undang Hukum Acara Pidana” (MCCP) memuat ketentuan-ketentuan tentang semua aspek prosedur pidana, dari investigasi sampai pengajuan banding. MCCP juga memuat ketentuan-ketentuan tentang masalah seperti peradilan anak, ekstradisi dan kerja sama internasional, perlindungan untuk para saksi dan ganti rugi untuk para korban.
- “Model Undang-undang Penahanan” menangani masalah penahanan, baik penahanan prapengadilan maupun penahanan setelah penjatuhan keputusan. Contoh ini memuat campuran dari prinsip-prinsip umum dan prosedur-prosedur standar operasi yang berlaku untuk pihak otoritas penahanan yang berwenang termasuk polisi.
- “Model Undang-undang Kekuasaan Kepolisian” menangani kekuasaan kepolisian dan prosedur-prosedur di luar konteks prosedur pidana serta menyertakan ketentuan-ketentuan tentang penggunaan kekuatan dan senjata api dan pengendalian kerumunan massa.

Model undang-undang ini diterbitkan dalam tiga jilid. Jilid 1, diterbitkan tahun 2007, memuat Model Undang-undang Hukum Pidana. Jilid ke 2 memuat Model Undang-undang Hukum Acara Pidana dan Jilid 3 memuat Model Undang-undang Penahanan dan Model Undang-undang Kekuasaan Kepolisian. Semua jilid akan memuat panduan tentang bagaimana menggunakan model undang-undang di dalamnya, termasuk bagaimana menyesuaikan dan mencocokkan model tersebut sesuai dengan masing-masing negara yang melaksanakan reformasi hukum. Penerbitan Jilid 2 dan 3 diharapkan dilakukan tahun 2008. Tiap jilid disertai pula dengan sebuah cakram padat (CD) yang merupakan salinan elektronik dari buku tersebut. Buku-buku ini akan diterbitkan juga di situs web USIP dan bisa diunduh dari sana.

2) Lihat masing-masing di www.usip.org dan www.nuigalway.ie



© REUTERS / Fabrizio Bensch

Dalam melaksanakan kewajiban mereka, para petugas penegak hukum harus menghormati dan melindungi martabat manusia, dan menjaga serta menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia semua orang

Pasal 2, Pedoman perilaku PBB untuk petugas penegak hukum

Para petugas penegak hukum dapat menggunakan kekuatan hanya ketika benar-benar dibutuhkan dan sampai sejauh yang dipersyaratkan untuk pelaksanaan kewajiban mereka

Pasal 3, Pedoman perilaku PBB untuk petugas penegak hukum

5. Penggunaan Kekuatan Polisi

5.1. Pendahuluan

Polisi biasanya dihubungkan dengan perlengkapan yang mereka bawa agar dapat menjalankan kekuatan mereka - khususnya borgol, pentungan dan senjata api (walaupun ini semua dapat berbeda di tiap-tiap negara). Akan tetapi, kebanyakan tugas polisi tidak memerlukan penggunaan kekuatan. Hanya ada beberapa fungsi di mana penggunaan kekuatan, atau ancaman untuk menggunakan kekuatan, memang perlu dan sah dilakukan guna mencapai tujuan pemolisian yang absah. Ini termasuk melakukan penangkapan, mencegah kejahatan dan mengelola insiden yang melibatkan gangguan ketertiban umum. Oleh karena penggunaan kekuatan melawan masyarakatnya sendiri adalah salah satu tindakan paling ekstrem yang dapat diterima negara, banyak standar yang bertujuan membatasi penggunaan kekuatan negara. Inti dari seluruh standar ini adalah pertanyaan tentang apa yang membentuk kekuatan yang resmi. Petugas polisi harus membuat penilaian yang cepat tentang sifat dari sebuah risiko dan sejauh mana ancaman yang terlibat, serta cara yang sesuai untuk mengatasinya sambil memastikan agar kerusakan yang timbul tetap minimal.

Arti sebenarnya tentang 'kekuatan', dan apakah tindakan tertentu memang mengandung 'kekuatan' tidaklah selalu jelas. Kami akan mendefinisikan 'kekuatan yang sah' sebagai setiap kekuatan fisik yang digunakan polisi, yang mencakup mulai dari teknik tangan terbuka hingga penggunaan senjata api, untuk memaksa orang bertindak atau mencegah mereka bertindak, demi mencapai tujuan pemolisian yang sah. Pasal 3 dari Pedoman Perilaku PBB untuk Petugas Penegak Hukum (Pedoman Perilaku PBB) dan Prinsip Dasar Penggunaan Kekuatan dan Senjata Api oleh Petugas Penegak Hukum (selanjutnya disebut Prinsip Dasar) adalah standar utama yang meliputi penggunaan kekuatan dan senjata api untuk polisi. Kami menyarankan agar pembaca membiasakan dirinya dengan teks penuh tentang prinsip dasar ini.

Perlu dicatat bahwa keadaan luar biasa, misalnya ketidakstabilan politis atau kondisi darurat umum, tak boleh dijadikan alasan untuk mengesahkan penyimpangan apa pun dari Prinsip Dasar¹. Perlu juga dicatat bahwa baik Pedoman Perilaku PBB maupun Prinsip Dasar berlaku tak hanya untuk polisi sipil, tetapi juga petugas keamanan militer atau negara yang menggunakan kekuasaan polisi.

Terkadang polisi melihat bahwa standar HAM merumitkan tugas mereka tanpa mempertimbangkan realita pekerjaan mereka. Pemolisian dapat menjadi pekerjaan berbahaya yang terkadang membutuhkan penggunaan kekuatan. Amnesty International mengakui kenyataan ini - dan tidak menentang penggunaan kekuatan yang sah secara sewajarnya - dalam banyak laporan terbarunya, termasuk laporan Amnesty International tahun 2004, *Senjata dan Pemolisian: Standar-standar untuk mencegah penyalahgunaan (Guns and Policing: Standards to prevent misuse)*. Begitu pula Prinsip Dasar, yang menyebutkan pada bagian pendahuluan bahwa polisi memberikan "layanan sosial yang sangat penting" dan memahami bahaya yang dihadapi para petugas dalam melakukan tugas mereka. Prinsip Dasar tersebut juga menekankan kewajiban dalam memastikan kesejahteraan para petugas dan menyediakan bimbingan bagi mereka yang harus menggunakan kekuatan dan senjata api.²

1) Prinsip Dasar, Prinsip 8.

2) Prinsip Dasar, Mukadimah dan Prinsip 21.

Guns and Policing menjabarkan cakupan alasan tentang penggunaan senjata api yang tidak layak atau berlebihan oleh polisi, serta menyediakan saran-saran untuk mencegah hal-hal tersebut. 3

Alasan-alasan yang diberikan adalah:

- Kurangnya mekanisme akuntabilitas
- Kurangnya pelatihan
- Kurangnya pengawasan
- Kurangnya profesionalisme (termasuk kurangnya pemahaman tentang taktik polisi)
- Buruknya kerja sama antara polisi dan masyarakat (menggunakan kekuatan alih-alih kerja sama)
- Konfrontasi polisi dengan masyarakat tertentu berdasarkan diskriminasi

Alasan-alasan yang dicantumkan (yang belum benar-benar tuntas: misalnya, korupsi juga merupakan faktor di balik penyalahgunaan kekuatan dan senjata api) juga dapat digunakan untuk menjelaskan penggunaan kekuatan secara tak layak, yang umumnya dilakukan polisi. Dalam Bab ini, kami bertujuan untuk menyampaikan masalah-masalah relevan saat menilai penggunaan kekuatan dan senjata api polisi serta mengembangkan strategi untuk menanggulangnya.

Dalam Bagian 5.2. di bawah ini, kita melihat prinsip-prinsip penting yang berhubungan dengan penggunaan kekuatan dan senjata api sebagaimana dipaparkan dalam standar internasional. Bagian 5.3. secara singkat membahas apa yang tidak dijelaskan dalam standar tersebut. Polisi memiliki rentang cara kekuatan yang bisa mereka gunakan; Bagian 5.4. membahas beberapa di antaranya secara lebih rinci. Dalam Bagian 5.5., kita menelaah bagaimana polisi dapat menggunakan kekuatan dan senjata api secara sah dalam praktiknya, termasuk bagaimana mereka harus menyiapkan diri sebaik mungkin dan apa yang harus mereka lakukan setelah kekuatan itu digunakan. Bagian 5.6. membahas pengelolaan ketertiban umum sebagai sebuah situasi khusus saat kekuatan terkadang dibutuhkan. Bagian ini merujuk kepada apa yang disebutkan dalam standar internasional dan apa yang tak disebutkan, serta bagaimana polisi dapat menjalankan pengelolaan ketertiban umum secara sah dan profesional. Kami menutupnya dengan ringkasan singkat.

5.2. Prinsip-prinsip penting HAM mengenai penggunaan kekuatan dan senjata api

Prinsip-prinsip penting HAM mengenai penggunaan kekuatan dan senjata api pada umumnya adalah:

- **Proporsionalitas:** penggunaan kekuatan harus bersifat proporsional terhadap tujuan sah yang akan dicapai, dan beratnya pelanggaran.⁴ Dalam pelatihan polisi, perhatian khusus harus diberikan kepada⁵:
 - Sejumlah alternatif tentang penggunaan kekuatan, termasuk kesepakatan damai dalam konflik, pemahaman perilaku massa, dan metode persuasi, negosiasi dan mediasi
 - Cara-cara teknis (termasuk pemakaian senjata yang kurang mematikan dan peralatan perlindungan bagi para petugas)

Proporsionalitas hanya dapat dicapai jika polisi memiliki cakupan teknik yang luas dan tersedianya perlengkapan, termasuk perlengkapan pembelaan diri (misalnya tameng, helm, jaket antipeluru dan kendaraan transportasi antipeluru), teknik tangan kosong dan senjata pelumpuh yang tidak mematikan.⁶

3) Al, 2004, *Gun and Policing*.

4) Prinsip Dasar, Prinsip 5.

5) Prinsip Dasar, Prinsip 20.

6) Prinsip Dasar, Prinsip 2.

• **Keabsahan:** Penggunaan kekuatan oleh polisi disebut absah bila sesuai dengan hukum nasional dan regulasi polisi yang selanjutnya sesuai dengan standar HAM internasional. Baik tujuan maupun cara pencapaiannya harus dilakukan secara absah. Dalam bagian pembuka, Prinsip Dasar mengharuskan negara untuk mempertimbangkan Prinsip-prinsip tersebut dalam perundang-undangan nasional mereka dan dalam peraturan serta regulasi polisi mengenai penggunaan kekuatan dan senjata api. Prinsip 1 secara khusus mengharuskan negara untuk menerapkan peraturan dan regulasi nasional mengenai penggunaan kekuatan dan senjata api, serta terus menerus meninjau kembali masalah etika yang terkait di dalamnya. Peraturan dan regulasi ini harus memasukkan panduan yang ⁷:

- Merincikan keadaan saat polisi diperbolehkan membawa senjata api, serta jenis senjata api dan amunisi yang diizinkan
- Memastikan bahwa senjata api digunakan dengan benar dengan sekecil mungkin risiko cedera yang tak perlu
- Melarang senjata api dan amunisi yang menyebabkan cedera tak berdasar atau menimbulkan risiko yang tak berdasar
- Mengatur pengendalian, penyimpanan dan pengeluaran senjata api, termasuk prosedur yang memastikan bahwa petugas bertanggung gugat atas senjata dan amunisi yang diberikan kepada mereka
- Menyediakan peringatan yang harus diberikan, bila perlu, jika senjata api harus ditembakkan
- Menyediakan sistem pelaporan bila petugas menggunakan senjata api dalam melaksanakan tugas mereka

• **Akuntabilitas:** Untuk memastikan akuntabilitas penggunaan kekuatan dan senjata api, harus diadakan prosedur pelaporan dan peninjauan ulang yang sesuai, termasuk:

- *Laporan insiden:* Pedoman Perilaku PBB mengharuskan bahwa laporan segera dibuat untuk pihak berwenang yang berkuasa, setiap kali senjata api ditembakkan. ⁸ Prinsip Dasar menambahkan bahwa laporan terinci harus dibuat “bila menyangkut kematian, cedera parah dan dampak serius lainnya” dan segera diberikan kepada pihak berwenang yang bertanggung jawab atas peninjauan ulang administratif dan pengendalian kehakiman.⁹
- *Laporan pelanggaran:* Pedoman Perilaku PBB mengharuskan bahwa para petugas melaporkan pelanggaran apa pun terhadap Pedoman tersebut.¹⁰ Prinsip Dasar membebaskan tanggung jawab pada para atasan agar melakukan segala hal dalam batas kemampuan mereka guna “menghindari, menekan atau melaporkan” penggunaan kekuatan atau senjata api yang tidak sah. ¹¹ Pedoman Perilaku PBB maupun Prinsip Dasar menyebutkan bahwa polisi tidak boleh dihukum bila menolak melakukan pelanggaran atau melaporkan pelanggaran tersebut.¹²
- *Tinjauan independen yang efektif:* Prinsip Dasar menuntut dilakukannya proses tinjauan yang efektif oleh administratif independen atau oleh pihak yang berwenang melakukan penuntutan bila senjata api digunakan, dan dalam setiap kasus terjadinya kematian, cedera berat atau dampak parah lainnya. Korban, kerabat atau pihak lain yang menderita akibat penggunaan kekuatan atau senjata api, atau perwakilan hukum mereka juga harus mendapatkan akses kepada proses independen, termasuk proses peradilan.¹³
- *Tanggung jawab pribadi:* Menaati perintah atasan bukan alasan untuk menggunakan kekuatan secara tidak sah. ¹⁴ Berdasarkan prinsip inilah maka petugas polisi bertanggung jawab secara pribadi¹⁵, dan petugas

7) Prinsip Dasar, Prinsip 11.

8) Pedoman Perilaku PBB, Pasal 3.

9) Prinsip Dasar, Prinsip 6, 11(f) dan 22.

10) Pedoman Perilaku PBB, Pasal 8.

11) Prinsip Dasar, Prinsip 24.

12) Pedoman Perilaku PBB, Pasal 8; Prinsip Dasar, Prinsip 25.

13) Prinsip Dasar, Prinsip 22 dan 23.

14) Prinsip Dasar, Prinsip 26.

15) HRC, Penjelasan Umum No.31, para. 18.

polisi harus dapat dikenali secara pribadi. Mereka harus memakai label nama atau nomor yang terlihat jelas.

- **Kebutuhan:** Penggunaan kekuatan harus merupakan tindakan yang luar biasa.¹⁶ Ini berarti, cara-cara nonkekerasan harus dicoba terlebih dulu dan senjata api hanya boleh digunakan jika cara-cara tadi “tidak efektif atau tidak menjanjikan akan mencapai hasil yang diinginkan.”¹⁷ “Petugas penegak hukum hanya boleh menggunakan kekuatan bila benar-benar dibutuhkan dan sepanjang hal tersebut diperlukan untuk pelaksanaan tugas mereka.”¹⁸

“PLAN”

Polisi Inggris memiliki singkatan untuk empat prinsip di atas: “PLAN” – Proporsionalitas (*Proportionality*), Keabsahan (*Lawfulness* atau *Legality*), Akuntabilitas (*Accountability*) dan Kebutuhan (*Necessity*). Jelas terlihat bahwa Pedoman Perilaku dari Asosiasi Internasional Kepala-kepala Polisi (IACP) dan Organisasi Kerja sama Kepala Polisi Regional Afrika Bagian Selatan (SARPCCO) menyertakan keempat prinsip ini, sama seperti halnya berbagai aturan nasional lainnya.

Prinsip umum lain mengenai penggunaan kekuatan dan senjata api antara lain:

- **Peng kriminalan penggunaan kekuatan secara tidak sah:** Penggunaan kekuatan dan senjata api apa pun secara sewenang-wenang atau disalahgunakan harus dijadikan pelanggaran kriminal.¹⁹ Ketaatan terhadap perintah atasan tidak bisa digunakan sebagai alasan pembelaan jika, dalam kasus terjadinya kematian atau cedera parah, perintah tersebut jelas tidak sah dan petugas tersebut memiliki kesempatan yang masuk akal untuk menolak menaatinya. Petugas yang memberikan perintah tersebut harus bertanggung jawab.²⁰
- **Memberikan bantuan setelah insiden:** Para petugas memiliki tanggung jawab, sesegera mungkin setelah penggunaan kekuatan, untuk memberikan bantuan dan pertolongan medis kepada siapa pun yang cedera atau terluka, dan memberi tahu kerabat atau teman terdekat orang yang cedera atau terluka tersebut.²¹
- **Alat-alat pengkekang:** Pengekang dapat digunakan untuk mencegah lolosnya narapidana atau, sesuai perintah kepala penjara dan menurut konsultasi petugas medis, demi mencegah agar tahanan tidak melukai diri sendiri atau orang lain, atau merusak properti. Alat pengkekang tidak boleh digunakan selama lebih dari yang dibutuhkan. Alat-alat tersebut juga tidak boleh digunakan sebagai hukuman. Rantai dan bola besi sama sekali tidak boleh dipergunakan.²²
- **Tanggung jawab untuk mengembangkan dan menggunakan senjata pelumpuh yang tidak mematikan:** Prinsip dasar mengharuskan “evaluasi yang teliti” tentang pengembangan dan pengerahan senjata semacam ini, yang penggunaannya harus dikontrol secara saksama.²³ Prinsip ini nampaknya menempatkan tanggung jawab pada pemasok maupun pengguna senjata tersebut untuk memastikan bahwa mereka meminimalkan risiko bagi orang yang tidak terlibat dan bahwa mereka dikontrol secara bertanggung jawab.
- **Seleksi dan pelatihan petugas pembawa senjata api:** Prinsip Dasar memaparkan persyaratan untuk seleksi, pelatihan dan ujian terhadap para petugas yang diizinkan membawa senjata api, termasuk teknik yang dapat meredakan ketegangan dan mengurangi keinginan untuk menggunakan kekuatan.²⁴

16) Pedoman Perilaku PBB, Penjelasan atas Pasal 3.

17) Prinsip Dasar, Prinsip 4.

18) Pedoman Perilaku PBB, Pasal 3.

19) Prinsip Dasar, Prinsip 7.

20) Prinsip Dasar, Prinsip 26.

21) Prinsip Dasar, Prinsip 5.

22) Aturan Standar Minimum PBB untuk Perlakuan terhadap Narapidana, Aturan 33 dan 34.

23) Prinsip Dasar, Prinsip 3.

24) Prinsip Dasar, Prinsip 18-21.

Dan yang terakhir, dengan perhatian khusus terhadap penggunaan senjata api:

- **Senjata api hanya boleh dipergunakan**²⁵:
 - Dalam pembelaan diri atau membela orang lain dari ancaman kematian atau cedera parah yang mengancam di depan mata
 - Untuk mencegah perlakuan kejahatan yang benar-benar serius, yang mengancam hidup seseorang
 - Untuk menangkap seseorang yang membahayakan semacam itu dan melawan wewenang polisi
 - Untuk mencegah pelarian diri orang tersebut

dan hanya bila cara-cara yang kurang ekstrem tidak cukup untuk mencapai tujuan tersebut. Penggunaan senjata api mematikan dengan sengaja hanya boleh dilakukan bila benar-benar tidak dapat dihindari demi melindungi jiwa, sebuah situasi yang akan jarang terjadi dalam pemolisian sipil. Polisi harus memperkenalkan diri mereka sendiri dan memberi peringatan yang jelas mengenai niat mereka menggunakan senjata api, dengan waktu yang cukup agar peringatan tersebut dapat diperhatikan, kecuali bila tindakan tersebut dapat membahayakan nyawa petugas atau orang lain, atau dapat menimbulkan cedera parah, atau ketika hal tersebut jelas tidak sesuai atau tidak berguna dalam situasi tersebut.²⁶ Penjelasan terhadap Pasal 3 dari Pedoman Perilaku PBB menambahkan bahwa setiap upaya harus dilakukan agar tidak menggunakan senjata api, khususnya terhadap anak-anak.

Subsidiaritas

Prinsip '**subsidiaritas**' mengharuskan para petugas untuk menerapkan pendekatan yang paling tidak mengganggu dan paling tidak melanggar hak-hak tersangka. Prinsip ini (yang berarti lebih rendah, tambahan atau pelengkap) dapat digunakan dalam hubungan dengan prinsip PLAN, khususnya menyertai prinsip "kebutuhan". Contoh yang sederhana: Seorang petugas berhadapan dengan individu yang memegang pisau. Individu tersebut harus dilucuti. Petugas mungkin dapat mengatakan "jatuhkan pisau itu", dan jika individu tersebut menaati, petugas tak perlu menggunakan kekuatan.

Inti subsidiaritas bukan apakah tindakan itu dibutuhkan, tapi apakah cara tertentu yang dipilih untuk melaksanakannya memang diperlukan. Hal ini bukan berarti petugas tersebut harus menghabiskan seluruh pilihan subsidiaritas terlebih dulu jika ada ancaman atau bahaya di depan mata.

5.3. Apa yang tidak disebutkan standar-standar

Standar-standar tidak dapat, dan memang tidak meliputi setiap aspek pemolisian. Di bawah ini tercantum beberapa kesenjangan:

- Standar-standar tidak mendefinisikan 'kekuatan' atau 'senjata api'
- Prinsip Dasar dalam Penggunaan Kekuatan dan Senjata Api tidak merincikan bagaimana hal-hal tersebut harus diterapkan dalam praktiknya, ataupun memberikan panduan dalam taktik Proporsionalitas tidak dijelaskan; 'ancaman kematian atau cedera berat di depan mata' atau segera terjadi juga tidak dirincikan: kapan sebuah ancaman bisa dianggap berada di depan mata?
- Standar-standar tidak membuat acuan untuk "**teknik tangan terbuka**", yaitu teknik-teknik yang tidak membutuhkan peralatan, atau menjelaskan apa yang termasuk dalam senjata 'yang kurang mematikan'
- Standar-standar tidak menjabarkan apa yang dimaksud dengan kebutuhan akan pelatihan yang berkesinambungan dan menyeluruh, serta perlunya meninjau secara berkala kecocokan petugas polisi dalam melaksanakan

25) Prinsip Dasar, Prinsip 9 yang didasari oleh Komentar Pasal 3 dari Pedoman Perilaku PBB.

26) Prinsip Dasar, Prinsip 10.

tugas-tugas polisi. Standar tersebut juga tidak secara eksplisit mengaitkannya dengan penggunaan kekuatan tertentu

- Standar-standar tidak menjelaskan cara-cara pengekangan yang dapat melibatkan risiko yang mengancam jiwa.²⁷ Tergantung pada badan pembuat undang-undang nasional dan pihak otoritas kepolisian untuk menetapkan regulasi guna meliputi bidang-bidang ini.
- Juga tergantung pada badan pembuat undang-undang nasional dan pewenang polisi untuk menetapkan regulasi mengenai penggunaan dan penyimpanan senjata

Kesenjangan ini berarti badan kepolisian nasional harus mengembangkan prosedur operasional standar yang mencakup:

- Definisi istilah yang digunakan, misalnya “senjata api”
- Jenis kekuatan dan senjata apa yang dapat digunakan
- Merincikan dalam keadaan apa, polisi dapat menggunakan jenis kekuatan dan senjata api ini
- Tanggung jawab setelah menggunakan kekuatan dan senjata api, termasuk tanggung jawab pelaporan secara rinci
- Peranan pengelolaan dalam berbagai tingkatan dan sistem untuk menanggapi insiden yang mungkin membutuhkan penggunaan kekuatan
- Kualifikasi yang dibutuhkan agar para petugas dapat diizinkan membawa dan menggunakan senjata api
- Aturan dan teknik tertentu untuk menghindari perlunya penggunaan kekuatan
- Ketetapan-ketetapan untuk mengeluarkan, menyimpan dan membawa senjata
- Ketetapan-ketetapan untuk memastikan pelatihan yang berkesinambungan dalam penggunaan kekuatan dan senjata api

5.4. Jenis-jenis kekuatan

5.4.1. Pendahuluan

Sebagaimana yang ditulis sebelumnya, polisi harus mendapat akses ke berbagai perlengkapan yang berbeda agar dapat menerapkan kekuatan minimal yang diperlukan dalam berbagai keadaan – sebagaimana disyaratkan dalam Prinsip Dasar PBB. Setelah itu, barulah polisi dapat memulai dari ujung terendah pada ‘skala kekuatan’ dan berangsur-angsur meningkatkan kekuatan yang digunakan tergantung pada situasinya; dengan demikian mencegah penggunaan kekuatan secara berlebihan dan memfasilitasi penggunaan kekuatan secara proporsional.

Jenis-jenis kekuatan polisi sangat beragam dan mencakup:

- Kehadiran polisi itu sendiri sebagai penangkal (jelas ini bukan perangkat kekuatan, tapi mungkin dapat membantu mencegah munculnya keharusan menggunakan kekuatan)
- Instruksi verbal
- Teknik tangan terbuka, misalnya mengangkat tangan terbuka atau mendorong seseorang dengan telapak tangan
- Teknik tangan kosong yang keras, misalnya menahan lengan seseorang di punggungnya
- Hantaman tubuh (mendorong)
- Borgol atau alat pengekang lain
- Semprotan ‘merica’ atau OC, gas air mata
- Tongkat, pemukul, pentungan
- Senjata kejut listrik

27) AI telah menyerukan untuk melarang teknik pengekangan tertentu, khususnya yang dapat menyebabkan “sesak nafas akibat posisi”.
AI – Belanda, 2004, *Amnesty International’s recommendations on policing. A review and guide*, h.25.

28) AI, 2003, *The pain merchants*.

29) Bailey, W., 1996, "Less-than-lethal weapons and police-citizen killings in US urban areas."

30) AI, 2001, *Trading in terror: Military, police and security transfers*.

- Peluru plastik atau peluru karet
- Meriam air
- Anjing
- Senjata api

Berbagai teknik ini dibahas dalam laporan Amnesty Internasional 2003 *The Pain Merchants: Security equipment and its use in torture and other ill-treatment*²⁸ dan dalam *Guns and Policing*. Publikasi Amnesty International-Belanda tahun 2004 tentang *Rekomendasi Amnesty International dalam pemolisian: Tinjauan dan Panduan (Amnesty International's recommendations on policing: A Review and Guide)* menjabarkan rekomendasi yang dibuat organisasi ini mengenai perangkat kekuatan yang digunakan oleh petugas polisi. Beberapa perangkat yang dipaparkan adalah kekuatan yang mematikan, khususnya senjata api. Metode lain disebut sebagai "kurang mematikan", yang menekankan bahwa, walaupun dimaksudkan untuk digunakan polisi sebagai cara terakhir alih-alih kekuatan yang mematikan, metode tersebut tetap memiliki konsekuensi yang mematikan. Lebih jauh lagi, penyalahgunaan metode tersebut dapat mengakibatkan pelanggaran HAM yang besar. Dalam praktiknya, piranti yang kurang mematikan ini terkadang digunakan terlebih dahulu, bukan sebagai upaya terakhir.

Senjata yang "kurang mematikan"

Amnesty International menggunakan istilah ini untuk senjata selain senapan dan pistol. Istilah lain yang digunakan oleh badan polisi adalah senjata yang "tidak mematikan" atau "pertengahan". Istilah "kurang mematikan" diangkat dari bukti yang terlihat bahwa banyak senjata yang digolongkan dalam kategori ini berpotensi mematikan.

Prinsip 2 dari Prinsip Dasar mendukung pengembangan senjata yang "tidak mematikan" guna mengurangi risiko kematian atau cedera yang diakibatkan oleh penggunaan senjata api atau senjata yang berpotensi mematikan. Prinsip 3 menyarankan bahwa "pemakaian senjata pelumpuh yang tidak mematikan harus dievaluasi secara saksama demi meminimalkan risiko yang membahayakan orang yang tak terlibat, dan penggunaan senjata semacam itu harus dikontrol dengan hati-hati."

Peralatan kendali huru-hara yang "tidak mematikan" misalnya meriam air, peluru plastik dan karet, serta bahan kimia - misalnya semprotan merica dan gas air mata - dapat mengakibatkan cedera parah, bahkan kematian. Banyak dari senjata tersebut, termasuk dampak kesehatannya, yang belum dinilai secara independen. Beberapa di antaranya tetap berpotensi untuk disalahgunakan. Studi independen tentang dampak senjata yang kurang mematikan dalam pembunuhan oleh polisi menemukan bahwa tersedianya bahan-bahan kimia dan peralatan pengekan, yang dikatakan berkaitan dengan berkurangnya pembunuhan oleh polisi, ternyata tidak berdampak seperti yang dinyatakan.²⁹ Amnesty International menyerukan pemerintah untuk memasukkan panduan ketat dalam desain dan penggunaan peralatan tersebut, serta menata mekanisme pemantau yang memadai untuk memastikan bahwa panduan tersebut selalu ditinjau dan ditaati.³⁰

Di sini kami hanya akan memberikan penjelasan singkat tentang beberapa jenis kekuatan. Untuk keterangan selanjutnya, kami merujuk ke dokumen yang bersangkutan.

5.4.2. Teknik/Peralatan Pengekang

Borgol adalah peralatan pengekang paling umum yang dimiliki polisi. Bila dipergunakan dengan benar, borgol digunakan untuk mengikat pergelangan tangan, di depan atau di belakang punggung. Borgol juga bisa digunakan untuk mengikat beberapa orang secara bersama-sama. Kadang-kadang borgol bisa digunakan untuk mengikat pergelangan kaki. Alat pengekang sama sekali tidak boleh digunakan untuk menghukum. Penggunaan rantai dan besi, misalnya 'rantai kaki' pada narapidana, adalah sesuatu yang dilarang.³¹

Penggunaan pengekangan tidak boleh meningkat menjadi penyiksaan atau perlakuan buruk. Berbagai metode pengekangan tertentu yang digunakan polisi telah disebut dalam sejumlah dokumen Amnesty International termasuk alat pengekang leher, pengikatan kedua kaki tangan bersama-sama, penyumpal mulut (terkadang digunakan pada orang yang dideportasi), obat bius dan borgol.

Biasanya, Amnesty International meminta pihak berwenang untuk meninjau teknik pengekangan yang digunakan petugas penegak hukum, melarang teknik-teknik yang melibatkan risiko yang membahayakan nyawa dan khususnya memastikan pelatihan yang teratur dan berulang tentang bahaya 'sesak nafas akibat posisi' yang menjadi bahaya tersendiri saat dilakukannya pengekangan.³²

5.4.3. Semprotan Penyebab Iritasi

Dua semprotan penyebab iritasi yang paling terkenal dan sering digunakan adalah:

- **Semprotan Merica / Semprotan Oleoresin Capsicum (OC)**
Semprotan merica, digunakan dalam jarak dekat, disemprotkan ke wajah untuk melumpuhkan secara temporer seseorang yang mengancam atau sangat melawan proses penangkapan, guna menghindari penggunaan metode kekuatan yang lebih besar. Dalam kaitannya dengan AS, Amnesty International menyarankan bahwa pihak berwenang federal membentuk tinjauan independen tentang penggunaan semprotan merica oleh badan penegak hukum, dan bagian-bagian kepolisian yang mengizinkan semprotan itu harus mengeluarkan panduan ketat serta pembatasan atas penggunaannya, dengan prosedur pemantauan yang jelas.
- **Gas Air Mata**
Gas air mata diizinkan dalam campuran yang aman untuk tujuan penegakan hukum dalam negeri dalam situasi pengendalian huru hara, demi mencegah atau menghalangi kekerasan kolektif, misalnya untuk membubarkan gerombolan yang berpotensi memberikan ancaman segera adanya cedera parah. Dalam tempat yang tertutup, gas air mata tidak boleh digunakan secara asal-asalan.³³ Namun, Amnesty International telah mendokumentasikan berbagai kasus ketika gas air mata digunakan secara tidak sah terhadap mereka yang berunjuk rasa secara damai dan tidak mengancam properti atau polisi, termasuk penembakan gas air mata secara langsung kepada perorangan atau kepada harta milik pribadi tanpa alasan yang jelas.³⁴

31) Aturan Standar Minimum PBB untuk Perlakuan terhadap Narapidana, Aturan 33.

32) Lihat misalnya laporan AI tahun 2002, *United States of America: AI's concerns on police abuse in Prince George's County, Maryland*.

33) AI, 2004, *Guns and policing*.

34) AI, 2001, *Canada: Amnesty International calls for public enquiry into alleged police brutality*.

Kemungkinan penggunaan semprotan penyebab iritasi yang ditujukan untuk melumpuhkan seseorang secara sementara, harus tunduk kepada panduan ketat dan batasan penggunaannya. Penyebab iritasi mengakibatkan rasa sakit dan harus digunakan dalam kuantitas serta situasi yang sangat terbatas dan terkontrol. Penggunaan bahan ini harus dievaluasi dan dipantau. Amnesty International berkampanye untuk adanya penyidikan independen secara cermat untuk menelaah risiko terhadap HAM dari para petugas penegak hukum yang menggunakan peralatan tersebut. Amnesty juga menyerukan agar penelitian semacam itu dipublikasikan dalam jurnal-jurnal ilmiah terbuka untuk ditelaah oleh publik sebelum pemerintah mengizinkan penggunaan peralatan tersebut oleh petugas keamanan. Dalam *The Pain Merchants*, daftar jenis-jenis semprotan penyebab iritasi telah tersedia.

5.4.4. Peluru Karet dan Peluru Plastik

Peluru plastik digunakan untuk memberi rasa sakit dan melumpuhkan dari jarak jauh seseorang yang berpotensi membahayakan dan/atau berusaha melarikan diri. Peluru plastik, peluru karet dan peluru besi berlapis karet adalah senjata yang berpotensi mematikan, juga mampu menyebabkan penderitaan kejam dan tidak manusiawi. Dalam *The Pain Merchants*, Amnesty Internasional menyatakan kekhawatiran bahwa sejumlah laporan yang dapat dipercaya dari berbagai tempat di dunia menuduh petugas keamanan menggunakan peluru karet sebagai senjata alternatif pertama, alih-alih langkah terakhir sebelum penggunaan amunisi hidup.³⁵

Cara dan konteks di mana peluru plastik digunakan, serta aturan penggunaannya, perlu dipertimbangkan secara saksama. Tidak adanya tanda identifikasi di peluru plastik, peluru karet, peluru busa (*bean bags*) dan lain-lain, membuat investigasi balistik forensik tidak mungkin dilakukan untuk memastikan petugas mana yang menembak, dan dalam situasi seperti apa, menjadi satu persoalan lagi.

5.4.5. Senjata Kejut Listrik

Taser adalah senjata tangan pengejut listrik yang menembakkan panah berduri hingga mencapai jarak tujuh meter, yang tetap terikat kabel pada senjata. Panah serupa kail ikan ini dirancang untuk menembus hingga dua inci, baju atau kulit sasaran, dan memberi kejutan listrik tegangan tinggi, ampere rendah, di sepanjang kabel yang dilapisi tembaga. Laporan Amnesty International tahun 2004 tentang penggunaan taser di AS mencakup rangkuman distribusi dan pengerahan taser per negara.³⁶ Walaupun senjata kejut listrik mungkin menghasilkan kurangnya penggunaan kekuatan yang mematikan, Amnesty International telah mendokumentasikan puluhan contoh ketika orang tewas setelah terkena senjata kejut listrik, dan karenanya mengimbau agar peralatan itu diperlakukan setara dengan persyaratan yang diwajibkan bagi peralatan yang mematikan.³⁷ Akan tetapi, kebanyakan badan yang menggunakan senjata taser di AS masih menempatkan senjata ini di bawah tingkatan kekuatan yang mematikan. Dalam beberapa badan, penggunaan senjata listrik ini diperbolehkan jika seseorang tidak menuruti permintaan petugas. Pada tahun 2004, Amnesty International mengharuskan agar senjata taser “disidik secara ketat dan independen untuk memastikan keselarasan perangkat tersebut dengan standar HAM sebelum diizinkan untuk digunakan oleh kekuatan polisi.” Pada tahun 2006, organisasi ini menyatakan “sambil menunda hasil studi medis yang menyeluruh, independen, dan tidak memihak, AI mengulangi lagi seruannya kepada semua bagian kepolisian dan pihak berwenang untuk menunda penggunaan taser mereka atau membatasi penggunaannya dengan ketat hanya untuk situasi yang mematikan seperti yang dijabarkan dalam standar internasional. Penggunaan semacam itu harus dipandu dan dipantau secara ketat.”³⁸ Amnesty International memiliki kekhawatiran yang sama tentang beragam jenis senjata kejut.³⁹

Amnesty International juga menyarankan pelarangan penggunaan sabuk pengejut listrik dengan pengendali jarak jauh.⁴⁰ Sabuk ini diikatkan di pinggang narapidana dan dioperasikan oleh sipir dengan alat pengendali. Sabuk ini mengirim kejutan listrik sebesar 50.000 volt ke ginjal selama 8 detik. Di AS, sabuk ini digunakan selama pemindahan narapidana, juga selama pengadilan.

5.4.6. Penggunaan anjing

Anjing dapat digunakan untuk mengejar tersangka yang melarikan diri, membela tuannya dan/atau dirinya sendiri dari serangan, melumpuhkan tersangka yang bersenjata api atau senjata lain, serta menjaga dan mengawal tersangka setelah penangkapan. Anjing juga bisa digunakan sebagai penangkal dalam situasi kekacauan umum misalnya kelompok penggemar sepak bola yang kasar atau

35) AI, 2003, *The Pain Merchants*.

36) AI, 2004, USA: *Excessive and lethal force? Amnesty International's concerns about deaths and ill-treatment involving police use of tasers*.

37) AI, 2006, USA: *Amnesty International's continuing concerns about taser use*.

38) Ibid (ringkasan).

39) AI, 2003, *The Pain Merchants*, Bab 4.2.

40) Ibid. Bab 4.1.

dalam peranan sebagai penyerang, misalnya di belakang polisi yang bersenjata pentungan, untuk digunakan jika senjata ini gagal mencapai tujuan polisi. Anjing harus tetap berada di belakang hingga diperlukan; peringatan harus diberikan sebelum anjing dilepas dan prinsip-prinsip PLAN harus diterapkan. Pemegang anjing benar-benar bertanggung jawab atas anjing itu. Perlu dicatat bahwa penggunaan anjing harus dipandang sebagai perangkat kekuatan yang ‘berat’.⁴¹

5.5. Bagaimana menggunakan kekuatan secara sah

5.5.1. Pendahuluan

Tanggapan polisi harus sah, perlu dan proporsional. Badan kepolisian, sebagaimana petugas polisi perorangan, dapat diminta untuk bertanggung jawab atas tindakan mereka. Mereka harus menunjukkan bahwa kekuatan yang digunakan itu perlu dan proporsional, berdasarkan kejujuran mereka yang informasi atau intelijen yang tersedia bagi mereka. Amnesty International banyak membuat rekomendasi tentang penggunaan kekuatan dalam berbagai situasi, misalnya untuk melakukan penangkapan atau membubarkan kelompok, karena dalam praktiknya, penggunaan kekuatan sering kali melanggar prinsip proporsionalitas dan kebutuhan.⁴² Standar profesional telah dikembangkan dalam tingkatan nasional dan disebarakan lewat kerja sama internasional serta dalam pelatihan. Ada pedoman perilaku regional (misalnya Dewan Eropa, Afrika Bagian Selatan), tetapi tidak satu pun (setahu kami) yang memiliki pedoman rinci mengenai penggunaan kekuatan dan senjata api. Pedoman nasional tentu saja ada.

Memutuskan apakah kekuatan yang digunakan itu memang proporsional, tidaklah mudah. Terlebih lagi, *siapa* yang akan memutuskan apakah penggunaan kekuatan atau senjata api itu bersifat sewenang-wenang dan berlebihan? Polisi biasanya orang pertama yang tiba di tempat kejadian, dan tetap di sana hingga mereka bisa mengontrol situasi. Maka, keputusan tentang penggunaan kekuatan terletak di tangan mereka (dalam batas-batas hukum). Mereka akan memberi versi sendiri tentang keadaan situasi yang membutuhkan penggunaan kekuatan dan jumlah kekuatan yang mereka gunakan. Kecuali diadakan penyelidikan peradilan tentang penggunaan kekuatan oleh polisi atau sebelum penyidikan independen dijalankan, barangkali tidak mungkin kita dapat mengetahui apakah penggunaan kekuatan itu bersifat sewenang-wenang atau berlebihan. Di beberapa negara, harus ada penyelidikan peradilan yang bersifat wajib terhadap setiap peristiwa kematian atau cedera parah yang terjadi saat penahanan oleh polisi, begitu juga kematian yang diakibatkan oleh tembakan polisi saat pembubaran perkumpulan yang melawan hukum.⁴³

5.5.2. Pertimbangan taktis saat menggunakan kekuatan dalam praktik polisi

Agar kekuatan digunakan sesuai prinsip-prinsip PLAN (sebagaimana rujukan di atas), hukum harus sesuai dengan prinsip-prinsip ini dan polisi harus mengetahui hukum. Dalam kerangka kerja hukum ini, polisi dapat membuat keputusan taktis tentang jenis kekuatan apa yang harus digunakan, dalam situasi apa, dan untuk tujuan apa. Pada umumnya, polisi harus mencoba menghindari penggunaan kekuatan. Namun, terkadang penggunaan kekuatan dapat diramalkan dan disiapkan. Jika diketahui bahwa suatu demonstrasi dapat keluar kendali, pihak otoritas lokal boleh memutuskan untuk melarang demonstrasi itu dengan alasan ketertiban umum; prinsip ini dipaparkan dalam beberapa artikel di ICCPR (lihat Bab 2). Terkadang jika polisi ‘tampak hadir’, ini dapat membantu mencegah penggunaan kekuatan. Tapi terkadang kehadiran polisi juga bisa memberikan dampak yang berlawanan dan mengakibatkan meningkatnya ketegangan.

41) ACPO *Pelatihan Anjing Polisi dan Panduan Perawatan*, Oktober 2002.

42) AI - Netherlands, 2004, *Amnesty International's recommendations on policing. A review and guide*.

43) Berdasarkan komunikasi

pribadi dengan Tn. G.P Joshi, CHRI, Koordinator Program Polisi, India.

Karenanya sangat penting bagi polisi untuk mengumpulkan intelijen demi penilaian risiko. Dalam situasi apa pun, penggunaan kekuatan yang lebih ekstrem biasanya harus disahkan sebelumnya oleh pihak otoritas (peradilan) yang lebih tinggi.

Bahkan meskipun penggunaan kekuatan itu sah, secara taktik penggunaan seluruh perangkat kekuatan yang tersedia tidak selalu tepat. Pertimbangkanlah situasi ketika polisi diminta menertibkan keamanan di dalam bar saat orang-orang yang mabuk dan agresif sedang berkelahi. Mungkin polisi berhak memakai kekuatan untuk menghentikan perkelahian, namun, mungkin mereka menganggap akan lebih bijaksana bila mereka melindungi orang-orang yang tak bersalah yang ada di sana dan membiarkan mereka yang sedang berkelahi itu menghabiskan adrenalin mereka dulu. Dengan demikian, hal ini dapat mencegah meningkatnya ketegangan, sekaligus menghindari kerusakan serta cedera yang tak penting (pada kedua belah pihak!).

Pertimbangan taktis lain yang berhubungan dengan penggunaan kekuatan adalah bagaimana polisi dibekali, baik dalam situasi umum maupun khusus saat penggunaan kekuatan dapat diantisipasi. Istilah 'perlengkapan' mencakup persenjataan dan perlengkapan bela diri (termasuk jas antipeluru), tapi juga berbagai metode kekuatan lain yang dapat mereka gunakan (anjing, kuda, dll). Mungkin pertimbangan taktis yang lebih penting adalah jenis perlengkapan komunikasi yang tersedia bagi polisi. Polisi terkadang menggunakan kekuatan yang berlebihan karena mereka tidak melihat alternatif lain: misalnya saat mereka tak dapat saling berkomunikasi akibat kurangnya perlengkapan yang memadai.

Panduan Asosiasi Petugas Kepala Polisi (ACPO) (di Inggris) menyatakan, "Dalam memutuskan apakah suatu tindakan 'dibutuhkan dalam masyarakat demokratis', maka perlu ditunjukkan bahwa tindakan itu:

- i memenuhi kebutuhan sosial yang mendesak, dan
- ii berupaya mencapai tujuan yang sah, dan
- iii mencerminkan hubungan proporsional yang masuk akal antara cara yang digunakan dan tujuan yang ingin dicapai.

Ini berarti tindakan itu dirancang untuk:

- a. membatasi kerusakan hak atau kebebasan tersebut hingga sekecil mungkin
- b. mencapai tujuan dari hukum dalam negeri yang dipertanyakan dan
- c. tidak bersifat sewenang-wenang, tidak adil atau berdasarkan pada pertimbangan yang tidak masuk akal, dan
- d. **diseimbangkan** menurut parahnya dampak yang akan diakibatkan oleh tindakan tersebut pada perorangan atau kelompok. Semakin parah dampak yang merugikan dari tindakan ini, semakin penting obyek dari tindakan ini seharusnya jika ingin digolongkan sebagai tindakan yang sah." ⁴⁴

Panduan Cara Pakai tentang Penggunaan Senjata Api Polisi (Manual of Guidance on Keeping the Peace) dari ACPO menjabarkan faktor-faktor yang harus diperhatikan saat memilih senjata yang sesuai dengan taktik yang digunakan dalam operasi tertentu:

- Tingkat kekuatan yang dibutuhkan untuk mengatasi ancaman
- Jenis situasi yang harus ditangani
- Kemungkinan jarak antara petugas polisi bersenjata dengan ancaman

- Informasi yang diterima tentang senjata yang digunakan oleh tersangka yang bersenjata
- Lingkungan operasional
- Pelatihan dan pengalaman polisi yang terlibat.⁴⁵

Polisi membuat keputusan taktis dalam kerangka kerja hukum di mana mereka beroperasi. Tentunya mereka juga harus tahu cara menerapkan keputusan tersebut dengan baik dan sesuai dengan prinsip-prinsip HAM internasional. Mengetahui cara menggunakan kekuatan itu berarti termasuk mengetahui alternatif lain dari penggunaan kekuatan. Jika polisi tidak tahu intervensi lain selain teknik kekerasan, penggunaan kekuatan yang berlebihan lebih mungkin terjadi. Lebih jauh lagi, jika polisi tahu bahwa mereka dapat 'lolos dari tanggung jawab', mereka akan cenderung memilih solusi yang termudah, dan kekerasan sering dianggap sebagai solusi yang termudah.

Para pembaca perlu menyadari bahwa dalam situasi ketika kepemilikan dan penyalahgunaan senjata api oleh warga sipil berada di luar kendali, polisi dapat menghadapi kesulitan besar dalam melindungi rakyat. Dalam situasi seperti itu, penerapan cara-cara tanpa kekerasan sebelum menggunakan kekuatan dan senjata api mungkin secara *de facto* menjadi tidak berguna.⁴⁶

5.5.3. Seleksi, pelatihan dan kualifikasi petugas

Para petugas yang berurusan dengan insiden kekerasan harus diseleksi menurut kriteria yang ketat termasuk kebugaran fisik mereka, kekuatan emosional, kemampuan bekerja dalam tim dan bekerja sama, pengambilan keputusan di bawah tekanan, dan lain-lain.⁴⁷ Pelatihan harus menerapkan cara mengatasi situasi dan cara menanggapi secara proporsional. Namun, di berbagai negara, pelatihan dalam penggunaan kekuatan benar-benar tidak ada atau terbatas pada pelatihan olah raga umum, termasuk beberapa teknik perkelahian. Lebih jauh lagi, pelatihan dalam penggunaan senjata di berbagai negara hanya berisi pelatihan dalam cara mengisi, mengarahkan dan menembakkan senjata. Pelatihan semacam itu sangat tidak memadai.

Pelatihan yang memadai harus meliputi segala situasi yang berpotensi membahayakan. Selain itu, instruksi tentang cara menghindari penggunaan kekuatan juga harus disertakan. Bahkan pelatihan dalam kecakapan sosial, termasuk penyelesaian pertengkaran dan teknik untuk meredakan ketegangan, merupakan elemen penting dalam pelatihan seperti itu. Pelatihan tidak saja harus mencakup teori, tetapi juga dipraktikkan dalam situasi kehidupan nyata yang disimulasikan tentang bagaimana mengambil keputusan, dan bagaimana mempertanggungjawabkan keputusan tersebut demi mematuhi prinsip-prinsip PLAN. Pelatihan semacam ini harus disediakan dalam setiap tingkatan polisi dan harus dilakukan sedekat mungkin dengan kenyataan.⁴⁸ Penyelesaian pelatihan harus menjadi prasyarat untuk membawa senjata api.⁴⁹ Setelah dilatih, para petugas harus tetap memperbaharui sertifikat mereka dengan mengikuti ujian secara teratur.⁵⁰ Para petugas harus menunjukkan bahwa kualifikasi mereka untuk senjata tertentu masih berlaku sebelum mereka diberi senjata tersebut. Lihat juga Bab 9.

5.5.4. Penggunaan senjata api

Penggunaan senjata api biasanya didefinisikan sebagai *mengarahkan* atau *menembakkan* senjata, tidak hanya sekadar membawanya saja. Senjata api mencakup senapan, revolver, pistol otomatis dan senapan otomatis yang menembakkan amunisi pistol pada jarak dekat, serta senapan dan senapan

45) ACPO *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, h.13.

46) AI, 2003, *Shattered lives*.

47) Kode Etik Polisi Eropa, Pasal 37 dan Penjelasannya.

48) Kode Etik Polisi Eropa, Pasal 29 dan Penjelasannya.

49) Prinsip dasar, Prinsip 20.

50) Prinsip dasar, Prinsip 18.

otomatis yang menggunakan amunisi senapan untuk penggunaan jarak jauh. Senjata dapat berupa semi-otomatis atau otomatis. Pada umumnya, tidak ada keadaan dalam 'pemolisian normal' untuk penggunaan senjata otomatis - walaupun polisi di beberapa negara membawa senjata tersebut.

Pembaca harus mencatat bahwa polisi biasanya menggunakan senjata berkecepatan lebih rendah daripada milik militer karena lingkungan taktis mereka sangat berbeda. "Operasi polisi terjadi pada jarak yang lebih dekat daripada pertempuran militer karena adanya kebutuhan untuk mengenali apakah ada ancaman terhadap nyawa atau tidak, dan untuk memastikan keselamatan umum."⁵¹

Para komandan polisi bisa saja memberi wewenang untuk menggunakan senjata api, tapi masing-masing polisi tetap bertanggung jawab untuk memastikan bahwa dirinya bertindak sesuai dengan prinsip-prinsip PLAN. Peringatan verbal yang jelas mengenai niatan menggunakan senjata api harus diberikan dan tersangka diberi waktu untuk menaati perintah polisi. Peringatan tak perlu diberikan jika itu tak sesuai atau tak berguna dalam situasi tertentu. Tembakan peringatan, termasuk menembak ke udara, jarang efektif dan dapat menyebabkan kerusakan sampingan (*collateral damage*). Tindakan itu juga dapat menyebabkan tersangka atau polisi lain mengira mereka ditembak. Beberapa badan polisi melarang tembakan peringatan (Amnesty International tidak memiliki memberikan pendapat apa pun tentang hal ini).⁵² Menembaki kendaraan bergerak yang berisi tersangka bersenjata adalah hal yang sia-sia dan berbahaya. Disarankan untuk mengejar, atau jika perlu, pemblokiran jalan total. Apa pun situasinya, keselamatan jalan harus menjadi pertimbangan utama.⁵³

Amnesty International telah mendokumentasikan berbagai contoh ketika polisi menembak orang sebagai tanggapan atas 'perlawanan'. Misalnya, laporan AI tahun 2006 di Brasil⁵⁴ mendokumentasikan sejumlah contoh 'perlawanan yang diikuti oleh kematian', sebuah kalimat yang umum dipakai di sejumlah negara. Di Mozambik, 'ditembak saat mencoba melarikan diri' adalah fenomena yang berulang.⁵⁵ Sama halnya, laporan Amnesty International tentang *Senjata dan Pemolisian (Guns and Policing)* mengacu pada pernyataan polisi bahwa korban tembakan polisi 'terjebak dalam baku tembak antara polisi dan penjahat'. Laporan itu juga menyebutkan polisi di Jamaika yang membuat "pernyataan yang teramat sangat seragam" tentang orang-orang yang bersikap mencurigakan yang saat ditantang, mengeluarkan senjata api dan menembak petugas polisi yang kemudian balas menembak dan membunuh mereka.⁵⁶ Menembak untuk membunuh itu belum tentu tidak sah, namun tindakan menembak jelas harus sesuai dengan standar internasional relevan seperti yang disebut sebelumnya. Di bawah hukum internasional, setiap penembakan tak sengaja harus diinvestigasi. Namun dalam praktiknya, penyidikan jarang dilaksanakan. Polisi menggunakan berbagai alasan sebagai cara untuk menghindari penyidikan, yang dengan demikian menciptakan pembebasan dari sanksi hukum atau impunitas yang efektif.

Peringatan diberikan bila tembakan polisi hampir selalu mengakibatkan adanya korban di antara masyarakat, yang biasanya digabungkan dengan jumlah polisi cedera yang relatif rendah. Walau bagaimanapun, jika ada banyak tembakan, maka akan ada polisi yang cedera. Dalam laporan Amnesty International tentang Brasil, yang disebut 'indeks-kematian' dipakai sebagai ukuran untuk menilai apakah kekuatan mematikan telah dipergunakan secara berlebihan. Indeks ini merupakan rasio antara mereka yang cedera dan mereka yang tewas akibat kekuatan polisi. Bila banyak yang terbunuh dalam operasi polisi, ini berarti polisi terlalu mengandalkan kekuatan yang mematikan; yang berusaha membunuh alih-alih menangkap.⁵⁷

51) AI, 2004, *Guns and Policing*, h. 27.

52) Perlu dicatat bahwa Kode Etik Polisi Eropa, dalam Penjelasan Pasal 37 disebutkan "menembak untuk memperingatkan sebelum menembak untuk melukai".

53) ACPO *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, h. 5-6 para 9.18.

54) AI, 2005, *Brazil: they come in shooting*.

55) AI, 2000, *Mozambique: Suspected extrajudicial executions: Tomás Paulo José Nhacumba and Gildo Joaquim Bata*.

56) AI, 2004, *Guns and Policing*, h. 14.

57) AI, 2005, *Brazil: they come in shooting*, h. 41.

Kebanyakan ketika polisi menggunakan senjata api, penggunaan kekuatan mematikan secara sengaja merupakan sesuatu yang tidak proporsional. Memang, beberapa standar nasional tentang penggunaan senjata api mengharuskan polisi untuk menjadikan bagian tubuh yang ‘tidak mematikan’ sebagai sasaran.

Polisi menembak untuk membunuh?

Pada prinsipnya, polisi tidak dimaksudkan menembak untuk membunuh. Tidak ada ketentuan dalam hukum internasional tentang kebijakan “menembak untuk membunuh”, namun Penjelasan tentang Pasal 3 Pedoman Perilaku PBB menuliskan bahwa setiap upaya harus dilakukan agar tidak menggunakan senjata api. Menembak untuk membunuh hanya sah bila dilakukan sebagai upaya terakhir untuk melindungi nyawa (misalnya dalam membela diri atau membela orang lain dari ancaman kematian atau cedera parah, untuk menghindari terjadinya kejahatan serius tertentu yang melibatkan ancaman serius terhadap nyawa, untuk menangkap orang yang membahayakan seperti itu dan yang melawan wewenang polisi, serta untuk mencegah orang tersebut melarikan diri) dan hanya bila tindakan yang kurang ekstrem tidak memadai untuk mencapai tujuan-tujuan ini. Semua badan penegak hukum harus selalu dipandu oleh prinsip-prinsip kebutuhan dan proporsionalitas saat menggunakan kekuatan. Setiap upaya harus dilakukan untuk menguasai, alih-alih membunuh – kekuatan mematikan tidak boleh digunakan sebagai alternatif untuk menguasai.

Amnesty International baru-baru ini membuat rekomendasi untuk pemerintah Inggris setelah kejadian fatal adanya polisi yang menembak seorang pria, yang secara salah dianggap sebagai pengebom bunuh diri, beberapa minggu setelah terjadinya pengeboman di kereta bawah tanah di London, sebagai bagian dari apa yang dilaporkan sebagai kebijakan “tembak untuk membunuh” oleh polisi.⁵⁸

58) Pada tahun 2005, AI mendesak adanya penyidikan independen tentang: apa saja istilah aturan keterlibatan, termasuk kebijakan yang tampaknya mengizinkan petugas untuk “menembak untuk membunuh”, misalnya menembak di kepala, tersangka dianggap sebagai pengebom bunuh diri (operasi ini telah dilaporkan berkode nama Operasi Kratos); bagaimana operasi itu direncanakan; bagaimana petugas polisi diberi pengarahan dan perintah apa yang diberikan kepada mereka; apakah pejabat tinggi dihubungi sebelum tindakan dilakukan; apakah peringatan yang memadai diberikan; dan apakah tindakan yang diambil para petugas benar-benar sesuai dengan standar HAM internasional mengenai penggunaan kekuatan dalam konteks penegakan hukum. Lihat UK: *Full circumstances into fatal shooting must be investigated*. Poin-poin ini telah ditegaskan kembali pada tahun 2006 dalam UK: *The Killing of Jean Charles de Menezes: let justice take its course*.
59) AI, 2004, *Guns and policing*.

5.5.5. Penyimpanan senjata api

Satu hal yang sering dilupakan adalah bahwa harus ada prosedur ketat tentang penyimpanan dan pendaftaran senjata serta amunisi sebagai cara mengontrol penggunaan senjata oleh polisi. Senjata harus disimpan dalam tempat aman yang ditentukan dan setiap senjata harus memiliki nomor registrasi. Bila senjata dan amunisi diberikan, nama polisi penerima, tanggal dan waktu penerimaan, nomor registrasi senjata, dan jenis serta jumlah peluru yang dikeluarkan harus dicatat. Rincian ini harus diperiksa bila senjata dan peluru dikembalikan. Jumlah peluru yang digunakan harus dipertanggungjawabkan dalam laporan setelah operasi apa pun yang menggunakan senjata api tersebut.

Dalam beberapa situasi, polisi mungkin ingin membawa senjata mereka ke rumah. Amnesty International telah mendokumentasikan contoh-contoh ketika polisi menggunakan senjata mereka dalam pertengkaran di rumah dan di sebuah lingkungan, atau menyewakan senjata itu kepada geng kriminal guna mendapat imbalan dari hasil kejahatan, atau menggunakan senjata untuk melakukan kejahatan itu sendiri.⁵⁹ Jika seorang petugas polisi bermaksud membawa senjatanya pulang, ini harus dilaporkan dan disetujui oleh petugas atasan. Tempat penyimpanan yang sesuai dan aman harus tersedia dalam rumah petugas. Akan tetapi, membawa senjata api ke rumah harus menjadi pengecualian, bukan aturan umum.

5.5.6. Prosedur pelaporan

Catatan tentang pengambilan keputusan dan tindakan yang dilaksanakan selama berlangsungnya insiden ketika kekuatan digunakan, harus disimpan. Di Inggris, “jejak audit” atas keputusan ini harus disimpan dalam “Log Perintah / Catatan Insiden”. Catatan ini digunakan untuk mengevaluasi operasi guna menarik pelajaran bagi masa depan dan dapat menjadi bukti seandainya suatu insiden mengakibatkan tindakan disipliner atau tindakan kriminal.⁶⁰

Setiap kali ada teknik kekuatan baru yang diperkenalkan, misalnya penggunaan semprotan merica, prosedur pelaporan yang sesuai, mirip dengan yang digunakan untuk senjata api, juga harus diperkenalkan. Lebih jauh lagi, pengembangan dan penyebaran cara-cara tersebut harus dikontrol dengan saksama.

5.5.7. Investigasi setelah insiden

Hukum Internasional mensyaratkan bahwa investigasi dilaksanakan bila terjadi kasus-kasus penggunaan senjata api oleh polisi, atau ketika tindakan polisi telah mengakibatkan cedera parah atau kematian. Sebagai tambahan, harus ada penyelidikan saat operasi menunjukkan kegagalan komando atau adanya bahaya terhadap publik.⁶¹ Prinsip-prinsip PBB dalam Pencegahan Efektif dan Penyidikan Hukuman Mati Di Luar Jalur Hukum, Sewenang-wenang dan Seketika menyertakan pasal-pasal tentang investigasi terhadap penembakan ilegal semacam itu.⁶²

Polisi biasanya cenderung sangat memusuhi investigasi seperti itu dan berusaha menghindarinya. Para kolega mungkin merasa tidak nyaman bekerja sama dengan investigasi tersebut dan mungkin menerima tekanan agar tidak mau bekerja sama. Dalam Bab 9, kita akan melihat budaya polisi dan apa yang disebut ‘tembok biru keheningan’, yang sering menghalangi investigasi secara serius. Akan tetapi, perlawanan atas investigasi itu mungkin tidak hanya terbatas pada polisi; bahkan layanan penuntut, media dan masyarakat luas mungkin mendukung polisi dalam menghindari akuntabilitas dan dapat berbalik mengecam para pengadvokasi HAM, menyalahkan mereka karena merumitkan tugas polisi.⁶³

Demi kepentingan umum, para korban dan badan kepolisian itu sendiri, maka investigasi terhadap penggunaan senjata api atau kasus-kasus adanya kematian atau cedera parah harus dilaksanakan secara menyeluruh dan transparan, sambil melindungi identitas mereka yang terlibat dengan selayaknya. Tujuan investigasi ini adalah untuk mendapatkan kebenaran tentang apa yang terjadi. Lingkup investigasi ini harus mencakup kondisi situasi sebelum penggunaan senjata api dilakukan, atau sebelum terjadinya kematian atau cedera, serta bagaimana insiden tersebut dikelola. Demi tujuan investigasi, harus ada pemeriksaan tempat kejadian perkara, juga catatan yang dibuat oleh petugas yang terlibat atau yang dicatat dalam log laporan insiden (‘jejak audit’). Oleh sebab itu, tempat kejadian perkara harus dilindungi dan bukti forensik harus disimpan dengan semestinya. Saksi independen harus diidentifikasi dan diwawancarai.⁶⁴

5.6. Pemolisian demonstrasi – pengelolaan ketertiban umum

Pasal 21 dari ICCPR menjabarkan ‘hak untuk berkumpul dengan damai’. Amnesty International telah mendokumentasikan begitu banyak contoh tentang pemerintah yang melanggar hak-hak ini, melarang orang berkumpul dan sering

60) Prinsip Dasar, Prinsip 20.

61) ACPO *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, Bab 6, bagian 2.

62) Resolusi 1989/65 disahkan oleh Dewan Ekonomi dan Sosial, 24 Mei 1989. Prinsip 9-17 berurusan dengan investigasi.

63) Cavallaro, J.L., 2003, *Crime, public order and human rights*.

Sebuah studi kasus yang menarik mengenai kekerasan polisi di Norwegia disajikan oleh Bratholm, A., “Police violence in the city of Bergen: A marathon case concerning the rule of law and human rights.”

64) ACPO *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, Bab 6, bagian 2.

kali menggunakan kekuatan yang berlebihan untuk membubarkan mereka yang berkumpul.

Kekhawatiran tentang penggunaan kekuatan yang berlebihan sehubungan dengan pengelolaan ketertiban umum dalam negara tertentu harus diukur menggunakan sistem pengelolaan ketertiban umum yang dikembangkan di negara itu dalam 'mengelola' penggunaan kekuatan dan senjata api, serta prinsip-prinsip HAM internasional yang memandu penggunaan kekuatan.

Prinsip Dasar membedakan antara “perkumpulan absah” dan “perkumpulan tidak absah”. Di berbagai negara, hukum membatasi hak berkumpul melampaui batasan-batasan yang diizinkan menurut Pasal 21 ICCPR. Perlu dicatat bahwa masalah pelanggaran hak kebebasan berkumpul ada di luar tugas Buku Pengangan ini dan karenanya tidak dibicarakan di sini.

5.6.1. Prinsip-prinsip penting HAM mengenai pengelolaan ketertiban umum

Sebagai tambahan untuk prinsip-prinsip penggunaan kekuatan yang dirujuk dalam Bagian 5.2. yang diterapkan pada pemolisian demonstrasi, ada beberapa prinsip tambahan khusus lainnya, termasuk:

- **Hak berkumpul secara damai**⁶⁵: polisi harus memantau setiap ragam peristiwa umum, termasuk demonstrasi politis yang sudah direncanakan sebelumnya atau demonstrasi lainnya, perkumpulan umum spontan (misalnya dalam menanggapi suatu kejadian) dan peristiwa umum besar misalnya kompetisi olahraga. Mereka harus melindungi hak-hak peserta untuk berkumpul secara damai dan melindungi keamanan semua orang, termasuk non-peserta. Peristiwa umum dapat mencetuskan titik rawan kekerasan yang mungkin cukup mudah ditutup dengan barisan penjagaan dan dikepung. Hal itu juga - secara berangsur-angsur atau langsung - dapat berubah menjadi desak-desakan, huru-hara yang melibatkan senjata improvisasi atau bahkan pertarungan dengan senjata api.
- Prinsip-prinsip **proporsionalitas** dan **kebutuhan**: Kekuatan dan senjata api hanya boleh digunakan *sejauh kebutuhan minimal*: kekuatan harus dihindari saat membubarkan peristiwa ketertiban umum yang tidak sah namun tidak menggunakan kekerasan, namun jika hal itu tidak dapat dilaksanakan, kekuatan boleh digunakan seminimal mungkin.⁶⁶ Akan tetapi, mestinya sudah jelas bahwa jika perkumpulan tidak sah itu tidak menyebabkan, dan tidak mungkin mengakibatkan gangguan terhadap ketenangan publik serta tidak menggunakan kekerasan, maka tidak perlu lagi ditanyakan apakah perlu menggunakan kekuatan. Perkumpulan yang damai untuk memprotes atau menuntut sesuatu adalah kegiatan demokratis yang penting. Pemolisian berorientasi HAM menuntut dihormatinya hak ini.
- Dalam pembubaran **perkumpulan yang menggunakan kekerasan**, senjata api hanya boleh digunakan bila *cara-cara yang kurang berbahaya tidak dapat dilaksanakan* dan hanya *sejauh kebutuhan minimal*. Ini berarti cara-cara kekuatan yang lain harus dilakukan terlebih dulu, dan hanya jika cara-cara tersebut gagal mengontrol situasi dan membubarkan perkumpulan yang tidak sah, polisi diperbolehkan menggunakan senjata api. Jumlah kekuatan yang digunakan harus minimal, sesuai yang dibutuhkan untuk mengontrol situasi. Bila penggunaan senjata api menjadi benar-benar dibutuhkan, penembakan harus sesedikit mungkin dan langsung dihentikan saat massa menunjukkan tanda-tanda bubar. Dalam peristiwa apa pun, senjata api digunakan terhadap seseorang hanya dalam keadaan bela diri atau membela orang lain dari ancaman kematian atau cedera parah.⁶⁷ Perlu dicatat bahwa walaupun standar internasional sebenarnya tidak menyebutkan bahwa senjata api tidak boleh digunakan

65) ICCPR, Pasal 21. Hak ini diulang dalam Prinsip Dasar PBB: Prinsip 12-14 yang membahas penggunaan kekuatan terhadap perkumpulan.

66) Prinsip Dasar, Prinsip 13.

67) Prinsip Dasar, Prinsip 14 dan 9.

secara tanpa pandang bulu, hal ini jelas dinyatakan dalam Prinsip Dasar 5 (a & b), 9, 10, 11 (a, b, c & e).

5.6.2. Apa yang tidak disebutkan standar-standar

Pedoman Perilaku PBB maupun Prinsip Dasar menyatakan bahwa prinsip-prinsip yang dikandung harus digabungkan ke dalam regulasi nasional. Akan tetapi, banyak masalah-masalah penting tentang penggunaan kekuatan dan senjata api dalam situasi ketertiban umum yang tidak diliput standar internasional, termasuk:

- Kriteria apa yang digunakan untuk memutuskan kapan peristiwa umum berubah menjadi kekerasan - apakah bila satu batu dilemparkan, atau sepuluh? Kapan tingkatan kekerasan cukup untuk memperbolehkan penggunaan kekuatan, dan kekuatan semacam apa?
- Bagaimana polisi menyesuaikan tingkat kekuatan yang berbeda atas situasi yang berbeda?
- Jenis kekuatan apa yang dapat digunakan terhadap suatu kelompok bukannya terhadap satu orang atau lebih (misalnya gas air mata atau meriam air?)
- Taktik apa yang boleh dan tidak boleh digunakan?
- Senjata apa yang boleh dan tidak boleh digunakan?

5.6.3. Bagaimana cara melaksanakan pengelolaan ketertiban umum⁶⁸

Ada berbagai situasi ketertiban umum termasuk insiden-insiden spontan yang timbul dari pertikaian masyarakat, tindakan kriminal atau polisi; protes dan demonstrasi oleh kelompok aksi langsung dan yang lainnya, atau sebagai bagian dari perselisihan industri; dan peristiwa umum yang diadakan misalnya peristiwa olahraga, konser, dll. Peristiwa umum seperti ini dapat bersifat sah atau tidak sah. Pada peristiwa apa pun, tanggapan polisi terhadap mereka harus sah, penting atau memang dibutuhkan, dan proporsional. Petugas perorangan harus diminta bertanggung jawab atas tindakan mereka. Para petugas harus menunjukkan bahwa kekuatan yang digunakan itu perlu dan proporsional berdasarkan informasi atau intelijen yang mereka miliki. Untuk alasan ini, mereka harus mencatat keputusan dan tindakan yang diambil dalam situasi pengendalian massa.

Pengelolaan ketertiban umum sebenarnya merupakan pengelolaan konflik. Perencanaan, persiapan, komunikasi dan kepemimpinan adalah prinsip-prinsip utama dalam pengelolaan ketertiban umum. Penting sekali bahwa polisi, dalam kerja samanya dengan badan-badan lain yang relevan (pemerintah lokal, layanan sosial, dll) mengenali dan menangani sebab serta gejala konflik sebelum ketegangan meningkat. Ini membutuhkan:

- a. Pengumpulan informasi intelijen dan menilai risiko
- b. Persiapan dan komunikasi
- c. Pengadaan tanggapan polisi yang masuk akal, proporsional dan efektif

Intelijen:

- Intelijen yang baik termasuk mengenali grup yang mungkin terlibat dan mendapat informasi tentang kekuatan serta tujuan mereka
- Memiliki hubungan masyarakat yang baik memudahkan pengumpulan intelijen
- Intelijen memungkinkan polisi untuk merencanakan secara efektif

68) Bagian ini sangat berkaitan dengan prinsip-prinsip yang termasuk dalam Kode Etik Polisi Eropa dan panduan-panduan Asosiasi Petugas Kepala Polisi di Inggris (*UK Association of Chief Police Officers*) (ACPO) terutama *Manual of Guidance on Keeping the Peace*.

- Intelijen harus dikumpulkan secara berkesinambungan selama operasi agar taktik dapat disesuaikan guna menanggulangi sifat ancaman yang selalu berubah-ubah

Persiapan:

Ini termasuk membuat keputusan tentang jumlah polisi yang dibutuhkan serta pakaian mereka (seragam normal atau seragam tempur) dan perlengkapan. Keputusan harus diambil tentang pengerahan layanan pembantu misalnya Unit Anjing dan polisi berkuda. Persiapan juga termasuk minimalisasi dan pengelolaan risiko yang mungkin terjadi, dengan badan-badan yang berkaitan serta perwakilan masyarakat lainnya.

Komunikasi:

- Komunikasi antara polisi: termasuk dengan markas pusat dan mereka yang dikerahkan pada situasi ketertiban umum.
- Komunikasi dengan pemimpin massa dan fasilitasi: membina hubungan dengan pemimpin massa di tahap awal dan menjelaskan bagaimana niat polisi untuk memudahkan tujuan massa yang sah sementara menangani kelompok dan orang-orang yang bertindak secara tidak legal.

Tanggapan polisi yang berangsur:

Polisi harus menyediakan sumber-sumber yang sesuai untuk mengelola situasi ketertiban umum, tapi juga harus mengerahkannya secara taktis dan sesuai proporsi berdasarkan perkembangan situasi tersebut. Walaupun ada beberapa faksi dalam demonstrasi yang bermaksud menimbulkan kekerasan, pemolisian harus dilaksanakan sedemikian rupa untuk melindungi hak-hak demonstran yang damai. Mereka yang berniat menyebabkan, atau sedang menyebabkan kekerasan dapat dikucilkan dari demonstran yang damai. Ini membutuhkan keahlian pemolisian yang baik, terutama keahlian pengamatan dan komunikasi, agar polisi dapat menanggapi sesuai yang dibutuhkan demi kebaikan orang-orang dan kelompok berbeda di antara para demonstran. Jelas bahwa demonstrasi tidak boleh diperlakukan sebagai kumpulan kolektif, tapi harus menerima tanggapan yang berbeda (lihat kotak di bawah). Jika ini sulit, reaksi polisi dapat lebih mengarah pada pembubaran massa dan meredakan ketegangan, dengan demikian menghindari penggunaan kekuatan. Jelas, jika kekuatan dibutuhkan, polisi harus menggunakannya secara proporsional dan sah untuk menegakkan ketertiban dan melindungi hak publik.

Rantai Komando:

Harus ada rantai komando yang jelas untuk memastikan strategi yang jelas, komunikasi yang baik, dan 'pelacakan audit' tentang keputusan yang diambil, agar operasi dapat dinilai dan selanjutnya pelajaran dapat dipetik. Panduan Bimbingan ACPO tentang Penggunaan Senjata Api oleh Polisi menggambarkan struktur perintah pada tiga tingkatan:

- Strategis ('emas') – bertanggung jawab dan bertanggung gugat untuk keseluruhan perintah strategis atas sumber-sumber manusia dan materi;
- Taktis ('perak') – bertanggung jawab atas pengerahan dan penggunaan sumber-sumber tersebut;
- Operasional ('perunggu') – bertanggung jawab untuk memimpin kelompok agar menjalankan rencana taktis.

Pada setiap tingkatan, komandan bertanggung jawab untuk menjaga komunikasi dan menyimpan 'pelacakan audit' untuk mencatat berbagai keputusan dan peristiwa. Namun, diakui bahwa komandan 'perunggu', yang lebih dekat pada aksi, mungkin tidak dapat selalu membuat catatan.⁶⁹ Pada setiap tingkatan tanggung jawab, komandan harus menimbang risiko antara bertindak dan tidak

69) ACPO *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, Bab 4, bagian 1.

bertindak (terkadang lebih baik untuk tidak mengambil tindakan, atau bahkan membatalkan tindakan, berdasarkan pertimbangan keselamatan umum.)

Prinsip psikologi massa

Prinsip psikologi massa kini makin memengaruhi praktik kepolisian lewat penggabungan prinsip itu dalam pelatihan dan taktik. Penelitian baru-baru ini⁷⁰ membantah ide yang sebelumnya diterima bahwa orang dalam massa kehilangan identitas, nilai dan standar individual – yang jelas merupakan keyakinan salah, yang masih mendasari pelatihan polisi di berbagai negara. Ada bukti bahwa orang menerapkan lebih dari satu identitas sosial. Bila berkelompok, identitas sosial yang dimiliki kelompok itu menjadi utama dan orang mengikuti norma kelompok itu. Alih-alih menjadi massa yang tak berakal, orang bertindak sesuai dengan kepedulian kelompok. Mereka akan membela anggota kelompok mereka dari serangan; mereka juga bertindak menentang anggota kelompok mereka yang menyimpang, misalnya mereka dapat mengekang anggota yang bertindak dengan kekerasan jika mereka pikir kekerasan itu dapat meruntuhkan tujuan kelompok (pemolisian diri sendiri). Studi-studi telah menyarankan bahwa kekerasan massa tidak muncul secara acak, namun timbul bila kelompok lain (misalnya polisi) bertindak, *baik* melawan nilai dan standar kelompok menurut anggapan mereka, *maupun* untuk mencegah kelompok untuk melakukan sesuatu yang mereka anggap sah mengenai nilai-nilai yang sama. Massa yang terbentuk lebih dari satu kelompok akan mencerminkan tujuan, standar dan nilai yang berbeda.

70) Reicher, S., C. Stott, P. Cronin, O. Adang, 2004, "Pendekatan terintegrasi pada psikologi massa dan pemolisian ketertiban umum "

Pandangan ini menyarankan bahwa polisi harus mempromosikan 'pemolisian diri sendiri' dengan bersikap mendukung orang-orang yang bertindak secara sah bahkan dalam kehadiran orang atau kelompok yang bermotif ilegal sekalipun. Hal ini menyiratkan penekanan yang lebih besar dalam:

- Pengumpulan intelijen tentang kelompok untuk memahami motif dan komposisi mereka
- Memfasilitasi tujuan sah mereka dengan mengelola pemolisian sesuai dengan hal itu, berkomunikasi dengan kelompok, baik lewat pemimpin mereka maupun lewat 'penengah masyarakat' atau 'pengawal'
- Memastikan bahwa komunikasi itu dilakukan sebelum, selama dan setelah peristiwa
- 'Pembedaan' yang menyiratkan: memperlakukan perorangan dan kelompok menurut cara bertindak mereka yang berbeda; menggunakan strategi, taktik dan perlengkapan yang berbeda

Penggunaan 'senjata yang kurang mematikan' adalah bidang yang kurang jelas dalam pengelolaan ketertiban umum, dan tidak ada konsensus tentang penggunaan senjata tersebut. Persyaratan minimal tentang penggunaan senjata yang kurang mematikan adalah:

- Harus jelas siapa yang memutuskan penerahan senjata tersebut
- Harus jelas bahwa senjata dikerahkan sebagaimana mestinya untuk memperkecil kerusakan dan potensi konsekuensi mematikan
- Senjata harus selalu digunakan sesuai dengan prinsip-prinsip proporsionalitas, legalitas, akuntabilitas, kebutuhan dan subsidiaritas

- Senjata harus mempertimbangkan prinsip-prinsip psikologi massa

5.7. Ringkasan

Polisi dipercaya memegang kekuasaan penting yang dapat sangat memengaruhi kehidupan orang, dan jika disalahgunakan, dapat mengakibatkan pelanggaran HAM yang serius. Demi alasan ini, standar-standar internasional telah membentuk batasan untuk menggunakan kekuasaan ini. Pemolisian berorientasi HAM berarti pemolisian dalam batas-batas ini. Ini berarti mencoba menghindari penggunaan kekuatan - tapi mampu dan bertekad menggunakan kekuatan secara sah dan proporsional hanya bila benar-benar dibutuhkan dan mempertanggungjawabkan hal itu selanjutnya. Amnesty International dan para pembela HAM lainnya memahami bahwa terkadang polisi harus menggunakan kekuatan demi mencapai tujuan pemolisian yang sah. Menilai jumlah kekuatan yang proporsional bukan selalu merupakan tugas yang mudah, dan memerlukan pelatihan serta pengalaman intensif. Pengalaman dan praktik polisi dalam bidang ini harus selalu dipantau dan dievaluasi secara konstan, juga untuk meningkatkan profesionalisme polisi. Pentingnya meningkatkan profesionalisme polisi adalah faktor prima untuk tindakan polisi. Akuntabilitas semacam itu membutuhkan transparansi tentang tindakan dan tekad untuk mencerminkan bagaimana praktik dapat ditingkatkan.



Setiap orang berhak atas kebebasan dan keamanan pribadi. Tidak seorang pun boleh dikenakan penangkapan dan penahanan secara sewenang-wenang. Tidak seorang pun boleh dirampas kebebasannya kecuali dengan alasan-alasan dan menurut prosedur sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang

Pasal 9 (1), Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR)

Setiap orang yang dituduh melakukan pelanggaran pidana wajib dianggap tidak bersalah sampai terbukti bersalah menurut hukum

Pasal 14 (2), Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR)

Semua orang yang berada di bawah setiap bentuk penahanan atau pemenjaraan harus diperlakukan dalam cara yang manusiawi dan dengan menghormati martabat pribadi manusia yang melekat

Prinsip 1, Kumpulan prinsip-prinsip PBB bagi Perlindungan Semua orang yang Berada di Bawah Bentuk Penahanan atau Pemenjaraan Apa pun

Tidak seorang pun petugas penegak hukum dapat membebankan, menghasut, atau membiarkan perbuatan penganiayaan apa pun atau perlakuan kejam yang lain, tidak manusiawi atau hukuman yang menghinakan (...)

Pasal 5, Pedoman Perilaku PBB untuk Petugas Penegak Hukum

6. Penangkapan dan Penahanan

6.1. Pendahuluan

Hak atas kebebasan adalah salah satu hak paling penting yang dimiliki individu.¹ Merampas kebebasan seseorang adalah salah satu tindakan paling merusak (intrusif) yang bisa dilakukan negara terhadap rakyatnya. Pada saat bersamaan, perampasan kebebasan pribadi merupakan salah satu tindakan yang paling umum digunakan negara untuk memerangi kejahatan dan memelihara keamanan dalam negeri. Hak kebebasan bukanlah hak mutlak, namun penerapan sah kekuasaan untuk menangkap dan menahan yang dibatasi hanya untuk situasi-situasi khusus, yang perlu digambarkan dengan baik dalam hukum dan untuk itu selanjutnya diperlukan akuntabilitas. Dalam penjelasan Pasal 1 Pedoman Perilaku PBB untuk Petugas Penegak Hukum (Pedoman Perilaku PBB), petugas penegak hukum (PPH) didefinisikan oleh kekuasaan khusus mereka untuk menangkap dan menahan. Oleh karena Pedoman Perilaku PBB mendefinisikan PPH secara luas, tersirat bahwa pihak berwenang selain polisi boleh diberi wewenang untuk menangkap dan menahan. Kebanyakan yurisdiksi memang memiliki badan-badan tambahan, selain polisi, yang memiliki kekuasaan untuk menangkap, misalnya unit penyidikan khusus (unit antipemalsuan, inspektorat khusus), petugas pabean, dan pemadam kebakaran. Para petugas penegak hukum ini memiliki tanggung jawab, dan juga wewenang, untuk menegakkan undang-undang di negara tempat mereka bertugas. Akan tetapi, Pedoman Perilaku PBB berlaku bagi semua petugas tersebut. Prinsip 2 Kumpulan Prinsip-prinsip PBB bagi Perlindungan Semua orang yang Berada di Bawah Setiap Bentuk Penahanan atau Pemencaraan (selanjutnya disebut Kumpulan Prinsip-prinsip) menambahkan bahwa para petugas tersebut harus “kompeten atau memiliki wewenang untuk melakukan tugas itu.”

‘Penangkapan (*arrest*)’ dan ‘penahanan (*detention*)’ tidak selalu memiliki makna yang jelas. Kumpulan Prinsip-prinsip memberikan definisi berikut ini:

‘Penangkapan’ berarti “tindakan meringkus seseorang karena diduga keras melakukan pelanggaran, atau karena perintah pihak berwenang.” Patut dicatat bahwa penangkapan ini mungkin karena alasan pidana, yang ditinjau oleh seorang hakim, atau mungkin karena adanya perintah administratif (‘dari pihak berwenang’). Polisi bisa bertindak atas kedua alasan tersebut.

“Orang yang ditahan” berarti ‘setiap orang yang kebebasan pribadinya dirampas kecuali sebagai akibat hukuman atas pelanggaran.’ ‘Penahanan’ dan ‘pengamanan (*custody*)’ digunakan bergantian. Definisi ini meliputi penahanan administratif dan juga penahanan preventif, dan kedua jenis penahanan ini dapat dilakukan oleh polisi.

1.) Pasal 3, 9 dan 29 Deklarasi Umum HAM (Universal Declaration of Human Rights/UDHR); Pasal 9, 10, 11, 14 dan 22 ICCPR.

2.) Lagi pula ia berhak akan praduga tak bersalah dan berhak akan kebebasan. ICCPR Pasal 9(1); AI, 1998, *Pedoman Persidangan yang Adil*, h. 26.

Penangkapan dan penahanan kerap kali digunakan bergantian. ‘Penangkapan’ juga sering kali digunakan bersama dengan wawancara tersangka. Sangat penting bagi kita untuk membedakan konsep-konsep yang berlainan ini. Seorang tersangka bisa ditangkap, tapi tindakan ini sebenarnya tidak perlu. Orang yang ditangkap bisa saja ditahan, namun bisa juga diperbolehkan menunggu sidang di rumah.² Orang yang ditangkap namun tidak ditahan secara teknis masih ‘berada di bawah penangkapan’; selama orang tersebut berada di bawah penangkapan, kebebasannya bisa dibatasi supaya ia “siap menjalani penyidikan” (biasanya ini

berarti orang itu dilarang meninggalkan negerinya). Wawancara tersangka mungkin berlangsung setelah atau sebelum penangkapan, dan penangkapan bisa terjadi selama wawancara berjalan. Wawancara tersangka adalah metode penyidikan, sedangkan penangkapan merupakan satu langkah hukum dalam mengadili seseorang.

“Orang yang dipenjarakan” berarti setiap orang yang kebebasan pribadinya dirampas sebagai akibat hukuman atas pelanggaran. Harap diperhatikan, berlawanan dengan definisi di atas, Amnesty Internasional kadang-kadang menggunakan istilah ‘tahanan’ baik untuk orang yang ditahan sebelum maupun setelah sidang.

Bagian 6.2. akan meninjau apa yang dinyatakan standar-standar internasional mengenai penangkapan dan penahanan, dilanjutkan dengan Bagian 6.3. yang akan membahas apa saja yang tidak mereka nyatakan. Negara tidak selalu menahan seseorang di bawah hukum pidana, mereka juga tidak selalu menahan seseorang sebagai satu langkah menuju dimulainya pengajuan tuntutan hukum. Dalam kaitan ini, Bagian 6.4. menjelaskan tentang penahanan administratif dan preventif. Bagian 6.5. memaparkan bagaimana penangkapan dan penahanan dilakukan secara absah dalam praktik polisi. Uraian ini akan diakhiri dengan ringkasan singkat.

Buku Pegangan ini hanya menelaah tahanan yang berada di bawah penahanan polisi. Tahanan dalam penahanan polisi bisa ditahan di fasilitas tahanan di kantor polisi, atau gedung lain yang dirancang untuk keperluan itu (misalnya fasilitas terpisah di penjara). Pemenjaraan, yang di beberapa negara juga menjadi tanggung jawab polisi, tidak didiskusikan. Kedua, Buku Pegangan ini akan memusatkan perhatian pada tahanan dewasa. Standar internasional yang menyikapi remaja tidak akan diuraikan. Akhirnya, penerapan standar internasional terhadap kelompok lain, selain mereka yang ditangkap dan ditahan atas alasan tuduhan pidana, tidak akan dibahas dalam Bab ini. Bab pertama buku *Pedoman Persidangan yang Adil (Fair Trials Manual)* dari Amnesty International membahas hak kebebasan secara mendalam. Kami merekomendasikan pembaca Buku Pegangan ini untuk mempelajari bagian pertama *Fair Trials Manual*, yang memusatkan perhatian terhadap hak-hak prapengadilan.³ Situasi-situasi penahanan juga dibicarakan secara luas dalam *Memerangi Penganiayaan: Sebuah Pedoman Bertindak (Combating Torture: A manual for action)* dari Amnesty Internasional.⁴

6.2. Prinsip-prinsip utama HAM yang berkaitan dengan penangkapan dan penahanan.

6.2.1. Prinsip-prinsip utama

- **Ketidaksewenang-wenangan.** “Tidak seorang pun boleh dirampas kebebasannya kecuali dengan alasan-alasan dan menurut prosedur sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang.”⁵ Kesewenangan seharusnya bukan hanya dipahami sebagai ‘melanggar hukum’, melainkan juga harus ditafsirkan lebih luas sehingga meliputi elemen-elemen ketidakpatutan, ketidakadilan, dan ketidakpastian.⁶ Supaya penangkapan dan penahanan absah, atau berarti tidak sewenang-wenang, kedua tindakan itu harus mentaati prosedur yang ditetapkan hukum nasional dan internasional. Penangkapan tidak absah bila seseorang ditangkap karena tindakan yang berhak mereka lakukan menurut hukum nasional dan internasional (misalnya hak untuk berkumpul dan berorganisasi, dll). Penangkapan dan penahanan hanya boleh dilakukan demi tujuan administrasi keadilan: pembatasan tidak

3) Al, 1998, *Pedoman Persidangan yang Adil*. Bab 1-10 dengan penekanan khusus pada bab 1, 2, 4, 5, 6 dan 10.

4) Al, 2003, *Combating Torture*:

A Manual for Action. Bab 2, 3, 4 dan 5.

5) ICCPR, Pasal 9.

6) Lihat Al, 1998, *Pedoman Persidangan yang Adil*, h. 25, mengacu pada penjelasan HRC pada Pasal 9(1) ICCPR.

perlu yang dikenakan kepada tahanan, yang tidak bertujuan mencegah terhambatnya administrasi keadilan, tidak diperbolehkan.⁷ Selain itu, bahkan ketika tahanan telah absah ditangkap, namun tetap ditahan setelah surat perintah pembebasannya dikeluarkan oleh otoritas peradilan, maka penahanan itu menjadi sewenang-wenang.

- **Praduga tak bersalah:**⁸ “praduga tak bersalah memberi implikasi adanya hak untuk diperlakukan sesuai prinsip ini.”⁹ Jangan sampai menjadi aturan umum bahwa orang yang menunggu diadili harus diamankan—tetapi pembebasan dimungkinkan dengan jaminan orang itu akan muncul di persidangan.¹⁰ Langkah itu mengikuti prinsip praduga tak bersalah bahwa tahanan ditempatkan terpisah dari terpidana.¹¹
- **Hak memperoleh informasi:** “hak untuk diberitahu alasan penangkapan/ penahanan, diberitahu hak-haknya (termasuk hak memperoleh bantuan hukum), hak untuk diberitahu tuduhan-tuduhan atas dirinya, dalam bahasa yang dipahami orang tersebut.”¹²
- **Cepat tampil di hadapan pejabat peradilan**¹³: batas waktu yang tepat dan spesifik ditetapkan oleh hukum di kebanyakan negara penanda tangan dan, dalam pandangan Komite Hak Asasi Manusia (HRC) PBB, penundaan tidak boleh melebihi beberapa hari.¹⁴
- **Hak untuk memperoleh bantuan hukum.** Komunikasi antara tahanan dengan pembimbing hukumnya harus bersifat ‘rahasia sepenuhnya’ (terlihat namun tidak terdengar).¹⁵
- **Penggunaan kekuatan** harus menaati prinsip-prinsip yang dibahas dalam Bab 5 Buku Pegangan ini. Petugas penegak hukum tidak boleh menggunakan kekuatan kecuali sangat terpaksa, demi menjaga ketertiban atau demi alasan keamanan pribadi. Senjata api hanya boleh digunakan untuk melindungi jiwa manusia. Pada prinsipnya, senjata api tidak boleh dibawa oleh petugas penahanan, kecuali sangat terpaksa.¹⁶
- **Larangan mutlak melakukan penganiayaan dan perlakuan kejam yang lain, tidak manusiawi, atau menghina.**¹⁷ Setiap negara harus mengambil tindakan administratif yang efektif untuk mencegah penyiksaan.¹⁸ Setiap negara berkewajiban untuk “selalu meninjau secara sistematis (...) pengaturan pengamanan dan perlakuan terhadap orang yang berada di bawah segala bentuk penangkapan, penahanan atau pemenjaraan di setiap wilayah yang berada di bawah yurisdiksinya, dengan tujuan mencegah setiap kasus penganiayaan.”¹⁹ Supaya pengaturan pengamanan selalu berada dalam tinjauan sistematis berarti pengaturan-pengaturan tersebut harus dicatat secara tertulis, bisa diperiksa, dan harus disampaikan kepada petugas yang bertanggung jawab. Ini juga berarti penahanan harus membuka diri terhadap setiap bentuk perbaikan (fasilitas, pelatihan bagi petugas penahanan, ketetapan hukum, dsb.). Perlu disadari bahwa mengasingkan tahanan dapat dipandang termasuk dalam ruang lingkup penganiayaan (atau perlakuan kejam yang lain, tidak manusiawi, atau menghina) dan karenanya tidak dapat diterima.²⁰
- **Hak untuk mendapatkan peradilan yang adil.**²¹ Seorang tersangka berhak memperoleh peradilan yang adil, dan ini dicerminkan dalam ‘kesetaraan semua pihak’ antara pihak-pihak yang terlibat dalam sebuah kasus, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 9 dan 14 ICCPR.²² “Kesetaraan semua pihak (...) berarti kedua pihak diperlakukan dengan cara yang menjamin keduanya memiliki posisi prosedural yang setara selama jalannya persidangan, dan berada dalam posisi setara untuk mengajukan kasus mereka.”
- **Harus dicatat sebagaimana mestinya**²³:
- Alasan penangkapan

7) Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 36.

8) ICCPR, Pasal 14 (2); Peraturan-peraturan Standar Minimum, Peraturan 84; Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 36.

9) HRC, Penjelasan Umum No.13, paragraf 7.

10) ICCPR, Pasal 9 (3).

11) ICCPR, Pasal 10 (2)a; Peraturan-peraturan Standar Minimum, Peraturan 8(b) dan 85.

12) ICCPR Pasal 9 dan 14; Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 13, 14 dan 17.

13) ICCPR, Pasal 9(3).

14) HRC, Penjelasan Umum No. 8 paragraf 2.

15) ICCPR Pasal 14 (3); Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 17 dan 18; Peraturan-peraturan Standar Minimum, Peraturan 93.

16) Peraturan-peraturan Standar Minimum, Peraturan 54 (3).

17) Konvensi PBB melawan Penyiksaan dan Perlakuan Kejam yang Lain, Tidak Manusiawi atau Hukuman yang Menghinakan (CAT); ICCPR, Pasal 7.

18) CAT, Pasal 2.

19) CAT, Pasal 11.

20) HRC, Penjelasan Umum No.20, paragraf 6.

21) ICCPR, Pasal 14.

22) AI, 1998, *Pedoman Persidangan yang Adil*, h. 83.

23) Peraturan-peraturan Standar Minimum, Peraturan 7; Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 12; Prinsip Pencegahan dan Penyidikan yang Efektif mengenai Hukuman Mati di Luar Jalur Hukum, Sewenang-wenang, dan Seketika, Prinsip 6.

24) HRC, Penjelasan Umum No.20, paragraf 11. Penjelasan juga menyatakan: "buku daftar ini (harus) siap disediakan dan dapat dilihat oleh mereka yang berkepentingan, termasuk kerabat dan teman-teman." Dan "Negara penanda tangan harus memastikan bahwa setiap tempat penahanan harus bebas dari peralatan apa pun yang mungkin digunakan untuk memberikan penganiayaan atau perlakuan buruk."

25) Lihat juga Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 32.

26) ICCPR, Pasal 14(3)c; Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 38.

27) Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 15, 16, 19, 24, 25 dan 26; Peraturan-peraturan Standar Minimum, Peraturan 22, 24, 37, 38, 91 dan 92; Pedoman Perilaku PBB, Pasal 6.

28) CAT, Pasal 13 dan 14; Peraturan-peraturan Standar Minimum, Peraturan 35-36; Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 33 dan 35.

29) CAT, Pasal 13; HRC, Penjelasan Umum No.20, paragraf. 14.

30) Prinsip Pencegahan dan Penyidikan yang Efektif mengenai Hukuman Mati di Luar Jalur Hukum, Sewenang-wenang, dan Seketika, Pasal 2; Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 24; Prinsip Dasar, Pasal 24; Panduan bagi Pelaksanaan Efektif

Pedoman Perilaku Petugas Penegak Hukum yang menekankan pentingnya garis komando yang jelas.

31) Peraturan Standar Minimum, Peraturan 55; Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 29; Prinsip Pencegahan dan Penyidikan yang Efektif mengenai Hukuman Mati di Luar Jalur Hukum, Sewenang-wenang, dan Seketika, Prinsip 7.

32) Giffard, C., 2000, *The torture reporting handbook*.

- Identitas orang yang ditangkap
- Waktu dan tanggal penangkapan, saat orang yang ditangkap dibawa ke lokasi pengamanan, pemunculan pertamanya di hadapan otoritas peradilan atau lainnya
- Identitas petugas penegak hukum yang menangani penangkapan
- Informasi yang tepat mengenai tempat pengamanan, langkah-langkah khusus yang perlu diambil untuk mencegah kemungkinan penahanan *incommunicado* (tanpa kesempatan berkomunikasi)²⁴
- **Habeus corpus (atau Amparo).** Orang yang ditangkap atau ditahan berhak mendapatkan proses praperadilan, supaya pengadilan dapat memutuskan keabsahan penangkapan dan/atau penahanan.²⁵
- **Persidangan tanpa penundaan yang tidak perlu.**²⁶ Penahanan praperadilan harus dianggap perkara khusus dan sesingkat mungkin. Oleh karena peradilan harus dilaksanakan dalam jangka waktu yang masuk akal, ini berarti penyidikan perlu dilakukan cepat dan tepat.
- **Berhak memperoleh akses ke dunia luar:** ini meliputi hak-hak di bawah ini²⁷:
 - tahanan harus memiliki hak untuk berkomunikasi dan menerima kunjungan (khususnya anggota keluarganya), kecuali bila ada kondisi dan pembatasan yang beralasan (adanya kebutuhan khusus demi kepentingan penyidikan);
 - penahanan *incommunicado* dilarang keras;
 - hak untuk memberitahukan keluarga mengenai penangkapan dan penahanan serta lokasi penahanan;
 - hak untuk memperoleh perawatan dokter.
- **Hak untuk mengajukan pengaduan** terhadap perlakuan buruk dan **hak untuk memperoleh ganti rugi.**²⁸ Agar upaya pemulihan hukum (*remedy*) berjalan efektif, pihak berwenang yang kompeten harus menginvestigasi pengaduan dengan cepat dan tidak berpihak.²⁹
- **Rantai komando.** Pemerintah harus memastikan pengawasan yang ketat, termasuk rantai komando yang jelas, terhadap semua petugas yang bertanggung jawab melakukan peringkusan, penangkapan, penahanan, dan pengamanan, termasuk petugas yang diberi wewenang oleh hukum untuk menggunakan kekuatan dan senjata api.³⁰
- **Pengawasan:** tempat penahanan harus dikunjungi secara teratur oleh orang-orang yang memenuhi syarat dan berpengalaman, yang ditunjuk oleh, serta bertanggung jawab kepada, pihak berwenang yang kompeten, yang tidak berkaitan dengan otoritas yang mengurus administrasi tempat penahanan. Tahanan berhak berkomunikasi secara bebas dan rahasia dengan para pengunjung ini.³¹

Menginvestigasi kasus penganiayaan

Ada beberapa bahan rujukan yang relevan menyangkut penyidikan kasus-kasus penyiksaan. Yang terkenal adalah *Pedoman Melaporkan Penganiayaan (The Torture Reporting Handbook)*, yang dikembangkan oleh Universitas Essex pada tahun 2000.³² Buku pedoman ini membahas bagaimana mendokumentasikan dan menanggapi dugaan keras penganiayaan menurut sistem HAM internasional. Buku ini juga membahas prosedur dan mekanisme sistem regional.

Pedoman Penyidikan yang Efektif dan Dokumentasi Penganiayaan dan Perlakuan Kejam yang Lain, Tidak Manusiawi atau Hukuman yang Menghinakan yang juga dikenal sebagai Protokol Istanbul, yang dikembangkan oleh sekelompok ahli dan aktivis ornop internasional, memberi panduan penting mengenai mengapa dan bagaimana melaksanakan penyidikan semacam itu.³³ Pedoman itu menyediakan

informasi hukum dan medis yang mendalam, yang berkaitan dengan penyidikan menyangkut penganiayaan, dan dimaksudkan sebagai panduan internasional untuk menilai orang yang mengalami penganiayaan dan perlakuan buruk, untuk menyidik kasus-kasus penganiayaan, dan untuk melaporkan temuan-temuan kepada otoritas pengadilan atau badan investigasi lainnya.

*Prinsip-prinsip Penyidikan yang Efektif dan Dokumentasi Penganiayaan dan Perlakuan Kejam yang Lain, Tidak Manusiawi atau Hukuman yang Menghinakan*³⁴, berisi standar minimum yang dibutuhkan negara untuk memastikan pendokumentasian yang efektif tentang penganiayaan. Protokol Istanbul menyisipkan Prinsip-prinsip ini dalam lampirannya.

6.2.2. Pengawasan internasional dan regional

Seperti disebut di atas, standar internasional HAM menuntut negara-negara untuk menyusun semacam mekanisme guna mengawasi tempat-tempat orang ditahan ketika hak kebebasan mereka dicabut. Sistem pengawasan yang paling baik pengembangannya diterapkan secara regional dalam yurisdiksi Dewan Eropa (lihat penjelasan di bawah); prakarsa terbaru pada tingkat PBB bertujuan menciptakan sistem serupa yang berlaku di seluruh dunia.

Perserikatan Bangsa-Bangsa

Pada tahun 2002 PBB menambahkan Protokol Opsional ke Konvensi Melawan Penganiayaan (dikenal sebagai CAT) yang disebut OPCAT. Tujuan OPCAT dijelaskan dalam Pasal 1: “untuk menciptakan sistem kunjungan teratur yang dilaksanakan oleh badan-badan independen berskala nasional dan internasional ke tempat-tempat orang-orang yang dicabut hak kebebasannya, sebagai upaya mencegah penganiayaan dan perlakuan kejam yang lain, tidak manusiawi atau hukuman yang menghinakan.”³⁵ OPCAT mulai diberlakukan tanggal 22 Juni 2006.

Dewan Eropa

Negara-negara yang termasuk yurisdiksi Dewan Eropa berada di bawah pengawasan Komite untuk Mencegah Penganiayaan dan Perlakuan atau Hukuman yang Tidak Manusiawi atau Menghinakan (CPT). Melalui kunjungannya, Komite ini menilai perlakuan yang diterima para tahanan dengan tujuan, bila perlu, memperkuat perlindungan terhadap para tahanan dari penyiksaan dan perlakuan atau hukuman yang tidak manusiawi atau menghinakan (Pasal 1, Konvensi Eropa untuk Pencegahan Penganiayaan dan Perlakuan atau Hukuman yang Tidak Manusiawi atau Menghinakan). Delegasi CPT mengunjungi secara berkala negara-negara yang terikat konvensi, tapi mereka juga bisa mengadakan kunjungan “ad hoc” tambahan bila diperlukan. Komite harus memberitahu negara yang bersangkutan namun tidak perlu memerinci jangka waktu antara pemberitahuan dan pelaksanaan kunjungan, yang mana dalam situasi luar biasa, mungkin dilaksanakan segera setelah pemberitahuan. Keberatan pemerintah terhadap waktu atau tempat kunjungan hanya dibenarkan bila berdasarkan atas alasan pertahanan nasional, keamanan publik, kekacauan serius, kondisi medis seseorang, atau atas alasan interogasi penting yang berkaitan dengan kejahatan serius yang tengah berlangsung. Dalam kasus-kasus seperti ini, negara harus segera mengambil langkah-langkah yang memungkinkan Komite melakukan kunjungan sesegera mungkin. Menurut Konvensi, delegasi CPT memiliki akses tak terbatas dan berhak bergerak bebas tanpa pembatasan di tempat penahanan. Mereka mewawancarai orang-orang yang dicabut hak kebebasannya secara pribadi serta bebas berkomunikasi dengan siapa pun yang dapat memberi informasi. Rekomendasi yang mungkin disusun CPT berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan selama kunjungan, disertakan dalam laporan yang dikirim ke negara bersangkutan. Laporan ini

33) Protokol Istanbul, Pedoman bagi Penyidikan dan Dokumentasi Efektif Penyiksaan dan Perlakuan Kejam yang Lain, Tidak Manusiawi atau Hukuman yang Menghinakan. Diserahkan kepada Komisaris Tinggi HAM PBB, 9 Agustus 1999.

34) Resolusi Majelis Umum PBB 55/89, 4 Desember 2000.

35) Resolusi Majelis Umum PBB 57/199, 18 Desember 2002.

Untuk berita terkini mengenai para penanda tangan dan ratifikasi, lihat www.ohchr.org.

merupakan titik awal bagi dialog berkesinambungan dengan negara yang bersangkutan.

Apakah yang dimaksud kunjungan Komite untuk Mencegah Penganiayaan?

Kerja sama gabungan antara Dewan Eropa, Asosiasi Pencegahan Penganiayaan yang bemarkas di Swiss, dan Polisi Jenewa, telah menerbitkan selebaran yang ditujukan kepada para petugas polisi, berisi penjelasan mengenai apa yang dimaksud kunjungan Komite untuk Mencegah Penganiayaan. Selebaran yang berjudul *Kunjungan CPT: apa maksudnya?* disusun dalam bentuk Tanya - Jawab dan membahas berbagai masalah seperti 'Mengapa petugas polisi sebaiknya bekerja sama dengan CPT?', 'Apakah penganiayaan terjadi di Eropa?', 'Apakah CPT memberi tahu terlebih dulu sebelum berkunjung?', 'Bagaimana petugas polisi mengidentifikasi bahwa mereka adalah delegasi CPT?' dan 'Apa yang terjadi setelah kunjungan?'

Perhatikan bahwa CPT juga menerbitkan ringkasan laporan (yang merupakan bagian pokok laporan umum mereka), yang berisi standar-standar apa saja yang minimal perlu ditaati polisi.³⁶

6.2.3. Larangan pentargetan berdasarkan ras atau etnik

Salah satu prinsip utama yang mendasari prinsip-prinsip lainnya yang berkaitan dengan penangkapan adalah prinsip ketidaksewenang-wenangan. Ketidaksewenang-wenangan menyiratkan bahwa seseorang seharusnya tidak ditangkap, tidak dihentikan, atau diperiksa, dengan alasan yang bersifat diskriminasi; misalnya tidak seorang pun boleh dihentikan atau diperiksa hanya berdasarkan atas ras, etnik, asal kebangsaan, atau agama mereka. Pada praktiknya prinsip ini sering kali dilanggar dan sebagaimana ditunjukkan dalam banyak contoh **pentargetan (profiling) berdasarkan ras atau etnik** yang didokumentasikan oleh Amnesty International. Amnesty International-AS (AI-AS) menerbitkan laporan lengkap mengenai masalah ini pada tahun 2004 dan Inisiatif Keadilan Masyarakat Terbuka (*Open Society Justice Initiative*) telah melaksanakan proyek bertopik sama di Eropa.³⁷ AI-AS mendefinisikan pentargetan rasial sebagai "pentargetan individu atau kelompok tertentu oleh petugas penegak hukum, walaupun hanya sebagian, berdasarkan atas ras, etnik, asal kebangsaan, atau agama, kecuali bila ada informasi terpercaya, yang relevan dengan tempat dan kerangka waktu, yang mengaitkan orang-orang yang termasuk dalam kelompok yang disebutkan tadi dengan insiden atau skema kejahatan tertentu."

Walaupun diskriminasi jelas-jelas dilarang di bawah hukum internasional, pentargetan tidak dibicarakan. Tugas polisi sering kali berupa menunjuk orang yang tepat sebagai tersangka pelanggaran tertentu. Ketika komunitas tertentu diasosiasikan dengan kejahatan, atau dengan kejahatan jenis tertentu, petugas polisi kemungkinan akan memusatkan perhatian terhadap komunitas tertentu ini ketika berupaya memecahkan maupun mencegah kejahatan. Stereotip ini mengarah pada stigmatisasi komunitas tertentu atau kelompok tertentu dalam komunitas-komunitas ini, dan selanjutnya menciptakan polarisasi yang lebih lebar antara polisi dan komunitas-komunitas ini. Di lain pihak, bisa jadi polisi berargumentasi bahwa stereotip ini tidak sepenuhnya berdasarkan pada prasangka, melainkan diperkuat oleh statistik penahanan yang sering kali menunjukkan proporsi keterlibatan komunitas ini yang cukup tinggi dalam kejahatan tertentu. Meskipun standar internasional jelas-jelas menyatakan bahwa

36) Komite bagi Pencegahan Penganiayaan (CPT), 2004, *Standar CPT. Bagian "Substantif" Laporan Umum CPT*.

37) AI - AS, 2004, *Threat and humiliation, racial profiling, domestic security and human rights in the United States*; Inisiatif Keadilan Masyarakat Terbuka (*Open Society Justice Initiative*), *Justice Initiatives*, Juni 2005.

penangkapan dan penahanan seharusnya berdasarkan ketentuan hukum dan prinsip praduga tak bersalah, kenyataan statistik kejahatan seperti yang dihadapi polisi dalam tugas mereka sehari-hari dapat menciptakan sikap bias mereka terhadap kelompok tertentu.

Rekomendasi dalam laporan AI-AS yang disebutkan di atas menyatakan bahwa semua perundang-undangan harus sesuai dengan ICCPR dan Konvensi Internasional mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, dan harus melarang pentargetan rasial, melarang pengumpulan data wajib bagi semua penghentian dan pemeriksaan, dan pelanggaran terhadap larangan tersebut dianggap ilegal. Harus ada kebijakan keanekaragaman perekrutan yang efektif dan semua kebijakan dan pelaksanaannya harus ditinjau untuk mencegah dampak diskriminasi yang mungkin terjadi. Perilaku salah polisi harus dimonitor, diselidiki dan dijatuhi hukuman.

6.3. Apa yang tidak dinyatakan standar-standar

6.3.1. Mengenai penangkapan

Standar internasional membahas masalah penangkapan secara terperinci. Karena tindak penangkapan itu sendiri berlangsung dalam waktu singkat, tak banyak yang bisa ditambahkan: standar jelas-jelas menetapkan apa saja yang perlu disampaikan dan hak-hak apa saja yang dimiliki orang yang ditangkap. Akan tetapi, ada beberapa aspek yang perlu diperinci dalam perundang-undangan nasional dan Prosedur Operasional Standar (SOP), yaitu:

- Tepatnya siapa yang boleh menangkap?
- Apa perbedaan antara “menghentikan” dan “menangkap”?
- Berapa lama sebuah kejahatan *‘in flagrante’*?
- Kapan surat perintah diperlukan?
- Bagaimana sebaiknya penangkapan dilaksanakan dan bagaimana sebaiknya petugas menangani kemungkinan perlawanan?
- Berapa banyak kekuatan yang diperbolehkan dalam upaya menangkap seseorang? Kekuatan harus proporsional, namun standar-standar itu tidak menetapkan apa yang dimaksud dengan ‘proporsional’, misalnya berapa banyak kekuatan yang bisa digunakan untuk mencegah perlawanan?
- Berapa besar kerusakan harta milik yang bisa diterima dalam pelaksanaan penangkapan? Sebagai contoh, ketika menangkap seseorang, petugas mungkin perlu mendobrak pintu; berapa besar upaya yang sebaiknya dilakukan polisi untuk mencegah kejadian ini?
- Berapa banyak informasi yang harus diungkap polisi sewaktu memberitahu alasan penangkapan dan tuduhan-tuduhan yang dikenakan kepada orang yang ditangkap?³⁸
- Apa saja metode penyidikan, seperti penggeledahan badan, yang mungkin dilakukan terhadap orang yang ditangkap, pada saat penangkapan, *sebelum* ia muncul di hadapan otoritas peradilan?

6.3.2. Mengenai penahanan

Dalam kaitan dengan penahanan, standar bahkan lebih terperinci. Kumpulan Prinsip-prinsip mencakup seluruh rentang masalah yang berkaitan dengan penahanan dan sangat jelas menerangkan apa saja yang memenuhi syarat

38) Dalam yurisdiksi Dewan Eropa, dalam kasus *Fox, Campbell dan Hartley vs Inggris*, pengadilan menyatakan bahwa setiap orang yang ditangkap harus tahu mengapa kebebasannya dicabut. Setiap orang yang ditangkap harus diberi tahu, dalam bahasa sederhana, tidak bersifat teknis, yang bisa dipahaminya, mengenai alasan hukum dan nyata mengapa ia ditangkap, sehingga bila perlu, ia dapat menggugat mengenai keabsahan penangkapannya ke pengadilan. Informasi ini memang harus disampaikan “segera”, namun tidak perlu dipaparkan seluruhnya oleh petugas penangkap pada detik-detik penangkapan itu. Apakah isi dan kesegeraan informasi yang disampaikan itu memadai, akan dinilai dalam setiap kasus sesuai ciri-ciri khususnya. A

penahanan yang absah. Akan tetapi, berikut ini adalah beberapa hal yang perlu dijelaskan lebih lanjut:

- Peraturan-peraturan Standar Minimum bagi Perlakuan terhadap Narapidana (Peraturan-peraturan Standar Minimum) memberikan pedoman mengenai makanan, minuman, pemisahan antara tahanan laki-laki dan perempuan, serta waktu luang, waktu yang dihabiskan di udara terbuka, dsb. (Peraturan 8-21). Peraturan ini juga bisa diterapkan untuk pengamanan polisi. Namun dua hal perlu disebutkan:
 - selama menunggu penyidikan, peraturan-peraturan ini cenderung kurang dipatuhi. Tidak jelas apa saja pembatasan yang bisa diterima dalam periode ini.
 - sama halnya dengan pengamanan polisi, yang biasanya berarti di kantorpolis. Di tempat seperti ini, fasilitas yang tersedia cenderung sangat minim.
- Tidak ada rujukan menyangkut fasilitas penahanan yang dikelola swasta.
- Tidak ada rujukan menyangkut apa saja tindakan yang perlu diambil untuk mencegah bunuh diri atau bentuk-bentuk lain yang menyakiti diri sendiri.

6.4. Penahanan preventif dan administratif

Penahanan administratif adalah prosedur di mana tahanan ditahan tanpa dakwaan maupun persidangan. Tidak ada pengajuan dakwaan pidana dan tidak ada keinginan mengadili tahanan.³⁹ Penahanan administratif tidak diabsahkan oleh otoritas peradilan (dijelaskan dalam bagian “Penggunaan Istilah” Kumpulan Prinsip-prinsip sebagai “otoritas menurut ketetapan hukum yang status dan kedudukannya harus memungkinkan adanya jaminan paling kuat akan kecakapan, ketidakberpihakan, dan kemandirian”). Sebagai contoh adalah orang asing yang masuk secara ilegal (*illegal aliens*) yang ditahan sebelum diusir, penahanan sementara demi alasan ketertiban umum, dan penahanan pasien penderita gangguan jiwa.

Penahanan administratif jangan sampai dicampuradukkan dengan penahanan preventif, yang berarti penahanan tanpa ada persyaratan untuk kecurigaan-kecurigaan beralasan sebagaimana dinyatakan dalam hukum pidana. Penahanan preventif sebaiknya tidak dirancukan dengan penahanan prapengadilan (walaupun di beberapa yurisdiksi istilah ini digunakan bergantian). Harap diperhatikan bahwa penahanan preventif bisa dilaksanakan melalui perintah administratif, dan penahanan administratif bisa memiliki tujuan preventif. Penahanan administratif lebih menyangkut otoritas mana yang memberi wewenang penahanan itu, sedangkan penahanan preventif lebih mengutamakan pencapaian tujuan.

Pada tahun 2007, semakin banyak negara yang mempertimbangkan untuk mengundang-undang ketetapan-ketetapan untuk melegalisasi penahanan preventif karena negara-negara itu mengharapkan penahanan preventif bisa menjadi tindakan efektif untuk melawan terorisme, dan mereka menganggap perlindungan normal terlalu ketat untuk meloloskan penuntutan yang sukses. Di Inggris, rancangan RUU Terorisme mengusulkan perpanjangan batas waktu maksimum yang diizinkan untuk penahanan di bawah pengamanan polisi, tanpa dakwaan maupun persidangan, dari 14 hari ke tiga bulan. Karena adanya penolakan, akhir batas waktu ini dikurangi menjadi 28 hari dalam perundang-undangan final.⁴⁰ Akan tetapi, pada tahun 2007 pemerintahan baru mengumumkan rencana untuk memperpanjang batas waktu itu menjadi 56 hari.

39) AI, 1997, *Israel and the occupied territories: Administrative detention: Despair, uncertainty and lack of due process.*

40) Lihat AI, 2005, *United Kingdom: AI's briefing on the draft Terrorism Bill 2005*; *United Kingdom: Human Rights. A broken promise.*

41) AI, 2002, *Rights at risk: Amnesty International's concerns regarding security legislation and law enforcement measures*, h. 18.

42) Lihat AI, 1997, *Israel and the occupied territories: Administrative detention: Despair, uncertainty and lack of due process; in 2002, Israel and the occupied territories: Mass detention in cruel, inhuman and degrading conditions; in 2005, Amnesty International News service 221/ 2005, Israel/Occupied Territories: Administrative detention cannot replace proper administration of justice.*

43) HRC, Penjelasan Umum No.8, paragraf 4.

Penahanan administratif maupun preventif, kerap kali dilakukan ‘*incommunicado*’, sering kali tanpa tersedianya perlindungan yang terpadu dengan sistem peradilan pidana. Pada tahun 2002, dalam laporan berjudul *Hak-hak yang Terancam (Rights at risk)*, Amnesty International menyimpulkan adanya kesamaan dalam banyak sistem penahanan administratif: “Keputusan bahwa seseorang adalah ‘tersangka teroris’ yang akan ditahan acap kali ditetapkan oleh seorang pejabat eksekutif dalam proses rahasia. Si tertuduh besar kemungkinan tidak menyadari bahwa proses tersebut tengah berlangsung dan ia tidak bisa membela dirinya sendiri. Bukti yang diajukan kemungkinan meliputi bahan-bahan yang tidak dapat diterima dalam penuntutan perkara pidana (misalnya, bukti berupa desas-desus, bukannya sesuatu yang didengar atau disaksikan langsung oleh saksi), dan keputusan diambil berdasarkan standar bukti yang lebih rendah. Walaupun pengajuan banding kepada badan peradilan diizinkan, prosesnya sering kali melibatkan bukti rahasia dan para saksi anonim, dan karena itu secara aktif memungkiri hak membela diri orang-orang yang menghadapi tuduhan dan konsekuensi sangat serius”⁴¹ Israel dan Daerah Pendudukan merupakan contoh di mana Amnesty International berulang kali menyatakan keyakinannya bahwa praktik penahanan administratif melanggar HAM yang mendasar dan sering kali digunakan untuk mengelakkan tuntutan persidangan yang adil.⁴² Amnesty International juga menentang penahanan administratif terhadap para imigran gelap dan kelompok lainnya yang tidak melakukan pelanggaran pidana.

Supaya memenuhi syarat prinsip-prinsip HAM, penahanan administratif perlu dilaksanakan ‘dengan alasan-alasan dan menurut prosedur sebagaimana ditetapkan oleh hukum’, yang juga di dalamnya ada kesesuaian dengan standar-standar HAM internasional. Dua kriteria penting untuk menguji legitimasinya adalah keabsahan alasan dan lama penahanan tersebut.

Komite HAM PBB menerbitkan Penjelasan Umum mengenai keabsahan penahanan preventif pada tahun 1982: “Bila penahanan preventif digunakan, demi alasan keamanan umum, maka penahanan itu harus diawasi oleh ketetapan yang sama, yaitu penahanan tersebut harus tidak sewenang-wenang, dan harus dengan alasan-alasan dan menurut prosedur sebagaimana ditetapkan oleh hukum, informasi mengenai alasan-alasan itu harus dikemukakan, dan harus ada pengawasan pengadilan terhadap penahanan itu, serta ganti rugi seandainya terjadi pelanggaran. Sebagai tambahan, seandainya tuduhan pidana diajukan dalam kasus-kasus seperti itu, perlindungan penuh sebagaimana dipaparkan dalam pasal 9 (2) dan (3), juga pasal 14, ICCPR, juga harus diberikan.”⁴³

Kelompok Kerja bagi Penahanan Sewenang-wenang

Pada tahun 1991 Komisi HAM PBB membentuk ‘Kelompok Kerja bagi Penahanan Sewenang-wenang (Working Group on Arbitrary Detention (WGAD))’, yang bertugas menyelidiki kasus-kasus penahanan yang dijatuhkan sewenang-wenang atau tidak konsisten dengan standar-standar internasional yang relevan, yang dinyatakan dalam Deklarasi Umum HAM, atau yang sesuai dengan instrumen hukum internasional yang diakui oleh negara bersangkutan, dengan ketentuan tidak ada keputusan akhir yang diambil oleh pengadilan dalam negeri dalam kasus-kasus itu, yang sesuai dengan hukum dalam negeri.⁴⁴ WGAD melakukan kunjungan ke berbagai pusat penahanan atas dasar undangan. Pada pertengahan tahun 2007 WGAD telah mengunjungi lebih dari 25 negara. Mandat

yang dimiliki WGAD meliputi penyidikan kasus setelah menerima pengaduan individu.

Berbagai laporan terkini WGAD membahas keprihatinan Kelompok Kerja ini mengenai penahanan, yang kadang-kadang diperintahkan secara administratif, dalam konteks ‘perang melawan terorisme’.⁴⁵ Berkaitan dengan konteks ini, pada dasarnya WGAD merumuskan dua keprihatinan berbeda. Pertama menyangkut perundang-undangan keamanan yang bertujuan melegalisasi tingkah laku keliru seperti membiarkan orang ditahan tanpa batas waktu yang jelas atau untuk periode sangat lama, tanpa pengajuan tuduhan, tanpa mengajukan tahanan ke hadapan hakim, dan tanpa upaya hukum pemulihan untuk menantang keabsahan penahanan itu. Keprihatinan kedua menyangkut definisi “terorisme” dan “teroris” yang begitu luas dan samar sehingga lawan politik pun bisa dijadikan target, dan karena itu memperluas cakupan orang-orang yang dapat ditahan dan dibatasi hak-haknya.

6.5. Penangkapan dan penahanan yang absah dalam praktik

6.5.1. Pendahuluan

“Risiko terbesar penganiayaan dan bentuk-bentuk lain perlakuan buruk terhadap individu terjadi pada fase pertama penangkapan dan penahanan, yaitu sebelum mereka memperoleh akses menghubungi pengacara. Risiko ini terus bertahan sampai penyidikan berhenti, tanpa memedulikan di mana pun tersangka ditahan.”⁴⁶ Terlepas dari semua perlindungan yang tersedia dalam hukum dan dalam regulasi lainnya, polisi memang melakukan banyak tindakan yang tidak absah. Ketidakabsahan penangkapan bisa mengambil beragam bentuk, yang paling umum dan dipraktikkan secara luas adalah menahan orang yang ditangkap dalam pengamanan tanpa mengajukan mereka ke hadapan majelis hakim maupun pejabat peradilan lainnya. Penangkapan itu sering kali tidak dicatat dalam catatan polisi. Selama periode penahanan ilegal inilah orang paling sering dikenai tindakan penganiayaan dan perlakuan buruk. Ada banyak contoh orang dicituk dari rumah, dibawa ke kantor polisi, ditahan secara ilegal, dan disiksa habis-habisan sebagai tindakan menggali pengakuan, menemukan kembali barang curian, atau memeras uang. Banyak orang yang ditahan dengan cara ini merupakan orang miskin dan kekurangan. Di banyak negara, polisi bahkan menahan secara ilegal kerabat si tersangka yang tidak bisa mereka tahan sebagai cara memaksa si tersangka untuk menyerah.

Bagian berikut ini membahas bagaimana standar-standar HAM yang relevan dapat diterapkan untuk mencegah pelanggaran HAM.

6.5.2. Bagaimana melaksanakan penangkapan yang absah

Kumpulan Prinsip-prinsip menyatakan bahwa setiap “tuduhan melakukan pelanggaran” bisa dijadikan pembenaran untuk menangkap orang yang bertanggung jawab. Dalam praktiknya, tidak setiap “tuduhan melakukan pelanggaran” akan mengarah kepada penangkapan.⁴⁷ Keputusan menangkap atau tidak si pelanggar bergantung pada banyak faktor, misalnya jenis pelanggaran, tingkah laku si tersangka, maupun pengalaman dan keahlian petugas polisi. Di beberapa negara, untuk menangkap seseorang dibutuhkan surat perintah penangkapan, sementara di lain negara hal ini diserahkan kepada kebijaksanaan (diskresi) petugas polisi. Di sejumlah negara, hukum nasional memberi kekuasaan diskresi yang sangat besar kepada polisi, yang memungkinkan terjadinya

44) Resolution 1991/42, 5 Maret 1991.

45) Kelompok Kerja dulu biasa menerbitkan laporan tahunannya kepada Komisi HAM, dan untuk sementara akan melapor kepada penggantinya, Dewan HAM. Laporan Kelompok Kerja ini dapat dilihat di: <http://www.ohchr.org/english/issues/detention/annual.htm>

46) Giffard, C., 2000, *The torture reporting handbook*, h.17.

47) Rover, C. de, 1998, *To serve and to protect*.

penyalahgunaan. Sebagaimana halnya dengan kekuasaan polisi, pelaksanaan dan persyaratan hukum berbeda-beda di setiap negara. Sebagai peraturan umum, hukum seharusnya menyatakan secara jelas dan terperinci mengenai kapan bisa diterima untuk melakukan penangkapan (baik dengan maupun tanpa surat perintah), siapa yang diizinkan melakukan penangkapan, bagaimana sebaiknya penangkapan dilakukan—termasuk informasi apa saja yang harus disampaikan kepada orang yang ditangkap—dan bagaimana seharusnya penangkapan tersebut dilaporkan.

Penangkapan mewakili situasi di mana negara menunjukkan kekuasaannya dalam salah satu caranya yang paling jelas. Penangkapan merupakan situasi yang tidak nyaman bagi siapa pun. Penangkapan mungkin menimbulkan perlawanan, baik verbal maupun fisik, dari orang yang ditangkap. Petugas polisi harus menyadari kemungkinan ini. Mereka juga harus menyadari perasaan-perasaan yang mungkin dicetuskan oleh aksi penangkapan, seperti takut, malu, kehilangan kontrol, marah, dan agresif. Oleh karena penangkapan cenderung berupa ‘situasi fisik’—polisi secara harafiah mencekik tangan orang yang ditangkap—selama penangkapan orang yang ditangkap berada dalam posisi luar biasa rentan terhadap penyalahgunaan.

Penangkapan harus berdasarkan atas kecurigaan yang absah dan masuk akal bahwa seseorang telah melakukan, atau berencana melakukan, pelanggaran yang diakui hukum sebagai tidak absah. Penangkapan harus memenuhi prinsip-prinsip dasar proporsionalitas, subsidiaritas, legalitas, dan kebutuhan. Untuk memenuhi prinsip-prinsip ini, seorang petugas polisi harus mengetahui hukum dan prosedur, juga memiliki sikap dan kemampuan yang benar, serta keahlian profesional yang tepat, baik bersifat teknis maupun sosial. Pelatihan dan pengalaman diperlukan untuk mengembangkan kecakapan petugas polisi dalam membedakan berbagai situasi yang berlainan dan menyesuaikan reaksi dalam menghadapi keadaan situasi yang tengah berlangsung. Polisi harus dilatih secara menyeluruh tentang bagaimana menggunakan teknik-teknik tangan terbuka dan tertutup, dan peralatan seperti belunggu dan semprotan merica, sehingga penggunaannya tidak menambah tekanan yang dirasakan orang yang ditangkap. Pengamatan umum menunjukkan bahwa para petugas polisi yang menggunakan kekuatan berlebihan biasanya mereka yang merasa gelisah atau kurang cakap dibanding rekan-rekan mereka yang menggunakan kekuatan proporsional. Menilai dan menguji secara teratur bagaimana penangkapan dilakukan merupakan hal yang penting. Penggunaan kekuatan yang berlebihan dan keluhan yang diakibatkannya, terutama bila terjadi berulang kali, seharusnya didiskusikan dalam penilaian kinerja para petugas polisi. Metode atau peralatan baru sebaiknya selalu dipantau dan dievaluasi.

Polisi sebaiknya diperbolehkan menangkap seseorang tanpa surat perintah hanya ketika tersangka “tertangkap tangan” (*in flagrante delicto*) atau segera sesudah tersangka beraksi. Situasi ini mewakili sebagian besar penangkapan. Patut diingat bahwa *in flagrante delicto* ditafsirkan berbeda-beda di setiap yurisdiksi. Di Meksiko, 72 jam setelah melakukan tindak kejahatan masih dianggap ‘*in flagrante*’, dan di Brasil mengedarkan narkoba dianggap kejahatan permanen sehingga penangkapan bisa dilakukan setiap saat (jelas anggapan ini tidak sesuai dengan semangat prinsip ini). Secara umum ‘*in flagrante*’ dipahami paling lama beberapa jam setelah kejahatan sebenarnya terjadi.

Dalam berbagai keadaan lain, surat perintah merupakan persyaratan, dalam kasus penangkapan yang dapat direncanakan di muka. Pertanyaan-pertanyaan berikut ini dapat dijadikan pertimbangan ketika merencanakan penangkapan:

- Bagaimana karakter orang yang ditangkap?
- Apakah ia pernah ditangkap? Jika pernah, bagaimana ia bereaksi saat itu?

- Bagaimana pengalaman rekan petugas ketika menghadapi orang ini?
- Apakah orang ini kemungkinan mencoba membela diri?
- Apa tuduhan yang dikenakan terhadapnya?
- Di mana penangkapan akan berlangsung?
- Apa yang dilakukan terhadap orang-orang di sekitarnya, misalnya anak-anak, anggota keluarga?

Ada kalanya polisi perlu menggunakan kekuatan dalam menjalankan penangkapan. Sudah pasti kekuatan semacam itu harus memenuhi syarat prinsip-prinsip proporsionalitas, kebutuhan, dan legalitas. Pada prinsipnya, polisi harus selalu menggunakan kekuatan seminimum mungkin. Seandainya penggunaan kekuatan itu menyebabkan cedera, polisi harus memastikan bantuan medis diberikan kepada korban maupun orang yang terkena, sesegera mungkin. Senjata api mungkin digunakan ketika menangkap seseorang yang dicurigai melakukan tindak kejahatan sangat serius, yang melibatkan ancaman kematian. Cara ini hanya digunakan bila cara-cara lain yang kurang ekstrem tidak cukup untuk melakukan penangkapan—ini akan jarang terjadi.

Kadang-kadang kekuatan dapat diperkirakan; contohnya bila polisi mengenal tersangka dari penangkapan sebelumnya dan/atau ketika si tersangka diketahui memiliki senjata api. Dalam situasi seperti ini, ketentuan-ketentuan khusus dapat disusun untuk menyiapkan penangkapan sesungguhnya, sehingga dapat mencegah situasi menjadi tak terkendali. Ketentuan-ketentuan khusus tersebut bisa melibatkan pengerahan lebih banyak petugas, anjing-anjing, satuan khusus penangkapan, dsb. Permintaan untuk melegalisasikan pengerahan ketentuan khusus ini harus diajukan ke tingkat hirarki yang tepat dalam rantai komando—semakin besar kekuatan yang diperkirakan, semakin tinggi level hirarki yang dimintai legalisasi.

Satuan Penangkapan

Beberapa negara menggunakan apa yang disebut satuan penangkapan untuk menghadapi situasi di mana reaksi bersifat kekerasan mungkin terjadi. Para petugas yang ditugaskan dalam satuan ini menerima pelatihan ekstensif tentang teknik-teknik penangkapan dan bagaimana menghadapi kemungkinan reaksi. Penangkapan yang dilakukan oleh satuan ini biasanya bercirikan kecepatan. Tersangka ditangkap secara mendadak, misalnya di waktu fajar atau dalam situasi di mana ia tidak mengira akan ditangkap (misalnya ketika tengah berkendara di jalan tol). Kantong terkadang di selubungkan ke kepala mereka untuk menjadikan mereka kehilangan orientasi. Satuan penangkapan cenderung menggunakan teknik yang agak agresif, dengan tujuan mencegah dan menghindari penggunaan kekuatan lanjutan. Seandainya satuan penangkapan harus menggunakan tambahan kekuatan, upaya ini harus diotorisasi oleh pejabat peradilan. Seandainya satuan penangkapan telah digunakan, aksi mereka harus dicatat selengkapnya untuk memastikan akuntabilitas.

Penambahan kekuatan terkadang dapat dihindari dengan mengubah metode taktis. Menangkap tersangka secara mendadak (misalnya ketika ia tengah tidur) ada kalanya dipandang efektif. Akan tetapi, penangkapan terencana sebaiknya tidak menimbulkan kekacauan terlampau serius—tak ada perlunya menciptakan tambahan ketegangan. Sebagai contoh, bila orang yang hendak ditangkap memiliki anak kecil, sebaiknya dipertimbangkan bagaimana menghindari penangkapan untuk tidak dilakukan di rumah mereka. Di samping alasan etika yang sudah jelas, ada pula alasan praktis untuk tidak melakukan penangkapan

di rumah, yaitu dengan menghindari ketegangan dan memperlihatkan perhatian terhadap tersangka, besar kemungkinan ia lebih mau bekerja sama dalam wawancara yang biasanya dilaksanakan setelah penangkapan.

Seorang tersangka berhak mengetahui hak-hak yang dimilikinya.⁴⁸ Polisi harus memastikan orang yang ditangkap mengetahui dan memahami hak-hak ini. Pada saat penangkapan, orang yang ditangkap harus diberitahu:

- Alasan penangkapan serta tuduhan yang dikenakan terhadapnya, dalam bahasa yang dipahaminya
- Haknya untuk tidak mengaku, untuk tidak bersaksi melawan dirinya sendiri, dan hak untuk tetap diam
- Hak untuk memperoleh bantuan hukum (baik pilihannya sendiri maupun bantuan hukum gratis yang ditugaskan untuk mewakilinya). Lebih lanjut lagi orang yang ditangkap memiliki hak:
- Hak praduga tak bersalah
- Hak untuk didampingi juru bahasa
- Hak untuk memeriksa, atau telah memeriksa, saksi-saksi yang melawan maupun yang membela dirinya
- Hak untuk memiliki waktu dan fasilitas memadai guna mempersiapkan pembelaan diri

Petugas polisi harus mengajukan tersangka ke hadapan pejabat peradilan segera setelah penangkapan.⁴⁹ Dalam beberapa yurisdiksi, pejabat peradilan pertama yang dihadapi tersangka adalah petugas polisi senior yang menjalankan fungsi kuasi-peradilan, yang dapat memberi wewenang masa penahanan enam jam pertama. Setelah itu tahanan harus diajukan ke hadapan pejabat peradilan 'nyata', yang terpisah dari kepolisian.

Penangkapan sering kali dilanjutkan dengan penggeladahan tubuh. "Tindakan-tindakan yang efektif harus memastikan pemeriksaan semacam ini dilaksanakan dengan cara yang sesuai dengan martabat orang yang diperiksa. Orang yang dikenai pemeriksaan tubuh oleh petugas negara, atau oleh personel medis yang melaksanakannya atas permintaan negara, harus diperiksa hanya oleh orang berjenis kelamin sama."⁵⁰ Pemeriksaan tubuh dapat dilakukan sebagai metode penyidikan guna memperoleh informasi, atau bukti, atau sebagai cara mencegah kekerasan seandainya ada kekhawatiran orang yang ditangkap memiliki senjata maupun peralatan lain yang dapat digunakan sebagai senjata. Tentu saja ada berbagai jenis pemeriksaan tubuh, dengan tingkat gangguan bervariasi, dan karena itu membutuhkan tingkat otorisasi yang berbeda-beda. Tingkat gangguan paling rendah adalah menepuk-nepuk sekujur pakaian seseorang. Tingkat berikutnya adalah memindai pakaian seseorang. Jauh lebih mengganggu adalah meminta orang yang ditangkap untuk menanggalkan pakaian dan menjalani pemeriksaan dalam keadaan telanjang. Tingkat gangguan paling tinggi adalah pemeriksaan lubang-lubang tubuh, yang biasanya terjadi ketika mencari obat-obatan. Layak dicatat bahwa situs web Asosiasi Petugas Kepala Polisi Inggris (ACPO) memuat Pedoman Penghentian dan Pemeriksaan (Stop and Search Manual) yang secara lengkap membahas berbagai aspek penggeladahan.

48) Prinsip 13 Kumpulan Prinsip-prinsip menyatakan bahwa hak-hak orang yang ditangkap harus dijelaskan kepada mereka.

49) "Batas waktu yang lebih pasti ditetapkan oleh hukum di kebanyakan negara penanda tangan, dalam pandangan Komite, penundaan tidak boleh melebihi beberapa hari." HRC, Penjelasan Umum No.13.

50) HRC, Penjelasan Umum No.16, paragraf 8.

Polisi dapat dimintai tanggung jawab atas cara mereka melaksanakan penangkapan. Sebagaimana merujuk penjelasan bagian 6.2.1 di atas, mereka harus mencatat dengan tepat:

- Nama orang yang ditangkap
- Tempat penangkapan
- Waktu penangkapan
- Alasan penangkapan dan tuduhan yang dikenai terhadap orang yang ditangkap
- Identitas petugas polisi yang melakukan penangkapan
- Informasi mengenai tempat pengamanan, termasuk lokasi persisnya
- Perincian mengenai pemunculan pertama orang yang ditangkap ke hadapan otoritas peradilan atau badan lainnya

Catatan ini harus diberikan kepada orang yang ditangkap dan/atau penasihat hukumnya.

6.5.3. Bagaimana melaksanakan penahanan polisi secara absah

Seperti dijelaskan di atas, Peraturan-peraturan Standar Minimum memerinci peraturan-peraturan mengenai akomodasi, kebersihan pribadi, pakaian dan perlengkapan tidur, makanan, latihan dan olahraga, dan merumuskan pasal-pasal yang berkaitan dengan karyawan dan manajemen semua pusat penahanan. Ini termasuk penahanan polisi. Pada bagian 'Narapidana yang Ditangkap atau Menantikan Persidangan' (bagian 2, Bagian C), Peraturan 84-93 merumuskan prinsip-prinsip khusus tentang penahanan polisi. Kami merekomendasikan pembaca mempelajari teks lengkap Peraturan-peraturan Standar Minimum ini, serta teks lengkap Kumpulan Prinsip-prinsip bagi Perlindungan Semua Orang Di Bawah Segala Bentuk Penahanan dan Pemeliharaan.

Di sejumlah negara, akibat kurangnya jumlah penjara, fasilitas penahanan polisi dipakai *seolah-olah* penjara. Tak perlu dikatakan, dalam situasi semacam ini, fasilitas-fasilitas ini harus memenuhi persyaratan yang ditetapkan hukum internasional. Namun fokus kami dalam Buku Pegangan ini adalah penahanan polisi prapengadilan.

Setelah ditangkap dan lalu berada dalam penahanan polisi, seseorang belum menghadapi persidangan dan karenanya masih dianggap tidak bersalah, dan oleh sebab itu harus diperlakukan sesuai dengan anggapan tersebut. Hanya tahanan yang diduga akan berada di penjara polisi dalam waktu singkat (satu atau dua hari) boleh mendekam di kantor polisi, sedangkan tahanan yang diduga akan ditahan untuk jangka waktu lebih lama, harus dibawa ke fasilitas penahanan resmi, misalnya sayap terpisah di gedung penjara. Penahanan polisi bukanlah alat untuk menghukum, melainkan hanya boleh diterapkan demi kepentingan penyidikan atau untuk mencegah tersangka menghindari sidang. Sering kali penahanan—yang merampas kebebasan—juga diikuti perampasan hak-hak lainnya. Yang paling berisiko adalah hak privasi, tetapi hak-hak lainnya juga berada dalam bahaya, seperti hak untuk tidak didiskriminasikan, hak untuk memperoleh pendidikan, hak untuk bebas beragama, hak untuk berekspresi, dan hak untuk memperoleh informasi. Lenyapnya hak-hak ini sering kali dibenarkan sebagai konsekuensi alami perampasan kebebasan. Akan tetapi: "ini tidak benar dan juga tidak diperbolehkan. Hanya pembebanan tindakan-tindakan yang benar-benar diperlukan demi tujuan penahanan atau untuk mencegah terhambatnya proses penyidikan atau administrasi peradilan, atau untuk memelihara ketertiban di tempat penahanan, yang bisa diterima."⁵¹

51) Rover, C. de, 1998, *Untuk melayani dan melindungi*, hal. 243.

Anggapan dasar standar-standar HAM secara umum, namun khususnya yang berkaitan dengan situasi di mana seseorang mendapati dirinya berada di bawah

‘belas kasihan’ kekuasaan negara (misalnya dalam kasus penahanan), adalah negara harus memperlakukan orang-orang yang berada di bawah pengawasan mereka dengan perikemanusiaan dan penghormatan terhadap martabat pribadi mereka yang melekat. Ini merupakan prinsip fundamental dan secara universal dapat diterapkan, yang tidak boleh bergantung kepada sumber-sumber material yang tersedia di negara bersangkutan. Peraturan ini harus diterapkan tanpa pengecualian sama sekali.⁵²

Berikut ini adalah beberapa hak dan kewajiban yang berkaitan dengan penahanan polisi:

- Bila tahanan memohon, ia harus sebisa mungkin ditahan cukup dekat dengan tempat kediamannya.⁵³
- Tempat penahanan memang diperuntukkan untuk keperluan itu. Tempat penahanan harus dicatat, termasuk semua transfer.⁵⁴
- Kode Etik Polisi Eropa menyatakan bahwa “Sel-sel polisi harus berukuran memadai, memiliki penerangan dan ventilasi yang cukup, dan dilengkapi dengan perlengkapan beristirahat yang sesuai.”⁵⁵ Nilai kriteria ini tidak boleh diabaikan, karena kebanyakan penjara polisi memang tidak nyaman.
- Pasal 6 Pedoman Perilaku PBB menyatakan: “Petugas Penegak Hukum harus memastikan perlindungan kesehatan sepenuhnya bagi orang yang berada dalam pengamanan mereka dan, khususnya, harus bertindak cepat untuk memastikan tersedianya perhatian medis kapan pun dibutuhkan.” Tahanan memiliki hak untuk memperoleh pemeriksaan medis yang layak pada saat kedatangan. Karena itu, perawatan medis harus disediakan ketika diperlukan, tanpa dikenakan biaya. Bergantung pada kondisinya, tahanan berhak memperoleh pendapat medis kedua. Catatan pemeriksaan medis harus disimpan, termasuk nama dokter dan hasil pemeriksaan tersebut.⁵⁶ Tahanan boleh memilih diperiksa oleh dokter atau dokter gigi pribadinya, atas biayanya sendiri.⁵⁷
- Mereka yang berada di bawah umur dan berada di bawah tanggungan si tahanan, yang akibat penangkapan itu menjadi tidak diawasi, harus dibantu atau diberi perawatan yang layak.⁵⁸
- Tahanan lelaki dan perempuan harus dipisah, sejauh mungkin. Begitu pula petugas yang menjaga harus berjenis kelamin sama.
- Tahanan berhak memperoleh pendidikan, materi budaya atau informasi, juga mengetahui berita-berita penting.⁵⁹
- Tahanan berhak mengamalkan/mempraktikkan agama mereka.⁶⁰
- Tahanan harus memiliki kesempatan bekerja bila mereka ingin dan mendapat bayaran atas pekerjaan tersebut.⁶¹
- Tahanan berhak membeli makanan dari luar atas biaya mereka sendiri.⁶²
- Tahanan berhak mengenakan pakaian mereka sendiri, dan seandainya disediakan seragam, maka harus berbeda dari seragam narapidana.⁶³
- Tahanan berhak memiliki properti.⁶⁴
- Prosedur disipliner terhadap tahanan perlu dinyatakan secara khusus dalam hukum atau regulasi hukum.⁶⁵
- Peralatan pengekangan tidak boleh digunakan untuk menghukum. Rantai atau belunggu besi tidak boleh digunakan.⁶⁶
- Senjata api tidak boleh digunakan terhadap tahanan, kecuali bila benar-benar tak dapat dihindari untuk melindungi nyawa⁶⁷—ini akan jarang terjadi dalam penahanan polisi. Pengerahan kekuatan atau senjata api harus selalu dilaporkan dan ditinjau. Dalam kasus kematian atau hilangnya tahanan selagi dalam penahanan atau segera sesudahnya, otoritas peradilan atau lainnya harus mengadakan penyelidikan. 68 Beberapa negara memang telah mencantumkan perlunya penyelidikan independen dalam perundang-undangan nasional mereka.

51) Rover, C. de, 1998, *To serve and to protect*, h.243.

52) HRC, Penjelasan Umum No.21, paragraf 4.

53) Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 20.

54) Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 12; Deklarasi bagi Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa, Pasal 10; Konvensi Internasional Bagi Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan secara Paksa, Pasal 17 (belum mulai berlaku). Peraturan-peraturan Standar Minimum lebih lanjut menegaskan kriteria minimum bagi pemindahan ini, misalnya para tahanan tidak boleh diperlihatkan secara tidak perlu kepada publik (lihat peraturan 44).

55) Kode Etik Polisi Eropa, Pasal 56.

56) Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 24-26.

57) Peraturan-peraturan Standar Minimum, Peraturan 91.

58) Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 31.

59) Peraturan-peraturan Standar Minimum, Peraturan 39, 40, 90; Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 28.

60) Peraturan-peraturan Standar Minimum, Peraturan 41-42.

61) Peraturan-peraturan Standar Minimum, Peraturan 89.

62) Peraturan-peraturan Standar Minimum, Peraturan 87.

63) Peraturan-peraturan Standar Minimum, Peraturan 88

64) Peraturan-peraturan Standar Minimum, Peraturan 43.

65) Peraturan-peraturan Standar Minimum, Peraturan 27-32; Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 30.

66) Peraturan-peraturan Standar Minimum, Peraturan 33-34.

67) Prinsip Dasar, Prinsip 9 dan 16.

68) Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 34.

69) Naskah dalam kotak ini berdasarkan atas komunikasi pribadi dengan Tn. G.P Joshi, CHRI, Koordinator Program Polisi, India. Kasus pengadilan ini dikenal sebagai 'Kasus D.K. Basu'. Untuk informasi lebih lanjut, kami merujuk pembaca kepada teks lengkap

keputusan pengadilan. Surat Petisi (Pidana) No.539 tahun 1986, dengan Surat Petisi (Pidana) No.592 tahun 1987, Diputuskan Pada: 18.12.1996.

D.K. Basu vs Negara Bagian Bengali Barat.

Patut diperhatikan bahwa penahanan polisi dapat menimbulkan meningkatnya risiko tahanan mencoba membunuh diri. Fasilitas penahanan polisi harus tidak memudahkan terjadinya peristiwa ini. Tidak boleh ada benda-benda yang bisa dipakai seseorang untuk menggantung diri, dan busana yang mungkin dipakai untuk membantu upaya bunuh diri (seperti tali sepatu, ikat pinggang, seprai, dsb.) harus disingkirkan.

Mahkamah Agung India

Pada tahun 1997 Mahkamah Agung India menetapkan keputusan penting sebagai upaya menyediakan perlindungan bagi mereka yang ditangkap dan ditahan.⁶⁹ Keputusan tersebut mewajibkan petugas polisi untuk:

- Mengenakan identitas dan papan nama lengkap dengan pangkat mereka secara akurat, jelas, dan mudah dilihat saat menangkap seorang penduduk;
- Menyiapkan memo penangkapan yang menyebutkan tanggal dan jam penangkapan dan dibuktikan oleh saksi independen dan ditandatangani oleh orang yang ditangkap;
- Memberitahukan orang yang ditangkap bahwa ia berhak menyampaikan perihal penangkapan dan tempat penahanannya kepada teman atau kerabat, dan untuk memberitahukan teman atau kerabat bila ia tinggal di luar kota atau distrik;
- Membuat catatan dalam buku harian, di tempat penangkapan dan penahanan;
- Menyediakan pemeriksaan medis pada saat penangkapan, bila orang yang ditangkap meminta, dan mencatat luka-lukanya dalam Memo Inspeksi dan menyerahkan salinan Memo kepada orang yang ditangkap;
- Menyediakan pemeriksaan medis setiap 48 jam selama penahanannya dalam pengamanan; dan
- Mengirim informasi mengenai penangkapan dan penahanan tersebut ke ruang kontrol polisi di markas besar distrik dan negara.
- Mengirim salinan semua dokumen, termasuk memo penangkapan, kepada hakim wilayah untuk catatan mereka.

6.6. Ringkasan

Pemolisian yang berorientasi HAM juga berarti melakukan penangkapan dan penahanan ketika diperlukan, sesuai dengan prinsip-prinsip HAM, yang paling penting di antaranya adalah ketidak sewenang-wenangan, praduga tak bersalah, 'persidangan yang adil', 'kesetaraan semua pihak', dan larangan mutlak melakukan penyiksaan dan perlakuan kejam yang lain, tidak manusiawi, dan menghina. Periode setelah penangkapan dan penahanan adalah saat ketika tahanan berada dalam risiko tinggi mengalami penyiksaan polisi. Demi alasan inilah maka pengawasan oleh komite independen yang secara teratur mengunjungi tempat-tempat penahanan dianggap sebagai cara preventif yang penting. Harus jelas bahwa penangkapan dan penahanan hanya absah bila dilakukan dalam kerangka kerja hukum; aksi polisi yang menimbulkan bahaya tambahan (seperti penggunaan belenggu), atau yang mengarah pada hukuman tambahan (seperti mencegah seseorang mengamalkan haknya beragama), adalah tidak dibenarkan, karena orang itu masih diduga tak bersalah dan hanya boleh dikenakan pembatasan yang perlu bagi kelangsungan penyidikan.

Dalam tahun-tahun belakangan ini terdapat keprihatinan mengenai meningkatnya perundang-undangan yang memudahkan penahanan administratif

dan preventif sebagai tindakan menghadapi terorisme. Tindakan-tindakan ini sering kali diiringi penahanan *incommunicado* dan mengarah pada pelanggaran hak asasi. Bentuk penahanan semacam itu hanya absah bila sesuai dengan masing-masing prinsip yang dinyatakan dalam hukum internasional HAM.

Penangkapan yang absah berarti orang yang ditangkap segera diberi tahu semua haknya, menerima informasi yang dibutuhkan untuk menyiapkan pembelaan, dan diperlakukan dengan kekuatan minimum. Untuk memenuhi persyaratan ini harus ada persiapan penangkapan yang cermat, dan para petugas terlatih yang tingkah lakunya dievaluasi secara teratur. Penahanan polisi, yang hanya dilaksanakan bila dibutuhkan oleh penyidikan, harus berlangsung dalam waktu pendek. Tahanan harus dianggap tidak bersalah dan harus diperlakukan sesuai dengan praduga itu.



Tidak seorang pun boleh dikenakan penganiayaan atau perlakuan lain yang kejam, tidak manusiawi atau hukuman yang merendahkan harkat.

Pasal 7, Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik

Setiap orang yang dituduh melakukan pelanggaran pidana wajib dianggap tidak bersalah sampai terbukti bersalah menurut hukum

Pasal 14 (2), Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik

Tidak seorang pun boleh dijadikan sasaran campur tangan yang sewenang-wenang atau yang tidak sah

1) Pasal 11 Garis-garis Panduan PBB mengenai Peranan Penuntut: *“Para penuntut: harus melakukan peranan aktif dalam acara kerja pidana, termasuk lembaga penuntutan, dan, bilamana diberi wewenang oleh hukum atau konsisten dengan praktik lokal, dalam investigasi pidana, penyeliaan atas keabsahan investigasi-investigasi ini,, penyeliaan atas pelaksanaan keputusan-keputusan pengadilan dan pelaksanaan fungsi-fungsi lain sebagai perwakilan kepentingan publik.”*

atas kerahasiaan pribadinya, keluarganya, rumah tangganya atau hubungan surat menyuratnya, ataupun tidak boleh dicemari kehormatannya dan nama baiknya

Pasal 17 (1), Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik

Setiap petugas penegak hukum adalah bagian dari sistem peradilan pidana, dengan tujuan mencegah dan mengendalikan kejahatan

Resolusi Majelis Umum 34/169 yang mengesahkan Pedoman Perilaku bagi Petugas Penegak Hukum, 17 Desember 1979

7. Investigasi pidana

7.1. Pendahuluan

Salah satu tujuan pemolisian adalah untuk mendeteksi kejahatan. Tergantung pada yurisdiksinya, investigasi pidana dapat dimulai oleh polisi sendiri atau diperintahkan oleh jaksa penuntut. Sama halnya, investigasi pidana dapat dilakukan di bawah wewenang pengadilan (jaksa penuntut atau hakim penyidik) atau dapat dilakukan di bawah otoritas polisi dan kemudian diserahkan ke dinas penuntutan untuk disidangkan.¹

Kerangka kerja hukum internasional merinci hak-hak minimum dan merumuskan jaminan-jaminan untuk pengadilan yang adil, oleh karena itu mendefinisikan batas-batas kekuasaan negara dalam hubungannya dengan para warga negaranya. Namun, kerangka hukum internasional itu tidak memberi petunjuk bagaimana investigasi pidana harus dijalankan atau merinci tujuan-tujuannya.

Pada Bagian 7.2 di Bab ini kami akan membahas prinsip-prinsip HAM internasional yang relevan dengan investigasi pidana. Dalam Bagian 7.3. kita akan melihat apa yang tidak dikatakan standar-standar HAM internasional mengenai investigasi pidana. Bagian 7.4. melihat pada investigasi pidana sebagai bagian praktik kepolisian. Di situ berbagai metode investigasi dan bagaimana polisi memutuskan kapan harus memilih dan dengan metode apa akan dibahas. Dalam Bagian 7.5. kami akan memfokuskan diri pada wawancara dengan tersangka sebagai metode investigasi oleh karena selama wawancara tersangka inilah pelanggaran HAM sering terjadi. Bab ini ditutup dengan sebuah ringkasan pendek.

Perlu dicatat bahwa fokus Bab ini adalah investigasi polisi atas kejahatan yang dilakukan para anggota publik. Tentunya prinsip-prinsip yang sama berlaku saat menyidik pelanggaran kriminal (termasuk pelanggaran HAM) yang dilakukan oleh petugas kepolisian sendiri.

Terminologi Bahasa Inggris:

- Istilah ‘tersangka’ (*suspect*) dan ‘tertuduh’ (*accused person*) terkadang dengan salah dipakai secara bergantian. ‘Tertuduh’ berarti bahwa seseorang telah dituduh secara resmi. Polisi cenderung menggunakan kata ‘tersangka’. Media kadang kala menyebut ‘penjahat’ atau ‘pelaku pelanggaran’, bukan ‘tersangka’, oleh karenanya melanggar prinsip praduga tak bersalah.
- Istilah ‘interogasi’ dan ‘wawancara tersangka’ digunakan secara bergantian. Istilah ‘wawancara tersangka’ mencerminkan dengan lebih tepat penggunaan wawancara sebagai alat profesional pemolisian. Istilah ‘interogasi’ cenderung memiliki konotasi lebih negatif. Frasa ‘menanyai tersangka’ sering dipakai sebagai sinonim untuk wawancara tersangka. Sehubungan dengan hal ini, pentinglah membedakan antara penangkapan dan wawancara tersangka. Wawancara tersangka: adalah metode investigasi untuk mengumpulkan keterangan yang dapat dipergunakan di sidang pengadilan. Penangkapan merupakan suatu langkah dalam proses hukum untuk membawa seseorang ke pengadilan untuk sebuah pelanggaran. Wawancara tersangka dapat dilakukan sebelum penangkapan,

1) Pasal 11 Garis-garis Panduan PBB mengenai Peranan Penuntut: “Para penuntut: harus melakukan peranan aktif dalam acara kerja pidana, termasuk lembaga penuntutan. dan, bilamana diberi wewenang oleh hukum atau konsisten dengan praktik lokal, dalam investigasi pidana, penyeliaan atas keabsahan investigasi-investigasi ini, penyeliaan atas pelaksanaan keputusan-keputusan pengadilan dan pelaksanaan fungsi-fungsi lain sebagai perwakilan kepentingan publik.”

setelah penangkapan atau penangkapan dapat dilakukan saat wawancara itu sendiri.

7.2. Prinsip-prinsip utama hak asasi manusia yang berkaitan dengan investigasi pidana dan wawancara tersangka

- **Asas praduga tak bersalah.**² “Dengan alasan praduga tak bersalah, beban pembuktian dakwaan berada pada jaksa penuntut dan terduga mendapat hak untuk menjelaskan (*benefit of the doubt*). Terduga tidak bisa dianggap bersalah sampai dakwaan atasnya telah terbukti dan tak bisa diragukan lagi. Lebih jauh lagi, asas praduga tak bersalah menyiratkan adanya hak untuk diperlakukan sesuai dengan prinsip ini. Oleh karenanya, adalah tugas semua pihak bawenang publik untuk tidak menghakimi sebelum keluarnya hasil sidang pengadilan.”³ Hak untuk berdiam diri juga melekat kepada asas praduga tak bersalah.⁴
- **Pelarangan mutlak terhadap penyiksaan serta perlakuan lain yang kejam, tak manusiawi atau merendahkan martabat.**⁵ “Tidak seorang pun yang ditahan, ketika berada dalam diinterogasi, boleh dijadikan sasaran kekerasan, ancaman atau metode-metode interogasi yang mengganggu kapasitas pengambilan keputusan atau penilaiannya.”⁶ Informasi yang didapatkan melalui penyiksaan atau bentuk-bentuk pemaksaan lainnya tidak dapat diterima sebagai bukti di pengadilan.⁷ Komite HAM PBB sudah menerangkan bahwa siapa pun yang terlibat dalam penyiksaan atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat “baik itu dengan cara mendorong, menyuruh, memberi toleransi atau melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang, harus dimintai pertanggungjawaban. Sebagai konsekuensi, mereka yang menolak untuk mematuhi perintah tidak boleh dihukum atau dikenai perlakuan yang merugikan apa pun.”⁸ Penyiksaan harus dijadikan pelanggaran pidana dalam hukum nasional.⁹
- **Hak untuk tidak dipaksa memberikan kesaksian terhadap diri sendiri atau mengaku bersalah.**¹⁰
- **Tidak sewenang-wenang.**¹¹ Pelanggaran yang akan diinvestigasi harus didefinisikan sebagai perbuatan pidana dalam hukum nasional dan polisi dapat menggunakan kekuasaan investigasi mereka hanya sejauh hal ini dicakup oleh hukum dan berkesesuaian dengan ketentuan-ketentuan yang dinyatakan dalam hukum nasional dan internasional. Metode-metode investigasi yang dipakai harus digunakan secara sah.¹²
- **Hak untuk privasi/kerahasiaan.**¹³ “(...) petugas penegak hukum mendapatkan informasi yang mungkin berkaitan dengan kehidupan pribadi, atau mungkin bisa berpotensi merusak kepentingan, dan khususnya nama baik, orang lain. Kehati-hatian harus dilakukan dalam mengamankan dan menggunakan informasi semacam itu. Informasi semacam itu hanya boleh diungkapkan dalam pelaksanaan tugas atau untuk melayani kebutuhan-kebutuhan peradilan (...).”¹⁴ Dan: “(...) tidak boleh ada campur tangan kecuali dalam perkara-perkara yang memang diniati oleh hukum. Campur tangan yang disahkan oleh negara hanya dapat dilakukan berdasarkan hukum dan hukum itu sendiri harus memenuhi ketetapan-ketetapan, tujuan dan sasaran [ICCPR].”¹⁵
- **Hak untuk mendapat pengadilan yang adil.**¹⁶ Seorang tersangka berhak mendapatkan pengadilan yang adil, berdasarkan prinsip ‘kesetaraan semua pihak’ (*equality of arms*) di antara pihak-pihak dalam perkara (lihat juga Bagian 6.2.1). Untuk adanya pengadilan yang adil, investigasi secara profesional. Seorang tersangka berhak mengetahui pula hak-haknya:
 - Untuk mengetahui tuduhan yang dijatuhkan kepadanya
 - Untuk mendapat penerjemah

2) ICCPR, Pasal 14 (2);

Kumpulan

Prinsip-prinsip, Prinsip 36

3) HRC, Penjelasan Umum No 13, para. 7.

4) Al, 1998, *Fair Trials Manual*, Bab 9 dan 16. Perlu diingat bahwa

Pasal 55 (2) Statuta Roma (mendirikan Pengadilan Kriminal Internasional) menyatakan bahwa berdiam diri tidak akan menjadi “pertimbangan dalam penentuan bersalah atau tidak.”

5) CAT; ICCPR, Pasal 7. CAT menjabarkan penyiksaan dalam pasal 1.

6) Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 21(2).

7) CAT, Pasal 15; Prinsip 27

Kumpulan Prinsip-prinsip menyatakan:

“Ketidaktaatan kepada prinsip-prinsip ini dalam mendapatkan bukti-bukti harus dipertimbangkan dalam penentuan penerimaan bukti-bukti melawan orang yang ditahan atau dipenjarakan.”

8) HRC, Penjelasan Umum No 20, para. 13.

9) CAT, Pasal 4

10) ICCPR, Pasal 14 (3)g.

11) ICCPR, Pasal 9.

12) Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 9.

13) ICCPR, Pasal 17.

14) Pedoman Perilaku PBB, Penjelasan Pasal 4.

15) HRC, Penjelasan Umum No.16, para. 3.

16) ICCPR, Pasal 14.

2) ICCPR, Pasal 14 (2);

Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 36

- Untuk mendapat waktu dan fasilitas yang memadai dalam mempersiapkan pembelaannya.
 - Untuk mendapat bantuan hukum
 - Untuk dihadapkan ke muka seorang hakim dengan segera
- Para petugas kepolisian yang bertanggung jawab atas wawancara tersangka harus menjelaskan hak-hak itu kepada tersangka sebelum wawancara dimulai. Di sejumlah yurisdiksi hal ini harus (juga) dilakukan oleh jaksa penuntut atau hakim.
- Pengadilan **tanpa penundaan yang tidak perlu**.¹⁷ Karena persidangan pengadilan harus dilangsungkan dalam waktu yang masuk akal, ini bisa dianggap berarti bahwa investigasi harus dilakukan secara cepat dan lancar. Ini tentunya merupakan hal yang relatif. Investigasi bisa berlangsung selama berbulan-bulan (atau bertahun-tahun), dan sebagai konsekuensinya, tersangka dapat, secara sah, berada dalam penahanan prapengadilan untuk periode waktu yang lama.
 - Hak untuk mengajukan **pengaduan** terhadap adanya perlakuan buruk dan penyiksaan lain dan hak untuk **kompensasi** harus diakui dalam hukum domestik.¹⁸
Pengaduan harus disidik secepatnya dan tanpa memihak oleh pihak berwenang yang kompeten agar menjadikan upaya hukum (*remedy*) efektif.¹⁹ Komite Hak Asasi Manusia lebih jauh lagi menyatakan bahwa data statistik tentang jumlah pengaduan dan bagaimana pengaduan itu ditangani harus dicatat.²⁰
 - **Pencatatan ciri-ciri dan lokasi wawancara.** Identitas pewawancara dan orang-orang lainnya yang hadir harus dicatat.²¹ Waktu dan tempat semua wawancara harus dicatat dan informasi ini harus tersedia untuk tujuan-tujuan acara kerja peradilan atau administrasi.²² Harus ada ketetapan untuk menghindari penahanan *in communicado*. Semua tempat penahanan harus terbebas dari perlengkapan apa pun yang bisa dipergunakan untuk menyiksa atau memberikan perlakuan buruk.²³ Durasi wawancara dan juga jeda di antara wawancara harus dicatat.²⁴
 - **Tidak diskriminatif** adalah prinsip yang berada di jantung semua prinsip HAM. Lebih spesifik lagi akses ke keadilan dan hak untuk mendapat pengadilan yang adil, termasuk hak untuk mendapat praduga tak bersalah, harus juga dinikmati perempuan dengan persyaratan yang setara dengan kaum pria.²⁵ Kaum perempuan harus memiliki akses langsung dan otonom ke pengadilan, untuk bertindak sebagai saksi dan memiliki akses ke bantuan hukum, termasuk dalam urusan-urusan keluarga.²⁶
 - **Peninjauan dan pemantauan.** “Setiap negara peserta harus memiliki peninjauan sistematis atas peraturan-peraturan, instruksi, metode-metode dan praktik-praktik interogasi (...).”²⁷ Kepatuhan terhadap pasal yang menjangkau luas ini membutuhkan adanya metode sistematis untuk wawancara polisi yang diajarkan kepada para pewawancara dan secara teratur dinilai.
 - Standar-standar internasional mensyaratkan negara untuk menyidik **jenis-jenis tertentu kejahatan**, termasuk:
 - Rasisme/diskriminasi. Kejahatan-kejahatan ini harus dijadikan kejahatan yang dapat dihukum. Hal ini menyiratkan bahwa polisi harus menyidik pelanggaran-pelanggaran bersifat seperti ini.²⁸
 - Penjualan (*trafficking*) perempuan dan eksploitasi perempuan untuk prostitusi.²⁹
 - Penyiksaan, eksploitasi dan pemindahan anak-anak secara gelap.³⁰
 - Penghilangan (*disappearances*) secara paksa dan tidak sukarela.³²

17) ICCPR, Pasal 14 (3)c; Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 38.

18) CAT, Pasal 13 dan 14; Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 33 dan 35.

19) CAT, Pasal 13; (HRC) Penjelasan Umum No 20, para.14.

20) HRC, Penjelasan Umum No. 20, para. 14.

21) Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 23 (1).

22) HRC, Penjelasan Umum No.20, para. 11.

23) Ibid.

24) Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 23 (1).

25) CEDAW. Pasal 15.

26) HRC, Penjelasan Umum No. 28, para.18.

27) CAT, Pasal 11

28) CERD, Bagian 1, Pasal 4-6.

29) CEDAW, Pasal 6.

30) CRC, Pasal 11, 34, 35.

31) Prinsip-prinsip Pencegahan dan Investigasi yang Efektif atas Hukuman mati di luar proses hukum, Sewenang-wenang dan Seketika

32) Deklarasi tentang Perlindungan Semua orang dari Penghilangan secara Paksa.

33) Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 20.

34) Statuta Roma (Pasal 18 (1) menyebutkan bahwa penuntut harus memiliki dasar-dasar yang masuk akal untuk memulai sebuah penyidikan. Yurisprudensi perlu dikembangkan mengenai apa yang dianggap 'masuk akal'. Perlu diingat juga adanya yurisprudensi yang tersedia yang berkaitan dengan pengadilan regional dan nasional.

35) Statuta Roma memang memiliki ketentuan semacam itu (Pasal 55(2)d): "untuk ditanyai di hadapan kehadiran penasihat".

36) ICCPR, Pasal 14 (e).

37) Sebagai contoh, Statuta Roma, dalam Pasal 66(3) menyatakan:

"Untuk menghukum tertuduh, pengadilan harus yakin akan kesalahan tertuduh tanpa keraguan lagi" tapi tidak memberikan panduan lebih jauh lagi.

38) "Bahkan dalam hubungan dengan campur tangan yang mematuhi [ICCPR], perundang-undangan yang relevan harus menjelaskan dengan terperinci keadaan persisnya yang mengizinkan campur tangan seperti itu. Keputusan untuk menggunakan wewenang campur tangan semacam itu harus dibuat hanya oleh pihak otoritas yang ditunjuk di bawah hukum, dan berdasarkan kasus per kasus. Ketaatan kepada Pasal 17

mensyaratkan bahwa integritas dan kerahasiaan surat menyurat harus dijamin de jure dan de facto. Surat menyurat harus dikirimkan kepada tujuan tanpa gangguan dan tanpa dibuka atau dibaca. Pengamatan, apakah berupa elektronik atau bukan, intersepsi telepon, telegrafis dan bentuk komunikasi lainnya, penyadapan dan perekaman pembicaraan harus dilarang. Penggeledahan terhadap rumah seseorang harus dibatasi hanya pada pencarian barang bukti yang diperlukan dan tidak boleh meningkat menjadi pelecehan."

- Dalam **pelatihan**, perhatian khusus harus diberikan kepada masalah-masalah etik polisi dan HAM, khususnya dalam proses investigasi.³³

Penuntutan dan penghukuman pelanggaran pidana yang berkaitan dengan konflik bersenjata noninternasional dicakup dalam Pasal 6 dari Protokol ke-2 Konvensi Jenewa yang menegaskan kembali prinsip-prinsip pengadilan yang adil.

7.3. Apa yang tak dikatakan oleh standar-standar

Standar-standar HAM internasional memformulasikan prinsip-prinsip pokok tentang bagaimana polisi harus melakukan investigasi pidana. Namun, masih ada pertanyaan tersisa, termasuk:

- Tidak ada panduan mengenai **kapan** seseorang bisa secara sah dianggap menjadi tersangka.³⁴
- Meskipun tersangka memiliki hak mendapat penasihat hukum, tidak ada standar yang menyatakan bahwa penasihat hukum harus **hadir** dalam wawancara tersangka.³⁵
- Tersangka memiliki hak untuk mendengarkan kesaksian yang memberatkannya ataupun kesaksian **yang membantunya** (*à charge* dan *à décharge*)³⁶, namun tidak ada persyaratan bahwa polisi harus secara aktif mencari saksi-saksi yang bisa membantu tersangka atau dengan cara lain mencari bukti-bukti penyangkal (*counterevidence*).
- Walaupun hukum di kebanyakan negara melarang penggunaan bukti-bukti yang didapatkan dari penyiksaan di pengadilan, tidak ada panduan mengenai apa yang dapat dianggap **bukti-bukti memadai** untuk membuktikan bahwa seseorang memang bersalah "tanpa perlu diragukan lagi".³⁷ Tentunya, hal ini memang bukan urusan polisi. Namun jika sebuah pengakuan sudah mencukupi untuk seorang tertuduh dinyatakan bersalah, ini dapat memicu polisi untuk mendapatkan pengakuan dengan cara apa pun. Ingatlah bahwa dalam situasi semacam itu melobi untuk adanya perubahan legislatif mungkin terbukti lebih ampuh daripada menargetkan perilaku kepolisian.
- Tidak ada panduan mengenai **metode investigasi apa** yang bisa dipakai polisi dan dengan syarat-syarat apa, selain rujukan ke hak-hak untuk mendapat privasi, kebebasan, asas praduga tak bersalah dan persyaratan menyeluruh untuk diperlakukan secara manusiawi. Penjelasan Umum 16.8 dari Komite HAM membuat pernyataan mengenai pengamatan elektronik dan dalam bentuk lainnya dan juga penggeledahan pada seseorang dan barang miliknya yang layak dibaca.³⁸

Statuta Roma (mendirikan Pengadilan Kriminal Internasional)

Sehubungan dengan sejumlah hal yang disebutkan di atas, Statuta Roma lebih terinci daripada standar-standar HAM internasional. Akan tetapi, harus ditekankan bahwa Statuta Roma mencakup investigasi-investigasi atas kejahatan-kejahatan yang sangat spesifik (genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang dan kejahatan agresi, yang dilakukan setelah tanggal 1 Juli 2002) yang terjadi di bawah yurisdiksi Pengadilan Kriminal Internasional (ICC). Untuk informasi lebih lanjut, kungjungilah situs internet ICC di: <http://www.icc-cpi.int>

7.4. Bagaimana melakukan investigasi pidana

7.4.1. Pendahuluan

Seperti diindikasikan di atas, standar-standar HAM internasional mengatakan apa yang tak diizinkan dilakukan oleh polisi, tetapi sama sekali tidak menyebutkan apa yang boleh dilakukan polisi. Celah ini bisa diisi dengan regulasi-regulasi nasional, Prosedur Standar Operasional (SOP) dan pelatihan. Khususnya jika berhubungan dengan investigasi-investigasi pidana yang sifatnya lebih kompleks, polisi terkadang pada pokoknya tidak tahu bagaimana melaksanakan sebuah penyidikan dengan profesional. Di bawah ini kami membahas sejumlah prinsip investigasi yang profesional. Untuk alasan-alasan yang sudah jelas, kami akan melakukannya dengan ringkas.

7.4.2. Tujuan investigasi

Tujuan setiap investigasi adalah untuk mengumpulkan informasi untuk mendapatkan kebenaran tentang apa yang telah terjadi. Informasi yang terkumpul memberikan apa yang disebut 'petunjuk-petunjuk taktis': yaitu butir-butir informasi yang bisa digunakan secara taktis untuk membimbing penyidikan. Contoh-contoh 'petunjuk-petunjuk taktis' termasuk: jenis sepatu yang dikenakan tersangka, bermacam-macam rincian tempat kejadian perkara dan informasi yang hanya diketahui pelaku pelanggaran. Petunjuk-petunjuk taktis tidak perlu sama dengan bukti-bukti: bukti-bukti hanya bagian dari semua informasi tersedia yang dipakai di pengadilan untuk membuktikan bahwa seseorang bersalah. Agar informasi dapat digunakan sebagai bukti, informasi itu perlu memenuhi persyaratan hukum sebagaimana dinyatakan dalam hukum yang penting untuk meyakinkan pengadilan akan kesalahan tersangka. Tak perlu dikatakan lagi tersangka tidak harus memiliki tujuan yang sama dari pencarian kebenaran ini; dan memang investigasi pidana biasanya melibatkan dua pihak (atau lebih) dengan kepentingan-kepentingan yang bertentangan.

Tiap negara memiliki persyaratan berbeda-beda sehubungan dengan bukti-bukti. Persyaratan yang berbeda-beda ini umumnya ditentukan dalam 'peraturan-peraturan hukum mengenai bukti-bukti'. Buku Pegangan ini tidak akan memasukkan rincian terlalu luas mengenai undang-undang tentang bukti-bukti dan hal lain yang terkait tentang beban standar pembuktian (*standards of proof*) dan beban pembuktian (*burden of proof*), yang memang benar-benar terkait pada praktik-praktik investigasi kepolisian.

Sebagai peraturan umum, seseorang bisa mengatakan: "satu barang bukti bukanlah bukti." Sebuah pengakuan, meski meyakinkan, tidak cukup memadai sebagai bukti. Bukti apa pun selalu perlu didukung oleh paling tidak oleh satu sumber informasi lainnya. Ini khususnya penting untuk bukti-bukti yang didapatkan selama berlangsungnya wawancara (wawancara tersangka atau saksi mata) karena informasi semacam itu mudah dimanipulasi (misalnya ditafsirkan dengan salah, diputarbalikan, atau didapatkan dengan cara sedemikian rupa sehingga mengganggu "kapasitas pengambilan keputusan atau penilaian" orang yang diwawancarai) sehingga harus selalu diverifikasi. Perlu terbukti "tanpa keraguan lagi" bahwa tersangka memang pelaku pelanggaran. Di sejumlah wilayah yurisdiksi, misalnya di Belanda, ada persyaratan tambahan bahwa bukti harus 'absah dan meyakinkan'.

Peraturan mengenai bukti-bukti seperti dirumuskan dalam Model Undang-undang Hukum Acara Pidana

Model Undang-undang Hukum Acara Pidana (lihat pendahuluan untuk Bagian III Buku Pegangan ini) memasukkan ketentuan bahwa unsur-unsur mental dan jasmani dari sebuah pelanggaran pidana harus terbukti dulu "tanpa diragukan

lagi”. Disebutkan juga bahwa penuntut memiliki beban untuk memenuhi persyaratan beban standar pembuktian (*standard proof*) (yaitu harus tak bisa diragukan lagi). Model Undang-undang Hukum Acara Pidana mengatur bahwa pengakuan tidak menjadi bukti yang dapat diterima jika terbukti bahwa pengakuan itu didapatkan dengan cara penyiksaan serta perlakuan yang kejam, tak manusiawi atau merendahkan harkat atau melalui pemaksaan. Alasan mendasar mengapa peraturan khusus ini dimasukkan adalah karena dalam kenyataannya, pengakuan yang didapat melalui penyiksaan sering kali digunakan dalam banyak praktik di negara-negara pascakonflik. Satu ketetapan lainnya menuntut agar hakim atau para hakim, dalam memutuskan tanggung jawab pidana seorang tertuduh, tidak memutuskan adanya tanggung jawab pidana semata-mata berdasarkan pengakuan si tertuduh. Pengadilan harus mengandalkan bukti lain untuk mendukung putusan bahwa si tertuduh “bertanggung jawab secara pidana”. Tertuduh diberikan hak untuk memanggil atau telah memanggil dan memeriksa saksi mata yang menguntungkan baginya. Bilamana tertuduh melibatkan penasihat untuk membelanya, atau telah diberi penasihat pembela melalui bantuan hukum cuma-cuma, penasehat pembela dapat memanggil saksi untuk membela tertuduh.

7.4.3. Memulai sebuah investigasi

Sebuah penyidikan dimulai dengan kecurigaan yang masuk akal bahwa sebuah tindak pidana telah dilakukan. Polisi harus memiliki pengetahuan mengenai dugaan perbuatan pidana itu dan, yang bahkan lebih penting lagi dari perspektif HAM (khususnya saat mengadvokasikan agar polisi melakukan uji tuntas (*due diligence*)), polisi juga perlu mengetahui perbuatan-perbuatan apa saja yang dianggap tindak pidana. Ini merupakan masalah hukum dan sekaligus perihal sikap budaya. Jika polisi memandang sesuatu sebagai ‘perilaku biasa’ maka mereka tidak akan cenderung menyebut perilaku itu sebagai kejahatan, dan mereka juga tak akan merasa terpanggil untuk bertindak mengenai tindakan tadi. Hal ini khususnya relevan dalam konteks pemolisian kelompok-kelompok yang rentan dan tindak kekerasan terhadap perempuan. Banyak dari kejahatan tersebut yang tidak dianggap sebagai kejahatan sehingga muncul tanggapan yang pasif dari polisi terhadap kejahatan-kejahatan tadi.

Harap dicatat bahwa tanggapan pasif, atau saat polisi tidak melakukan apa-apa, terkadang memang dicari secara aktif melalui penyogokan atau cara-cara lain. Jejaring kejahatan terorganisasi, dan pihak-pihak lain, menghabiskan banyak sumber daya untuk memastikan agar polisi menutup mata terhadap perbuatan pidana mereka.

Praktik-praktik korup semacam itu harus sama-sama menjadi kekhawatiran seperti halnya bentuk-bentuk kepasifan polisi lainnya dari sudut pandang HAM.

Polisi dapat mengetahui kemungkinan perbuatan pidana telah dilakukan melalui:

- Observasi
- Seorang korban atau saksi melaporkan perbuatan pidana itu
- Pelaku pelanggaran menyerahkan diri
- ‘Saksi bisu’ (misalnya jendela toko yang pecah, mayat)

Polisi tidak menginvestigasi semua kejahatan. Sejumlah tindak pidana bisa saja diabaikan, apakah itu karena masyarakat tidak menganggapnya sebagai kejahatan (lihat di atas), atau karena tindakan itu tidak lagi dipandang sebagai kejahatan (misalnya mabuk di depan umum), karena perbuatan itu bukan prioritas untuk polisi (misalnya kejahatan kecil) atau semata-mata karena polisi tidak memiliki waktu untuk memulai investigasi.

Di sejumlah yurisdiksi, keputusan untuk memulai investigasi terletak pada polisi atau kantor jaksa penuntut. Di negara-negara lain, investigasi harus dimulai kapan pun polisi mengetahui bahwa suatu kejahatan telah terjadi. Peran jaksa penuntut juga bervariasi di yurisdiksi yang berbeda-beda. Dalam sistem akusatorial (atau *adversarial* atau sistem *common law*), termasuk AS, Inggris dan banyak mantan jajahan Inggris, polisi melaksanakan penyidikan di bawah wewenang mereka sendiri dan menyerahkan bukti-bukti ke jaksa penuntut setelah investigasi selesai. Dalam sistem inkuisitorial, yang antara lain dipakai di Prancis dan banyak negara Eropa daratan lainnya, polisi melakukan penyidikan di bawah wewenang jaksa penuntut atau hakim penyidik yang memiliki peran aktif dalam menyelia (keabsahan) investigasi dan juga metode-metode penyidikan yang dipakai, sebelum perkara diajukan ke pengadilan. Dalam sistem akusatorial peranan jaksa penuntut dibatasi oleh penuntutan itu sendiri: yaitu membawa perkara ke pengadilan. Perlu dicatat bahwa perbedaan antara kedua sistem telah dibahas di Bab 2.

Kejahatan terorganisasi

Di semakin banyak negara, baik polisi maupun publik dihadapkan pada meningkatnya pengaruh kejahatan terorganisasi, yang biasanya terlibat dalam kejahatan seperti narkoba dan perdagangan (*trafficking*) manusia, pencucian uang dan penyelundupan senjata. Oleh karena penghasilan dari jejaring kejahatan terorganisasi begitu besar, maka begitu juga usaha mereka untuk menjaga penghasilan mereka. Cara terbaik untuk memastikan tidak adanya tuntutan terhadap mereka adalah dengan mencegah agar polisi tidak memulai investigasi sama sekali. Memang, korupsi merupakan persoalan besar dalam hal ini, karena jejaring kejahatan terorganisasi cenderung dapat membayar uang dalam jumlah besar, dan layanan lainnya, untuk menyuap polisi dan para petugas penuntutan dan/atau para saksi. Mereka juga cenderung memiliki berbagai macam cara untuk mengancam polisi dan publik serta mengatasi halangan dalam aktivitas mereka. Memang benar bahwa korupsi dan upaya yang menghambat jalannya peradilan, yang menyebabkan pentingnya perlindungan bagi para saksi, semuanya dimasukkan dalam Konvensi PBB melawan Kejahatan Terorganisasi Transnasional, yang disahkan oleh Majelis Umum tahun 2000 dan mulai diberlakukan tahun 2003.³⁹ Jejaring kejahatan terorganisasi dapat menjadi ancaman serius bagi asas negara hukum, pemeliharaan ketertiban umum dan pada akhirnya kelangsungan negara itu sendiri.

7.4.4. Metode investigasi

7.4.4.a. Pengumpulan informasi

Dalam kenyataannya, metode apa pun yang mengarah pada pengumpulan informasi yang relevan dapat diistilahkan sebagai metode investigasi. Informasi ini bisa saja berupa informasi 'terbuka', yang tersedia dari 'sumber-sumber terbuka' yang bisa diakses semua anggota publik (misalnya surat kabar, buku telepon, internet dll.). Polisi juga dapat menggunakan sumber-sumber tertutup seperti administrasi kota praja dan informasi yang digali melalui metode-metode (secara sah) yang hanya digunakan polisi, seperti informan rahasia. Contoh-contoh metode investigasi adalah (secara acak):

- Wawancara saksi.
- Menanyai warga dari pintu ke pintu
- Rekonstruksi tindak pidana
- Konfrontasi (dengan foto mereka yang mungkin adalah pelaku pelanggaran atau dengan menjajarkan orang yang mungkin pelaku dengan orang lainnya di ruang kaca (*line-up*))

39) Resolusi A/RES/55/25.

- Penggeladahan rumah
- Wawancara tersangka
- Pengeledahan tubuh
- Penyadapan (telepon, faksimili, email, internet)
- Agen-agen rahasia
- Pengamatan
- Informan
- Forensik

Metode-metode investigasi memiliki efektivitas berbeda-beda dalam mengamankan informasi dan dalam besarnya gangguan yang dihasilkan. Ada dua kebiasaan umum yang berlaku:

- Persyaratan untuk mendapat wewenang guna menggunakan suatu metode investigasi tertentu harus ditingkatkan sepadan dengan tingkat gangguan. Dalam kasus metode investigasi yang mengganggu, mungkin diperlukan penilaian independen dari seorang hakim tentang keabsahannya (apakah sebelum atau sesudahnya). Perlu dicatat bahwa di bawah sistem inkuisitorial, investigasi pidana dilakukan di bawah wewenang hakim penyidik yang memberi otoritas untuk tindakan-tindakan polisi, termasuk penggunaan metode investigasi khusus.
- Sebuah metode investigasi harus digunakan hanya untuk tujuan khusus, yakni untuk mendapatkan informasi tentang kejahatan tertentu, yang dirinci sebelumnya. Metode itu harus dilaksanakan dengan cara sedemikian rupa sehingga hanya menyebabkan gangguan paling minimal terhadap orang dan barang milik (misalnya jika polisi mencari secaraik kertas tertentu, penggeladahan rumah akan dilakukan lebih teliti daripada jika mencari barang yang lebih besar seperti senapan otomatis). Pencarian di rumah seseorang harus dibatasi pada pencarian bukti-bukti yang diperlukan dan tidak boleh diizinkan sampai menjadi pelecehan.⁴⁰

Prinsip-prinsip PLAN yang dirujuk dalam Bab 5 dapat diterapkan untuk kekuasaan penyidikan polisi. Polisi harus bertanya pada diri mereka sendiri apakah metode investigasi yang digunakan proporsional dengan pelanggaran yang dilakukan, apakah metode itu sah dan apakah memang perlu mendapatkan informasi itu, dan apakah tak ada metode lain yang kurang mengganggu (metode pembantu)? Selain itu, apakah polisi bisa dimintai pertanggungjawabannya untuk metode yang digunakan dan bagaimana cara menerapkannya?

7.4.4.b. Penggunaan forensik

Informasi forensik meliputi foto, sidik jari, sidik telinga (*ear prints*), DNA, bekas-bekas atau jejak-jejak alat yang digunakan dalam suatu kejahatan tertentu, teknik Teknologi Informasi, analisa kimia, investigasi api dll, dan jenis informasi 'fisik' apa pun tentang pelanggaran yang terjadi, yang tidak didapatkan dari wawancara tersangka atau saksi. Petugas kepolisian yang telah menerima pelatihan teknis khususlah yang biasanya menjalankan investigasi forensik mendasar (sidik jari, jejak dll.). Pengumpulan informasi semacam ini sering kali terbatas di **tempat kejadian perkara** tapi tidak perlu selalu begitu.

Di banyak negara berkembang, ilmu forensik tidak banyak digunakan untuk membantu penyidikan, sebagian karena para petugas penyidik tidak percaya bahwa penggunaan metode semacam itu akan membantu mereka menyelesaikan perkara dengan cepat dan sebagian lagi karena tak adanya keahlian serta tak adanya fasilitas ilmu forensik di tingkat

40) HRC, Penjelasan Umum No. 16, para.8.

kantor polisi.⁴¹ Selain itu, di sejumlah negara, pengadilan tidak menerima data forensik sebagai barang bukti. Para pengadvokasi HAM sering menganjurkan ditingkatkannya penggunaan informasi forensik (yaitu dengan meningkatkan keterampilan dan fasilitas forensik) sebagai cara untuk mencegah ketergantungan berlebihan terhadap wawancara tersangka. Memang, informasi forensik cenderung lebih objektif dan kurang mudah dimanipulasi. Namun, seperti biasanya, ini tergantung pada bagaimana polisi menangani informasi jenis ini. Jika informasi forensik hanya dicari untuk mengkonfirmasi bahwa tersangka memang pelaku pelanggaran (yaitu hanya digunakan untuk memberatkan (*à charge*)), maka penggunaan semacam ini tidak mendukung prinsip pengadilan yang adil. Yang disebut sebagai bukti-bukti forensik 'bisu' jarang sekali cukup untuk menjelaskan secara keseluruhan mengenai apa yang terjadi; interpretasi masih diperlukan guna menjelaskan hubungan sebab dan akibat, identitas pelaku pelanggaran (seperti akan kita lihat kemudian di Bab ini saat mendiskusikan wawancara tersangka).

Dalam hubungan dengan teknik-teknik forensik khusus (seperti pemeriksaan medis), **polisi sering meminta bantuan para pakar**. Para pakar ini tidak bisa didefinisikan tidak memihak: kadang kala mereka bekerja untuk polisi, kadang kala mereka ditunjuk oleh pengadilan. Para pakar dapat dari bidang apa pun yang cocok dengan suatu investigasi tertentu.

Mereka dapat berasal dari golongan akademisi, psikolog, akuntan, ahli teknologi informasi, dan di sejumlah kasus, bahkan ahli tulisan tangan (grafologis) dan ahli telepati pun dapat diminta untuk membantu mendapatkan informasi baru atau membantu menafsirkan informasi yang sudah ada. Kembali, forensik dapat digunakan untuk membimbing investigasi, atau digunakan untuk menyusun bukti-bukti. Jika memang yang disebut terakhir yang menjadi tujuan, maka tersangka harus mendapat hak untuk meminta opini kedua (*second opinion*) tentang interpretasi bukti-bukti.

7.4.4.c. Tempat kejadian perkara

Begitulah polisi merujuk lokasi sebenarnya tempat tindak pidana dilakukan atau tempat bukti-bukti dikumpulkan. Dengan begitu, mungkin bisa ada lebih dari satu tempat kejadian perkara untuk satu kejahatan (misalnya seseorang dibunuh di rumah, tapi mayatnya dipindahkan ke tempat lain). Tempat kejadian perkara sangatlah penting dalam pengumpulan bukti-bukti, sebab di situlah jejak sepatu, sidik jari, materi DNA seperti rambut dll, dapat ditemukan. Bukti-bukti itu mungkin memberikan petunjuk-petunjuk tentang apa yang terjadi dan siapa yang hadir di situ. Oleh karenanya amat sangat penting bahwa tempat kejadian perkara diamankan sementara polisi melaksanakan penyidikan mereka. Mengamankan tempat kejadian perkara artinya tak seorang pun, termasuk polisi, boleh berjalan di atasnya, atau memegang apa pun atau dengan cara lain merusak atau mencampuri hal-hal yang berpotensi menjadi bukti-bukti. Praktik yang umum dilakukan adalah bahwa tempat kejadian perkara ditutup dan dilindungi selama penyidikan berlangsung. Menit-menit pertama merupakan saat yang paling penting karena jejak-jejak yang ada dapat menghilang dengan cepat. Tak mengherankan bila di bidang inilah sering kali didapatkan paling banyak manfaat apabila teknik-teknik investigasi pidana polisi ditingkatkan. Nilai informasi 'kuat' yang didapat dari forensik tidak boleh dianggap remeh.

7.4.5. Kapan harus memilih apa yang harus dilakukan

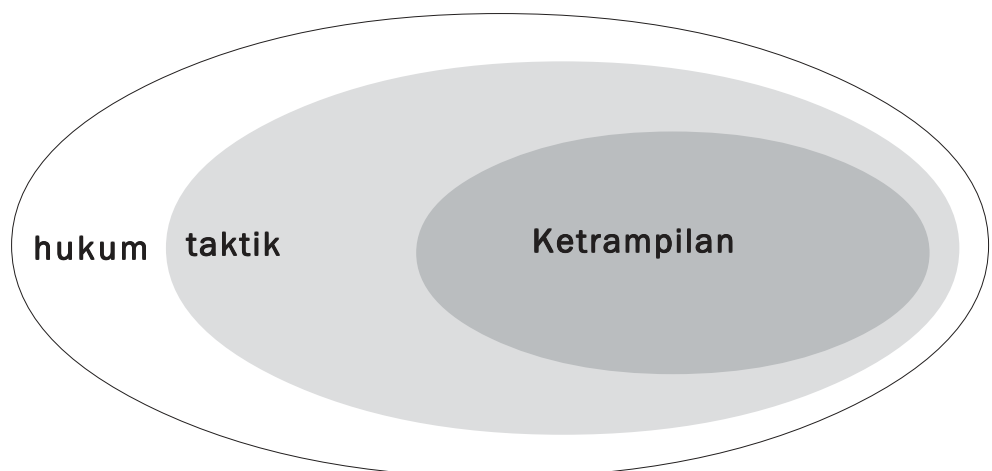
Polisi bekerja dalam kerangka kerja hukum yang memberi tahu mereka perbuatan apa yang harus diinvestigasi (tertuang dalam Undang-undang Hukum Pidana) dan bagaimana melakukannya (tertera dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana). Seperti telah diperdebatkan di atas, semakin mengganggu suatu metode investigasi (bukan hanya untuk tersangka tetapi juga keluarganya dan yang lainnya) semakin ketat seharusnya regulasi yang harus dipatuhi polisi.

41) Berdasarkan komunikasi pribadi dengan Tuan G.P. Joshi, Prakarsa Hak Asasi Manusia Persemakmuran, Koordinator Program Polisi, India.

Dalam kerangka kerja yang disusun dalam hukum ini, polisi membuat keputusan taktis mengenai metode investigasi apa yang diharapkan akan efektif. Sekalipun jika secara hukum memang suatu metode investigasi tertentu boleh dipakai, secara taktis mungkin tidaklah bijaksana untuk menggunakannya, misalnya karena metode ini akan menyebabkan tersangka mengetahui bahwa dia tengah ‘diinvestigasi’.

Yang terakhir, polisi harus terampil dalam melaksanakan keputusan-keputusan taktis ini, mereka harus dilatih dengan baik dalam keahlian sosial, teknis dan hukum, dan pengalaman mereka harus dievaluasi secara teratur. Dengan kata lain: seorang petugas polisi dapat secara sah diizinkan untuk menangkap seorang tersangka dan membawanya ke kantor polisi untuk wawancara, dan mungkin mempertimbangkan secara taktis waktu terbaik untuk melakukannya, tapi petugas itu juga perlu mengetahui *bagaimana* melakukannya.

Gambar di bawah ini menunjukkan bagaimana tindakan-tindakan polisi ‘dibingkai’ oleh hukum, taktik-taktik dan keterampilan. Efektivitas polisi tergantung bagaimana ketiga hal ini berhubungan, yaitu bagaimana polisi menerapkan keputusan-keputusan taktis yang diikat oleh kerangka kerja hukum.



7.5. Bagaimana melakukan wawancara dengan tersangka

Wawancara dengan tersangka sering kali diselubungi misteri dan kerahasiaan, yang diperkuat oleh langkanya kepustakaan kepolisian mengenai praktik wawancara dengan tersangka yang sebenarnya (ingatlah bahwa *Fair Trials Manual* yang diterbitkan Amnesty International memuat sebuah Bab (singkat) (Bab 9) mengenai wawancara tersangka yang difokuskan pada hak-hak orang yang diwawancarai). Polisi cenderung untuk menganggap keterampilan mewawancarai sebagai bagian dari keahlian seorang petugas polisi: apakah Anda “memiliki keahlian itu” atau tidak. Mungkin ini juga menjelaskan mengapa polisi cenderung menganggap bahwa mereka jauh lebih berhasil dalam wawancara tersangka daripada kenyataan sebenarnya. Polisi cenderung berpikir mereka lebih kompeten daripada orang lain dalam mendeteksi apakah seseorang berbohong – padahal tidak demikian halnya.⁴²

Pertama-tama dan yang paling utama, wawancara tersangka adalah sebuah alat profesional yang harus berdasarkan pada investigasi yang baik dan penggunaan keterampilan komunikasi yang benar. ‘Tipu muslihat’ sering kali lebih bersifat tidak produktif daripada membantu.⁴³ Tujuan pertama wawancara tersangka adalah untuk mengumpulkan informasi guna mengungkapkan kebenaran. Dengan demikian, ini merupakan sebuah metode investigasi seperti yang

42) Hartwig, M., P.Anders dan A.Vrij, 2005, “Interogasi interrogation from a social psychology perspective.”.

43) Isi Bab ini sebagian besar berdasarkan pada keahlian pribadi penulis buku ini sebagai mantan pelatih para penyidik pidana.

dibahas di atas. Namun, banyak petugas kepolisian cenderung berpikir bahwa tujuan dari wawancara adalah menarik pengakuan dari tersangka (tanpa peduli akan kebenarannya). Sebuah argumen penting dan meyakinkan yang menentang cara pemikiran ini adalah bahwa jika ternyata orang yang mengaku itu bukanlah pelaku yang sebenarnya, maka berarti pelaku pelanggaran sebenarnya masih berkeliaran di jalan-jalan, dan berpotensi melakukan kejahatan lainnya. Kedua, wawancara tersangka tidak dimaksudkan untuk menghina atau menghukum seseorang.

Agar wawancara tersangka dapat mencapai tujuannya, maka tersangka harus dapat membuat pernyataannya dengan bebas, tanpa pemaksaan, atau seperti dinyatakan dalam Kumpulan Prinsip-prinsip: tanpa adanya halangan terhadap “kemampuan memutuskan atau menilai” dari orang yang diwawancarai.”⁴⁴ Memang, dalam wawancara tersangka, seorang tersangka masih berhak atas asas praduga tak bersalah dan harus diperlakukan sesuai dengan praduga tersebut.

Petugas kepolisian kadang-kadang berargumentasi bahwa ‘penggunaan kekuatan’ memang dibutuhkan - dan karenanya bersifat proporsional - dalam wawancara tersangka dengan tujuan untuk menarik informasi yang relevan. Dengan dasar pemikiran ini mereka menganggap dengan berpikiran oleh karenanya penggunaan kekuatan dalam wawancara bukanlah ‘penyiksaan’. Tentunya pemikiran semacam itu tak akan pernah bisa diterima. Namun, perlu dicatat bahwa ada sejumlah polisi yang memang benar-benar tidak tahu bagaimana mendapatkan keterangan dari seorang tersangka tanpa mengandalkan kekuatan.

Oleh karenanya, bagian berikut ini berusaha memberikan sejumlah panduan mengenai bagaimana wawancara dengan tersangka dapat dilakukan secara sah dan profesional. Harap dicatat bahwa ada berbagai metode dan teori berlainan wawancara tersangka. Panduan di bawah ini tidaklah diberikan sebagai sebuah cetak biru melainkan lebih bertujuan untuk menghapus misteri di sekitar wawancara tersangka dan mengikis asumsi sejumlah orang bahwa penggunaan kekuatan selalu diperlukan.

Mengambil ‘keuntungan yang tak semestinya’ dari situasi wawancara adalah hal yang dilarang, seperti dinyatakan dalam Prinsip 21 Kumpulan Prinsip-prinsip. Namun, wawancara tersangka pada dasarnya, merupakan situasi yang sangat tidak menyenangkan bagi tersangka. Hal ini sendiri sudah akan memberikan tekanan kepada tersangka, yang akan dimanfaatkan polisi untuk alasan-alasan taktis. Pertanyaannya adalah pada tingkat mana tekanan ini menjadi tekanan yang tak dapat diterima sebagaimana didefinisikan oleh CAT. Komite HAM PBB masih belum menyusun daftar perbuatan-perbuatan yang dilarang atau menyatakan perbedaan besar antara tindakan yang bisa diterima dan yang tak bisa diterima: perbedaan-perbedaan itu tergantung pada sifat, tujuan dan tingkat parahnya perlakuan yang diterapkan.⁴⁵ Untuk bahan bacaan yang lebih lanjut mengenai topik ini kami mengacu kepada *Combating Torture: A manual for action* (Memerangi penyiksaan: Sebuah petunjuk untuk tindakan) yang diterbitkan Amnesty International.

Dalam melaksanakan wawancara tersangka secara profesional, polisi memanfaatkan apa yang terkadang disebut sebagai ‘tekanan internal’ (kebalikan dari tekanan eksternal, yaitu tekanan yang disebabkan orang lain, yang sering mengakibatkan penyiksaan atau perlakuan lain apa pun yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat). Tekanan internal adalah tekanan yang dibangun dalam diri tersangka: atau dengan kata lain ‘dalam kepalanya sendiri’. Agar dapat melakukan wawancara yang efektif, penyidik harus memiliki keterangan yang cukup dan memadai yang bisa dipakai sebagai ‘petunjuk-

44) Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 21 (2).

45) HRC, Penjelasan Umum No. 20, para.4.

46) Hartwig e.a., 2005, "Interogasi interrogation from a social psychology perspective."

petunjuk taktis'. Hal ini dapat digunakan untuk meningkatkan tekanan internal 'dalam diri' tersangka. Tujuan wawancara adalah untuk memeriksa petunjuk-petunjuk itu dan membuat tersangka menyatakannya dan juga untuk mengumpulkan keterangan baru. Oleh karenanya, 'faktor keberhasilan' paling utama bagi sebuah wawancara tersangka terletak pada investigasi *sebelum* wawancara, sebab itulah saatnya bagi para penyidik untuk mengumpulkan informasi (termasuk petunjuk-petunjuk taktis) yang akan membimbing investigasi lebih lanjut. Petunjuk-petunjuk taktis ini digunakan dalam wawancara tersangka untuk (secara verbal) menantang tersangka dan untuk menguji apakah tersangka mengatakan yang sebenarnya. konfrontasi seperti itu akan meningkatkan tekanan internal - yang membuat tekanan eksternal (memukul, menendang, mematikan dan menyalakan lampu terus menerus; dan daftar ini masih panjang) menjadi tak diperlukan lagi. Jika investigasi sebelum wawancara tidak dilakukan dengan benar maka tidak akan ada cukup petunjuk taktis, sehingga peluang pewawancara untuk menghadapi tersangka secara sah (dan profesional) menjadi terbatas. Selain itu, jika investigasi memang dilakukan dengan benar, terkadang informasi yang ada sudah mencukupi sehingga wawancara tersangka sama sekali tidak diperlukan. Memang benar bahwa nilai tambah wawancara tersangka cenderung dinilai berlebihan oleh para petugas kepolisian.

Mempersiapkan wawancara, termasuk persiapan kapan harus menggunakan dan petunjuk yang mana yang dipakai, adalah hal yang penting, tetapi kembali, hal ini sangat jarang terjadi sebab polisi condong (secara salah) mengandalkan keahlian yang mereka duga mereka miliki.⁴⁶

Wawancara tersangka secara profesional bisa dijelaskan paling baik dengan contoh:

Kasus: Terjadi perampokan bank. Polisi menemukan sidik jari orang yang bernama Peter di kaca yang memisahkan para klien dari pegawai bank (sidik jari dan juga lokasi persisnya merupakan petunjuk taktis). Polisi tahu Peter bukan pelanggan bank tersebut (yang juga merupakan sebuah petunjuk taktis).

Katakanlah, misalnya, bahwa Peter memang pelaku perampokan bank - ini merupakan sebuah hal yang harus ditemukan polisi. Di bawah ini kami menggambarkan contoh wawancara yang tak profesional, diikuti oleh sebuah contoh bagaimana polisi dapat melakukan wawancara tersangka secara profesional.

Cara yang tidak profesional dalam menangani tersangka ini adalah dengan mendatangi dan membawa Peter, memberi tahu bahwa dia dituduh melakukan perampokan bank dan mengkonfrontasinya dengan fakta bahwa polisi telah menemukan sidik jarinya. "Itu menjadi bukti!"

Akan lebih profesional jika polisi menjemput Peter hanya setelah menyiapkan kemungkinan bahwa Peter akan memberikan jawaban termudah untuk menjelaskan mengenai sidik jarinya dengan mengatakan dia memang datang ke bank yang dirampok secara sah untuk mengambil uang. Polisi harus mencoba agar Peter tidak bisa menghindar dengan pernyataan tidak benar semacam itu. Jadi, selama wawancara polisi menanyai Peter apa yang dilakukannya selama minggu lalu (idealnya polisi harus tahu kapan bank itu terakhir kali dibersihkan. Katakanlah dibersihkan hari Sabtu, lalu tanyakan Peter apa yang dilakukannya sejak hari Sabtu). Polisi juga menanyai di mana biasanya Peter mengambil uang. Apakah dia selalu pergi ke bank yang sama, atau apakah dia juga pergi ke bank-bank lainnya? Pertanyaan seperti ini diacu sebagai 'menjelajahi bukti-bukti'.

Misalnya saja Peter mengatakan dia selalu pergi ke bank (yang dirampok), tapi belum ke sana lagi sejak Sabtu. Atau Peter mungkin mengatakan: dia selalu pergi ke sebuah bank yang sama, tapi bukan bank yang dirampok. Atau bisa saja dia mengatakan minggu lalu dia sakit dan tidak keluar rumah.

Lalu para pewawancara akan mengkonfrontasi Peter dengan sidik jari: “Jika Anda tidak pergi ke bank ini bulan lalu, lalu bagaimana mungkin kami menemukan sidik jari Anda di jendela kaca?” Hanya jika petunjuk-petunjuk taktis ini telah dijelajahi dengan benar maka akan masuk akal untuk melakukan konfrontasi, dengan artian bahwa konfrontasi akan mengakibatkan meningkatnya tekanan internal. Tak diragukan lagi Peter akan mulai merasa sangat tidak nyaman.

Contoh itu menunjukkan apa yang dicakup oleh wawancara yang profesional:

- Pengumpulan petunjuk-petunjuk taktis yang relevan (yaitu investigasi)
- Menyiapkan pertanyaan-pertanyaan untuk ‘menjelajahi’ petunjuk-petunjuk taktis guna menghalangi tersangka mengelak dari bukti-bukti.
- Persiapan untuk ‘konfrontasi’. Saat menantang atau melakukan konfrontasi, polisi selalu harus ‘mengungkapkan’ sejumlah informasi yang ada pada mereka. Ini hanyalah taktik semata-mata. Harus dipertimbangkan secara hati-hati keterangan apa yang bisa diungkapkan dan apa yang tidak.

Tentunya ini merupakan citra wawancara tersangka yang terlalu disederhanakan, tapi memang menunjukkan intisari wawancara yang profesional. Nilai dari sebuah wawancara ditentukan oleh jumlah informasi yang telah dikumpulkan oleh polisi sebelum wawancara sesungguhnya dilakukan.

Jika wawancara berlangsung dengan salah, hampir selalu disebabkan oleh kurangnya investigasi persiapan, yang menyebabkan hanya sedikit petunjuk yang didapat, yang membuat tersangka dapat ‘lolos’ dengan mudah.

Polisi harus mengumpulkan petunjuk-petunjuk taktis sepanjang investigasi pidana mereka, mengecek petunjuk-petunjuk tersebut, mengumpulkan keterangan tambahan guna meningkatkan nilai petunjuk-petunjuk taktis (misalnya kapan bank dibersihkan), memperkirakan cara-cara bagaimana tersangka mungkin mencoba menghindari petunjuk-petunjuk taktis yang memberatkannya, dan menyiapkan pertanyaan-pertanyaan penjelajah yang muncul darinya. Persiapan ini mungkin mengarah pada kesimpulan bahwa polisi tidak memiliki cukup informasi yang memberatkan tersangka. Ini artinya penyidikan lebih lanjut dibutuhkan, dan tidak ada gunanya memanggil tersangka untuk wawancara sebelum polisi siap.

Misalnya saja Peter, tokoh dalam contoh kita, memang tak bersalah. Katakanlah misalnya dia menjawab pertanyaan-pertanyaan ‘penjelajah’ dengan jujur. Ini bisa berakibat adanya petunjuk-petunjuk taktis baru untuk para penyidik, yang kembali harus mereka investigasi untuk membuktikannya.

Misalnya saja Peter memang bersalah dan mengaku. Dia masuk ke ruangan dengan mengatakan: “Ya, saya mengaku, saya melakukannya.” Itu tidak berarti pekerjaan sudah selesai untuk para pewawancara. Praktik yang baik adalah mereka menanyakan Peter apa yang sebenarnya dilakukannya, di mana, kapan, bagaimana, mengapa dll. Selain itu, Peter bisa saja menarik kembali pengakuannya di tahap berikutnya di pengadilan. Namun, jika dia menyebutkan perincian spesifik mengenai kejahatan itu yang juga telah diverifikasi dan dikonfirmasi oleh para penyidik, menarik kembali pengakuannya tidak akan membantu Peter. Peter bisa juga tidak bersalah, tapi ingin memikul tanggung jawab untuk tindak pidana itu. Pengakuan saja tidak akan pernah cukup untuk

menghukum seseorang; pengakuan itu harus selalu didukung bukti-bukti lainnya. Ada beberapa *pengamanan* untuk memastikan bahwa wawancara tersangka tidak keluar jalur.

Sejumlah di antaranya sudah dibahas. Pengamanan tambahan adalah:

- Sebagai panduan praktik terbaik, pewawancara harus mendapat jumlah waktu istirahat yang sama dengan tersangka yang sedang diwawancarai, dan pewawancara tidak boleh digantikan oleh koleganya yang masih 'segar'.
- Para pewawancara harus mencatatkan identitas mereka dan juga identitas orang lainnya yang ikut hadir.⁴⁷
- Keseluruhan wawancara harus direkam (bisa secara audio, tapi lebih baik lagi divideokan).⁴⁸
- Wawancara biasanya dilakukan oleh dua orang petugas. Strategi 'polisi yang baik/polisi yang tidak baik' tidak lagi dianggap sebagai cara yang profesional. Kedua petugas harus bersikap profesional, yang artinya ramah tapi objektif. Tidak ada gunanya membuat tersangka tersinggung atau frustrasi dengan cara apa pun. Tersangka harus diizinkan duduk dan mendapat makanan atau minuman seperti atau berdasarkan kebiasaan setempat yang relevan.
- Disarankan agar paling tidak ada seorang pewawancara perempuan hadir jika yang diwawancarai adalah perempuan.
- Jika orang yang ditahan berada di luar ruang wawancara, maka saat itu tidak bisa dianggap sebagai 'waktu wawancara'. Pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan tahanan di luar ruang wawancara pada pokoknya merupakan pernyataan '*off the record*' (tidak untuk dipakai). Para pewawancara tidak boleh menanyi tersangka di luar ruang wawancara (sebagai contoh di selnya). Namun, bila tersangka membuat pernyataan secara sukarela, dan sadar akan hak-haknya, pewawancara tentunya akan menggunakan informasi itu dalam wawancara sebenarnya, oleh karena informasi itu mungkin memberikan petunjuk-petunjuk taktis yang berharga.
- Dianjurkan bahwa para petugas polisi yang bertanggung jawab atas kesejahteraan orang yang ditahan berbeda dengan petugas yang bertanggung jawab atas investigasi.
- Para petugas yang bertanggung jawab atas wawancara, yang melakukan pencatatan mengenai wawancara, harus pula mencatat kapan mereka menyediakan makanan dan minuman untuk tersangka serta pukul berapa mereka menjemput dan memulangkan tersangka. Sama halnya pula, petugas yang bertanggung jawab atas penahanan, harus mencatat kapan mereka menyediakan makanan dan persyaratan lainnya kepada tahanan.

Teknik-teknik wawancara yang profesional seperti yang digambarkan di sini dapat digunakan terhadap tersangka yang mana pun, baik yang bersalah ataupun yang tidak bersalah, dan tanpa memandang bulu sifat kejahatannya. Teknik-teknik ini bersifat netral dan objektif serta dapat dipakai untuk para petugas kepolisian yang disangka melakukan pelanggaran HAM, untuk para pria yang disangka melakukan kekerasan rumah tangga dan juga untuk mereka yang disebut melakukan tindak pidana terorisme. Profesionalisme dalam mengajukan pertanyaan berarti pewawancara harus mengingat bahwa orang yang diwawancarai mungkin bersalah, tapi mungkin juga tidak bersalah. Pewawancara harus percaya diri tapi juga terbuka pada pilihan-pilihan alternatif. Jika pewawancara selalu merasa ragu-ragu, maka wawancara tersangka tidak mungkin dilakukan.

47) Kumpulan Prinsip-prinsip, Prinsip 23 ; HRC, Penjelasan Umum No. 20, para. 11.

48) Menurut Peraturan mengenai Bukti-bukti dan Prosedur Statuta Roma (disahkan 3-10 September 2002. ICC/ASP1/3. Peraturan 112) wawancara diharuskan direkam secara audio - atau divideokan.

Pernyataan-pernyataan Komite Eropa untuk Pencegahan Penyiksaan (CPT) yang berkaitan dengan wawancara tersangka⁴⁹:

CPT menemukan lebih dari satu kali, di lebih dari satu negara, bahwa **ruang-ruang interogasi** bersifat sangat mengintimidasi: Sebagai contoh, ruangan-ruangan didekorasi seluruhnya dengan warna hitam dan dilengkapi dengan lampu sorot yang diarahkan ke kursi yang diduduki orang yang menjalani interogasi. Prasarana semacam ini tidak seharusnya mendapat tempat dalam layanan kepolisian. Selain mendapat penerangan yang cukup, memiliki penghangat ruang dan berventilasi, ruangan wawancara harus memungkinkan semua peserta dalam proses wawancara untuk duduk di atas kursi yang bergaya serupa dan memiliki standar kenyamanan yang serupa pula.

Petugas yang mewawancarai tidak boleh menempati posisi yang mendominasi (misalnya posisinya lebih tinggi) atau jauh dari pandangan tersangka. Selain itu, skema warna ruangan harus netral.

Di sejumlah negara, CPT mendapatkan adanya praktik **penutupan mata** orang-orang yang berada dalam tahanan polisi, khususnya selama periode interogasi. Delegasi-delegasi CPT menerima berbagai penjelasan – yang sering kali saling bertentangan – dari petugas kepolisian sehubungan dengan tujuan praktik ini. Dari informasi yang terkumpul selama bertahun-tahun, jelas bagi CPT bahwa dalam banyak kasus, jika bukan dalam sebagian besar kasus, orang-orang ditutup matanya agar tidak dapat mengenali petugas penegak hukum yang melakukan perlakuan buruk terhadap mereka. Bahkan dalam kasus-kasus yang tidak menggunakan perlakuan fisik yang buruk, menutup mata orang yang berada dalam pengamanan (*custody*) – dan khususnya untuk orang yang ditanyai – merupakan bentuk perlakuan yang menekan. Bagi orang yang bersangkutan, ini sering kali meningkat menjadi perlakuan buruk secara psikologis. CPT merekomendasikan bahwa penutupan mata orang-orang yang berada dalam pengamanan polisi dilarang secara tegas.

CPT juga biasa menemukan **obyek-obyek mencurigakan** di tempat-tempat polisi, seperti misalnya tongkat kayu, gagang sapu, tongkat bisbol, batang besi, kepingan kabel listrik tebal, senjata api imitasi atau pisau. Kehadiran obyek-obyek semacam itu dalam lebih dari satu kesempatan membuat bisa dipercayanya dugaan-dugaan yang didengar delegasi CPT bahwa orang-orang yang ditahan di tempat-tempat tersebut telah diancam dan/atau diserang dengan barang-barang semacam itu.

Penjelasan umum yang diterima dari petugas polisi mengenai barang-barang itu adalah bahwa barang-barang itu disita dari para tersangka dan akan digunakan sebagai barang bukti. Kenyataannya barang-barang tersebut selalu tidak diberi label, dan sering ditemukan berserakan di sekitar tempat polisi (terkadang disimpan di belakang tirai atau lemari), sehingga hanya akan mengundang rasa tidak percaya terhadap penjelasan tersebut. Agar dapat menyingkirkan spekulasi mengenai perilaku tak pantas yang dilakukan petugas kepolisian dan guna menghilangkan sumber-sumber yang berpotensi membahayakan staf dan juga para tahanan, barang-barang yang disita dengan tujuan untuk dipakai sebagai barang bukti harus selalu diberi label dengan benar, dicatat dan disimpan di tempat penyimpanan khusus. Semua barang lain dari jenis yang disebutkan di atas harus dibuang dari kantor-kantor polisi.

49) CPT, 2002, Laporan Umum ke 12 tentang Aktivitas CPT, para 37-39.

7.6. Ringkasan

Dalam Bab ini kita telah melihat lebih dekat pada investigasi pidana, salah satu fungsi inti kepolisian. Investigasi pidana, yang ditujukan untuk menemukan kebenaran, merupakan hal rumit yang memerlukan keterampilan sosial, taktis dan teknis yang profesional dari para petugas kepolisian dan juga pemahaman mereka secara menyeluruh tentang prosedur pidana yang terlibat. Asas praduga tak bersalah merupakan inti dari prinsip-prinsip perlindungan untuk para tersangka. Polisi harus menghormati prinsip ini sepanjang tersangka belum dinyatakan bersalah oleh seorang hakim yang independen. Lebih jauh lagi, para tersangka memiliki hak untuk diajukan ke pengadilan yang adil, dan pelarangan adanya penyiksaan bersifat mutlak dan tidak mengenal batasan-batasan.

Polisi memiliki banyak metode investigasi, yang penerapannya memang tergantung pada keterampilan, pertimbangan taktis dan batas-batas hukum. Satu bidang penting yang sering diabaikan yaitu menyangkut informasi forensik: semua butir informasi fisik yang tidak memerlukan wawancara (apakah itu wawancara tersangka, saksi maupun korban). Namun, bidang yang masih tetap paling diabaikan adalah persiapan untuk wawancara tersangka, yang seharusnya menjadi bagian dari investigasi itu sendiri.

Terlalu sering polisi memulai wawancara tersangka tanpa memiliki informasi yang cukup untuk meng'konfrontasi' tersangka, yang kemudian memicu polisi untuk melakukan cara yang tak sah yaitu menekan tersangka, dan bukan menghadapi atau mengkonfrontasi tersangka dengan hasil-hasil penemuan investigasi mereka yang absah.

Prinsip dan metode-metode untuk menyidik tindak pidana tetap sama apa pun jenis pidananya: baik apakah tersangka diduga keras mencuri, suami yang suka menyiksa atau petugas polisi yang disangka melakukan pelanggaran HAM. Oleh karenanya, hal-hal yang dibahas dalam Bab ini dapat berguna bagi para penganjur HAM saat mengomentari penyidikan mengenai perilaku polisi yang tidak benar, dan juga saat mengomentari kelalaian polisi dalam menginvestigasi kejahatan serta menyediakan ganti rugi bagi para korban kejahatan.



© REPORTERS / Thierry Roge

Bagian IV: Meningkatkan Profesionalisme Polisi

Meningkatkan Profesionalisme Polisi: Pendahuluan

Premis dasar dalam keseluruhan Buku Pegangan ini adalah bahwa agar dapat bekerja secara efektif dalam masalah-masalah pemolisian, serta untuk berupaya meningkatkan kepatuhan polisi kepada standar-standar HAM, kita perlu memahami tentang apa sebenarnya pemolisian itu: Peranan apa yang dimiliki polisi dalam sistem negara? Bagaimana mereka berhubungan dengan lembaga keamanan dan peradilan lainnya? Tujuan-tujuan apa yang mereka miliki dan bagaimana mereka dapat mencapainya? Kami percaya bahwa dengan dipersenjatai informasi latar belakang ini dan peralatan untuk menerapkannya pada kepolisian di negara target mana pun, maka akan lebih mudah merancang strategi intervensi sesuai kebutuhan untuk meningkatkan profesionalisme kepolisian dengan tetap mempertimbangkan kenyataan kontekstual serta profesional.

Banyak penulis, program donor internasional serta pengadvokasi HAM yang berupaya memperbaiki ketaatan polisi kepada HAM dengan menekankan pentingnya memperbaiki atau memberdayakan rentangan mekanisme akuntabilitas. Biasanya mereka berfokus pada mekanisme-mekanisme pengawasan dan pengaduan independen. 'Akuntabilitas' tampaknya menjadi kata yang memesona: semua orang memahami pentingnya dan sepakat akan potensi efektivitasnya. Namun, tidak banyak yang tampaknya sungguh-sungguh mengerti apa yang dimaksud dengan akuntabilitas dan bagaimana akuntabilitas dapat dicapai dalam praktik. Hal ini bisa juga disebabkan oleh kenyataan bahwa konsep ini tidak hanya merujuk pada satu hal pasti, mencakup berbagai hal berbeda, dan menyembunyikan banyak asumsi berlainan tentang polisi dan peranannya dalam negara.

Satu kata lain yang populer sehubungan dengan peningkatan pemolisian adalah 'pelatihan'. Pelatihan sering dirujuk seolah-olah ia merupakan kunci menuju kesuksesan. 'Jika saja polisi mengetahui apa itu hak asasi manusia dan bagaimana pemolisian dapat dilaksanakan selaras dengan prinsip-prinsip HAM! Jika saja polisi dapat dilatih secara memadai, pelanggaran HAM tidak akan terjadi lagi!' Bahkan banyak laporan Amnesty International menggarisbawahi pentingnya pelatihan untuk polisi.

Bagian dari *Memahami pemolisian* ini berupaya melihat lebih dekat dan secara kritis pada kedua konsep tersebut yang menjadi kunci dalam begitu banyak strategi intervensi. Kita akan menjelajahi konsep-konsep ini secara terperinci dan berusaha menyoroti kekurangan-kekurangannya, sebagai cara untuk meningkatkan dampak konsep-konsep ini sebagai strategi intervensi di masa depan.

Bab terakhir Buku Pegangan ini akan meninjau bagaimana ornop-ornop HAM, baik ornop internasional (seperti Amnesty International) maupun ornop lokal, dapat melibatkan diri dengan masalah-masalah pemolisian. Bab ini disusun atas sejumlah masalah yang telah dibahas dalam Bab 1, dan mencoba menyarankan solusi untuk masalah-masalah di seputar keterlibatan ornop-ornop dengan lembaga negara seperti kepolisian. Pada bagian akhir Bab ini akan ditampilkan pendekatan tiga langkah untuk mencoba membantu para penganjur HAM yang tengah mempertimbangkan pekerjaan pemolisian guna mengembangkan strategi intervensi yang jitu dan realistis.

Setiap negara penanda tangan Kovenan ini berjanji: Untuk menjamin, bahwa siapa pun yang hak-hak atau kebebasannya sebagaimana diakui dalam Kovenan ini dilanggar, akan mendapat upaya pemulihan hukum (*remedy*) yang efektif (...)

Pasal 2 (3), Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik

Setiap badan penegak hukum harus (...) bertanggung gugat kepada masyarakat secara keseluruhan

Resolusi Majelis Umum 34/169 yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB bagi Para Petugas Penegak Hukum, 17 Desember 1979

Mekanisme-mekanisme efektif harus dibangun untuk memastikan disiplin internal dan pengontrolan eksternal serta penyeliaan terhadap para petugas penegak hukum. Ketetapan-ketetapan khusus harus dibuat (...) untuk menerima dan memproses pengaduan-pengaduan mengenai petugas penegak hukum yang diajukan para anggota masyarakat, dan keberadaan ketetapan-ketetapan ini harus diberitahukan kepada publik

Panduan bagi pengimplementasian efektif Pedoman Perilaku bagi Para Petugas Penegak Hukum

8. Akuntabilitas Polisi

8.1. Pendahuluan

Para petugas kepolisian secara individu biasanya memiliki hak kebijaksanaan (diskresi) yang luas dalam menggunakan kekuasaan kepolisian: kapan dan sebesar apa kekuatan yang akan digunakan, kapan melakukan penangkapan, siapa yang harus diperiksa, dan siapa yang tidak perlu diperiksa. Kebijakan atau diskresi di tingkat individu serta kemandirian operasional di tingkat institusi merupakan prakondisi fundamental untuk pemolisian yang adil dan efektif (seperti dibahas dalam Bab 4). Guna menyeimbangkan kekuasaan-kekuasaan ini, dan mencegah penyalahgunaan (misalnya menggunakan kekuasaan-kekuasaan ini untuk melayani kepentingan diri sendiri atau kepentingan partisan, dan bukan kepentingan publik), maka sangat penting bagi polisi untuk bertanggung gugat kepada hukum, negara, dan para warga negaranya.

Definisi sederhana **akuntabilitas** adalah ‘keharusan bagi seseorang untuk menjelaskan mengenai perbuatan atau perilakunya.’¹ Akuntabilitas menyandang “satu set preskripsi normatif tentang siapa yang diharuskan memberi pertanggungjawaban, kepada siapa, kapan, bagaimana, dan tentang apa.”² Akuntabilitas secara erat terkait pada konsep-konsep seperti tanggung jawab dan kewajiban, karena akuntabilitas berarti mengaitkan sebuah perbuatan (atau tidak dilakukannya sebuah perbuatan) kepada seseorang atau sebuah lembaga. Selain itu, akuntabilitas menyiratkan perlunya upaya pemulihan hukum (*remedy*) atas perilaku yang salah. Akuntabilitas yang efektif memerlukan tersedianya prosedur pengaduan dan ganti rugi untuk para anggota publik yang menjadi korban penyiksaan atau kelalaian polisi.

Catatan mengenai terminologi

Kata ‘akuntabilitas’ berasal dari dunia keuangan; kata ini digunakan sehubungan dengan pembukuan kondisi keuangan seseorang. Baru belakangan ini saja, kata ini juga dipakai dalam konteks HAM. Harap dicatat bahwa dalam banyak bahasa, kata ini tidak dapat diterjemahkan sama sekali, atau terjemahannya berkaitan dengan aspek keuangan. Kenyataannya dalam banyak bahasa kata ini diterjemahkan sebagai *tanggung jawab*, yang tidak sepenuhnya sama dengan akuntabilitas. Akibatnya, sebagai contoh di negara-negara yang menggunakan Bahasa Prancis, orang mungkin tidak selalu memahami apa yang ingin dicapai melalui langkah-langkah akuntabilitas, dan mungkin akan enggan mendiskusikan penerapan langkah-langkah akuntabilitas tersebut. Hal ini perlu disadari ketika merujuk kepada konsep ini dan selalu mengecek apa yang dimaksudkan orang lain dengan istilah tersebut.

1) Chambers 21st Century Dictionary, 1999.

2) Stenning, seperti dikutip dalam: Bruce, D. and R. Neild, 2004, *The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*, h. 18.

3) Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, h.14-15.

Akuntabilitas dan transparansi berjalan bergandengan: “Aktivitas polisi harus terbuka untuk observasi dan secara regular dilaporkan kepada orang luar. Persyaratan ini berlaku untuk informasi mengenai perilaku para petugas secara perseorangan dan juga operasi-operasi lembaga secara keseluruhan, khususnya apakah polisi mencapai hasil-hasil yang diharapkan secara efisien-biaya.”³ Transparansi ini, yang muncul karena prosedur-prosedur pelaporan, harus melampaui batasan-batasan kelembagaan polisi. Akuntabilitas kepada institusi-

4) Lewis, W. and E. Marks, 1997, *Civilian police and multinational Peacekeeping - A workshop series. A role for democratic policing.*

5) Bayley, D.H., 1997, "The contemporary practices of Policing: A Comparative view."

6) Lihatlah Kode Etik Polisi Eropa, Pasal 60.

institusi pengawasan, kemandirian dari rejim-rejim yang berkuasa, yang bisa mencakup pengadilan, badan pembuat undang-undang, media, dan badan-badan peninjauan pengaduan, merupakan dasar penting bagi pemolisian yang demokratis.⁴ Pemolisian yang berorientasi HAM mensyaratkan agar polisi, baik sebagai individu maupun sebagai institusi, mengakui pentingnya diawasi dan dikritik oleh pihak luar; polisi tidak perlu menyukai kenyataan bahwa mereka diawasi secara ketat, tetapi mereka harus mengerti bahwa ini adalah prakondisi untuk legitimasi.⁵

Akuntabilitas atau pertanggunggugatan polisi melibatkan:

- *Para petugas sebagai individu* di semua tingkat hirarki bertanggung gugat kepada para penyelia mereka atas perilaku mereka. Perilaku mereka harus sesuai dengan hukum nasional, dan dengan kode-kode etik dan disiplin profesional. Dalam kasus terjadinya perilaku kriminal, maka para petugas bertanggung gugat ke pengadilan.
- *Para pejabat tinggi* bertanggung gugat, melalui pelaporan, pengawasan dan prosedur-prosedur pendisiplinan, atas perilaku orang-orang yang berada di bawah komando mereka.
- *Badan kepolisian* bertanggung gugat kepada masyarakat secara umum atas keberhasilan memelihara ketertiban dan keamanan, serta mengendalikan kejahatan. Sebagai organisasi, polisi harus bertanggung gugat kepada badan-badan pengawasan independen yang dibentuk oleh hukum dan terbuka untuk pemeriksaan oleh publik, termasuk para perwakilan yang terpilih secara demokratis, organisasi-organisasi nonpemerintah, dan media.

Akuntabilitas biasanya dipahami dalam arti sempitnya sebagai pertanggunggugatan polisi atas sejumlah perilaku salah yang sudah terjadi. Dalam Kode Etik Polisi Eropa, ini disebut akuntabilitas *a posteriori* (akuntabilitas menyusul). Rekomendasi-rekomendasi yang diformulasikan Amnesty International dalam laporan mengenai negara-negara, hampir tanpa kecuali membahas kegagalan polisi untuk bertanggung jawab atas perbuatan-perbuatan yang menyebabkan adanya pembebasan dari sanksi hukum (impunitas). Namun, untuk dapat menilai tanggung jawab setelah suatu perbuatan terjadi, seseorang perlu mengetahui terlebih dulu perintah-perintah apa yang diberikan sebelum perbuatan dilakukan. Seseorang melakukan sesuatu, tapi mengapa orang tersebut melakukannya dengan cara itu? Bagaimana hal itu bisa dicegah? Akuntabilitas juga menyiratkan adanya perintah, pengontrolan atau kepatuhan yang dilakukan sebelum atau selama operasi apa pun, guna memastikan operasi tersebut dilakukan sesuai dengan hukum dan kebijakan yang berlaku, dan dengan penghormatan kepada HAM. Inilah yang disebut akuntabilitas *a priori*.⁶ **Pengawasan** merujuk kepada akuntabilitas terus-menerus, sebelum, selama, dan juga setelah operasi-operasi dilaksanakan. Pengawasan bisa bersifat langsung, atau dari kejauhan, bisa berdasarkan pada contoh-contoh, dan bisa pula (secara teori) melibatkan semua tindakan polisi, serta bisa bersifat independen atau internal kepada organisasi.

Akuntabilitas oleh:	Lembaga kepolisian dan para petugas sebagai individu
Akuntabilitas kepada:	Negara, hukum dan rakyat yang dilayani
Akuntabilitas atas:	Perbuatan atau tidak diperbuatnya sesuatu tindakan
Akuntabilitas melalui:	Perintah/peraturan dan langkah-langkah pencegahan, pengawasan, sanksi-sanksi untuk pelanggaran dan kompensasi untuk para korban.

Akuntabilitas yang efektif memerlukan suatu sistem dengan banyak pelaku yang secara hati-hati saling menjaga agar satu dan lainnya berada dalam

keseimbangan. Dari para pelaku ini, pelaku internal (mereka yang berada dalam lembaga kepolisian) cenderung hanya menerima sedikit perhatian dari para pengadvokasi HAM. Meski demikian, aspek internal sangat penting untuk menjamin akuntabilitas, sebab agar mekanisme eksternal dapat berjalan efektif, dituntut adanya komitmen internal. Jika para manajer kepolisian menutup mata atas perilaku salah polisi, langkah-langkah eksternal untuk menegur perilaku salah hanya akan berdampak kecil, sebab mereka akan menghadapi hambatan pada tahap investigasi atau penerapan rekomendasi. Hal ini tertulis dalam makalah yang merumuskan rekomendasi-rekomendasi untuk reformasi polisi di Meksiko: “Kenyataan mengenai mekanisme pengawasan oleh para warga negara adalah mekanisme itu sendiri belum terbukti cukup untuk membawa perubahan-perubahan kelembagaan yang diperlukan. (...) Biro pengaduan sudah hampir pasti dibutuhkan (...) tapi rekomendasi-rekomendasinya akan berdampak lebih besar jika ada sistem internal yang mengurusnya (...)”⁷ Agar sistem internal menjadi efektif diperlukan sokongan dari sistem peradilan yang kompeten serta lingkungan politik yang setidaknya mengizinkan, tapi lebih disukai lagi jika mendukung serta memiliki mekanisme-mekanisme untuk memberikan akuntabilitas kepada publik (termasuk sistem-sistem untuk menerima pengaduan dari para anggota publik), badan-badan pengawasan yang independen, dan komisi-komisi kepolisian. Aspek-aspek internal dan eksternal dari struktur akuntabilitas harus saling memperkuat satu sama lain untuk menjamin adanya dampak yang maksimum.

Tujuan utama Bab ini adalah meningkatkan pemahaman tentang mekanisme-mekanisme akuntabilitas polisi dalam semua aspeknya:

- tindakan atau kelalaian petugas kepolisian secara perseorangan maupun kinerja badan kepolisian secara keseluruhan
- unsur-unsur *a priori* maupun *a posteriori*
- mekanisme-mekanisme internal dan eksternal
- ... dan bagaimana semua hal ini berhubungan satu sama lain.

Dengan demikian kami akan menggunakan penafsiran luas atas konsep akuntabilitas, bukannya interpretasi yang lebih sempit yang biasanya dipakai di kalangan banyak pengadvokasi HAM.

Kami memulai Bagian 8.2 dengan diskusi yang lebih mendalam mengenai akuntabilitas sebagai sistem pengecekan dan perimbangan (*checks and balances*) yang rumit dan melibatkan banyak pemain yang berbeda. Selanjutnya kami akan menyajikan ikhtisar di Bagian 8.3 tentang apa yang dikatakan standar-standar internasional mengenai akuntabilitas dan apa yang tidak dinyatakan dalam standar-standar tersebut. Di Bagian 8.4, kami akan mencurahkan perhatian pada bermacam-macam instrumen akuntabilitas polisi dalam praktik, yang dikategorikan dalam empat area berbeda. Kami akan menampilkan sebuah bagan di Bagian 8.5 untuk menilai akuntabilitas polisi. Di bagian itu semua mekanisme berbeda yang didiskusikan akan dikelompokkan bersama-sama. Akuntabilitas merupakan perkara menemukan keseimbangan yang baik antara lembaga-lembaga yang berbeda di bidang tersebut. Bagan tersebut akan membantu menilai keseimbangan ini dan mengenali celah-celah dan kelemahan-kelemahan di dalamnya. Bab ini akan kami akhiri dengan ringkasan singkat.

7) Varenik, R.O., 2003/04, *Exploring roads to police reform: six recommendations*, h. 12.

Akuntabilitas Polisi dan Kualitas Pengamatan

Altus, sebuah aliansi global yang terdiri atas enam ornop yang bekerja di berbagai benua dan memiliki perspektif multibudaya untuk memperbaiki keamanan dan peradilan publik, menyelenggarakan konferensi tentang Akuntabilitas Polisi pada bulan Oktober 2005. Konferensi itu menyatakan,

“Akuntabilitas polisi merupakan pokok bahasan yang menantang bahkan dalam masa-masa yang paling baik sekalipun.

Meningkatnya keprihatinan publik mengenai kejahatan, insiden-insiden penggunaan kekuatan yang jelas terlihat (yang sering kali berlebihan), dan alokasi sumber daya publik yang langka dapat membuat para politisi, media, dan pihak lainnya mengajukan pertanyaan-pertanyaan paling mendasar:

- Untuk apa saja polisi bertanggung gugat?
- Kepada siapa polisi bertanggung gugat?

Para petugas kepolisian juga memiliki pertanyaan mengenai pengawasan:

- Apakah pengawasan itu akan objektif dan adil?
- Apakah pengawasan itu akan dikelola secara profesional?
- Apakah pengawasan itu akan mengenali pemolisian yang baik selain juga menyorot kekurangan-kekurangan yang ada?

Konferensi itu memeriksa satu set norma-norma dan standar-standar global yang berkembang. Makalah-makalah yang disajikan mengenai Brasil, Cile, India, Latvia, Meksiko, Rusia, Inggris dan AS bisa diunduh dari situs web Altus.

Bekerja sama dengan Kantor PBB yang menangani masalah Narkoba dan Kejahatan, pada tahun 2008 Altus akan menerbitkan panduan berisi materi konferensi tersebut dan materi-materi (lainnya) yang menelaah contoh-contoh praktik yang baik dalam mekanisme akuntabilitas polisi dewasa ini dari seluruh dunia. Buku tersebut akan diterbitkan dalam Bahasa Inggris, Spanyol, Portugis, Rusia, dan Prancis.⁸

8.2. “Sistem multipelaku yang seimbang”: Empat area akuntabilitas

Dalam Bab 4 Buku Pegangan ini kita telah membahas bagaimana polisi mengaitkan diri dengan lingkungan politik serta komunitas-komunitas yang mereka layani. Kita telah mengkategorikan pemolisian sebagai aktivitas politik yang harus menemukan keseimbangan antara negara, komunitas, dan juga kepentingan profesional. Tindakan-tindakan polisi tidak boleh berupaya melayani kepentingan diri sendiri atau partisan, melainkan berupaya melayani kepentingan publik. Demikian pula agar akuntabilitas bisa efektif, maka harus melibatkan polisi yang bertanggung gugat kepada hukum, negara dan para warga negaranya: “untuk banyak pemirsa melalui banyak mekanisme.”⁹ Tidaklah bijak memberi semua kekuasaan dan kebijaksanaan (diskresi) sepenuhnya kepada polisi, mengandalkan sepenuhnya pada penilaian profesional mereka. Namun sama tidak bijaknya pula memberi semua kekuasaan untuk mengontrol polisi kepada satu badan tunggal lain, baik itu badan eksekutif, komunitas, atau pihak lainnya. Pada pokoknya ini akan mengubah penempatan kepercayaan pada lembaga-lembaga lainnya yang bertanggung jawab atas pengawasan dan pengontrolan: bagaimana seseorang bisa yakin bahwa badan eksekutif, atau lembaga politik, parlemen, forum masyarakat dll, lebih bisa diandalkan (yaitu bertindak untuk kepentingan publik, bukannya untuk kepentingan partisan, kepentingan pribadi, atau komunitas mereka sendiri) daripada polisi? Memang akuntabilitas selalu menjadi urusan menyeimbangkan kekuasaan dan pengaruh dari berbagai pelaku yang terlibat.¹⁰ Diperlukan sebuah sistem di mana pengawasan dan pengontrolan dibagi-bagi di antara komunitas-komunitas dan perwakilan mereka, badan-badan

8) Untuk keterangan lebih lanjut mengenai konferensi ini, termasuk untuk mendapatkan salinan makalah, lihatlah: www.altus.org

9) Bayley, D.H., 1997, “The contemporary practices of Policing: A Comparative view.”, h. 5. Lihat juga: Stone, C. and H.H. Ward, 2000 “Democratic policing; a framework for action.”

10) Berkaitan dengan Penyelidikan Ipperwash di Kanada, sebuah makalah dikonsepsikan oleh Kent Roach mengenai masalah ini pada tahun 2004, berjudul *Four models of policegovernment relationships*.

eksekutif, dan lembaga-lembaga hukum termasuk undang-undang. Tentu saja ketiga pihak ini berkaitan: komunitas-komunitas diwakili oleh para politisi, yang pada gilirannya bertanggung jawab atas proses pembuatan undang-undang; partai politik utama biasanya menjadi bagian badan eksekutif.

Perlu dicatat bahwa perhatian khusus diperlukan untuk memastikan adanya akuntabilitas terhadap komunitas-komunitas yang dimarginalisasi dan cenderung kurang diwakili, baik di parlemen maupun dalam bidang eksekutif.

Akuntabilitas polisi di negara-negara Persemakmuran

Prakarsa Hak Asasi Manusia Persemakmuran (CHRI) menerbitkan laporan pada tahun 2005 mengenai akuntabilitas polisi: *Akuntabilitas polisi; terlalu penting untuk diabaikan, terlalu mendesak untuk ditunda (Police accountability; too important to neglect, too urgent to delay)*. Selain menggambarkan sejumlah masalah perilaku polisi yang salah di negara-negara Persemakmuran, laporan ini memberikan ikhtisar komparatif mengenai pengaturan akuntabilitas, menyorot praktik-praktik yang baik, dan memberikan rekomendasi-rekomendasi untuk reformasi guna membantu pemerintah, petugas kepolisian dan masyarakat sipil dalam mengembangkan serta memperkuat rejim akuntabilitas yang efektif sebagai bagian dari langkah menuju pemolisian yang sungguh-sungguh demokratis. Laporan itu berargumentasi bahwa sistem akuntabilitas kepolisian yang efektif berdasarkan pada prinsip akuntabilitas berbagai tingkatan: kepada pemerintah, kepada rakyat, dan kepada badan-badan pengawasan independen; dalam kerangka kerja perundang-undangan serta kebijakan yang mendukung.

Oleh karena sistem akuntabilitas melibatkan banyak pelaku, sejumlah kategorisasi diperlukan untuk menganalisa dan menilai efektivitas mereka. Untuk tujuan-tujuan kami di sini, kami akan berfokus pada empat area akuntabilitas yang berbeda:

1. Akuntabilitas internal
2. Akuntabilitas kepada negara, dibagi ke dalam tiga cabang negara:
 - *Eksekutif*: Ini mencakup akuntabilitas kepada bermacam-macam departemen pemerintah termasuk departemen yang secara langsung bertanggung jawab untuk pemolisian (biasanya Departemen dalam Negeri dan/atau Kehakiman).
 - *Peradilan* (akuntabilitas hukum)
 - *Badan legislasi atau pembuat undang-undang*: Akuntabilitas demokratis (tumpang-tindih dengan akuntabilitas kepada publik)
3. Akuntabilitas publik
4. Akuntabilitas eksternal dan pengawasan yang mandiri

Kategori-kategori ini bervariasi dalam hal jarak mereka dari kepolisian sebagai sebuah institusi. Seperti halnya dalam pengkategorian apa pun, hal ini dipandang sebagai alat bantu, bukannya sebagai refleksi stabil dari realitas. Kategori-kategori berlainan yang tumpang-tindih: batas demarkasi antara akuntabilitas internal dan akuntabilitas kepada eksekutif tidak selalu jelas karena sebenarnya polisi adalah bagian dari eksekutif. Di sejumlah negara polisi tidak dapat secara jelas dibedakan dari departemen atau kementerian yang relevan, yakni dalam situasi-situasi di mana petugas kepolisian dipekerjakan oleh kementerian, atau ketika Kepala Kepolisian juga menjadi pejabat tinggi kementerian. Hal ini memengaruhi bagaimana tanggung jawab dipimpin, terkadang menyebabkan munculnya masalah-masalah serius dalam hubungan dengan kemandirian operasional. Demikian pula halnya dengan badan legislasi, mereka bertanggung jawab membuat undang-undang yang mengatur peradilan dan operasi kepolisian. Lebih jauh lagi, badan legislasi mewakili rakyat, dan

dengan demikian kategori ini sangat bertumpang-tindih dengan 'akuntabilitas publik'. Kami menyarankan agar kategorisasi ini digunakan sebagai contoh untuk menganalisa dan menilai arena akuntabilitas polisi yang kompleks - dan kita akan kembali membahas hal tersebut di Bagian terakhir Bab ini.

1. Akuntabilitas internal

Akuntabilitas internal mencakup akuntabilitas individu dan rantai komando. Petugas kepolisian di semua tingkatan secara perseorangan bertanggung gugat atas perilaku mereka kepada atasan mereka melalui hirarki internal.

2. Akuntabilitas kepada negara:

- *Kepada eksekutif:*
Kepemimpinan institusi kepolisian dan petunjuk politik yang mungkin diberikan oleh badan eksekutif pemerintah kepada polisi adalah dua hal yang berhubungan, namun berbeda. Di kebanyakan negara, polisi berada di bawah Departemen Dalam Negeri dan/atau Kehakiman dan bertanggung gugat kepada menteri departemen-departemen ini serta jajaran inspektoratnya. Kepala Kepolisian nasional biasanya melapor ke Menteri Dalam Negeri, yang kemudian pada akhirnya melapor ke parlemen. Dalam sistem yang lebih terdesentralisasi, Komisaris Polisi (setempat) sering pula melapor ke badan administrasi sipil di tingkat lokal, seperti wali kota atau prefek yang merupakan perwakilan setempat badan eksekutif (terkadang pejabat yang dipilih), yang pada gilirannya bertanggung gugat kepada dewan setempat. Pelaporan ini mencakup penilaian kinerja lembaga kepolisian secara keseluruhan, mengukur keberhasilan polisi dalam mencapai tujuan-tujuan inti mereka.
- *Kepada peradilan* (juga disebut 'akuntabilitas hukum'):
Polisi harus menaati hukum dan menerima kemandirian peradilan. Mereka terikat untuk bertindak dalam batasan hukum yang mengatur operasi mereka dan harus menggunakan kekuasaan mereka sesuai dengan Undang-undang Kepolisian serta perundang-undangan lain yang relevan. Para petugas yang diduga melakukan tindak pidana saat melakukan tugas mereka harus diajukan ke sebuah pengadilan untuk mempertanggungjawabkan perbuatan mereka. Petugas tersebut juga dapat dituntut di pengadilan-pengadilan sipil.
- *Kepada badan legislasi* (juga disebut 'akuntabilitas demokratis' atau 'akuntabilitas politik'):
Meloloskan undang-undang merupakan tanggung jawab utama parlemen dan mereka bisa mempertanyakan kinerja polisi secara umum dan juga dalam hubungannya dengan tindakan-tindakan tertentu.

3. Akuntabilitas publik

Akuntabilitas publik meminta agar badan-badan kepolisian bertanggung gugat kepada komunitas yang mereka layani, baik secara langsung maupun melalui perwakilan. Akademisi, ornop-ornop dan media dapat mempromosikan transparansi dan penghormatan atas hukum dan standar-standar, tetapi polisi tidak bertanggung gugat kepada mereka.

4. Akuntabilitas eksternal dan pengawasan yang mandiri

Mekanisme akuntabilitas yang mandiri dapat dibagi ke dalam badan-badan HAM umum (bukan khusus soal polisi), dan badan-badan khusus polisi. Kedua badan ini dapat dibagi lagi ke dalam badan-badan yang mengamati kebijakan dan strategi kepolisian secara umum, dan badan-badan yang memeriksa pengaduan-pengaduan individual. Ditambah pula adanya variasi mekanisme-mekanisme *ad hoc* dan sistematis untuk mengawasi polisi.

Struktur akuntabilitas di Afrika

Sebuah situs web yang menarik tentang akuntabilitas polisi dan pengawasan di 16 negara Afrika dapat dilihat di <http://www.policeaccountability.co.za/Organograms/>. Bagan-bagan badan kepolisian di negara-negara ini tersedia di situs tersebut beserta struktur akuntabilitas mereka masing-masing. Fokusnya adalah pada akuntabilitas dalam pilar-pilar eksekutif, tapi mekanisme-mekanisme independen, bilamana ada, juga diberikan.

8.3. Apa yang dikatakan oleh standar-standar mengenai akuntabilitas

8.3.1. Akuntabilitas dan hak untuk mendapat upaya pemulihan hukum (*remedy*)

Akuntabilitas *per se* tidak disebutkan dalam traktat-traktat internasional yang mengikat. Namun, pemikiran dasar yang mendasari kerangka hukum internasional adalah hak mendapat upaya pemulihan hukum (*remedy*) bila hak-hak orang dilanggar, seperti tertera dalam ICCPR dan traktat lainnya. Pasal 2 (3) ICCPR menyatakan: “*Setiap negara peserta Kovenan ini berjanji:*
 (a) *Untuk menjamin, bahwa siapa pun yang hak-hak atau kebebasan-kebebasannya sebagaimana diakui dalam Kovenan ini dilanggar, akan mendapat upaya pemulihan hukum yang efektif meskipun pelanggaran tersebut dilakukan oleh orang-orang yang memegang jabatan resmi,*
 (b) *Untuk menjamin, bahwa siapa pun yang menuntut upaya pemulihan hukum demikian, haknya akan ditentukan oleh instansi peradilan, administratif atau legislatif yang berwenang, atau oleh instansi berwenang lainnya yang diatur menurut sistem hukum negara yang bersangkutan, dan untuk mengembangkan segala kemungkinan dari upaya pemulihan hukum itu;*
 (c) *Untuk menjamin, bahwa instansi berwenang itu akan menegakkan upaya pemulihan hukum demikian bila dikabulkan.*”

Yurisprudensi regional

Harap dicatat ada sejumlah besar yurisprudensi dari pengadilan-pengadilan Eropa dan Inter-Amerika dalam hal menjamin tanggung jawab individual agen-agen negara (dalam kebanyakan kasus berupa petugas kepolisian) atas perlakuan buruk dan pembunuhan secara tidak sah, dan juga tanggung jawab untuk perencanaan yang baik serta pengontrolan operasi-operasi individual dan kerangka kerja hukum yang benar untuk penggunaan kekuatan serta senjata api.

8.3.2. Pedoman Perilaku & Prinsip-prinsip Dasar PBB

Resolusi Majelis Umum PBB yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB bagi Para Petugas Penegak Hukum (Pedoman Perilaku PBB) menekankan akuntabilitas kepada komunitas secara keseluruhan, akuntabilitas kepada hukum, disiplin internal dan perlunya pemantauan yang saksama. Resolusi itu menyatakan: ¹¹

“...seperti semua badan sistem peradilan pidana, setiap badan penegak hukum harus mewakili dan bersifat tanggap dan bertanggung gugat kepada masyarakat secara keseluruhan;

...pemeliharaan standar-standar etik secara efektif di antara para petugas penegak hukum bergantung pada adanya sistem hukum yang disusun dengan baik, diterima secara populer dan manusiawi;

11) Resolusi Majelis Umum no. 34/169 yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB bagi Para Petugas Penegak Hukum, 17 Desember 1979.

...setiap badan penegak hukum ...harus memikul kewajiban mendisiplinkan diri sendiri dengan sepenuhnya sesuai dengan prinsip-prinsip serta standar yang disediakan di sini dan bahwa perbuatan-perbuatan para petugas penegak hukum harus responsif terhadap pemeriksaan publik yang terperinci, apakah itu dilaksanakan oleh dewan peninjau, kementerian, prokurasi, peradilan, ombudsman, komite warga negara atau kombinasi apa pun dari hal-hal itu, atau badan pengkaji lain apa pun;

... standar-standar seperti itu kurang memiliki nilai praktis kecuali jika isi dan makna standar-standar itu, melalui pendidikan dan pelatihan serta pemantauan yang saksama, menjadi bagian dari keyakinan setiap petugas penegak hukum..."

Sebagai tambahan, Pasal 7 dan 8 Pedoman Perilaku PBB mensyaratkan polisi untuk menentang serta memerangi korupsi dan menentang serta melaporkan pelanggaran apa pun atas Pedoman Perilaku PBB secara internal atau ke "badan-badan atau organ-organ lain yang tepat yang diberi kekuasaan meninjau atau memberi upaya pemulihan hukum (*remedial*)". Bagian penjelasan Pasal 8 merujuk pada perlunya melaporkan pelanggaran dalam rantai komando, tetapi jika tidak ada upaya pemulihan hukum lain yang efektif atau tersedia, untuk melakukan tindakan sah di luar rantai komando, dan, sebagai jalan terakhir, melapor ke media.

"Mewakili dan bersifat tanggap serta bertanggung gugat kepada masyarakat secara keseluruhan"¹²

Ketanggapan dan akuntabilitas secara umum dipahami sebagai dua unsur pengidentifikasi pemolisian yang demokratis di seluruh dunia.¹³ Kedua unsur ini juga bersifat fundamental bagi pemolisian berbasis HAM.

Badan kepolisian yang *tanggap* akan mudah diakses dan sangat membantu para anggota publik. Ketanggapan mensyaratkan polisi untuk bertindak sebagai tanggapan terhadap kebutuhan-kebutuhan publik, bukannya semata-mata bertindak atas kehendak negara atau pemerintah.¹⁴

Ketanggapan juga meminta adanya sikap responsif terhadap kondisi yang berubah-ubah, terhadap keperluan masyarakat, serta terhadap dimensi baru kejahatan dan kriminalitas. Rencana Aksi Milan dari Kongres ke-7 PBB tentang Pencegahan Kejahatan dan Perlakuan kepada Para Pelanggar Pidana, menyatakan: "Sistem peradilan pidana harus sepenuhnya responsif kepada ... kondisi masyarakat yang terus-menerus berkembang."¹⁵ Lebih dari itu, bersikap responsif akan membuat polisi lebih efektif karena hal itu memudahkan akses polisi kepada informasi mengenai kejahatan dan hal-hal relevan lainnya yang dimiliki publik.

Ketanggapan, atau terkadang disebut responsivitas, juga akan membuat publik lebih cenderung menerima kekuasaan polisi. Perlu dicatat bahwa sejumlah orang akan memiliki pendapat yang berlawanan: bahwa polisi harus menjaga jarak dari komunitas yang mereka layani dan harus melakukan tugas-tugas secara objektif dan tidak memihak sebagai perwakilan negara yang netral.

Badan kepolisian memiliki risiko kurang bersifat "tanggap dan bertanggung gugat kepada masyarakat secara keseluruhan" jika polisi hanya mewakili satu kelompok politik atau kelompok sosial. Badan kepolisian yang *bersifat mewakili* harus diambil dari masyarakat dan harus berusaha mewakili kaum perempuan dan lelaki dari semua wilayah serta kelompok sosial. Dalam kejadian apa pun, polisi harus tanggap kepada kebutuhan semua sektor masyarakat serta secara aktif mempertanggungjawabkan perbuatan-perbuatannya kepada semua sektor masyarakat. Perlu diingat bahwa agar dapat bersifat responsif kepada semua sektor masyarakat, keterwakilan itu sendiri bukanlah merupakan keharusan dan

12) Ibid.

13) Bayley, D.H., 1997, "The contemporary practices of Policing: A Comparative view."

14) Ibid.: "Angkatan kepolisian yang demokratis diorganisasikan untuk bersifat tanggap ke arah bawah; angkatan kepolisian yang tidak demokratis diorganisasikan untuk responsif ke arah atas." h.4.

15) Rencana ini mendesak negara-negara untuk memperbaiki "sistem peradilan pidana agar dapat meningkatkan daya tanggapnya kepada kondisi serta kebutuhan di masyarakat yang berubah, dan kepada dimensi baru kejahatan dan kriminalitas..." Disetujui oleh resolusi Majelis Umum 40/32, 29 Nov. 1985, para 4-5.

juga tidak selalu memadai. Para petugas kepolisian harus dan mau (bersifat tidak memihak dan secara objektif) memberlakukan undang-undang secara profesional, yang memang sesuai dengan standar-standar HAM. Kembali, sejumlah orang akan berargumentasi bahwa keterwakilan merupakan persyaratan kuno sebab negara memang harus secara netral dan objektif menjalankan kewajiban-kewajiban negara – latar belakang (etnis, gender, agama, dll) perwakilan negara tidaklah relevan. Lihatlah juga Bab 3 dan 9.

Prinsip-prinsip Dasar Penggunaan Kekuatan dan Senjata Api oleh Petugas Penegak Hukum (Prinsip-prinsip Dasar) memuat beberapa prinsip akuntabilitas sehubungan dengan penggunaan kekuatan dan senjata api:

- Prinsip 22 menyerukan adanya *“proses peninjauan yang efektif”* serta menyatakan bahwa otoritas administratif independen atau penuntutan harus dapat memberlakukan yurisdiksinya dalam keadaan-keadaan yang tepat. Kasus-kasus kematian dan cedera serius atau konsekuensi berat lainnya harus dilaporkan segera kepada *“pihak otoritas kompeten yang bertanggung jawab atas tinjauan administratif dan pengontrolan peradilan.”*
- Prinsip 23 menyatakan bahwa orang-orang yang menjadi korban penggunaan kekuatan dan senjata api, kuasa hukum mereka dan tanggungan mereka harus mendapat akses atas proses yang independen termasuk proses peradilan.
- Prinsip 24 menuntut bahwa para pejabat tinggi harus dimintai pertanggungjawaban *“jika mereka mengetahui, atau seharusnya mengetahui”* bahwa bawahan mereka *“sedang mencari jalan atau telah memilih jalan, untuk menggunakan kekuatan dan senjata api secara tidak sah, dan mereka tidak melakukan tindakan apa pun dalam kekuasaan mereka untuk mencegah, menekan atau melaporkan penggunaan kekuatan semacam itu.”*
- Prinsip 25 mensyaratkan bahwa para petugas yang menolak melaksanakan perintah-perintah yang tidak sah untuk menggunakan kekuatan dan senjata api, dan yang melaporkan tentang perintah semacam itu, tidak dikenai sanksi pidana atau pendisiplinan.
- Prinsip 26 menyatakan bahwa para petugas tidak bisa mengatakan bahwa mereka hanya mematuhi perintah atasan jika perintah itu menunjukkan ketidakabsahan dan jika mereka memiliki kesempatan yang cukup untuk menolak melakukan perintah tersebut. Dalam situasi apa pun, atasan yang memberikan perintah yang tidak sah harus dimintai pertanggungjawaban.

8.3.3. Kode Etik Polisi Eropa

Dua puluh tiga dari 66 pasal yang membentuk Kode Eropa berkaitan langsung dengan masalah akuntabilitas. Walaupun Kode ini dikembangkan untuk negara-negara yang berada di dalam yurisdiksi Dewan Eropa, kami menganjurkan agar seluruhnya dibaca. Kami akan secara singkat meringkasnya di sini.

Bagian II, Pasal 3 – 5: Kepolisian harus dibentuk dalam hukum. Undang-undang yang berkaitan dengan kepolisian harus cocok dengan standar-standar internasional yang telah ditandatangani negara itu dan harus jelas serta bisa diakses oleh publik. Polisi harus dikenai perundang-undangan yang sama seperti warga negara biasa.

Bagian III, Pasal 8, menyebutkan: *“harus selalu dimungkinkan untuk menantang perbuatan, keputusan atau kelalaian apa pun oleh polisi, yang memengaruhi hak-hak individu, di hadapan pihak berwenang peradilan.”*

Bagian IV, Pasal 12 sampai 17, mensyaratkan bahwa polisi harus diorganisasikan dengan maksud mendapatkan penghormatan publik, mereka harus berada di bawah tanggung jawab wewenang sipil; mereka harus bisa dikenali secara jelas dalam kondisi normal; mereka harus menikmati “*kemandirian operasional yang memadai*” dan harus bertanggung gugat atasnya; petugas kepolisian di semua tingkatan harus “*secara perseorangan bertanggung jawab dan bertanggung gugat atas perbuatan atau kelalaian mereka sendiri atau untuk perintah-perintah mereka kepada bawahan mereka*”, harus ada pula rantai komando yang jelas dan “harus selalu dimungkinkan menentukan atasan yang mana yang bertanggung jawab paling akhir atas perbuatan-perbuatan atau kelalaian yang dilakukan personel kepolisian.”

Pasal 19 sampai 21 menyatakan polisi harus siap memberikan keterangan yang objektif mengenai aktivitas mereka kepada publik; badan kepolisian “*harus mengandung langkah-langkah efisien untuk memastikan integritas serta kinerja yang benar dari staf kepolisian, khususnya untuk menjamin penghargaan terhadap hak-hak fundamental dan kebebasan individual*”; selain itu juga harus ada tindakan-tindakan efektif guna memerangi korupsi.

Pasal 33 dan 34 menyatakan tindakan-tindakan pendisiplinan yang dikenakan terhadap staf kepolisian harus tunduk kepada peninjauan yang dilakukan badan independen atau pengadilan dan bahwa pihak otoritas publik harus mendukung personel kepolisian yang menjadi sasaran tuduhan yang tidak berdasar sehubungan dengan tugas-tugas mereka.

Bagian V, Pasal 38 dan 39 serta 46 menyangkut tugas polisi untuk melakukan verifikasi atas keabsahan tindakan-tindakan yang akan dilakukan, serta mengendalikan diri dari melaksanakan perintah-perintah yang jelas tidak sah, dan untuk melaporkan perintah-perintah semacam itu “tanpa takut adanya sanksi”. Mereka juga harus melaporkan perbuatan-perbuatan korupsi.

Bagian VI berurusan terutama dengan akuntabilitas. Pasal 59-63 mensyaratkan bahwa polisi dapat bertanggung gugat kepada negara, warga negara dan perwakilan mereka; polisi juga harus tunduk kepada pengontrolan eksternal yang efisien; pengontrolan negara harus dibagi antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan peradilan (lihatlah boks di bawah ini); pihak otoritas umum harus memastikan adanya prosedur-prosedur yang efektif dan tidak memihak untuk pengaduan-pengaduan mengenai polisi; harus didorong adanya mekanisme akuntabilitas berdasarkan komunikasi dan saling pengertian antara publik dan polisi; kode-kode etik, berdasarkan prinsip-prinsip yang tertuang dalam Kode Eropa, harus dibangun di negara-negara anggota dan diawasi oleh badan-badan yang tepat.

Terakhir, Pasal 66 mensyaratkan agar pengimplementasi Kode itu “*secara cermat diperiksa dengan teliti oleh Dewan Eropa.*”

Pasal 60 **Kode Etik Polisi Eropa** menyatakan sebagai berikut: “*Pengontrolan negara atas kepolisian harus dibagi antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan peradilan.*”

Bagian Penjelasannya menyatakan:

Agar dapat membuat pengontrolan terhadap polisi seefisien mungkin, polisi harus dibuat bertanggung gugat kepada bermacam-macam kekuasaan independen negara demokratis, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan peradilan.

Dalam model yang disederhanakan, kekuasaan *legislatif* (parlemen) melakukan pengontrolan *a priori* dengan mengesahkan undang-undang yang mengatur kepolisian serta kekuasaan mereka. Terkadang kekuasaan legislatif juga melaksanakan pengontrolan *a posteriori* melalui “komisi-komisi peradilan dan dalam negeri” atau melalui “para anggota parlemen” yang dapat membuka penyidikan, *ex officio* atau setelah adanya pengaduan dari publik menyangkut maladministrasi. Kekuasaan *eksekutif* (pemerintah: pusat, regional atau lokal), kepada siapa polisi bertanggung gugat di semua negara, melakukan pengontrolan langsung atas polisi karena polisi merupakan bagian dari kekuasaan *eksekutif*. Polisi menerima permodalannya dari anggaran belanja, yang ditentukan oleh pemerintah (kadang-kadang disetujui oleh parlemen). Lebih lanjut lagi, polisi menerima petunjuk-petunjuk dari pemerintah mengenai prioritas umum aktivitas mereka dan pemerintah juga menyusun regulasi-regulasi terinci untuk aksi-aksi polisi. Juga penting untuk ditekankan bahwa polisi harus dipercayai dalam melaksanakan tugas-tugas khusus mereka, dengan mendapatkan kemandirian operasional dari *eksekutif* (lihat juga Pasal 15). Kekuasaan *peradilan* (dalam konteks ini terdiri atas penuntutan dan pengadilan) harus secara terus-menerus memonitor polisi dalam fungsi-fungsi mereka sebagai komponen sistem peradilan pidana. Kekuasaan *peradilan* (dalam konteks ini pengadilan), juga melakukan pengontrolan *a posteriori* terhadap kepolisian melalui acara hukum (*proceedings*) sipil dan pidana yang dimulai oleh badan-badan negara lainnya dan juga oleh publik. Sangatlah penting bahwa kekuasaan-kekuasaan negara ini semuanya terlibat dalam pengontrolan polisi dengan cara yang seimbang.

8.3.4. Apa yang tak dikatakan oleh standar-standar

Standar-standar internasional berfokus pada prinsip-prinsip akuntabilitas *a posteriori*. Di dalam standar-standar itu aspek *a priori* memang tersirat, tetapi tidak dijelaskan (kecuali dalam Kode Etik Polisi Eropa). Rekomendasi-rekomendasi Amnesty International juga cenderung terlalu dicurahkan pada aspek *a posteriori* akuntabilitas. Pendekatan ini terlalu sempit. Pendekatan yang lebih holistik akan secara eksplisit menyertakan aspek-aspek pencegahan *a priori* akuntabilitas.

Standar-standar tidak memerinci metode atau struktur khusus apa pun guna memastikan akuntabilitas. Tiap-tiap yurisdiksi yang harus mengembangkan regulasi serta prosedur operasional untuk menjalankan fungsi-fungsi kepolisian dengan cara yang menghormati dan melindungi HAM.

8.4. Empat bidang akuntabilitas polisi

Dalam Bagian 8.2 di atas, kami menegaskan pentingnya menyebarkan fungsi-fungsi akuntabilitas di antara lebih dari satu pemain untuk menghindari adanya satu pihak mana pun yang akhirnya mendapatkan pengontrolan atas polisi serta aksi-aksi mereka. Diperlukan sebuah sistem tempat berbagai pemain dan pemangku kepentingan dijaga keseimbangannya. Dalam Bagian ini kami akan mendiskusikan berbagai instrumen dan mekanisme yang tersedia.

8.4.1. Akuntabilitas internal

Garis-garis internal akuntabilitas, termasuk hirarki internal kepolisian, merupakan hal paling penting dalam upaya mencapai penghormatan kepada HAM. Jika polisi tidak dikenai hukuman untuk pelanggaran HAM dan atasan mereka tidak peduli, lalu mengapa mereka harus peduli? Akuntabilitas internal dimulai dari kepemimpinan yang baik: para manajer harus memonitor tim mereka serta masing-masing petugas, dan melakukan evaluasi terus-menerus.

Para manajer kepolisian harus mengetahui apa yang dilakukan orang-orang mereka serta mengemukakan opini yang jelas bagaimana polisi harus beroperasi (sebelumnya), serta bagaimana sebuah operasi telah dilangsungkan (sesudahnya). Lebih lanjut lagi, mereka harus bekerja sama dengan mekanisme-mekanisme pengawasan (eksternal).

Pengawasan internal pada pokoknya melibatkan tanggung jawab rantai komando - proses pengawasan yang terus-menerus – yang di dalamnya memiliki unsur *a priori* dan *a posteriori*. Untuk menangani perilaku polisi yang salah ada prosedur-prosedur pendisiplinan (dan/atau pidana), prosedur-prosedur pengaduan (untuk memproses pengaduan atau keluhan dari para anggota publik), dan tentunya prosedur-prosedur pelaporan. Kita akan mendiskusikan sejumlah elemen ini dengan lebih terperinci.

8.4.1.a. Tanggung jawab rantai komando

Disiplin sehari-hari dalam kepolisian bergantung pada rantai komando. Rantai komando merujuk kepada hirarki internal, yang penting untuk mencapai disiplin dan pengontrolan. Di semua badan kepolisian terdapat rantai komando yang melintas dari Kepala Kepolisian, melalui kepala-kepala departemen dan unit, hingga ke mereka yang paling baru direkrut di dalam dinas kepolisian. Oleh karena semua petugas kepolisian di semua tingkatan bertanggung jawab dan bertanggung gugat atas perbuatan-perbuatan dan kelalaian mereka masing-masing¹⁶, seharusnya selalu dapat diidentifikasi siapa bertanggung jawab kepada siapa, dan para atasan yang bertanggung jawab atas tindakan para petugasnya harus dapat diidentifikasi dengan jelas juga.¹⁷ Rantai komando yang jelas, serta penyeliaan yang efektif, merupakan hal yang sangat penting bagi akuntabilitas internal, yaitu memelihara disiplin dan kontrol serta mencegah pembebasan dari sanksi hukum (impunitas). Polisi diharapkan mematuhi perintah-perintah atasan mereka dan juga diharapkan mengendalikan diri agar tidak melaksanakan perintah-perintah yang tidak sah.¹⁸

Para penyelia (petugas mana pun yang bertanggung jawab mengawasi petugas lainnya) bertanggung jawab untuk:

- *Penyeliaan para petugas individual*, misalnya: memastikan kesejahteraan; memberi bimbingan dan dorongan; memastikan bahwa prosedur-prosedur diikuti dengan benar; dan melakukan penilaian kerja reguler.
- Penyeliaan operasi-operasi dengan memberikan instruksi yang pantas sebelum operasi serta mengevaluasi operasi tersebut sesudahnya, dan melakukan tindakan susulan apa pun yang diperlukan.
- Melaporkan pekerjaan mereka sendiri dan pekerjaan bawahan mereka - termasuk penggunaan kekuasaan diskresi yang benar – kepada atasan mereka di jalur rantai komando.

Pentingnya pengelolaan dan kepemimpinan harus selalu ditekankan. Dampaknya akan sangat penting bagi budaya kepolisian dan pembangunan etos yang menghargai HAM, dan juga bagi pembentukan komunikasi yang terbuka, penentuan standar-standar dan pemantauan.¹⁹ Pengelolaan rantai komando serta penyeliaan yang baik menjamin kepuasan kerja, pengidentifikasian masalah sejak awal dan meningkatkan efektivitas. Hal-hal ini juga merupakan kunci untuk pengontrolan internal yang berfungsi efektif. Pemolisian yang profesional sering kali berjalan seiring dengan adanya perhatian ekstensif terhadap masalah-masalah kepemimpinan, yang karenanya sekaligus mengakui peranan mereka dalam menjunjung nilai-nilai HAM.

Reformasi jenis apa pun pasti akan gagal jika tidak ada komitmen yang tulus dan jelas terlihat dari para pemimpin polisi dari atas ke bawah.²⁰ Untuk alasan inilah

16) CAT, Pasal 2 (3): “Perintah dari atasan (...) tidak bisa dipakai sebagai pembenaran penyiksaan”. Walaupun tidak dinyatakan secara eksplisit, tanggung jawab pribadi merupakan implikasi Prinsip-prinsip 10-11, dan 24-26 Prinsip-prinsip Dasar; Pasal 5 Pedoman Perilaku PBB.

17) Prinsip-prinsip Dasar, Prinsip 24.

18) Pasal 39 Kode Etik Polisi Eropa.

19) Kode Etik Polisi Eropa, penjelasan untuk Pasal 20.

20) Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*.

proses pengangkatan petugas merupakan hal penting: pengangkatan harus kredibel dan menumbuhkan rasa keyakinan pada sistem pendisiplinan.²¹

Agar rantai komando internal bersifat efektif dalam menjunjung tinggi etika dan disiplin, rantai komando itu juga harus memiliki mandat tak terpisahkan untuk bertindak atas perilaku yang salah bilamana memang tepat. Menempatkan mandat untuk memutuskan sanksi-sanksi terhadap perilaku yang salah di luar jangkauan kepemimpinan polisi - seperti yang disarankan di sejumlah rekomendasi dan juga dalam sejumlah usulan untuk adanya instrumen-instrumen pengawasan - mencabut tanggung jawab dari kepemimpinan polisi, membuat mereka rentan terhadap tuduhan-tuduhan bahwa mereka tidak berfungsi baik, serta memberi mereka peluang untuk menghindari tanggung jawab. Di lain pihak, memberikan mandat ini kepada para pemimpin kepolisian mensyaratkan bahwa mereka harus sungguh-sungguh berkomitmen guna memperbaiki perilaku yang salah serta memulai sanksi-sanksi untuk memperbaikinya; jika tidak hal ini akan mendorong polisi menutup-nutupi perilaku mereka yang salah. Manajer kepolisian harus menerima informasi mengenai pengaduan terhadap kepolisian yang menjadi tanggung jawab mereka dan hasil-hasil investigasi tentang pengaduan-pengaduan tersebut. Catatan pendisiplinan harus dipertimbangkan saat memutuskan pemberian kenaikan pangkat atau pemindahan.²²

8.4.1.b. Prosedur pelaporan

Pekerjaan polisi, oleh karena definisinya, memerlukan sejumlah hak diskresi bagi masing-masing petugas karena kebanyakan pekerjaan mereka dilakukan tanpa diawasi oleh atasan mereka, dan tanpa dapat meminta perintah dari atasan. Oleh karenanya, prosedur pelaporan yang memadai merupakan hal penting untuk memastikan akuntabilitas melalui penyeliaan dan pengontrolan rantai komando. Standar-standar internasional jarang secara khusus merujuk kepada prosedur pelaporan.²³ Namun, kepatuhan kepada banyak ketentuan yang ada dalam standar-standar internasional hanya dapat dipastikan jika prosedur pelaporan memang ada.

Kebanyakan badan kepolisian mensyaratkan polisi untuk menulis laporan-laporan setelah melakukan tindakan seperti penangkapan dan penahanan, penggeledahan atau penggunaan kekuatan dan senjata api. Juga merupakan hal biasa dalam pemolisian profesional untuk membuat catatan harian ('jurnal') tentang tindakan-tindakan yang dilakukan polisi, yang tidak memerlukan penggunaan kekuasaan polisi (sebagai contoh, diskusi dengan para anggota komunitas mengenai bagaimana menangani masalah tertentu). Memang tidak selalu mungkin bagi atasan untuk memastikan bahwa laporan-laporan ini akurat, namun formulir pelaporan yang terperinci dapat 'menuntun' para petugas menjalani prosedur dan menjadi catatan untuk meminta pertanggungjawaban petugas atas keputusan-keputusan mereka.

8.4.1.c. Mekanisme untuk menerima dan mengurus pengaduan dari anggota masyarakat umum

Haruslah ada sistem independen yang jelas dan terpublikasi dengan baik untuk menerima pengaduan-pengaduan dari masyarakat umum mengenai perilaku petugas kepolisian. Dalam Bagian 8.4.4. di bawah, kami akan membahas mekanisme-mekanisme pengaduan independen semacam itu secara lebih terperinci. Namun, kami catat di sini bahwa kenyataan bahwa publik juga harus dapat mengajukan pengaduan langsung di kantor-kantor polisi terkadang terabaikan.

21) WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society - Internal Controls and Disciplinary Units and External Controls*.

22) Ibid.

23) Kecualian termasuk Penjelasan c) untuk Pasal 3 Pedoman Perilaku PBB dan Prinsip-prinsip Dasar 6 dan 11(f) menuntut bahwa laporan dibuat setiap kali senjata api ditembakkan; dan Kumpulan Prinsip-prinsip mensyaratkan bahwa perincian interogasi dicatat (Prinsip 23).

Proses untuk menerima pengaduan harus jelas dan tidak bersifat diskriminatif, serta tidak boleh mencegah para pengadu mengajukan keluhan dalam cara apa pun, termasuk ²⁴

- Pengajuan pengaduan harus dapat dilakukan baik secara langsung maupun melalui telepon
- Pengajuan pengaduan harus dapat dilakukan di kantor polisi mana pun (yaitu bukan hanya di markas-markas besar)
- Petugas kepolisian yang bersangkutan harus diminta menerima semua pengaduan (yaitu tidak boleh dibiarkan menggunakan hak diskresinya apakah menerima atau tidak pengaduan tersebut)
- Keamanan pengadu harus dijamin, pengadu tidak boleh diancam atau diintimidasi untuk tidak mengajukan pengaduan.

Lebih dari itu, harus pula ada kewajiban penyimpanan catatan dan sistem pelacakan semua pengaduan, untuk menghalangi petugas polisi mengabaikan atau menutup-nutupi pengaduan.

'Sistem Peringatan Awal'

Di sejumlah negara, polisi telah membentuk apa yang disebut sebagai Sistem Peringatan Awal (EWS), atau Sistem Intervensi Awal, yang menyimpan catatan mengenai pengaduan atas para petugas kepolisian (jumlah dan jenis pengaduan) guna mengidentifikasi para personel berisiko yang mendapat banyak pengaduan. Di sejumlah departemen kepolisian di AS contohnya, EWS ini mengirimkan laporan otomatis kepada kepala polisi bila pengaduan yang diterima melebihi jumlah tertentu. Bahkan jika pengaduan-pengaduan itu tidak berdasar, akumulasi jumlah besar pengaduan terhadap seorang petugas tertentu memang cenderung mengindikasikan adanya masalah dengan cara pemolisian petugas yang bersangkutan. Catatan ini biasanya menyertakan berapa kali seorang petugas tertentu menghadapi perlawanan menggunakan kekerasan saat melakukan penangkapan, jumlah yang terluka dalam kontak-kontak antara polisi dan publik, dan berapa kali seorang petugas menggunakan senjata apinya.²⁵

Sebuah pengaduan dapat menjadi awal prosedur pendisiplinan atau prosedur pidana. Perlu diingat bahwa tidak semua pengaduan memerlukan penyidikan yang saksama. Sebenarnya, terkadang permintaan maaf saja dari petugas polisi yang bersangkutan sudah mencukupi.

Mengajukan pengaduan secara langsung kepada polisi jelas bergantung pada keyakinan masyarakat kepada polisi. Badan-badan kepolisian yang kekurangan sumber daya, menghadapi tingkat kejahatan yang tinggi dan tidak memiliki kepemimpinan atau pelatihan yang layak biasanya enggan memperkenalkan sistem pengaduan yang efektif. Oleh karenanya penting untuk menggarisbawahi manfaat sistem-sistem ini: pengaduan memungkinkan polisi untuk memperbaiki standar-standar dan kenyataan bahwa jika orang mengeluh dan mengadu, itu tandanya mereka mempercayai sistem.

Lagi pula, jika rakyat tidak mempercayai polisi, mereka tidak mungkin memiliki kepercayaan pada sistem pengaduan dan akibatnya tidak akan peduli memasukkan pengaduan.

Memang benar, hasil pertama dari pemberlakuan mekanisme pengaduan efektif sering berupa meningkatnya jumlah pengaduan, bukannya berkurang.

24) WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society - Internal Controls and Disciplinary Units*.

25) Ibid. Lihat juga www.policaccountability.org, sebuah situs web yang memuat informasi tentang praktik-praktik terbaik dan sumber daya tentang Badan Peninjauan Sipil, Pengawasan Warga Negara untuk Kepolisian, Pentargetan Berdasarkan Ras, dll di dalam AS.

Pengaduan atau strategi?

Pengaduan terkadang diajukan karena alasan-alasan lain dan bukan hanya mencari keadilan. Tersangka pidana mungkin memasukkan pengaduan dengan tujuan melambatkan suatu investigasi pidana, atau menghalangi investigasi tersebut; orang yang dikenai denda mungkin memasukkan pengaduan sebagai cara untuk menghindari pembayaran denda; pengaduan mungkin diajukan karena seseorang merasa permintaannya kepada polisi untuk melakukan intervensi tidak dihargai (sebagai contoh, seseorang melakukan pengaduan sebab polisi menolak membantu memperbaiki ban mobilnya yang kempis, yang jelas bukan merupakan pekerjaan petugas kepolisian). Yang menarik, kadang-kadang polisi sendiri melakukan taktik yang sama, memasukkan pengaduan mengenai seorang anggota publik tertentu guna mencegah orang itu mengajukan pengaduan melawan si petugas polisi. Penyidikan terhadap pengaduan bisa sulit dilakukan dengan begitu banyaknya kepentingan berbeda yang terlibat di dalamnya.

Pengaduan-pengaduan yang jahat membuat polisi enggan menerima pengaduan dan hal ini makin meningkatkan jarak antara publik dan polisi. Di lain pihak, besarnya jumlah pengaduan jahat yang masuk menyiratkan bahwa keyakinan masyarakat dapat ditingkatkan. Pengaduan yang jahat kadang-kadang terlihat di negara-negara yang telah melalui transisi; dari pemolisian yang otoriter menjadi pemolisian yang lebih responsif. Pengaduan itu memang bisa saja mencerminkan keinginan publik untuk menguji sistem dan mencoba mendapatkan kebebasan maksimum dengan mengorbankan penegakan hukum.²⁶

Kode Etik Polisi Eropa mengakui bahwa polisi sering kali dihadapkan pada pengaduan jahat dan mendesak agar badan-badan kepolisian memberikan dukungan kepada polisi yang dituduh berperilaku salah, termasuk melalui sistem peradilan.²⁷

8.4.1.d. Prosedur pendisiplinan

Aturan penegakan disiplin, sebagai hukum administratif, berkaitan dengan perilaku polisi sebagai pegawai. Seperti halnya majikan mana pun di organisasi apa pun yang memiliki hak, dan kewajiban, untuk bertindak atas perilaku yang salah kapan pun perilaku itu terjadi (baik berdasarkan pengaduan maupun tidak), maka begitu pula para pengelola kepolisian. Perilaku yang salah bisa berupa hal kecil, seperti datang terlambat, tidak berpakaian rapi, merokok di tempat tidak boleh merokok dll, tetapi juga dapat melibatkan pelanggaran besar termasuk pelanggaran HAM. Pada umumnya, pelanggaran yang lebih kecil akan ditangani melalui prosedur pendisiplinan, sementara pelanggaran yang lebih serius (pelanggaran pidana) akan dikenai acara hukum pidana (lihat di bawah ini).

Prosedur pendisiplinan harus memastikan adanya ketidakberpihakan secara memadai, tetapi dalam banyak sistem kepolisian hal ini tidak selalu berlaku. Dalam sistem-sistem yang menghargai adanya ketidakberpihakan, prosedur penyelidikan dilakukan oleh para petugas dari provinsi atau daerah yang berbeda atau oleh unit khusus, misalnya bagian etika dan pendisiplinan (sering disebut sebagai Biro Urusan Internal) – mereka ini biasanya dipanggil untuk pelanggaran yang lebih serius, dan pelanggaran kecil (misalnya ketidaksopanan, terlambat) dipercayakan kepada kebijaksanaan penyelia petugas itu. Unit-unit Urusan Internal harus memiliki cukup staf dengan para penyidik yang dilatih dengan benar. Penyidikan harus dilakukan oleh seorang petugas yang memiliki jabatan yang sama atau lebih tinggi daripada petugas yang berada di bawah penyidikan.²⁸ Sejumlah sistem mengizinkan seorang pejabat tinggi untuk

26) Uildriks, N. & P. van Reenen, 2003, *Policing postcommunist societies. Police public violence, democratic policing and human rights*.
 27) Kode Etik Polisi Eropa, Pasal 34: "Pihak berwenang umum harus mendukung personel kepolisian yang menjadi sasaran tuduhan tak berdasar menyangkut tugas-tugas mereka".
 28) WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society - Internal controls and disciplinary units*.

menunjuk panel pendisiplinan *ad-hoc*, dengan atau tanpa peluang bagi tergugat untuk menantang komposisi anggota panel.

Kapankah sebuah pelanggaran dianggap cukup serius untuk diinvestigasi?

“Pembedaan antara perilaku-salah yang kecil dan berat harus dilakukan dengan cermat serta diperiksa untuk memastikan bahwa “pelanggaran kecil” tidak didefinisikan terlalu luas atau didefinisikan secara samar sehingga pelanggaran apa pun, kecuali yang paling serius, dapat diselesaikan di luar proses pendisiplinan formal. Sebagai contoh, jika seorang petugas kepolisian gagal menginvestigasi sebuah perkara dengan benar karena adanya prasangka berdasarkan ras atau politik, maka ada bahaya bahwa hal ini dapat diinterpretasikan sebagai kinerja yang buruk alih-alih diskriminasi yang tidak sah.”²⁹

Dalam kebanyakan sistem, polisi yang menghadapi sanksi disipliner di atas tingkat tertentu diizinkan menunjuk seseorang untuk bertindak dalam pembelaan mereka: apakah itu seorang rekan petugas kepolisian juga atau seorang pengacara independen. Serikat-serikat kepolisian, jika ada, dapat memberikan nasihat pembelaan atau membiayai upaya untuk mendapatkan nasihat hukum profesional. Sistem-sistem yang tidak mengizinkan tertuduh memilih penasihat pembela dapat didebat sebagai pelanggaran atas hak untuk mendapat pembelaan. Hasil-hasil prosedur pendisiplinan untuk pelanggaran di atas tingkat tertentu biasanya diserahkan kepada manajemen tingkat atas, misalnya Panglima Kepolisian mungkin diperlukan untuk membuat keputusan akhir dalam perkara-perkara di mana panel pendisiplinan merekomendasikan penskorsan atau pemecatan. Kemungkinan untuk naik banding harus pula ada. Meskipun prosedur untuk naik banding mungkin berbeda dari negara ke negara, biasanya hal ini melibatkan dokumen tertulis yang menggugat hasil-hasil penemuan sidang pendisiplinan. Kode Etik Polisi Eropa mensyaratkan bahwa keputusan pendisiplinan harus dikenai peninjauan yang dilakukan oleh sebuah badan independen atau pengadilan.³⁰

Prosedur-prosedur pendisiplinan harus saksama dan adil, guna melindungi hak-hak pengadu, atau korban, dan petugas kepolisian. Prosedur ini harus berlangsung dalam periode waktu yang masuk akal. Memang benar bahwa ada banyak contoh prosedur pendisiplinan yang gagal, di mana manajemen kepolisian membiarkan pelanggaran HAM tidak dilaporkan dan tidak dihukum. Namun kebalikannya juga benar; prosedur pendisiplinan terkadang tidak adil terhadap petugas kepolisian yang bersangkutan, menyebabkan adanya hukuman disipliner untuk perbuatan-perbuatan yang tidak memiliki bukti memadai. Memang benar bahwa hak-hak petugas polisi dilanggar oleh banyak sistem pendisiplinan internal. Banyak sistem internal yang merupakan mekanisme pengontrolan institusional yang digunakan para pejabat tinggi untuk menghukum petugas berpangkat lebih rendah yang tidak patuh. Dalam sejumlah kasus terdapat masalah-masalah serius mengenai penyangkalan hak-hak dan hukuman yang diberlakukan sebelum keputusan dibuat (misalnya, penskorsan dengan tidak dibayarnya gaji selama investigasi yang bisa berlangsung berbulan-bulan).

29) Ibid., p.4.

30) Pasal 33 Kode Etik

Polisi Eropa:

“Langkah-langkah pendisiplinan yang diajukan terhadap staf kepolisian harus dikenai peninjauan oleh badan yang independen atau pengadilan.”

Pemolisian terhadap polisi

Masalah yang penting dipikirkan adalah siapa yang melakukan investigasi terhadap seorang petugas polisi. Di kebanyakan wilayah hukum atau yurisdiksi, polisi menyidik kejahatan terhadap agen-agen mereka sendiri. Investigasi

pidana, atau disipliner, memerlukan kemampuan tertentu, dan juga pengalaman, yang biasanya dimiliki petugas kepolisian.

Badan-badan investigasi independen juga sering mendapatkan keahlian mereka dari para mantan petugas polisi. Kenyataan ini tidak harus membuat investigasi menjadi kurang efektif, juga tidak secara otomatis menjadi penyebab keberpihakan, pembalasan atau pembebasan dari sanksi hukum, tapi memang harus ada pengecekan dan perimbangan yang memadai (misalnya wewenang investigasi, penuntutan dan pengadilan) untuk menjamin imparialitas dan objektivitas.

8.4.1.e. Prosedur pidana

Petugas kepolisian harus tunduk kepada hukum nasional. Bilamana ada informasi bahwa sebuah pelanggaran mungkin bisa menjadi pelanggaran pidana, dugaan pelanggaran itu harus dilaporkan segera ke pihak berwenang yang tepat untuk keperluan penyidikan dan penuntutan. Informasi mengenai seorang petugas polisi yang terlibat dalam kejahatan bisa muncul

- saat prosedur pendisiplinan
- saat berlangsungnya investigasi pidana terhadap persoalan lain
- dari laporan sesama petugas polisi atau dari pengaduan yang diajukan oleh anggota publik

Jika ada informasi bahwa pelanggaran pidana telah dilakukan tetapi pihak otoritas investigasi pidana tidak menemukan cukup bukti-bukti untuk mendakwa petugas yang dicurigai, petugas itu masih dapat dikenai prosedur disipliner.

Polisi yang dituduh melakukan perbuatan kriminal harus memiliki hak untuk membela diri sama seperti warga negara lainnya, termasuk hak praduga tak bersalah, hak untuk diberi tahu mengenai tuduhan yang dijatuhkan kepada mereka, hak untuk menunjuk saksi pembela dan menanyai saksi penuntut, hak untuk dibantu oleh penasihat hukum yang dipilih, dan untuk melakukan banding terhadap keputusan dan hukuman yang dijatuhkan.

Perlindungan untuk saksi

Sebuah sistem perlindungan yang efektif untuk para saksi mungkin perlu dikembangkan untuk mereka yang mengajukan pengaduan terhadap polisi atau yang dengan cara lain bertindak sebagai saksi.

Di Brasil sudah terang-terangan diakui bahwa polisi berada dalam posisi ambigu jika harus melindungi para saksi yang memberikan kesaksian melawan polisi. Oleh karena itu dibuat sebuah program perlindungan saksi (yang disebut PROVITA) yang dikelola di setiap negara bagian oleh ornop setempat (dan diawasi di tingkat nasional oleh sebuah ornop nasional).

Program ini dibiayai secara patungan oleh dana negara bagian dan federal. Skema ini penting dalam memastikan bahwa polisi yang terlibat pelanggaran HAM - terutama eksekusi di luar jalur hukum dan kejahatan terorganisasi - diajukan ke pengadilan. Perlu diingat bahwa proyek ini ditujukan untuk melindungi 'barang bukti', bukan individu. Jadi, sanak saudara seorang korban yang dibunuh polisi, yang mungkin berada di bawah ancaman sebab mereka menuntut adanya keadilan, tidak akan diberi perlindungan karena mereka tidak memiliki barang bukti yang dapat mereka berikan. Kolaborasi antara negara dan masyarakat sipil ini menjadi kontroversial di antara banyak ornop.

8.4.1.f. Prosedur pendisiplinan atau prosedur pidana?

Perilaku salah yang melibatkan pelanggaran pidana harus ditangani di bawah hukum pidana (tetapi juga mungkin menyebabkan adanya sanksi disipliner seperti pemecatan); semua perilaku salah lainnya bisa ditangani di bawah aturan penegakan disiplin. Jika investigasi disipliner mengungkapkan informasi mengenai pelanggaran pidana, maka investigasi pidana harus dimulai. Di sejumlah yurisdiksi, misalnya di Belanda, investigasi disipliner dapat dilakukan bersama-sama dengan investigasi pidana, meskipun di tempat lainnya investigasi disipliner tidak bisa dilakukan sebelum keputusan investigasi pidana: jika investigasi disipliner membawa kepada investigasi pidana, maka prosedur disipliner harus 'dibekukan' sampai ada hasil-hasil investigasi pidana. Dalam kejadian apa pun, jika pada pelanggaran yang disidik didapati merupakan perbuatan pidana, maka perkara itu harus diserahkan ke pengadilan pidana.

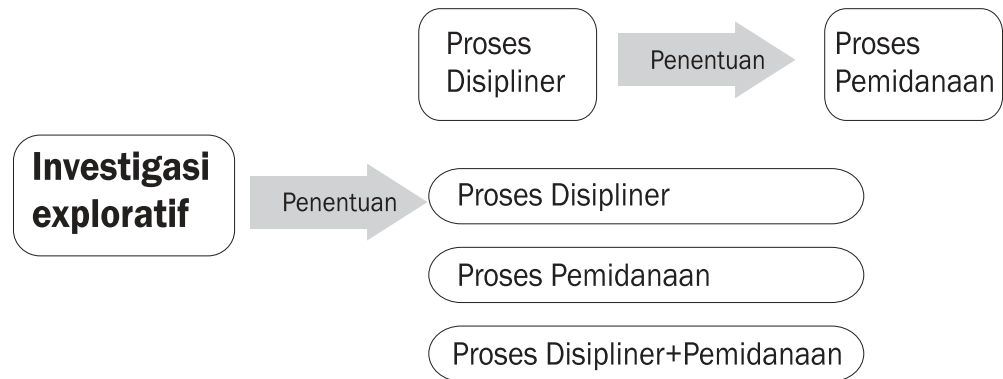
Seperti sudah ditunjukkan di atas, memastikan bahwa prosedur disipliner memang adil dan saksama merupakan hal yang penting. Prosedur disipliner mirip dengan prosedur pengadilan (pidana) tapi peraturan mengenai bukti-bukti tidak seketat pengadilan pidana, dan pengamanan untuk melindungi hak-hak tersangka lebih sedikit daripada pengamanan yang diberikan dalam acara pidana. Menurut hukum pidana, tanggung jawab untuk pelanggaran harus dapat dibuktikan tanpa diragukan lagi, sementara di bawah prosedur disipliner cukuplah hanya memenuhi 'neraca kemungkinan' (*balance of probabilities*): dengan membuktikan bahwa kemungkinan telah terjadi pelanggaran dan bahwa pelanggaran itu kemungkinan dilakukan oleh seorang petugas tertentu sudah cukup untuk menentukan kesalahan. Bergantung kepada si petugaslah untuk membuktikan bahwa tuduhan itu tidak benar. Selain itu, sebuah pengaduan yang tidak terbukti masih tetap bisa didaftarkan dalam berkas personalia si petugas (walaupun kadang-kadang hanya untuk periode waktu terbatas). Di samping itu, petugas yang dituduh tidak memiliki hak untuk diam - sebaliknya malah, penyelia petugas tersebut boleh memerintahkan bawahannya untuk berbicara dan, sebagai contoh, catatan dalam buku saku mereka bukan merupakan milik pribadi. Dengan demikian, praduga tak bersalah menjadi kurang efektif dan petugas mungkin mendapati diri mereka berada dalam situasi yang justru memberatkan diri mereka sendiri (ini juga alasan mengapa di sejumlah yurisdiksi, proses disipliner dan pidana tidak boleh berlangsung pada saat yang sama). Di lain pihak, sanksi-sanksi yang berlaku dalam proses disipliner - mulai dari peringatan verbal sampai pemecatan - tidak seserius sanksi pidana (walaupun dalam sejumlah sistem disipliner diizinkan untuk melakukan penahanan administratif, misalnya regulasi disipliner di Angola yang memperbolehkan sampai dengan 30 hari penahanan).

Sejumlah badan kepolisian kadang-kadang memulai acara kerja mereka dengan melakukan apa yang disebut 'investigasi penjajakan' (*exploratory investigation*) setelah mendengar adanya perilaku polisi yang tidak benar.

Investigasi penjajakan, yang biasanya dilakukan secara rahasia, dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi apakah sebuah penyidikan memang diperlukan dan jika diperlukan, bentuk mana yang paling tepat: pidana atau disipliner. Dalam sistem hukum inkuisitorial, polisi diharuskan memberi tahu penuntut jika acara pidana dimulai, tetapi mereka dapat melakukan penegakan disiplin sendiri; dalam sistem akusatorial, polisi dapat melakukan kedua jenis investigasi ini sendiri (lihatlah Bab 2 mengenai perbedaan antara sistem akusatorial dan inkuisitorial). Biasanya prosedur disipliner mendikte siapa yang mengambil keputusan untuk menyerahkan informasi itu ke pihak otoritas pidana. Sering kali ini dilakukan oleh orang yang bertanggung jawab atas penegakan disiplin.

Keuntungan melakukan investigasi peninjauan adalah bahwa investigasi ini dapat membimbing pengambilan keputusan dan mencegah kerugian pada petugas polisi yang ternyata tidak bersalah.

Namun, pengontrolan kerugian seperti itu juga bisa menjadi tidak produktif karena dapat menyebabkan tidak dilakukannya investigasi sama sekali, yang kemudian melahirkan tidak adanya sanksi hukum (impunitas).



8.4.1.g. Membongkar rahasia

Pasal 8 Pedoman Perilaku PBB menyatakan: “Para petugas penegak hukum yang mempunyai alasan untuk meyakini bahwa telah terjadi atau akan terjadi suatu pelanggaran terhadap Pedoman ini harus melaporkan masalah itu kepada atasan berwenang yang lebih tinggi dan, bila perlu, kepada pihak berwenang atau organ-organ relevan lain yang diberi kekuasaan untuk menelaah atau memberi upaya pemulihan.” Bagian penjelasannya menyatakan bahwa Pasal itu berusaha untuk “menjaga keseimbangan antara perlunya disiplin internal dalam suatu badan tempat keamanan publik sangat bergantung, di satu sisi, dan kebutuhan untuk mengurus pelanggaran HAM mendasar, di sisi lain. Petugas penegak hukum harus melaporkan pelanggaran dalam rantai komando, dan mengambil tindakan sah lain di luar rantai komando hanya jika tidak ada upaya pemulihan hukum lain (*remedy*) yang tersedia atau efektif. Harus dipahami bahwa para petugas penegak hukum tidak boleh dikenai hukuman administratif atau lainnya karena mereka melaporkan pelanggaran yang telah terjadi atau akan terjadi terhadap Pedoman ini.” Istilah ‘pihak berwenang atau organ-organ relevan lain yang diberi kekuasaan untuk menelaah atau memberi upaya pemulihan’ merujuk kepada “pihak berwenang atau organ negara apa pun yang berdiri di bawah hukum nasional, apakah itu bagian internal dari badan penegak hukum atau bersifat mandiri, yang memiliki kekuasaan menurut undang-undang, adat atau kekuasaan lain untuk meninjau penderitaan dan pengaduan yang muncul akibat pelanggaran dalam batasan ketentuan Pedoman ini.”

‘Membongkar rahasia’ (*blowing the whistle*) merupakan hal yang sulit dilakukan bagi kebanyakan polisi. Budaya kepolisian mengagungkan kesetiaan, terkadang dengan mengorbankan integritas terhadap publik (‘tembok biru keheningan’).³¹ Oleh karena perilaku salah cenderung tetap bertahan dalam situasi penyeliaan yang tidak efektif dan situasi ini selalu melibatkan kepemimpinan yang tidak efektif, maka para penyelia (mereka sendiri bagian dari budaya kepolisian) sering memiliki kepentingan pribadi dalam menyembunyikan malapraktik. Hal ini khususnya menjadi masalah karena kebijakan biasanya mengharuskan para pembongkar rahasia untuk pertama-tama melaporkan perintah atau praktik ilegal melalui rantai komando, yang sering menjadi asal mula masalah, dan hanya mengizinkan untuk membongkar rahasia jika jalur-jalur pengaduan internal sudah terbukti tidak efektif.

31) Lihat sebagai contoh Reenen, P. van, 1997, “Police integrity and police loyalty: The Stalker dilemma.”

Berbagai langkah penangkal untuk mencegah pejabat negara membocorkan informasi yang bersifat rahasia sudah dipasang. Hal ini diakui dalam Pasal 4 Pedoman Perilaku PBB, yang menyatakan: *“Masalah-masalah yang bersifat rahasia yang diketahui oleh petugas penegak hukum harus dijaga kerahasiaannya, kecuali jika pelaksanaan kewajiban atau demi keadilan membutuhkan sebaliknya.”* Bagian penjelasan Pasal ini menyatakan: *“(...) Kehati-hatian harus dilakukan dalam mengamankan dan menggunakan informasi semacam itu, yang hanya boleh diungkapkan dalam melakukan tugas atau demi keadilan. Pengungkapan informasi semacam itu untuk tujuan lain-lain secara keseluruhan adalah tidak pantas.”*

Dilemanya sangat gamblang: sistem internal dapat mencegah pembocoran rahasia, dan mengizinkan diteruskannya pelanggaran, dengan menyebut informasi itu sebagai rahasia. Oleh karena itu Pedoman PBB dalam bagian penjelasannya mengizinkan para pejabat negara, *“sebagai jalan keluar terakhir dan sesuai dengan hukum dan kebiasaan negara mereka masing-masing serta dengan ketentuan Pasal 4 Pedoman ini, mereka membuat pelanggaran itu menarik perhatian opini publik melalui media massa.”*

Guna menghindari bertahannya kebisuan polisi dan dampaknya yang merusak transparansi serta akuntabilitas, maka keberadaan kepemimpinan yang baik, sistem pengaduan internal yang independen, dan langkah-langkah pengamanan untuk melindungi *“para pembongkar rahasia”* sangatlah fundamental. Pedoman Perilaku PBB menyatakan: *“Para petugas penegak hukum yang menaati ketentuan-ketentuan Pedoman berhak mendapatkan penghormatan, dukungan penuh dan kerja sama dari komunitas dan badan penegakan hukum yang mereka layani, serta dari profesi penegakan hukum”* yang menyiratkan persyaratan untuk melindungi dan menghormati pembongkar rahasia.

Apel busuk atau kebun busuk?³²

Apa yang terjadi setelah investigasi internal tidaklah selalu jelas. Petugas yang disidik mungkin akan dihukum, mulai dari peringatan verbal (di bawah prosedur disipliner) sampai hukuman penahanan (di bawah hukum pidana). Dalam sebagian besar kasus, pelanggaran diperlakukan sebagai insiden terpisah. Begitu satu insiden diselesaikan, begitu apel yang busuk dibuang, masalahnya diyakini sudah ditangani. Ini jarang merupakan asumsi yang realistis. Dalam banyak situasi, pelanggaran terjadi karena keseluruhan sistem pengawasan dan perimbangan, dan bahkan keseluruhan sistem akuntabilitas (internal) tidak berfungsi secara benar. Tidak adanya atau tidak memadainya prosedur operasional dan/atau administratif, penyelia yang lalai dan budaya yang mengadopsi prinsip-prinsip ‘persaudaraan’ alih-alih prinsip profesionalisme, sering memberikan kontribusi pada, atau menyebabkan, pelanggaran. Mereka yang menginvestigasi pelanggaran sering menemukan kegagalan sistem dalam keseluruhan rentangan yang menyebabkan pelanggaran terus-menerus berlangsung. Oleh karenanya penting untuk memetik pelajaran dari investigasi berbasis-kasus yang kemudian dapat menyumbang pada reformasi dan penguatan sistem guna mencegah pelanggaran dan praktik yang buruk di masa depan.

Perlu dicatat bahwa *“banyak pekerjaan HAM yang berfokus pada pembuatan pelanggaran individual dan meminta akuntabilitas dari para petugas yang bertanggung jawab dalam kasus-kasus itu.*

Para penganalisa HAM juga mendokumentasikan pelanggaran sistematis terhadap sektor-sektor politik dan etnis, tetapi sering kali hanya sedikit

32) Punch, M., 2003, *“Rotten Orchards: ‘Pestilence’, Police Misconduct and System Failure.”*

mengetahui aspek khusus mana dari kepemimpinan polisi, regulasi, praktik dan budaya yang merupakan penyumbang paling bermasalah terhadap pelanggaran dan karenanya harus menjadi fokus kunci dalam usaha reformasi apa pun.”³³

8.4.2. Akuntabilitas kepada negara

8.4.2.a. Badan eksekutif

Di kebanyakan negara, Kepala Kepolisian nasional melapor kepada Menteri Dalam Negeri, yang kemudian melapor kepada Kepala Pemerintahan yang pada gilirannya melapor kepada parlemen. Dalam sistem yang terdesentralisasi, komisar polisi regional/lokal bertanggung gugat kepada perwakilan negara di tingkat regional atau lokal, seperti wali kota atau prefek, yang kemudian bertanggung gugat pada dewan setempat. Tidak selalu jelas siapa yang bertanggung jawab untuk menunjuk dan mengelola para kepala kepolisian dalam hal prosedur disipliner, arah kebijakan dan pemantauan ketaatan kepada kebijakan. Akan tetapi di sejumlah negara, tanggung jawab semacam itu berada dalam kewenangan kementerian yang relevan, dengan polisi bertanggung jawab untuk menerapkan dan melaporkan. Karena pengawasan eksekutif tidak boleh mencampuri kemandirian operasional, maka penting untuk membuat garis-garis pembatas yang jelas dari setiap peran, tanggung jawab serta hubungan antara polisi dan kementerian-kementerian yang dituangkan dalam hukum.³⁴

Pihak eksekutif biasanya menetapkan garis-garis panduan kebijakan dan mengidentifikasi sasaran dan target untuk polisi (yang biasanya memerlukan persetujuan parlemen). Fungsi penting eksekutif adalah merumuskan (atau memberi kewenangan) **pedoman-pedoman perilaku** dan **kode-kode disiplin** dan **prosedur operasional standar** yang mengoperasionalkan hukum (dasar peraturan akuntabilitas):

- *Pedoman Perilaku* biasanya menyertakan prinsip-prinsip HAM –seperti pelarangan penyiksaan – dan biasanya mengandung ketentuan bahwa para petugas jangan menaati perintah-perintah yang jelas ilegal. Sejumlah Pedoman Perilaku sangat spesifik sementara lainnya sangat umum.

Terkadang Pedoman Perilaku dikategorikan sebagai rahasia, akibatnya ornop-ornop dan media mungkin tidak mengetahui bagaimana polisi seharusnya bertingkah laku atau apakah pedoman-pedoman itu sesuai dengan standar-standar HAM internasional. Pemolisian berorientasi HAM mengharuskan negara-negara untuk mengungkapkan peraturan dan regulasi mereka yang mengatur perilaku kepolisian. Lebih dari itu, pedoman-pedoman tersebut harus mengikat secara hukum; apakah sebagai bagian Undang-undang Kepolisian atau dalam undang-undang yang terpisah. Pedoman Perilaku dapat dilibatkan dalam kasus sipil atau pidana.

Pedoman Perilaku, yang terkadang disebut **Kode Etik**, dapat menyertakan hal-hal yang tidak langsung relevan kepada pelanggaran HAM, seperti pakaian polisi, kepatuhan kepada atasan, dan peraturan menyangkut partisipasi dalam aktivitas politik atau serikat buruh. Peraturan-peraturan ini penting bagi para polisi itu sendiri, tetapi berkecenderungan membatasi hak-hak petugas kepolisian. Mereka yang terlibat dalam advokasi dan keterlibatan dengan polisi harus mencoba mengawasi hak-hak petugas kepolisian; hal ini dapat meredakan ketegangan dan membantu menjalin agenda bersama.

33) WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society - Internal controls and disciplinary units.*

34) CHRI, 2005, *Police accountability; too important to neglect, too urgent to delay.*

- *Prosedur Operasional Standar (SOP)*, juga dikenal sebagai ‘instruksi’, ‘regulasi’, ‘kode-kode operasional’, atau sebagai ‘peraturan’ saja, digunakan di negara-negara berbeda untuk menggambarkan prosedur-prosedur untuk melakukan fungsi-fungsi kepolisian, khususnya dalam hubungan penangkapan dan penggunaan kekuatan. Prosedur operasional standar biasanya dikonsepsikan oleh staf kementerian yang relevan, tapi juga bisa dikembangkan dari bawah ke atas dan kemudian disahkan oleh satu kementerian – begitu terbukti memang efektif dalam praktik. SOP harus berdasarkan pada hukum nasional, standar-standar HAM internasional, Pedoman Perilaku atau Kode Etik nasional dan konsep umum praktik kepolisian. Sebagai contoh, undang-undang nasional mungkin memungkinkan penggeledahan barang milik dilakukan tanpa surat perintah penggeledahan bila ada bahaya bahwa barang bukti akan hilang karena penundaan apa pun. SOP harus menyediakan panduan yang tepat mengenai dalam kondisi seperti apa penggeledahan seperti itu boleh dilakukan, dan mengenai prosedur pelaporan yang diperlukan. SOP biasanya tidak berbentuk undang-undang. Akan tetapi, SOP bisa saja dimasukkan dalam pertimbangan oleh pengadilan sebagai bukti bagaimana petugas kepolisian diharapkan berperilaku.
- *Kode-kode Disipliner* biasanya membentuk:
 - Norma-norma yang harus dipatuhi para petugas; ini biasanya bersifat agak abstrak, seperti bertingkah laku dalam ‘perilaku yang sopan’ dan bertindak dengan ‘tekun’;
 - Bentuk-bentuk penghargaan untuk kerja dan perilaku baik dan sanksi-sanksi untuk pelanggaran kode disiplin;
 - Prosedur-prosedur untuk melaporkan pelanggaran atas kode atau undang-undang disiplin;
 - Petugas yang mana yang dapat memerintahkan prosedur disiplin (biasanya manajer orang yang menjadi tersangka pelaku pelanggaran disiplin);
 - Berbagai panel dan mekanisme penyidik yang didirikan untuk menyidangkan pengaduan-pengaduan;
 - Hak-hak untuk petugas polisi yang menghadapi prosedur disiplin, termasuk hak untuk naik banding.

Kebanyakan negara juga memiliki Inspektorat Kepolisian, yang biasanya berada di dalam Departemen Dalam Negeri. Misalnya di Prancis, “atas nama Menteri Dalam Negeri, Keamanan Dalam Negeri dan Hak-hak Lokal serta Menteri untuk Wilayah-wilayah di Luar Negeri, Inspektur Jenderal Administrasi (IGA) melakukan ‘penyeliaan tingkat tertinggi’ atas semua personel, departemen, badan atau institusi yang melapor ke kedua kementerian ini. IGA juga melakukan investigasi disiplin.”³⁵

Contohnya lainnya adalah Inspektorat Kepolisian (*Inspectorate of the Constabulary*) Sri Baginda Ratu Inggris. Pernyataan Tujuannya menyatakan: “Untuk memajukan efisiensi dan efektivitas pemolisian di Inggris, Wales dan Irlandia Utara melalui penginspeksian organisasi-organisasi dan fungsi-fungsi kepolisian guna memastikan standar-standar yang telah disepakati dicapai dan dipertahankan; praktik yang baik disebarkan; dan kinerja ditingkatkan. Juga untuk menyediakan nasihat serta dukungan ke para mitra tiga pihak (Menteri Dalam Negeri, otoritas dan angkatan kepolisian) dan memainkan peranan penting dalam pengembangan para pemimpin masa depan.”³⁶

Inspektorat kepolisian biasanya mengevaluasi kinerja polisi dan efektivitas strategi-strategi dan kebijakan-kebijakan (internal), sering dengan basis per tahun. Sejumlah inspektorat tidak menginvestigasi kasus-kasus individual tetapi lebih bertujuan mengenali pola-pola aktivitas polisi. Mereka yang bekerja dalam inspektorat itu sering kali adalah mantan petugas polisi sendiri karena dianggap mereka akan memahami kenyataan kepolisian lebih baik. Walaupun hal ini tidak

35) Teks ini diambil dari situs webnya, yang juga berbahasa Inggris. Lihatlah <http://www.interieur.gouv.fr/>.

36) Teks ini diambil dari situs webnya. Lihatlah: <http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmic/>.

diragukan lagi kebenarannya, tetap dianjurkan agar memiliki staf polisi dan sipil dalam inspektorat-inspektorat, sebagai cara memfasilitasi transparansi dan akuntabilitas.

8.4.2.b. Peradilan: akuntabilitas hukum

Kerangka kerja hukum sebuah badan kepolisian mencakup ketetapan-ketetapan konstitusional, undang-undang hukum pidana dan undang-undang hukum acara pidana, serta satu statuta atau lebih yang mendasari maksud, struktur, kompetensi dan tanggung jawab kepolisian (biasanya disebut Undang-undang Kepolisian). Seperti dicatat oleh Prakarsa HAM Persemakmuran dalam laporan tahun 2005 mengenai Akuntabilitas Polisi, Undang-undang Kepolisian ini kadang-kadang berasal lama sebelum tahun 1948, saat UDHR disetujui. Meninjau apakah perundang-undangan semacam itu sesuai dengan standar-standar HAM internasional dewasa ini memang dianjurkan.³⁷ Kerangka kerja hukum juga menyertakan kode-kode etik dan disipliner serta instrumen-instrumen lain menurut hukum. Kerangka kerja hukum yang mengatur operasi-operasi polisi, termasuk kode-kode etik dan disipliner, harus bisa diakses publik, baik dalam hal ketersediaan maupun kejelasan.³⁸ Jelas seorang petugas polisi juga terikat oleh hukum internasional. Misalnya pelarangan penyiksaan bersifat mutlak, dan seorang petugas polisi perlu mengetahui mengenai hal ini. Namun, pelarangan mutlak ini tidak ada artinya di banyak negara jika seorang petugas polisi tidak tahu sejak mula bahwa ada yang namanya hukum internasional, apalagi bahwa para petugas terikat oleh hukum internasional itu. Para petugas polisi biasanya tidak mengenal terlalu baik hukum internasional; mereka dipandu oleh hukum nasional dan ini adalah tanggung jawab para pembuat undang-undang untuk memastikan agar hukum nasional sejalan dengan hukum internasional.

Perundang-undangan lain juga mengatur operasi-operasi polisi, terutama yang disebut undang-undang keamanan (lihat juga Bab 2) yang lebih sering meningkatkan kekuasaan polisi dan menurunkan standar-standar HAM yang menjadi perlindungan bagi mereka yang disangka melakukan 'terorisme'.³⁹ Undang-undang keamanan harus diperiksa sehubungan dengan kemampuannya memudahkan adanya pembebasan dari sanksi hukum (impunitas) dan membentuk hambatan-hambatan bagi penuntutan atau pemberian kompensasi bagi korban dan tuntutan sipil atas kesalahan polisi.⁴⁰

Polisi, seperti warga negara lainnya, bertanggung gugat kepada pihak berwenang peradilan. Polisi harus secara eksplisit menerima kemandirian peradilan ini serta mengikuti perintah-perintah peradilan. Di semua wilayah hukum, sistem peradilan yang mandiri dan tidak memihak merupakan prasyarat esensial guna memastikan adanya pengadilan yang adil dan juga untuk menangani perilaku polisi yang salah. Sebagai contoh, di India, sejumlah besar keputusan hakim telah dikeluarkan pengadilan-pengadilan tinggi yang merumuskan adanya pengamanan atau garis panduan untuk meregulasi kelakuan polisi saat penangkapan, interogasi, dan tahap-tahap lain investigasi (lihat Bab 6).

Pentingnya peranan peradilan tidak hanya saat polisi sendiri berada di bawah penyidikan, tetapi juga dalam mengarahkan dan mengawasi investigasi polisi. Jika wewenang independen dibutuhkan untuk menggunakan metode investigasi tertentu, maka polisi diwajibkan mematuinya. Polisi harus pula transparan mengenai bagaimana mereka melaksanakan investigasi sehingga metode-metode mereka terbuka untuk pemeriksaan saksama dan tinjauan peradilan. Akhirnya, polisi bertanggung gugat kepada penuntut (atau hakim

37) CHRI, 2005, *Police accountability; too important to neglect, too urgent to delay.*

38) Pasal 4 Kode Etik Polisi Eropa menyatakan: "Perundang-undangan yang menuntun polisi harus dapat diakses publik dan cukup jelas dan tepat, dan jika diperlukan, didukung oleh regulasi yang jelas yang juga bisa diakses oleh publik dan jelas" dan

5: "Personel kepolisian harus tunduk kepada perundang-undangan yang sama seperti warga negara biasa dan kekecualian hanya dapat dijustifikasi untuk alasan-alasan pelaksanaan pekerjaan polisi secara benar dalam masyarakat demokratis."

39) AI, 2002, *Rights at risk: Amnesty International's concerns regarding security legislation and law enforcement measures.*

40) CHRI, 2005, *Police accountability; too important to neglect, too urgent to delay.*

41) Resolusi Majelis Umum 34/169 yang mengesahkan Pedoman Perilaku, 17 Desember 1979.

42) WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society, External controls.*

43) Lihatlah: <http://www.parc.info/reports/>.

penyidik) dan terkadang (dalam sistem inquisitorial) bekerja di bawah wewenangnya.

8.4.2.c. Badan legislasi: Pengawasan parlemen atas kepolisian

Parlemen meloloskan undang-undang yang mendefinisikan fungsi-fungsi kepolisian (lihat di atas).

Komunitas-komunitas, melalui para perwakilan terpilih mereka, harus memastikan bahwa undang-undang yang mengatur kepolisian “*dipertimbangkan dengan baik, diterima secara populer dan manusiawi*”⁴¹, bahwa standar-standar dijunjung tinggi dan bahwa pemerintah menyediakan sumber daya yang mencukupi untuk polisi.

Pengontrolan parlemen di berbagai negara menyertakan hak-hak para anggota parlemen untuk menanyai para anggota pemerintah, termasuk mereka yang bertanggung jawab atas kepolisian, dan untuk mendapatkan kerja sama apa pun yang diperlukan dari badan-badan publik yang akan membantu mereka dalam pekerjaan mereka. Komite-komite parlementer *ad hoc* terkadang didirikan untuk menginvestigasi skandal-skandal atau insiden yang berkaitan dengan polisi (lihat di bawah). Sejumlah parlemen memiliki komite-komite HAM yang mempertimbangkan masalah-masalah yang bertalian dengan perilaku polisi. Negara-negara dengan sistem terdesentralisasi kadang-kadang juga memiliki dewan kota, atau parlemen provinsi, dengan fungsi yang sama.

Peran parlementer yang penting adalah meninjau dan menyetujui anggaran belanja pemolisian. Ini merupakan peluang tahunan untuk menanyai polisi tentang serangkaian masalah.

Sayangnya peluang ini sering hanya berupa proses pengesahan belaka yang menjadi makin buruk oleh terbatasnya informasi yang disediakan polisi dan kurangnya keahlian para anggota parlemen dalam melakukan kajian serta menanyai apa arti data tertentu. Kerap kali polisi hanya ditanyai mengenai tingkat kejahatan, dengan asumsi mereka dapat mengendalikannya. Kebijakan sering dimengerti semata-mata dalam hal penyediaan lebih banyak uang dan kekuasaan hukum, dan pameran politik lebih dipentingkan daripada substansi. Kurangnya keahlian para anggota parlemen kadang-kadang diimbangi saat dilakukan acara temu muka dengan publik atau saat mereka bersedia menerima masukan dari ornop-ornop dan dari para pakar independen.

Di sejumlah negara, polisi bertendensi menolak adanya pengawasan parlementer. “Jawaban paling umum polisi adalah menuduh upaya-upaya parlementer untuk mereformasi perundang-undangan atau meningkatkan pengawasan atas kebijakan-kebijakan keamanan publik sebagai campur tangan politik yang tak dapat dibenarkan.”⁴²

Penyelidikan independen

Ada banyak contoh penyelidikan independen atas perilaku polisi yang salah, yang kadang-kadang dimulai oleh parlemen, pemerintah atau badan-badan terpilih setempat.

Contoh-contohnya termasuk:

- Komisi Mollen yang menyidik dugaan keras korupsi polisi dan prosedur antikorupsi departemen kepolisian New York City di AS. Lapornya diserahkan pada tanggal 7 Juli 1994.⁴³
- Di Belanda, penyelidikan parlementer tentang metode-metode investigasi polisi dalam memerangi kejahatan terorganisasi dibuka pada tahun 1994. Komisi itu (“Komisi van Traa”) menyerahkan lapornya pada tahun 1996, dengan menyimpulkan (antara lain) polisi harus diikat oleh perundang-

undangan yang jelas dan efektif dan tindakan-tindakan mereka harus diawasi ketat oleh peradilan.⁴⁴

- “Komisi Dutroux”, sebuah penyelidikan parlementer, dibentuk tahun 1996 di Belgia menyusul adanya kritikan di mana-mana terhadap penanganan investigasi pidana atas serangkaian penculikan dan pembunuhan. Dua laporan – yang pertama memberikan fakta-fakta perkara dan yang kedua berupaya menjelaskan kegagalan institusional serta merumuskan rekomendasi-rekomendasi untuk mereformasi struktur kepolisian dan mekanisme-mekanisme akuntabilitasnya – diterbitkan pada tahun 1998.⁴⁵
- Sir William Macpherson menyelidiki investigasi pidana (atau, lebih tepatnya, tidak adanya investigasi) atas pembunuhan seorang remaja kulit hitam di London, Inggris pada tahun 1993. Lapornya, yang diterbitkan tahun 1999 (dikenal sebagai “Laporan Macpherson”), membicarakan rasisme institusional dalam sistem peradilan pidana di Inggris dan membuat berbagai rekomendasi untuk mengatasinya.⁴⁶
- “Komisi Patten” di Irlandia Utara (dengan nama resmi Komisi Independen bagi Pemolisian di Irlandia Utara) didirikan dengan mandat luas setelah Kesepakatan Damai Belfast tahun 1998 untuk melihat peranan polisi. Laporan Komisi itu pada tahun 1999 yang berjudul *A new beginning, Policing in Northern Ireland* (Permulaan baru, Pemolisian di Irlandia Utara) sering kali dikutip dalam penerbitan-penerbitan mengenai polisi dan HAM.⁴⁷

8.4.3. Akuntabilitas publik

Seperti ditulis di atas, sementara Pedoman Perilaku PBB mensyaratkan agar polisi bertanggung gugat kepada rakyat yang mereka layani, tetap tidaklah dijelaskan dengan terperinci bagaimana akuntabilitas itu bisa dicapai. Resolusi yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB menyatakan: *“Setiap badan penegak hukum harus (...) diminta melakukan tugas mendisiplinkan diri sendiri dengan sepenuhnya memenuhi standar-standar dan prinsip-prinsip yang disediakan di sini dan bahwa perbuatan-perbuatan para petugas penegak hukum harus bersifat responsif terhadap pemeriksaan publik yang terperinci, baik itu dilaksanakan oleh dewan peninjau, kementerian, prokurasi, peradilan, ombudsman, komite warga negara maupun kombinasi apa pun dari hal-hal itu, atau badan pengkaji lain apa pun.”*⁴⁸

Komisi Afrika untuk Hak-hak Manusia dan Rakyat mengesahkan sebuah resolusi pada tahun 2006 yang menyerukan agar negara-negara peserta Piagam Afrika “membangun mekanisme pengawasan pemolisian sipil independen di tempat-tempat yang memang belum memiliki mekanisme tersebut dan mekanisme ini harus menyertakan partisipasi warga sipil.”⁴⁹

Kode Etik Polisi Eropa menyatakan bahwa polisi harus *“tunduk kepada pengontrolan eksternal yang efisien”*. Akuntabilitas publik, baik *a priori* maupun *a posteriori*, meminta polisi untuk bertanggung gugat kepada komunitas yang mereka layani, apakah itu secara langsung maupun melalui perwakilan. Ornop-ornop dan media dapat mempromosikan transparansi dan penghormatan atas hukum dan standar-standar, tetapi polisi tidak bertanggung gugat kepada mereka.

8.4.3.a. Ketanggapan masyarakat

Meningkatkan sejumlah bentuk akuntabilitas publik badan kepolisian acap kali dikaitkan dengan pemolisian masyarakat, sebagaimana telah dibahas secara luas dalam Bab 3 Buku Pegangan ini. Pemolisian masyarakat adalah filsafat pemolisian yang berupaya meningkatkan kepekaan polisi akan kebutuhan publik

44) Lihat: <http://www.burojansen.nl/traa/e.htm>

45) Lihat (juga dalam Bahasa Prancis):

http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/comm/dutroux/49K0713006.pdf

46) Lihat: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/sli-00.htm>

47) Lihat: <http://www.belfast.org.uk/report/fullreport.pdf>

48) Resolusi Majelis Umum 34/169, yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB, 17 Desember 1979.

49) ACPHR, Resolusi tentang reformasi kepolisian, *akuntabilitas dan pengawasan polisi sipil di Afrika*, disahkan di Sesi Biasa ke-40 yang diselenggarakan di Banjul, Gambia, dari 15 - 29 November 2006.

dan sering kali dihasilkan dari pengakuan bahwa polisi tidak memiliki cukup persetujuan dari masyarakat. Hal ini menuntut adanya bentuk pemolisian yang melampaui pemolisian yang bersifat reaktif dan melibatkan keharusan bekerja dengan komunitas guna mencari jalan keluar bagi masalah-masalah keamanan publik. Filsafat ini juga berusaha meningkatkan akses publik ke polisi dan juga mendorong pemolisian yang lebih responsif. Terdapat argumentasi bahwa hal ini dapat meningkatkan rasa percaya publik kepada polisi dan mendorong para anggota publik untuk bekerja sama dengan polisi. Jika sistem-sistem ini bekerja dengan baik, mereka dapat memberi sumbangan kepada efisiensi polisi dan juga kepada akuntabilitas polisi. Komunitas-komunitas, secara langsung atau melalui perwakilan, harus dapat mengawasi pemolisian dalam sejumlah bentuknya. Pengawasan publik semacam itu merupakan alat akuntabilitas yang penting.

Polisi secara langsung bertanggung gugat kepada rakyat yang mereka layani. Orang-orang mendatangi polisi dengan membawa hal-hal yang memprihatinkan mereka, mengeluh kepada para petugas kepolisian mengenai apa yang mereka anggap sebagai tidak adanya keadilan, dan memberikan umpan balik secara keseluruhan, dan secara khusus, pada kinerja polisi. Jelas, kontak-kontak secara acak dari publik-polisi ini hanya terjadi jika masyarakat memiliki kepercayaan kepada badan kepolisian secara keseluruhan, dan memandang pemeliharaan keamanan sebagai usaha patungan yang dipikul tanggung jawabnya oleh semua orang. Akuntabilitas jenis ini terkadang dirujuk sebagai 'akuntabilitas informal', sebuah konsep yang kami anjurkan agar dihindari sebab hal ini mungkin menyiratkan makna kurang penting atau kurang berharga dibandingkan dengan yang berjenis 'formal'. Harusnya jelas bahwa kontak-kontak langsung publik-polisi merupakan hal amat penting bagi badan kepolisian yang berfungsi dengan baik dan merupakan parameter utama untuk mengukur tingkat kepercayaan masyarakat.

Meningkatkan akuntabilitas publik : Pekan Kunjungan ke Kantor Polisi
 Pada bulan November 2006, Altus, sebuah aliansi global yang terdiri atas enam ornop yang bekerja di berbagai benua, menyelenggarakan Pekan Kunjungan ke Kantor Polisi yang pertama. Para anggota publik mengunjungi kantor polisi setempat untuk menilai kualitas layanan-layanan yang tersedia. Dalam jumlah total, lebih dari 1500 orang mengunjungi lebih dari 450 kantor polisi di 23 negara di seluruh dunia (termasuk Afrika Selatan, Amerika Serikat, Belanda, Belgia, Benin, Brasil, Cile, Ghana, Hongaria, India, Inggris, Jerman, Kanada, Korea Selatan, Latvia, Liberia, Malaysia, Meksiko, Niger, Nigeria, Peru, Rusia dan Sri Lanka):

- Memberi kesempatan kepada para anggota masyarakat untuk mengamati kantor polisi mereka dan berkenalan lebih baik dengan polisi
- Memberi polisi kesempatan untuk memanfaatkan kunjungan-kunjungan itu untuk lebih meningkatkan pelayanan mereka
- Dan memberi polisi kesempatan untuk mendapatkan masukan dalam 'praktik-praktik yang baik' dan membandingkan bagaimana kantor polisi mereka dengan kantor-kantor polisi lain di wilayah mereka dan di seluruh dunia

Untuk Pekan Kunjungan ke Kantor Polisi ini, tim-tim kecil pengunjung (3-8 orang), dengan seorang pemimpin tim, disatukan, melaksanakan kunjungan-kunjungan singkat dan terencana (sekitar 1 jam). Setelah kunjungan, setiap tim diminta memberikan kesan mereka dan mengisi formulir, yang kemudian diunggah dan diproses melalui internet ke situs web yang khusus dirancang. Formulir itu memuat 20 pertanyaan universal untuk memfasilitasi proses evaluasi, yang dikategorikan dalam 5 tema; orientasi masyarakat; kondisi fisik; perlakuan yang setara kepada publik tanpa adanya prasangka berdasarkan usia, gender,

etnisitas, kewarganegaraan, status minoritas orientasi seksual; transparansi & akuntabilitas; dan kondisi-kondisi penahanan. Tahun 2007, Altus menyelenggarakan lagi Pekan Kunjungan ke Kantor Polisi, kali ini dihadiri sekitar 3500 pengunjung di lebih dari 800 kantor polisi di 21 negara.⁵¹

8.4.3.b. Media, Ornop dan akademisi

Di sejumlah negara, salah satu pengamat kepolisian yang paling berjaga-jaga adalah media.⁵² Khususnya di negara-negara tempat media menikmati ruang kebebasan besar, media dapat memiliki jangkauan dan kekuasaan yang luas. Pelanggaran HAM apa pun, yang terjadi di bagian mana pun di negara itu, dapat diketahui di bagian-bagian lain negara dalam sekejap, jika media memberitakannya. Lebih dari itu, sejumlah media, khususnya media elektronik modern, terkadang menggunakan operasi-operasi pengebak, yang menangkap para petugas kepolisian yang menerima suap atau melakukan perbuatan salah lainnya. Namun, yang sebaliknya juga terjadi: peliputan media terkadang tidak memadai dan bersifat selektif serta dituntun oleh motivasi mendapatkan keuntungan. Selain itu, prasangka dan tidak adanya apresiasi yang peka terhadap hal-hal yang terlibat, telah memengaruhi kualitas liputan media, pemilihan pokok bahasan, dan isinya. Dampak media dapat memiliki dua sisi. Media dapat memberikan kontribusi penting kepada akuntabilitas, tetapi ini membutuhkan media profesional dan bebas dengan para wartawan yang memiliki pengetahuan luas mengenai etika dan fungsi polisi. Dengan begitu barulah laporan-laporan media tentang pelanggaran HAM oleh polisi menjadi sumber informasi penting untuk pihak otoritas pengaduan internal atau independen dan juga ornop-ornop. Pedoman Perilaku PBB menganggap bahwa media dapat dipandang sebagai melakukan fungsi-fungsi peninjauan pengaduan (lihat pula Bagian 8.4.1.g.).

Ornop-ornop yang menunjukkan adanya pelanggaran HAM oleh polisi juga bisa memberi sumbangan penting kepada akuntabilitas. Pada Bab 10 kami akan secara eksplisit mendiskusikan peluang-peluang bagi ornop-ornop HAM untuk memengaruhi perilaku kepolisian. Namun, hubungan antara polisi, media dan kelompok-kelompok HAM merupakan hubungan yang rumit (lihat Bab 1 dan 10). Dalam situasi meningkatnya tingkat kejahatan misalnya, yang sering begitu banyak dilaporkan oleh media (lokal), masyarakat cenderung memihak politisi dan media yang mengadvokasikan kebijakan-kebijakan tegas pada kejahatan, yang sejumlah di antaranya menurunkan standar-standar HAM. Polarisasi yang muncul akibatnya antara HAM di satu sisi dan keamanan di sisi lain bisa membuat pelik tuntutan-tuntutan untuk pemolisian berorientasi HAM.⁵³ Harus ditegaskan sekali lagi bahwa pemolisian yang responsif, yang ditingkatkan melalui mekanisme-mekanisme akuntabilitas publik, tidak berarti bahwa polisi semata-mata hanya melakukan apa yang diinginkan publik untuk mereka lakukan.

Di sejumlah negara, seperti AS dan Inggris, banyak penelitian dilakukan oleh para akademisi mengenai praktik-praktik pemolisian dan juga keyakinan publik dalam metode-metode dan filsafat yang dipakai. Pemberian akses informasi mengenai pemolisian untuk para akademisi yang melakukan riset tentang pemolisian sudah merupakan langkah-langkah penting ketransparanan polisi.

Kadang-kadang polisi melakukan investasi besar dalam mendirikan kantor-kantor hubungan masyarakat. Kantor-kantor hubungan masyarakat polisi dapat ikut berkontribusi pada akuntabilitas. Selain menjawab pertanyaan-pertanyaan media, sejumlah kantor itu dengan teratur memberikan laporan mengenai tren kejahatan serta nasihat-nasihat mengenai pencegahan kejahatan. Sejumlah badan kepolisian memiliki sikap yang lebih transparan mengenai prosedur disiplin internal mereka serta bersedia mengungkapkan informasi mengenai

51) Untuk keterangan lebih lanjut, kunjungiilah www.altus.org.

52) Berdasarkan komunikasi pribadi dengan Bapak G.P. Joshi, CHRI, Koordinator Program Polisi, India.

53) Cavallaro, J.L., 2003, *Crime, public order and human rights*.

investigasi internal serta hasil-hasilnya. Hal ini menunjukkan komitmen mereka untuk menentang perilaku yang tidak etis. Lebih dari itu, kelompok-kelompok HAM atau media dapat mempertanyakan pernyataan-pernyataan polisi. Sayangnya perilaku yang berlawanan juga terlihat: kantor-kantor hubungan masyarakat yang kekhawatiran utamanya adalah menghindari pengungkapan apa pun, dan mengusir jauh-jauh publik, termasuk ornop-ornop.

8.4.4. Mekanisme akuntabilitas eksternal yang mandiri

Di Bagian 8.4.1.c. kami merujuk ke fakta bahwa para anggota publik harus dapat mengajukan keluhan atau pengaduan secara langsung kepada polisi. Selain itu harus pula ada mekanisme independen yang didirikan sebagai tempat masyarakat dapat mengajukan pengaduan, dan yang menginvestigasi serta memantau tindakan-tindakan polisi. Mekanisme mandiri seperti itu sudah jelas perlu jika tidak adanya kepercayaan masyarakat kepada polisi, tetapi bahkan seandainya rasa percaya itu ada, mekanisme mandiri tetaplah esensial untuk memastikan pemeriksaan cermat atas kepolisian (dan kekuasaan eksekutif yang lebih luas lagi). Prinsip-prinsip untuk mengajukan keluhan atau pengaduan secara langsung kepada polisi seperti dibahas dalam Bagian 8.4.1.c secara sepadan berlaku juga kepada badan-badan pengaduan independen.

Mekanisme akuntabilitas independen dapat dibagi ke dalam badan-badan yang meneliti gambaran yang lebih besar, termasuk kebijakan dan strategi kepolisian secara umum, dan mereka yang memeriksa pengaduan-pengaduan individual. Mekanisme independen termasuk badan-badan wajib seperti komisi HAM nasional. Badan-badan ini biasanya mempelajari perilaku salah yang diperbuat petugas negara mana pun, polisi hanyalah salah satu dari mereka; tetapi bisa juga badan-badan ini khusus menangani polisi, misalnya hanya menerima pengaduan mengenai polisi.

Mekanisme-mekanisme independen berupaya melayani sebagai suara masyarakat, memastikan adanya tanggapan polisi dan bertanggung jawab atas kegiatan-kegiatan mereka. Semua badan ini, walau didanai oleh badan eksekutif dan diberi wewenang oleh hukum, harus menciptakan posisi yang mandiri dan tidak memihak. Badan-badan ini memerlukan kekuasaan yang memadai untuk menginvestigasi pengaduan-pengaduan serta memastikan dilakukannya upaya pemulihan hukum yang tepat. Badan-badan ini juga memerlukan sumber daya yang memadai dan para staf bereputasi tinggi, baik dalam hal keterampilan maupun keahlian.

8.4.4.a. Institusi-institusi Hak Asasi Manusia Nasional (IHAMN)

Institusi-institusi Hak Asasi Manusia Nasional, termasuk institusi seperti **ombudspersons** untuk membela HAM, dapat dibedakan dari organisasi-organisasi non-pemerintah HAM, dengan bentuk mereka sebagai badan kuasi-pemerintah yang menduduki tempat unik antara fungsi-fungsi peradilan dan eksekutif negara, dan bilamana badan-badan itu ada, merupakan para wakil rakyat yang dipilih. Tujuan pendirian institusi-institusi itu untuk mempromosikan dan melindungi HAM, melalui investigasi efektif atas keprihatinan HAM yang luas dan pengaduan-pengaduan individual mengenai pelanggaran HAM yang mereka derita, dan melalui pembuatan rekomendasi-rekomendasi yang sesuai. Namun, pendirian IHAMN tidak boleh dianggap sebagai sebuah akhir - IHAMN harus dinilai dari hasil-hasil pekerjaan mereka dalam mengefektifkan perbaikan situasi HAM di negara bersangkutan, dan dalam menjamin adanya investigasi serta upaya-upaya pemulihan hukum dalam kasus-kasus individual.

54) Ditetapkan oleh Resolusi Majelis Umum 48/134, 20 Desember 1993.

Prinsip-prinsip yang disebut sebagai 'Prinsip-prinsip Paris' mendasari prinsip-prinsip yang memandu status dan fungsi IHAMN, dengan menyatakan bahwa mandat mereka harus "seluas mungkin."⁵⁴ IHAMN ini biasanya mengurus

perilaku-perilaku yang tidak benar dari para petugas negara dan karenanya lebih luas dari hanya kepolisian. Menurut Prinsip-prinsip Paris, tanggung jawab IHAMN harus termasuk menyerahkan, atas permintaan atau inisiatif sendiri, opini-opini, rekomendasi, proposal dan laporan-laporan mengenai hal apa pun yang menyangkut perlindungan dan pemajuan HAM; yang berkaitan dengan ketetapan-ketetapan undang-undang atau administratif apa pun, dan juga ketetapan yang berhubungan dengan organisasi peradilan, yang dimaksudkan untuk menjaga serta memperluas perlindungan HAM; situasi pelanggaran HAM apa pun yang diputuskan untuk ditangani; persiapan laporan-laporan mengenai situasi nasional sehubungan dengan HAM secara umum, dan dalam hal-hal yang lebih khusus; meminta perhatian pemerintah terhadap situasi-situasi di bagian mana pun di dalam negara tempat HAM dilanggar serta membuat proposal untuk prakarsa-prakarsa guna mengakhiri situasi semacam itu, dan jika diperlukan, mengemukakan opini mengenai posisi dan reaksi pemerintah. Komposisi IHAMN harus mencerminkan masyarakat yang majemuk dan menjamin kemandirian. IHAMN harus bebas mempertimbangkan pertanyaan apa pun yang masuk dalam kompetensi mereka, mendengarkan siapa pun, mendapatkan informasi apa pun yang diperlukan untuk membuat penilaian dan mempublikasikan opini serta rekomendasi mereka.

Sebuah lembaga HAM nasional dapat diberi wewenang untuk mendengarkan dan mempertimbangkan pengaduan serta petisi menyangkut situasi-situasi individual. Perkara-perkara dapat disampaikan kepada mereka oleh para individu, perwakilan mereka, pihak ketiga, ornop-ornop, asosiasi serikat buruh, dan organisasi perwakilan lain apa pun. IHAMN dapat mencoba menyelesaikan konflik melalui konsiliasi atau dapat merujuk dan/atau menasihati pengadu mengenai langkah-langkah berikut yang harus diambil. Selain itu, mereka dapat membuat rekomendasi untuk pihak berwenang yang kompeten, khususnya dengan mengusulkan amendemen atau reformasi undang-undang, regulasi atau praktik-praktik administrasi, terutama jika mereka menciptakan kesulitan yang dihadapi oleh orang-orang yang mengajukan petisi agar dapat menuntut hak-hak mereka.

Sebagai ilustrasi, Kantor Ombudsman HAM El Salvador memiliki kantor cabang di seluruh penjuru negara, tempat orang dapat mengajukan pengaduan. Mereka dapat menentukan aksesibilitas pengaduan, melakukan investigasi dan mengeluarkan hasil-hasil temuan. Mereka mendapat hak untuk mengakses semua dokumen yang diperlukan dari pihak berwenang yang dituduh dan bila mereka menolak memberi informasi yang diminta, penolakan mereka mengizinkan Ombudsman untuk menganggap bahwa dugaan itu memang benar. Untuk setiap kasus, Ombudsman dapat merumuskan rekomendasi-rekomendasi mengenai bagaimana mencegah terjadinya lagi pelanggaran.⁵⁵

55) WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society, External controls*. Edisi *Themes and Debates* ini mengevaluasi mekanisme peninjauan yang dipakai di El Salvador, Brasil dan Kolombia.
56) AI, 2001, *Amnesty International's recommendations on national human rights institutions*.

Forum Institusi-institusi Hak Asasi Manusia Nasional

Forum ini merupakan forum internasional untuk para periset dan praktisi di bidang institusi HAM nasional. Di situs web mereka, <http://www.nhri.net>, Anda dapat menemukan:

- Dokumen-dokumen kunci regional dan global
- Dokumentasi pekerjaan forum-forum global dan regional
- Informasi tentang dan dari institusi-institusi HAM nasional
- Daftar pustaka dan bahan-bahan riset
- Sumber daya untuk pembangunan kapasitas dan pelatihan

Tahun 2001 Amnesty International menerbitkan rekomendasi-rekomendasi tentang lembaga-lembaga HAM nasional, berdasarkan Prinsip-prinsip Paris.⁵⁶ Kami menganjurkan para pembaca Buku Pegangan ini merujuk ke laporan ini.

Rekomendasi Amnesty International tentang Institusi-institusi Hak Asasi Manusia Nasional (IHAMN)⁵⁷

IHAMN sering kali memiliki banyak tugas dan sumber daya yang sangat langka. Oleh karenanya penting menilai prioritas melalui konsultasi dengan mereka yang terkena dampak, dan secara strategis bekerja menggunakan prioritas, yang menjamin bahwa sasaran dipenuhi sebelum berakhirnya pekerjaan pada suatu masalah. Prioritas harus menyertakan pelanggaran HAM berat menurut hukum internasional, seperti pembunuhan di luar jalur hukum dan lainnya yang tidak sah, penyiksaan, “penghilangan” orang, kejahatan perang dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Namun, IHAMN harus juga diberdayakan untuk mengambil tindakan atas pelanggaran hak-hak lain terutama hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Dengan demikian, IHAMN memakai hukum internasional, bukannya hukum nasional, sebagai rujukan pekerjaan mereka.

Investigasi harus berfokus pada kasus-kasus individual dan pada pola-pola yang lebih luas, yang bertujuan menemukan akar penyebab dan masalah yang terus berlangsung. Penemuan-penemuan harus terbuka pada pemeriksaan oleh masyarakat. Dalam melaksanakan investigasi, IHAMN harus mengejar semua sumber informasi yang tersedia. Ini bisa termasuk keterangan dari korban, para saksi dan mereka yang diduga sebagai pelaku; laporan-laporan medis; berkas-berkas pengusutan kepolisian; berkas-berkas pengadilan; laporan media, informasi dari ornop-ornop, sanak keluarga korban dan para pengacara. Upaya mengejar semua sumber informasi penting dilakukan terutama karena investigasi yang, misalnya, hanya terdiri atas pemeriksaan berkas penyidikan kepolisian yang sudah ada, dapat menyebabkan pengulangan kegagalan dalam menginvestigasi, dan dalam kasus-kasus seperti itu, hal ini dapat mempromosikan atau menyumbang pada tidak adanya sanksi hukum (impunitas). IHAMN harus mendapat akses dan diizinkan menggunakan keahlian tambahan (forensik). IHAMN harus memiliki akses penuh dan efektif ke mekanisme-mekanisme untuk menjamin bahwa para saksi, pengadu, dan lainnya yang memberikan kesaksian kepada IHAMN mendapat perlindungan yang layak. Investigasi-investigasi dapat dimulai dengan prakarsa IHAMN sendiri atau atas pengaduan dari para anggota publik. Kenyataan bahwa seorang pengadu telah pernah didakwa dan sebuah penuntutan pidana sedang dilangsungkan tidak dapat menjadi alasan untuk menghentikan IHAMN bertindak atas sebuah pengaduan, atau mengambil tindakan lain dalam batasan mandat mereka untuk menyampaikan keprihatinan HAM.

Garis jelas harus ditarik antara peran-peran yang tepat untuk IHAMN dan untuk peradilan. IHAMN harus dapat menginvestigasi, tapi tidak boleh memiliki kekuasaan peradilan. Hasil investigasi IHAMN harus dirujuk ke badan-badan peradilan yang tepat tanpa ditunda-tunda sehingga mereka dapat mengambil tindakan yang pantas. Bila IHAMN menemukan bukti-bukti bahwa polisi telah melakukan investigasi yang belum selesai atau selesai tapi tidak memuaskan (gagal untuk melindungi HAM), atau bahwa para individu tertentu mungkin bertanggung jawab melakukan pelanggaran HAM atau memerintahkan, mendorong atau mengizinkan terjadinya pelanggaran (tidak dapat menghargai HAM), fakta-fakta perkara harus segera disidik, secara efektif, menyeluruh dan tanpa memihak oleh penguasa yang diberdayakan untuk melakukan penuntutan pidana, dan jika memang tepat, mereka yang bertanggung jawab harus diajukan ke pengadilan dalam acara kerja hukum yang menghormati hak-hak untuk mendapat pengadilan yang adil yang sudah diakui secara internasional. IHAMN harus memiliki kekuasaan untuk merekomendasikan agar para pejabat tinggi dibawa ke pengadilan untuk perbuatan-perbuatan yang dilakukan di bawah

57) Naskah ini berdasarkan pada AI, 2001, *AI's recommendations on NHRIs*.

wewenang mereka serta harus diberi mandat untuk terus mengikuti acara pidana berikutnya dalam perkara itu, dengan memantau sidang-sidang pengadilan, atau jika perlu muncul di pengadilan untuk membuat pernyataan hukum guna menekan agar tindakan hukum yang tepat dilakukan dalam waktu yang pantas. Jika IHAMN, dalam melakukan pekerjaannya, mengidentifikasi kekurangan-kekurangan dalam hukum yang tidak memungkinkan untuk meminta pertanggungjawaban para pejabat seperti itu, maka IHAMN harus membuat rekomendasi-rekomendasi untuk reformasi hukum yang dapat menjamin bahwa hukum dalam negeri tidak memfasilitasi impunitas.

Walau memang penting mempertahankan kemandirian fungsi di antara peradilan dan IHAMN, IHAMN harus memantau apakah rekomendasi-rekomendasinya diikuti. IHAMN tidak boleh tinggal diam jika rekomendasi untuk menginvestigasi dan mengajukan penuntutan diabaikan. Dalam kasus-kasus seperti itu, IHAMN harus terus meminta pihak berwenang menangani kasus itu, jika perlu melalui publisitas dalam negeri dan internasional, atau bilamana mungkin, mengajukan aksi tinjauan yudisial yang menantang keputusan pihak penuntut. IHAMN tidak boleh terlibat dengan impunitas. Dalam batas waktu yang masuk akal, pemerintah harus memikul kewajiban untuk menanggapi perkara tersebut, baik hasil penemuan yang khusus maupun penemuan yang lebih umum, kesimpulan serta rekomendasi-rekomendasi yang dibuat oleh IHAMN. Tanggapan pemerintah harus diumumkan.

8.4.4.b. Badan-badan khusus pengawas kepolisian

Panduan untuk pengimplementasian efektif Pedoman Perilaku PBB bagi Para Petugas Penegak Hukum memiliki judul 'Pengaduan-pengaduan oleh para anggota publik', yang menyatakan: "*Ketetapan-ketetapan khusus harus dibuat, dalam mekanisme yang disebutkan di bawah [mekanisme-mekanisme disiplin internal dan pengontrol eksternal], untuk menerima dan memproses pengaduan-pengaduan mengenai petugas penegak hukum yang diajukan para anggota masyarakat, dan keberadaan ketetapan-ketetapan ini harus diberitahukan kepada publik.*"⁵⁸ Berbagai negara memang memiliki badan-badan pengaduan kepolisian independen yang bekerja berdampingan dengan IHAMN dan juga kemungkinan untuk mengajukan keluhan atau pengaduan secara langsung kepada polisi. Sistem-sistem ini digunakan di berbagai negara termasuk adanya saluran telepon yang dapat digunakan tanpa atau sedikit biaya, dan kotak-kotak pos di kantor-kantor polisi. Sejumlah sistem memiliki kantor-kantor tempat orang dapat langsung memasukkan pengaduan mereka. Walau bagaimanapun, pengadu *tidaklah harus* memasukkan pengaduan di kantor polisi tempat petugas yang diduga melakukan pelanggaran ditugaskan; harus selalu ada kemungkinan mengajukan pengaduan di tempat lain. Selain itu pengaduan juga tidak boleh dikenakan biaya. Sebagai contoh, di Sudan, sebuah pengaduan harus diserahkan melalui pengacara dan ada biaya-biaya untuk mendaftarkan pengaduan.

Pada umumnya prinsip-prinsip yang dibahas di Bagian terdahulu sama berlaku pada badan-badan pengaduan kepolisian khusus. Agar sistem apa pun bisa efektif, maka penting bahwa:

- Prosedur-prosedur kantor pengaduan dipublikasi secara luas;
- Prosedur pengaduan bisa diakses dengan mudah;
- Pengadu tidak merasa diancam;
- Pengadu diberi tahu apa yang bisa diharapkan dan bagaimana melacak pengaduan yang dimasukkan (ini bisa termasuk pengadu misalnya diberi nomor referensi dan nama petugas yang mengurus pengaduan);

58) Resolusi 1989/61 disahkan oleh Dewan Ekonomi dan Sosial, 24 Mei 1989 dan disetujui oleh Majelis Umum dalam Resolusi 44/162 tanggal 16 Desember 1989.

59) Untuk keterangan lebih lanjut, kunjungiilah www.ipcc.gov.uk.
60) Untuk keterangan lebih lanjut, kunjungiilah www.icd.gov.za.

- Pengadu mendapat akses ke perlindungan saksi jika diperlukan;
- Sistem-sistem menyertakan peluang untuk menyelesaikan perkara antara polisi dan anggota publik dalam cara informal (sering kali perselisihan dapat diselesaikan hanya dengan permintaan maaf);
- Para anggota masyarakat mempercayai sistem.

Rasa percaya dapat didorong melalui penerbitan laporan-laporan yang memberikan statistik dan informasi mengenai tindakan-tindakan yang diambil terhadap para petugas polisi yang melanggar HAM (sambil tetap melindungi identitas korban). Metode lainnya adalah memberikan langkah pengawasan independen, misalnya dengan memberi kepada satu atau lebih tokoh masyarakat yang dihormati akses memeriksa berkas-berkas, dan kekuasaan untuk menanyai aspek apa pun dari cara pengaduan itu ditangani, dan untuk mengajukan masalah-masalah kepada Kepala Kepolisian.

Dua contoh yang sering dikutip: Inggris dan Afrika Selatan

Mekanisme pengaduan independen seperti yang dibentuk di Inggris dan Afrika Selatan acap kali dirujuk dalam laporan-laporan tentang akuntabilitas polisi. Informasi berikut ini diambil dari situs web mereka masing-masing.

Komisi Pengaduan Polisi Independen (IPCC) di Inggris, yang didirikan tahun 2004, adalah Badan Publik Non-Departemen, yang didanai oleh Kementerian Dalam Negeri, tetapi secara hukum sepenuhnya mandiri dari kepolisian, kelompok-kelompok kepentingan dan partai-partai politik serta keputusan-keputusannya atas perkara-perkara terbebas dari keterlibatan pemerintah.⁵⁹ IPCC mengawasi keseluruhan sistem pengaduan kepolisian. IPCC dapat memilih untuk mengatur atau mengawasi investigasi polisi atas suatu perkara dan secara independen menginvestigasi kasus-kasus paling serius. Anggota publik dapat mengajukan pengaduan jika anggota publik itu:

- Menjadi korban perilaku salah seseorang yang melayani dalam kepolisian. Perilaku salah dapat berupa seorang petugas polisi atau staf kepolisian yang bersikap tidak sopan atau menggunakan kekuatan berlebihan. Perilaku salah dapat pula berupa penangkapan secara tidak sah atau pelanggaran hak-hak seseorang.
- Hadir saat dugaan perilaku yang salah itu terjadi, atau cukup dekat untuk melihat atau mendengar perilaku yang salah, dan sebagai akibatnya menderita kerugian, kerusakan, stres atau ketidaknyamanan, atau menghadapi keadaan berbahaya atau berisiko.
- Merupakan teman atau saudara korban dugaan perilaku yang salah, mengalami stres karena dampak insiden pada korban.
- Menyaksikan perilaku salah yang diduga terjadi.
- Bertindak mewakili siapa pun yang disebut di atas.

Oleh karena IPCC baru saja didirikan, maka masih terlalu dini untuk mengomentari efektivitasnya.

Direktorat Pengaduan Independen Afrika Selatan (ICD) adalah departemen pemerintah yang didirikan bulan April 1997 untuk menginvestigasi pengaduan-pengaduan tentang brutalitas, kriminalitas dan perilaku salah oleh para anggota Dinas

Kepolisian Afrika Selatan (SAPS), dan Dinas Polisi Kota.⁶⁰ ICD beroperasi secara mandiri dari SAPS dalam melakukan investigasi yang efektif dan efisien atas dugaan adanya perilaku salah dan kriminalitas oleh para anggota SAPS. Misinya adalah mempromosikan perilaku polisi yang pantas. ICD menyidik hal-hal berikut:

- Kematian orang-orang yang berada dalam pengamanan polisi (*custody*) atau akibat tindakan polisi (misalnya penembakan, penyerangan).
- Keterlibatan para anggota SAPS dalam aktivitas kriminal seperti penyerangan, pencurian, korupsi, perampokan, pemerkosaan dan pelanggaran pidana apa pun lainnya.
- Perilaku atau sikap polisi yang dilarang sehubungan dengan Perintah (*standing orders*) atau Regulasi Kepolisian SAPS, seperti melalaikan tugas atau kegagalan memenuhi Pedoman Perilaku polisi.
- Ketidakpuasan/pengaduan mengenai pelayanan buruk yang diberikan kepolisian.
- Tidak mampu membantu atau melindungi para korban kekerasan dalam rumah tangga sebagaimana disyaratkan Undang-undang Kekerasan Dalam Rumah Tangga.
- Perilaku salah atau pelanggaran yang dilakukan para anggota Dinas Polisi Kota.

Amnesty International telah merumuskan komentar-komentar sehubungan dengan ICD. Meskipun tentu ada unsur-unsur positif, kelemahan-kelemahan penting telah merusak efektivitas dan kemandiriannya. Kelemahan-kelemahan ini berkaitan dengan posisi ICD di bawah Kementerian Keamanan dan Keselamatan, dan bukan melapor secara langsung ke parlemen; sumber dayanya yang terbatas; dan polisi tidak diwajibkan melaporkan kasus-kasus penyiksaan ke ICD.⁶¹ Tahun 2006 dilakukan tinjauan independen terhadap ICD. Laporan itu menyatakan ICD mengalami pergulatan dengan adanya hambatan anggaran belanja dan masalah-masalah manajemen, serta tak mampu memenuhi tuntutan beban kerjanya. Laporan itu menyarankan perlunya prioritasasi.

Lebih dari itu, tidak adanya kerja sama dari SAPS juga teridentifikasi. Seperti dinyatakan ringkasan laporan itu: “Kerja sama polisi dengan investigasi-investigasi ICD serta masalah-masalah kepatuhan polisi dengan rekomendasi-rekomendasi ICD sehubungan dengan tindakan disipliner atau upaya-upaya pemulihan hukum sangat problematik. Situasi ini dipersulit oleh tidak adanya sanksi atas ketidakpatuhan polisi dan kelemahan-kelemahan tindakan-tindakan pembantu yang tersedia untuk ICD dalam situasi tidak adanya kerja sama.”⁶²

Perlu dicatat bahwa sejumlah negara memiliki badan pengawasan kepolisian independen yang tidak terlibat dalam penanganan pengaduan-pengaduan. Sebuah contoh adalah Irlandia Utara, yang - mengikuti Komisi Patten - memutuskan untuk mendirikan Dewan Pemolisian Irlandia Utara. Dewan ini tidak mengurus pengaduan-pengaduan; untuk itu ada Ombudsman Kepolisian terpisah untuk Irlandia Utara. Namun, Dewan Kepolisian memang memiliki mandat luas yang meliputi pengawasan secara umum. Sejumlah orang memang berpendapat bahwa polisi Irlandia Utara dewasa ini merupakan kepolisian yang paling ketat diamati di dunia. Seperti dinyatakan dalam situs webnya, Dewan Kepolisian berdiri “untuk memastikan bahwa polisi di Irlandia Utara efektif dan efisien.” Mereka dapat meminta Kepala Kepolisian untuk mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya dan tindakan stafnya, menetapkan tujuan-tujuan dan target kinerja kepolisian (melalui konsultasi dengan Kepala Kepolisian) dan memonitor kemajuannya, serta juga memonitor tren-tren dan pola-pola kejahatan di Irlandia Utara dan membuat pengaturan untuk memfasilitasi kerja sama publik dalam pencegahan kejahatan. Mereka memantau apakah sistem-sistem – termasuk prosedur disipliner internal – berfungsi dengan benar, dan memonitor kepatuhan operasional dengan Undang-undang HAM dan Kode Etik. Mereka juga menunjuk Pengunjung Tahanan Pengamanan Independen (*Independent Custody Visitors*) dan mengatur Skema Pengunjung Tahanan Pengamanan Independen (*independent Custody Visiting*

61) AI, 2002, *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997-2002*, h. 60-61.

62) Mistry, D. and M. Lue-Dugmore, 2006, *An overview of the independent complaints directorate (ICD) in the light of proposals to restructure the directorate*, h.5.

Scheme). Sebagai tambahan mereka juga memiliki rentang kekuasaan dalam bidang perekrutan, penyeleksian dan pelatihan.⁶³

8.4.4.c. Bentuk-bentuk pengawasan independen lain

Sejumlah badan kepolisian diinspeksi oleh para auditor independen yang memantau aspek-aspek pemolisian dengan tujuan memperbaiki kebijakan serta kinerja umum (bukan kinerja individual). Para auditor mewawancarai para perwakilan kelompok-kelompok target seperti para tahanan, anak-anak jalanan dan petugas kepolisian, yang semuanya memberikan keterangan dengan dasar kerahasiaan ketat.

Sistem akuntabilitas publik lainnya termasuk “skema pengunjung sel awam” yang memungkinkan kelompok warga sipil atau sebuah oropok memiliki akses tanpa pemberitahuan sebelumnya ke sel-sel polisi untuk memastikan para tahanan diperlakukan dengan baik. Biasanya skema-skema ini terdiri atas warga sipil awam yang memiliki keahlian dalam hal-hal khusus seperti medis, konstruksi dan perawatan sosial. Tentunya agar skema-skema ini menjadi efektif harus ada kewajiban bagi para petugas yang menerima pengunjung untuk mengabdikan akses segera –suatu hal yang tidak selalu mudah didapatkan. Bab 6 membahas lebih mendalam masalah pengawasan dalam hubungannya dengan penahanan.

Menciptakan Jejaring Internasional bagi Pengawasan Pemolisian Independen (INIOP)

INIOP adalah jaringan internasional baru yang dibentuk untuk organisasi-organisasi yang terlibat dalam pengawasan pemolisian independen. Seperti dinyatakan dalam brosur yang memperkenalkan jejaring ini: “Pengawasan pemolisian independen merupakan aktivitas sangat terspesialisasi. Bilamana badan-badan telah didirikan untuk melakukannya, maka ada beberapa, jika memang ada organisasi yang mirip dalam wilayah hukum mereka, dengan siapa mereka dapat mendiskusikan tantangan-tantangan yang mereka hadapi. Agar tetap bisa mandiri, badan-badan ini harus menjaga hubungan jarak dekat dengan pemerintah, badan-badan yang mereka awasi, dan kelompok-kelompok kepentingan lain serta para individu yang terkena dampak pekerjaan mereka. Oleh karena pekerjaan mereka bisa bersifat kontroversial, mereka mungkin menghadapi tekanan-tekanan politik yang mengancam untuk mengkompromikan kemandirian mereka.”⁶⁴

Dengan mengingat hal ini, maka tujuan-tujuan INIOP memiliki dua aspek:

- Mendukung prinsip pengawasan pemolisian yang independen dan efektif
- Menciptakan kesempatan bagi organisasi-organisasi pengawasan yang sudah ada untuk berbagi pengetahuan dan pembelajaran

Pekerjaan mengembangkan draf kriteria keanggotaan dan konstitusi untuk jejaring ini masih berlanjut. Peluncuran resmi jejaring ini direncanakan dilakukan di penghujung tahun 2008. Untuk informasi lebih banyak kunjungilah www.iniop.org.

8.5. Akuntabilitas Kepolisian: sebuah gambaran terpadu

Dalam Bab ini kami bertujuan memberikan ikhtisar dari bermacam-macam mekanisme yang terlibat dalam akuntabilitas polisi. Kami berargumentasi bahwa agar akuntabilitas dapat menjadi efektif, sebuah sistem diperlukan dengan melibatkan banyak pelaku yang saling mengendalikan satu dan lainnya. Kami telah memilih satu kategorisasi agar topik yang kompleks ini bisa diakses dan

63. Untuk keterangan lebih banyak mengenai Dewan Pemolisian Irlandia Utara harap kunjungi

www.nipolicingboard.org.uk.

Untuk informasi mengenai Ombudsman Kepolisian untuk Irlandia Utara harap kunjungi

www.policeombudsman.org.

64.) “Bersama-sama kita bisa membuatnya berhasil”, Versi 2, November 2006. Diunduh dari situs web INIOP. “Introduction to the development of the network”.

dipahami. Kategorisasi ini sebagian dibuat sebarang - ada cara lain untuk memvisualisasi bermacam-macam pelaku yang terlibat – tetapi cara ini mengikuti kategorisasi yang mudah-mudahan sudah banyak dikenal para pendukung HAM.

Dalam bagan yang kami sajikan di halaman 222 dan 223, kami meringkas berbagai aspek akuntabilitas polisi seperti dibahas di Bagian terdahulu Bab ini.

Empat kolom mengikuti empat area akuntabilitas seperti didiskusikan dalam Bagian 8.4.:

1. Akuntabilitas internal
2. Akuntabilitas kepada negara (eksekutif, legal dan legislatif)
3. Akuntabilitas kepada publik
4. Pengawasan eksternal yang mandiri

Dalam tiap kolom kami memasukkan lembaga-lembaga yang bekerja dalam empat bidang masing-masing dalam **huruf tebal**. Lembaga-lembaga ini meliputi:

- Ad. 1. Badan kepolisian sendiri
- Ad. 2. Kementerian-kementerian yang bertanggung jawab untuk pemolisian; hukum dan peradilan, tapi juga penuntutan; badan-badan legislatif, seperti parlemen dan dewan kota
- Ad. 3. Para anggota publik; media; ornop-ornop dan akademisi
- Ad. 4. Badan-badan akuntabilitas eksternal yang mandiri, seperti IHAMN.

Di bawah lembaga-lembaga ini kami mendaftarkan organ-organ terpisah di dalamnya, dengan digaribawahi. Di bawah lembaga-lembaga dan organ-organ kami mempunyai, dalam *huruf miring*, terbagi dalam elemen-elemen *a priori* dan *a posteriori*, tanggung jawab mereka sehubungan dengan operasi-operasi polisi. Bilamana relevan kami juga merumuskan apa yang dilakukan institusi-institusi sementara operasi-operasi tengah berlangsung ('berkelangsungan') seperti misalnya mengawasi tindakan-tindakan polisi.

Contoh:

Di bawah akuntabilitas kepada negara, kami memasukkan akuntabilitas kepada Eksekutif. Di sini di bawahnya, kami memasukkan, dalam huruf tebal, **Kementerian Dalam Negeri**, yang di bawahnya kami menempatkan Direktorat Pembuat Kebijakan Polisi dan Inspektorat. Dalam huruf miring kami menjelaskan aktivitas mereka; apa yang dilakukan lembaga-lembaga ini dan bagaimana hubungannya dengan akuntabilitas. Jadi, dalam Eksekutif kami mempunyai Kementerian Dalam Negeri *menetapkan tujuan-tujuan strategis untuk polisi dan menentukan alokasi sumber daya*. Kedua aktivitas ini terjadi sebelum operasi polisi dilakukan dan karenanya merupakan aktivitas *a priori*. Kementerian itu juga memiliki fungsi pengawasan terus-menerus (monitoring) yang dilangsungkan selama operasi-operasi dan Inspektoratnya dapat *menginspeksi kebijakan-kebijakan dan administrasi*. Akhirnya, Kementerian dapat *menilai, mengambil tindakan-tindakan pengoreksi, membuat perubahan-perubahan anggaran belanja, mengubah regulasi dan mengusulkan perubahan-perubahan legislatif* sesudah adanya operasi-operasi kepolisian (*a posteriori*).

Kami juga telah mendeskripsikan semua lembaga yang memainkan peran dalam akuntabilitas polisi. Untuk memahami pemolisian secara benar, baik sebagai sebuah fungsi maupun sebagai aktivitas para petugas individual, haruslah disadari bahwa hal ini terjadi dalam kerangka kerja besar dan rumit yang melibatkan banyak pelaku berbeda dan banyak kepentingan berlainan. Dengan kata lain, perilaku polisi, atau hasil polisi, jarang dapat dinilai secara tersendiri – analisa lengkap dari semua lembaga lainnya ini dan bagaimana mereka

menjalankan tugas-tugas mereka merupakan hal penting agar dapat mengidentifikasi secara memadai siapa yang bertanggung jawab (ikut bertanggung jawab) dan di mana langkah-langkah pengoreksian dapat memberikan dampak maksimum.

Ringkasnya: Bagan ini membantu para pengadvokasi HAM untuk mengenali kerangka kerja mana yang dipakai polisi untuk beroperasi, apakah itu memang “sistem seimbang dari banyak pelaku”, dan apakah ini melibatkan fungsi-fungsi pengawasan *a priori*, *berkelanjutan* dan/atau *a posteriori*. Bagan ini harus membantu mengidentifikasi di mana letak kelemahan-kelemahan jika sistem tidak benar-benar seimbang (yaitu siapa yang memiliki kekuasaan atas polisi). Setelah ‘mengisi’ bagan untuk negara target (yaitu memeriksa apakah lembaga-lembaga yang dideskripsikan memang ada – misalnya: apakah ada IHAMN?), bagan ini dapat digunakan untuk membuat penilaian kualitatif mengenai bagaimana lembaga-lembaga dan para pelaku ini berfungsi. Untuk penilaian kualitatif ini, informasi yang disajikan di Bab ini menyediakan latar belakang informasi yang relevan.

8.6. Ringkasan

Perilaku polisi yang salah, mulai dari pelanggaran kecil sampai pelanggaran HAM besar, tidak boleh pernah dibiarkan tanpa dihukum. Akuntabilitas polisi hanya bisa efektif jika ada kemauan politik yang jelas dan komitmen pemerintah. Membentuk mekanisme akuntabilitas yang efektif merupakan hal krusial. Namun, agar mekanisme-mekanisme semacam itu menjadi efektif, dan untuk mencegah tempat kekuasaan semata-mata digantikan oleh lembaga lain, diperlukan sebuah struktur yang dapat mencakup rentang mekanisme akuntabilitas dan yang mencerminkan sejumlah nilai-nilai: responsivitas publik; kepatuhan pada kebijakan, regulasi dan undang-undang; penghormatan kepada peradilan; transparansi sehubungan dengan media, akademisi dan orop-orop; dan sikap terbuka dan kooperatif terhadap badan-badan pengawasan independen. Selain itu, semua hal ini perlu didukung, baik dalam teori maupun dalam praktik, oleh manajemen kepolisian. Jalur-jalur komando yang efektif, dan kepemimpinan yang didedikasikan untuk membentuk etos penghargaan kepada HAM, merupakan prasyarat esensial untuk menjunjung standar-standar HAM internasional. Di samping itu, diperlukan pula penilaian terhadap petunjuk-petunjuk dan regulasi-regulasi kepolisian, karena hal-hal ini diberikan sebelum dan sesudah kejadian: akuntabilitas harus mencakup elemen-elemen *a priori* dan *a posteriori*.

1. Akuntabilitas internal

Badan kepolisian.

Manajemen (rantai komando)

A priori:

- Membuat saran-saran untuk regulasi dan sumber daya
- Menetapkan tujuan/merencanakan operasi-operasi
- Memastikan fondasi disipliner dalam kepolisian dengan sistem untuk melaporkan masalah ke tingkat atas rantai komando

Berkelanjutan:

- memastikan kemandirian operasional dalam melaksanakan kekuasaan polisi
- Menginterpretasikan dan melaksanakan kebijakan pemerintah
- Menyelia rantai komando
- Memonitor kinerja operasional dan tingkah laku individual

A posteriori:

- Mengevaluasi kinerja polisi
- Mengimplementasikan reformasi yang menangani pelanggaran HAM dan juga tindakan pengoreksian dalam kasus-kasus individual
- Memastikan tindakan pengoreksian dalam peraturan (atau hukuman) disipliner

Badan investigatif internal

A posteriori:

- Menyidik pengaduan mengenai polisi secara internal dan membuat rekomendasi-rekomendasi untuk tindakan pengoreksian

Bagian Pengaduan Polisi Internal

A posteriori:

- Tempat pertama untuk melapor bagi sejumlah pengadu. Mengurusi keluhan atau pengaduan tak terlalu penting mengenai polisi dan merujuk pengaduan-pengaduan ke badan-badan lain

Bagian hubungan masyarakat polisi

A posteriori:

- Mengungkapkan informasi tentang kinerja polisi dan tindakan-tindakan polisi khusus dan juga insiden-insiden

2. Akuntabilitas kepada negara

EKSEKUTIF**Kementerian yang relevan (Dalam Negeri/ Kehakiman)**

Dapat mencakup Direktorat Pembuatan Kebijakan Polisi atau Inspektorat. Di sejumlah negara polisi (juga) bertanggung gugat kepada wali kota atau prefek.

A priori:

- Menetapkan tujuan-tujuan strategis untuk polisi
- Mengalokasi sumber daya
- Memformulasikan Pedoman Perilaku, SOP, kode-kode disipliner

Berkelanjutan:

- Memonitor kinerja polisi
- Mengawasi kebijakan dan administrasi polisi

A posteriori:

- Menilai kinerja polisi secara keseluruhan
- Memulai reformasi hukum atau administratif yang diperlukan dan/ atau perubahan-perubahan anggaran belanja
- Melakukan tindakan pengoreksian

Akuntabilitas Polisi 221

LEGAL**Hukum**

A priori:

- Menetapkan kerangka kerja dan panduan hukum yang dipakai polisi untuk beroperasi (terutama Undang-undang Kepolisian, Undang-undang Hukum Pidana, Undang-undang Hukum Acara Pidana; perundang-undangan keamanan)

A posteriori:

- Acara kerja pidana dan sipil yang dimulai oleh badan-badan lain negara dan publik

Peradilan

A priori:

- Menuntut polisi untuk mematuhi keputusan-keputusan peradilan yang relevan untuk operasi-operasi polisi

Berkelanjutan:

- Pengawasan independen atas operasi-operasi polisi memerlukan kekuasaan signifikan (termasuk penangkapan, penahanan, metode-metode investigasi tertentu, wahana kekuatan tertentu)

A posteriori:

- Melakukan penyelidikan peradilan
- Menilai ketaatan kepada undang-undang dan regulasi selama dilakukannya acara pidana, sipil dan administratif

Kewajiban-kewajiban hukum internasional

A priori:

- Memastikan ketaatan undang-undang dan regulasi kepada kewajiban-kewajiban hukum internasional

Penuntutan

Berkelanjutan:

- Pengawasan independen atas operasi-operasi polisi memerlukan kekuasaan signifikan (termasuk penangkapan, penahanan, metode-metode investigasi tertentu, wahana kekuatan tertentu)

LEGISLATIF	3. Akuntabilitas publik	4. Akuntabilitas eksternal independen
<p>Badan-badan legislatif/perwakilan Parlemen nasional, Dewan Provinsi/lokal</p> <p><i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Meloloskan perundang-undangan • Menetapkan tujuan-tujuan untuk polisi • Menyetujui sumber daya <p><i>Berkelanjutan:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Memonitor kinerja polisi • Menanyai para anggota pemerintah yang relevan, bertanggung jawab untuk polisi <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Menilai kinerja polisi • Membuat rekomendasi-rekomendasi (anggaran belanja, perubahan-perubahan legislatif) <p>Komite parlementer/dewan yang relevan</p> <p><i>Berkelanjutan:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Memonitor kinerja polisi <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Menilai kinerja polisi • Membuat rekomendasi-rekomendasi (anggaran belanja, perubahan-perubahan legislatif) 	<p>Ornop-ornop, anggota masyarakat umum</p> <p><i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Memformulasikan tuntutan-tuntutan dari polisi <p><i>Berkelanjutan:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dialog langsung dengan polisi tentang hal-hal yang menjadi kekhawatiran • Memonitor kinerja polisi <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mendokumentasikan pelanggaran HAM • Melanjutkan pengaduan mengenai polisi <p>Media</p> <p><i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Merefleksikan dan menyajikan tuntutan dan harapan dari polisi <p><i>Berkelanjutan:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Memonitor kinerja polisi <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Melaporkan kinerja polisi termasuk pelanggaran HAM <p>Akademisi</p> <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Melaporkan tentang/mengevaluasi kinerja polisi 	<p>Badan-badan pengawasan independen wajib IHAMN (termasuk Ombudsman), mekanisme-mekanisme pengaduan polisi independen, auditor independen dll.</p> <p><i>Berkelanjutan:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Memonitor/meninjau tindakan dan kebijakan polisi <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Menginvestigasi kasus-kasus dan pola-pola pelanggaran HAM • Merekomendasikan upaya-upaya pemulihan hukum (remedy)



© Hollandse Hoogte / Sasse / Laif

Setiap orang dan setiap badan dalam masyarakat dengan senantiasa mengingat Deklarasi ini akan berusaha, dengan cara mengajar dan

9. Perekrutan, Pemilihan dan Pelatihan

9.1. Pendahuluan

Banyak orang akan berpendapat bahwa pemolisian yang taat HAM dimulai dengan memilih orang-orang yang tepat untuk menjadi petugas kepolisian dan menyingkirkan mereka yang tak dapat menjunjung tinggi nilai-nilai dan sikap-sikap HAM. Keputusan mengenai siapa yang bisa menjadi petugas polisi dan siapa yang tidak didasari kriteria rekrutmen dan pemilihan. Pemilihan dan pelatihan merupakan dua sisi dari sebuah koin, yang tujuannya memastikan bahwa badan-badan kepolisian diisi oleh orang-orang yang dapat dan mau menghargai serta melindungi HAM. Sejumlah sifat sulit untuk ditanamkan jika belum tertanam dalam seseorang – yang lainnya bisa dipelajari dengan mudah. Merupakan tantangan bagi badan-badan penyeleksi untuk mengenali perbedaannya. Pelatihan dirancang untuk memastikan keterampilan dan pengetahuan profesional yang belum ada bisa didapatkan dan untuk membentuk lebih lanjut perilaku di masa depan.

Perekrutan, pemilihan, dan pelatihan sering dilihat sebagai alat penting untuk meningkatkan penghargaan terhadap HAM dalam arti seluas-luasnya.¹ Akan tetapi, dalam praktiknya alat-alat ini sering kurang dikembangkan, atau bahkan sama sekali tidak ada, karena berbagai alasan. Namun, alasan terpenting adalah kurangnya sumber daya atau kurangnya pemahaman mengenai pentingnya alat-alat itu. Nyatanya, sejumlah negara memang belum mengembangkan proses perekrutan dan penyeleksian, akibatnya pelatihandilakukan ala kadarnya saja. Petugas polisi yang buta huruf pun masih ada.

Bahkan, di tempat alat-alat ini sudah dikembangkan dengan memadai pun, dampaknya masih sering sangat kecil. Praktik kepolisian cenderung melawan perubahan dan memandang inovasi (yang cenderung berjalan seiring pelatihan) dengan tidak nyaman. Terlebih dari itu, banyak pelanggaran HAM bukanlah disebabkan hanya karena rekrutmen, pemilihan, dan pelatihan yang tidak memadai saja, tapi, melainkan juga oleh kebijakan-kebijakan dan prosedur tidak memadai yang menjadi pedomannya.

Dengan kata lain, yang biasanya menjadi masalah bukanlah sedikitnya pelatihan, melainkan ketidaktahuan *apa* yang harus diajarkan. Ini merupakan masalah yang tidak bisa diselesaikan oleh akademi-akademi kepolisian, melainkan oleh pihak berwenang kepolisian.

Pada Bagian 9.2. kami akan memulai dengan menjelajahi apa yang dikatakan standar-standar PBB tentang perekrutan, pemilihan dan pelatihan. Setelah itu, kami akan mendiskusikan masing-masing perekrutan dan pemilihan di Bagian 9.3. serta pelatihan pada Bagian 9.4. Kami akan menjelaskan bagaimana alat-alat ini digunakan dalam praktik dan apa saja prinsip-prinsip umum untuk menerapkan mereka sebagai alat meningkatkan kepatuhan terhadap standar-standar HAM. Pada Bagian 9.5. kami akan melihat secara kritis apa saja dampaknya dalam praktik perekrutan, pemilihan, dan pelatihan. Kami akan menutup Bab ini dengan sebuah ringkasan pendek di Bagian 9.6. Perhatikanlah bahwa cabang-cacang keanggotaan Amnesty International, serta juga ornop-ornop lokal, sering memfokuskan usaha mereka melibatkan polisi dalam program-program pelatihan HAM. Hal-hal ini akan didiskusikan secara terpisah dalam Bab 10. Bab ini akan mengemukakan mengenai pelatihan-pelatihan dasar yang dilakukan oleh kepolisian sendiri.

1) Lihat sebagai contoh: O'Rawe, M. & L. Moore, 1997, *Human rights on duty*; WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society - Training*.

Terminologi Bahasa Inggris:

Istilah ‘perekrutan’ dan ‘pemilihan’ sering digunakan bersama-sama, dan kadang-kadang bahkan sebagai sinonim - padahal sebenarnya bukan. Perekrutan adalah proses mendorong anggota publik untuk mendaftarkan diri ke kepolisian, dengan tujuan mendirikan pusat perwakilan tempat para calon polisi dapat dipilih. Tahap berikutnya – pemilihan – harus bersifat transparan dan adil. Kriteria pemilihan harus bertujuan mencapai badan kepolisian representatif dan berintegritas tinggi, yang para petugasnya memenuhi kriteria yang ditetapkan.

Bagi sejumlah orang, ‘pelatihan polisi’ mengacu pada pelatihan profesional dasar (mempelajari keterampilan-keterampilan kepolisian). Sedangkan bagi yang lain, hal ini mengacu pada segala aktivitas pendidikan yang dilakukan kepolisian. ‘Pendidikan’ terkadang digunakan berlawanan dengan ‘pelatihan’. Kata yang pertama merujuk pada teori, sedangkan kata kedua lebih pada keterampilan-keterampilan praktis. Sama halnya dengan istilah ‘guru’ dan ‘pelatih’ yang juga digunakan. Namun, dewasa ini konsep ‘pelatih’ makin banyak dipakai untuk meliputi semua jenis aktivitas pendidikan, apakah itu berhubungan dengan teori ataupun keterampilan. Oleh karena itu, kami akan menggunakan kata ‘pelatih’ baik untuk teori maupun keterampilan-keterampilan praktis. Kami akan merincinya saat mengacu pada pelatihan dasar kepolisian untuk mereka yang baru direkrut dan saat kami merujuk pada pelatihan sambil bekerja untuk para petugas polisi yang sudah bekerja.

9.2. Apa yang dikatakan oleh standar-standar mengenai perekrutan, pemilihan dan pelatihan

Prinsip nondiskriminasi mendasari standar-standar internasional yang mengikat dan tidak mengikat. Berdasarkan hal tersebut, maka metode-metode perekrutan, pemilihan, dan pelatihan harus juga bersifat nondiskriminatif. Dengan kata lain, semua orang yang memenuhi kriteria dasar harus mendapat kesempatan melamar ke kepolisian dan lolos tes seleksi. Resolusi yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB bagi Petugas Penegak Hukum (Pedoman Perilaku PBB) menyertakan pedoman: *“Bahwa, seperti semua badan sistem peradilan pidana, setiap badan penegak harus bersifat mewakili, bersifat tanggap, serta memiliki akuntabilitas kepada masyarakat secara keseluruhan.”*

Mukadimah UDHR menyatakan bahwa setiap individu dan organ masyarakat *“harus berusaha dengan cara mengajar dan mendidik untuk meningkatkan penghargaan terhadap hak-hak dan kebebasan manusia.”* Seruan ini juga dapat diterapkan pada pendidikan kepolisian. Petugas polisi tidak perlu terlalu banyak mengetahui tepatnya pasal-pasal HAM mana yang relevan dengan pekerjaan mereka dan di mana mencarinya, tetapi mereka perlu diajari intisari pasal-pasal tersebut: apa maknanya bagi praktik kepolisian? Seperti dinyatakan oleh resolusi yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB: *“Bahwa standar-standar seperti itu kurang memiliki nilai praktis kecuali jika isi dan maknanya, melalui pendidikan dan pelatihan serta pemantauan, menjadi bagian keyakinan setiap petugas penegak hukum.”*²

Pasal 10 Konvensi Melawan Penyiksaan dan Perlakuan Kejam Lain, Tidak Manusiawi, atau Hukuman yang Merendahkan mengharuskan tiap negara peserta menjamin bahwa *“pendidikan dan informasi mengenai larangan penyiksaan sepenuhnya dimasukkan dalam pelatihan personel penegak hukum, sipil, atau militer, personel kesehatan, pejabat-pejabat umum, dan orang-orang lain yang mungkin terlibat dalam penahanan, interogasi, atau perlakuan terhadap setiap individu yang menjadi sasaran dari segala* 3) Resolusi 1989/61

2) Resolusi Majelis Umum no. 34/169 yang mengesahkan Pedoman Perilaku PBB, 17 Desember 1979.

disahkan oleh Dewan Ekonomi dan Sosial, 24 Mei 1989 dan disetujui oleh Majelis Umum dalam Resolusi 44/162 tanggal 16 Desember 1989. *bentuk penangkapan, penahanan, atau pemenjaraan.*” Pasal 11 lebih lanjut menuntut negara-negara tersebut *“melakukan peninjauan kembali secara sistematis terhadap peraturan-peraturan interogasi, instruksi, metode, dan praktik serta pengaturan penahanan dan perlakuan terhadap orang-orang yang dijadikan sasaran segala bentuk penangkapan, penahanan, atau pemenjaraan dalam setiap wilayah yang berada di bawah yurisdiksinya, dengan tujuan mencegah segala bentuk kasus penganiayaan.”* Sangat penting menjadikan tinjauan-tinjauan ini timbal balik dari berbagai pelatihan, sebagai salah satu cara mencegah pelanggaran HAM.

Pedoman implementasi efektif Kode Perilaku PBB³ merumuskan prinsip-prinsip umum seperti:

- *“Pemilihan, pendidikan, dan pelatihan para petugas penegak hukum harus sangat dipentingkan. Pemerintah harus pula meningkatkan pendidikan dan pelatihan melalui pertukaran gagasan yang berguna di tingkat regional dan antardaerah.”*
- *“Pemerintah harus mengesahkan ukuran yang diperlukan untuk memberikan instruksi, dalam pelatihan dasar dan lanjutan serta kursus-kursus penyegaran, kepada para petugas penegak hukum mengenai ketetapan undang-undang nasional yang terkait Pedoman Perilaku serta sejumlah ketentuan dasar lain mengenai masalah-masalah HAM.”*

Dalam Prinsip-prinsip Dasar Penggunaan Kekuatan dan Senjata Api, terdapat sebuah bab mengenai ‘Kualifikasi dan Pelatihan’, yang memuat pasal-pasal berikut:

Pasal 18: *“Pemerintah dan badan penegak hukum harus memastikan bahwa semua petugas penegak hukum dipilih dengan prosedur penyaringan yang benar, memiliki kualitas moral, psikologis, dan fisik yang tepat untuk melaksanakan secara efektif fungsi mereka serta menerima pelatihan profesional yang berkelanjutan dan saksama. Kestinambungan kebugaran mereka untuk melaksanakan fungsi-fungsi ini harus menjadi sasaran tinjauan berkala.”*

Pasal 19: *“Pemerintah dan badan penegak hukum harus memastikan bahwa semua petugas penegak hukum diberi pelatihan dan diuji sesuai standar-standar kemahiran yang tepat dalam penggunaan kekuatan. Para petugas penegak hukum yang diminta menyandang senjata api hanya boleh diberi kewenangan sesudah menyelesaikan pelatihan khusus mengenai penggunaannya.”*

Pasal 20: *“Dalam pelatihan para petugas penegak hukum, pemerintah dan badan penegak hukum harus memberikan perhatian khusus terhadap masalah-masalah etika kepolisian dan hak asasi manusia, khususnya dalam proses investigasi, sampai pada alternatif-alternatif penggunaan kekuatan dan senjata api, termasuk penyelesaian konflik secara damai, pemahaman tentang perilaku massa, dan metode-metode persuasi, negosiasi, dan mediasi, serta cara-cara teknis dengan tujuan membatasi penggunaan kekuatan dan senjata api.*

Badan-badan penegak hukum harus meninjau program-program pelatihan dan prosedur-prosedur operasional terkait insiden-insiden khusus.”

Perlu diingat, prinsip-prinsip ini juga dapat dianggap sebagai perumusan hak-hak petugas kepolisian agar mendapat pelatihan yang tepat dalam penggunaan

3) Resolusi 1989/61 disahkan oleh Dewan Ekonomi dan Sosial, 24 Mei 1989 dan disetujui oleh Majelis Umum dalam Resolusi 44/162 tanggal 16 Desember 1989.

senjata api. bukan hanya bisa melanggar hak orang lain untuk hidup, petugas polisi juga dapat kehilangan nyawa mereka sendiri sebagai akibat pelatihan dan peralatan yang tidak memadai.

9.3. Perekrutan dan pemilihan

9.3.1. Pendahuluan

Pemolisian yang baik dimulai dengan adanya orang-orang yang tepat untuk melakukan pekerjaan ini. Maka, diperlukan prosedur perekrutan dan pemilihan yang efektif, yang menjamin orang-orang tahu mengenai adanya lowongan dan bersedia serta dapat melamar pekerjaan di kepolisian. Tentunya, perekrutan dan pemilihan memang terkait erat, karena perekrutan bertujuan menargetkan para pelamar (potensi) yang diharapkan memenuhi kriteria pemilihan.

Namun, perekrutan dan pemilihan merupakan dua langkah berbeda dalam proses menarik personel baru dan oleh karenanya akan dibahas secara terpisah di sini.

9.3.2. Perekrutan

9.3.2.a. Prinsip-prinsip umum

Perekrutan adalah proses mendorong para calon baru untuk melamar pekerjaan di kepolisian. Cara prosedur perekrutan ditata (atau tidak ditata) sering kali merupakan indikasi nilai-nilai internal suatu organisasi. Contoh, jika pesan perekrutan mengkomunikasikan citra polisi yang menggambarkan bahwa mereka memiliki kekuasaan untuk menggunakan kekuatan (misalnya, gambaran polisi mengenakan seragam tempur dan dilengkapi persenjataan berat), maka ini merupakan pesan yang sama sekali berbeda tentang kepolisian dibanding pesan yang disampaikan gambaran petugas polisi dalam seragam sipil sedang berbicara dengan anak-anak kecil. Memang, praktik-praktik perekrutan sering kali memperkuat budaya dan praktik kepolisian, bukannya mencoba mencapai perubahan.

Perekrutan polisi harus menunjukkan adanya komitmen terhadap pemolisian yang berorientasi HAM: “yaitu, perekrutan harus dipandu oleh kriteria yang dirancang untuk memproduksi angkatan polisi yang berasal dari warga sipil, bersifat profesional, berorientasi pada hak-hak, efektif, dan jujur. Dalam konteks nasional yang berbeda, kriteria lain mungkin juga sama pentingnya secara fundamental, seperti misalnya memastikan keberwakilan.”⁴ Dalam praktiknya, kriteria perekrutan kerap kali berfokus pada kebugaran fisik seseorang untuk melakukan pekerjaan daripada aspek-aspek sikap (kriteria pemilihan akan dibicarakan di bagian berikutnya).

Di sejumlah negara, perekrutan polisi sebagian besar berdasarkan pada swaseleksi, misalnya dengan dasar etnisitas atau agama (kadang-kadang merupakan tradisi keluarga agar anggota keluarga bergabung dengan kepolisian), bukannya berupaya menarik seaneka ragam mungkin kelompok-kelompok untuk mendaftar di kepolisian. Di banyak negara, polisi sebagian besar terdiri dari satu kelas atau kelompok. atau etnik tertentu, dalam masyarakat. Prosedur-prosedur perekrutan sering kali dikembangkan dengan buruk akibat tidak adanya sumber daya atau perekrutan tidak dianggap sebagai prioritas, atau kedua-duanya. Korupsi proses perekrutan juga mengajukan tantangan-tantangan jelas.

4) WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society-Recruitment*, h.1.

Sebuah badan kepolisian harus sadar dan sensitif akan kebutuhan dan perasaan semua bagian di masyarakat. Prinsip keseluruhan untuk perekrutan harus menargetkan semua sektor masyarakat. Akan tetapi, dalam praktiknya hanya sedikit, walaupun memang ada, badan-badan kepolisian yang sungguh-sungguh merupakan perwakilan komunitas mereka.

Petugas kepolisian cenderung didominasi kaum pria, terutama dari kelompok etnik/sosial yang dominan. Hal ini tentu tidak berarti mereka akan selalu tidak peka akan kebutuhan-kebutuhan kelompok-kelompok lain. Meningkatkan sensitivitas akan masalah-masalah keanekaragaman, bukannya menciptakan perwakilan dalam hal jumlah, dalam kenyataannya bisa sama, atau bahkan lebih efektif dalam memperbaiki responsivitas komunitas. Masalah keperwakilan ini juga dibahas di Bab 3 dan 8.

Walau demikian, badan kepolisian yang representatif secara efektif merupakan bagian dari komunitas dan lebih mungkin dipandang seperti itu oleh publik.⁵ Amnesty International dan organisasi lainnya sudah cukup konsisten menyerukan adanya perwakilan minoritas, agama, gender, dan lainnya dalam badan-badan kepolisian sebagai cara mengatasi diskriminasi.⁶ Mencoba mendirikan badan kepolisian yang sungguh-sungguh mewakili rakyat, berarti mengirimkan pesan perekrutan menggunakan rentang luas saluran-saluran, termasuk radio, surat kabar, poster dan lain-lain yang menargetkan pemirsa yang luas, serta juga menggunakan saluran-saluran yang dapat menargetkan kelompok-kelompok khusus, seperti surat kabar yang menargetkan komunitas tertentu dan iklan-iklan radio. Pesan-pesan perekrutan harus mencapai semua kelompok dan komunitas dalam masyarakat. Terlebih khusus lagi:

- Perwakilan masyarakat harus ada di semua tingkatan dalam badan kepolisian.
- Target perekrutan kelompok-kelompok etnis, minoritas dan perempuan harus ditetapkan dan dipertahankan
- Penyebab rendahnya perekrutan kelompok minoritas dan perempuan harus dievaluasi
- Tindakan-tindakan harus diambil untuk mendepolitisasi budaya dan simbol-simbol angkatan kepolisian sebagai cara mendorong anggota beraneka ragam komunitas untuk melamar
- Aksesibilitas kantor-kantor perekrutan – harus ada cara bagi penduduk di area pedesaan untuk melamar
- Proses pendaftaran tidak boleh memakan biaya terlalu banyak (sejumlah negara meminta bermacam-macam sertifikat medis dan administrasi (misalnya tanda bukti penduduk) yang membutuhkan banyak uang untuk mendapatkannya
- Kebijakan perekrutan dan kriteria pemilihan harus dinilai kembali secara berkala

Memeriksa kembali kebijakan perekrutan dan pemilihan serta praktik-praktiknya berarti harus pula mengevaluasi dampak diskriminatifnya terhadap kelompok-kelompok tertentu, sekaligus menilai betapa pentingnya hal ini untuk melakukan fungsi kepolisian.

Sebagai contoh, di banyak negara, hukum dan semua kebijakan resmi serta dokumen-dokumen diterbitkan dalam bahasa resmi negara. Dengan demikian, tampaknya cukup logis memberikan persyaratan agar mereka yang direkrut mengerti bahasa itu; sekalipun jika persyaratan semacam itu dapat bersifat diskriminatif terhadap kelompok-kelompok (etnis) tertentu, sebab mengabaikan kriteria bahasa ini mungkin mengakibatkan para petugas kepolisian tidak dapat mengakses peraturan-peraturan dan standar-standar profesional mereka dan oleh karena itu tak akan dapat mematuhi.

5) Pasal 25 Kode Etik Polisi Eropa menyatakan: *“Prosedur perekrutan harus berdasarkan pada landasan yang objektif dan tidak mendiskriminasi, setelah dilakukan penyaringan yang diperlukan terhadap para calon.*

Sebagai tambahan, kebijakan harus bertujuan merekrut pria dan perempuan dari berbagai bagian masyarakat, termasuk kelompok minoritas etnik, dengan tujuan keseluruhan membuat personel polisi mencerminkan masyarakat yang mereka layani.”

6) Al- Belanda, 2004, *Rekomendasi Amnesty International tentang pemolisian yang efektif. Tinjauan dan panduan* memberikan banyak contoh rekomendasi yang telah dibuat AI dalam hal ini.

7) Contoh ini didasarkan pada komunikasi pribadi dengan Rachel Neild, Open Society Inisiatif (Keadilan Masyarakat Terbuka), AS

Contoh Haiti

Di Haiti, ada persyaratan bahwasemua yang direkrut harus berbahasa Prancis - sehingga tidak memungkinkan bagi 80% penduduk untuk melamar. Namun, sistem hukum di Haiti masih menggunakan bahasa Prancis dan akan menjadi tantangan yang nyata jika petugas kepolisian tidak dapat berbicara dalam bahasa itu secara memadai. Mensyaratkan orang yang bisa berbahasa Prancis telah menciptakan perbedaan kelas tertentu dan sekaligus menciptakan prasangka orang kota kepada para personel polisi (yang tidak menyukai penugasan di daerah pedesaan dan memandang diri mereka lebih baik daripada para “petani” yang juga merupakan sebuah persoalan) Memang sudah ada diskusi-diskusi mengenai pembentukan “agen-agen pedesaan”, tetapi gagasan menciptakan angkatan kepolisian kelas dua untuk warga negara kelas dua menjadi kontroversi.⁷

Dengan mempertimbangkan semua itu, dapat ditarik garis besar bahwa menurunkan standar bukanlah jawaban. Yang harus dipertimbangkan justru cara agar kelompok-kelompok target ini dapat diraih dan dipersiapkan lebih baik, sehingga mereka dapat memenuhi kriteria. Jelas, secara mutlak tidak boleh ada diskriminasi yang menguntungkan atau merugikan kelompok atau komunitas mana pun sebagai bagian dari perekrutan; mereka yang terbaik dari yang ada harus direkrut. Selain itu, seperti disarankan sebelumnya, polisi harus menjalankan fungsi-fungsi mereka secara netral dan tidak memihak. Memiliki badan perwakilan mungkin membantu mencapai hal ini, walaupun sebenarnya tidak mutlak diperlukan.

Keanekaragaman sebagai cara memperbaiki hubungan masyarakat?

Para penganjur HAM cenderung menggarisbawahi pentingnya sebuah badan kepolisian perwakilan. Ada beberapa persyaratan tambahan (termasuk menurut standar-standar internasional) bahwa tugas-tugas tertentu kepolisian harus dilakukan petugas khusus. Sebagai contoh, melakukan penggeladahan tubuh harus dilakukan, sejauh memungkinkan, oleh para petugas dari jenis kelamin yang sama. Begitu juga para korban perempuan, sejauh memungkinkan, harus mendapat kesempatan untuk melaporkan pelanggaran seks dan bentuk-bentuk kekerasan lainnya kepada petugas perempuan. Juga, untuk meningkatkan kontak dengan masyarakat, sering kali dipercaya bahwa memiliki para petugas yang berasal dari komunitas tersebut dalam kepolisian dapat membantu. Ini menyiratkan bahwa para petugas dari komunitas itulah yang bertanggung jawab atas kontak-kontak itu. Akan tetapi, ada debat berkelanjutan mengenai apakah para anggota kelompok minoritas dan rentan yang direkrut kepolisian memang harus diminta melaksanakan fungsi-fungsi kepolisian yang khusus, yang berkaitan dengan komunitas dan atau gender seperti itu. Hal ini tidaklah boleh dijadikan peraturan umum dan justru bisa menjadi tidak produktif, sebab hal ini dapat menyebabkan pembentukan unit-unit khusus yang mengurus masalah-masalah peka, sementara budaya polisi yang dominan dan diskriminatif di bagian lain badan kepolisian tetap tak tersentuh. Selain itu, hal ini dapat menuntun pada adanya pandangan stereotip terhadap petugas kepolisian tertentu yang dianggap sebagai perwakilan ‘kelompok-kelompok’ mereka, bukannya sebagai petugas polisi yang mencoba memenuhi aspirasi profesional individual mereka.

9.3.2.b. Merekrut pemimpin polisi

Merekrut pemimpin polisi merupakan tantangan tersendiri. Seperti dibahas dalam Bab 8 mengenai akuntabilitas, dampak kepemimpinan pada praktik kepolisian dan etos badan itu tidak bisa diremehkan. Di kebanyakan negara, kepemimpinan polisi mengikuti struktur kepemimpinan seperti di bawah ini:

- Mereka harus melalui pangkat-pangkat kepolisian, mulai dari jabatan paling bawah, terus naik melalui jenjang hirarki.
- Mereka mengikuti jalur perekrutan dan pemilihan secara terpisah yang menuntut mereka memenuhi standar-standar pemilihan dan menjalani tingkat pelatihan lebih tinggi (terkadang di tingkat universitas dengan asumsi mereka yang memiliki kualifikasi akademis memiliki pengertian lebih luas tentang masyarakat dan kekompleksannya)

Pemimpin polisi juga direkrut dari luar badan kepolisian, meskipun ini masih cukup jarang. Memang benar bahwa kepemimpinan kerap kali memperkuat nilai-nilai dan praktik-praktik yang sudah ada daripada membuat perubahan.

9.3.2.c. Perekrutan dalam situasi reformasi

Ada beberapa masalah menyangkut perekrutan yang bersifat khusus untuk situasi-situasi reformasi kepolisian setelah adanya peralihan politik dari rezim militer atau lainnya ke demokrasi.⁸ Yang pertama, berhubungan dengan cara menyusun kriteria perekrutan dan apakah (dan dalam kondisi apa) mantan personel militer dan/atau keamanan (khususnya mereka yang tadinya melayani kepentingan kelompok elit yang dulunya berkuasa, seperti *Securitate*, *Stasi*, atau mantan Polisi Afrika Selatan) dapat masuk ke badan kepolisian yang baru. Khususnya ketika berupaya mendirikan badan kepolisian sipil, menerima militer dalam jumlah besar dapat merusak proses demokratisasi dan menyebabkan rasa tak percaya masyarakat kepada badan kepolisian yang diasosiasikan dengan mantan militer dan penguasa. Untuk alasan inilah, penerimaan mereka yang pernah bertempur dan para 'mantan pejabat' lainnya dalam kepolisian harus dipandu oleh kebijakan-kebijakan yang adil dan transparan. Dalam sejumlah situasi, dapat dikatakan bahwa pilihan terbaik adalah menggantikan seluruh badan-badan keamanan, termasuk kepolisian. Namun, hal ini biasanya tidak mungkin karena dapat menciptakan kekosongan keamanan yang berbahaya. Memang benar, selama masa-masa transisi kepolisian, peningkatan kejahatan sering terjadi, terutama yang memerlukan pengerahan personel kepolisian secara cepat dan efektif. Hal ini acap kali mendorong diterimanya para mantan petugas (militer) ke dalam kepolisian, walaupun dengan persyaratan ketat (lihat juga Bagian 9.3.3.b.).

Masalah kedua berkaitan dengan perekrutan pemimpin polisi yang berkualifikasi yang dapat dan bersedia mempertahankan tujuan-tujuan reformasi. Dalam situasi-situasi peralihan, 'pemimpin lama' sering kali seluruhnya diganti (di atas pangkat tertentu). Mengambil para pemimpin baru dapat merupakan syarat fundamental untuk keberhasilan reformasi, sebab kepemimpinan lama sering ditandai oleh korupsi, otoriterisme, dan politisasi. Jika badan kepolisian yang sepenuhnya baru diciptakan, kepemimpinannya harus berasal dari luar badan itu dan karena itu tidak memiliki pengalaman praktis dan keahlian. Realita ini dapat mendorong diterimanya mantan para komandan militer dengan pengalaman yang relevan sebagai pemimpin. Jika memang terbukti tidak mungkin untuk tidak menyertakan para mantan petugas militer dalam badan kepolisian baru, Kantor Washington untuk Amerika Latin (sebuah ornop HAM yang bekerja pada negara-negara Amerika Latin) menyerukan untuk mematuhi prinsip-prinsip berikut ini⁹:

8) WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society- Recruitment.*

9) Ibid.

- Penggabungan harus dilakukan dengan basis individual;
- Petugas-petugas militer harus memenuhi kriteria yang sama seperti non-militer;
- Setiap petugas militer harus melalui penyaringan saksama untuk memastikan mereka tidak pernah melanggar HAM;
- Semua mantan petugas militer harus menerima pelatihan menyeluruh yang menekankan teknik-teknik dan praktik-praktik pemolisian sipil.

Persoalan ketiga berhubungan dengan bagaimana standar-standar dan proses perekrutan dapat disusun untuk mencerminkan aspirasi dan prioritas polisi yang berbeda. Saat mendirikan badan yang sepenuhnya baru, hal ini sendiri sudah merupakan tantangan luar biasa untuk situasi yang memerlukan para calon baru dalam jumlah besar, sementara tetap harus memenuhi kriteria kualitas dan profesionalisme yang diperlukan.

9.3.3. Pemilihan

9.3.3.a. Prinsip-prinsip umum

Perekrutan bertujuan mendirikan pusat perwakilan tempat para calon polisi dapat diseleksi. Tahap berikutnya – pemilihan – harus bersifat transparan dan adil. Kriteria pemilihan harus bertujuan mencapai badan kepolisian representatif yang berintegritas tinggi, yang para petugasnya memenuhi kriteria yang ditetapkan. Kriteria pemilihan yang digunakan sangat dibatasi oleh sumber daya sebuah negara. Mengembangkan tes-tes yang dapat diandalkan memakan waktu dan mahal, sehingga tidak banyak negara yang mampu melakukannya. Selain itu, tidak semua negara berada dalam posisi untuk memilih, karena jumlah pelamar terlalu sedikit.

Pemilihan, yang benar-benar dimaksudkan untuk memprediksi perilaku di masa depan merupakan proses rumit yang melibatkan banyak faktor. Ini benar bagi proses teknis pemilihan itu sendiri dan sering kali makin ditambah ruwet dengan adanya berbagai kepentingan politik yang mencoba memengaruhi masa depan badan kepolisian. Jelas pemilihan harus berdasarkan pada keunggulan, bukannya pada latar belakang politik atau pembayaran suap. Pemilihan harus merupakan proses netral dan objektif dengan tujuan mendirikan badan kepolisian yang terampil, profesional, bersifat mewakili, dan menghormati HAM.

Di kebanyakan negara, realitasnya berbeda. Kriteria pemilihan polisi berfokus pada—dan terbatas hanya pada—kriteria fisik, biasanya mencakup tinggi badan, berat badan, dan lolos tes-tes praktik. Petugas biasanya diminta dari usia tertentu (misalnya antara 17-30 tahun). Sebagian besar negara meminta para individu telah melalui sejumlah pendidikan minimal (misalnya minimum 10 tahun). Sejumlah negara juga menggunakan tes-tes kecerdasan dan kepribadi yang terelaborasi. Tes-tes kepribadian umumnya berfokus pada aspek-aspek seperti kemampuan menghadapi stres dan keseimbangan emosi.

Para penganjur HAM cenderung menggarisbawahi pentingnya mengevaluasi sikap para calon polisi yang baru direkrut terhadap HAM. Mereka dituntut memiliki “kualitas moral yang tepat”. Biasanya, tidak dirinci dengan jelas apa sebenarnya yang dimaksudkan persyaratan seperti itu atau juga bagaimana persyaratan itu bisa dicapai dalam praktiknya. Di sejumlah negara, dilakukan pengembangan dan penyahihan tes-tes untuk mengukur integritas. Namun, hal ini sudah terbukti merupakan faktor yang sangat rumit untuk diukur dengan segala cara yang dapat diandalkan. Wawancara yang menanyakan pertanyaan-pertanyaan untuk menilai sikap etik dan perilaku di masa lalu lebih biasa dilakukan. Jadi, walaupun mengukur integritas dengan sebuah pengujian mungkin sulit, seseorang masih bisa

bertanya dilema etis seperti apa yang dihadapinya dalam waktu enam bulan terakhir dan bagaimana menyelesaikannya.

Kriteria pemilihan untuk para petugas individual harus mencakup paling tidak:

- Pemeriksaan latar belakang untuk catatan kriminal (biasanya mereka yang pernah dijatuhi hukuman pelanggaran pidana ditolak, terutama jika pelanggaran itu menyertakan tindak kekerasan. Pelanggaran kecil seperti mengebut kadang-kadang masih bisa diterima);
- Pemeriksaan latar belakang untuk pelanggaran HAM (yang ini tidak boleh satu pun diterima);
- Pemeriksaan latar belakang untuk perilaku diskriminasi aktif (yang ini tidak boleh satu pun diterima). Selain itu, mereka yang direkrut harus dinilai kepekaannya terkait diskriminasi;
- Kebugaran jasmani (penting terutama bagi mereka yang direkrut guna melaksanakan fungsi-fungsi mendasar kepolisian);
- Melek huruf (tingkat minimum pendidikan merupakan persyaratan untuk memahami fungsi-fungsi kepolisian);
- Kemampuan bahasa (mampu berbicara dan mengerti bahasa utama negara). Pengetahuan dan pemahaman bahasa-bahasa minoritas dapat menjadi kelebihan. Setiap badan kepolisian harus memiliki petugas dalam kepangkatannya yang bisa bicara bahasa-bahasa itu;
- Kesiediaan bersumpah atau memberi janji untuk, paling tidak, menekankan penghargaan atas prinsip-prinsip utama HAM dan tidak melakukan korupsi.

Ingatlah bahwa kriteria pemilihan ini sendiri dapat bersifat diskriminatif. Sebagai contoh, kriteria fisik, menuntut tinggi badan dan kekuatan, serta syarat tertentu (misalnya kemampuan lari 100 meter dalam beberapa detik) yang seringkali lebih mudah dipenuhi oleh pria daripada perempuan. Terlebih lagi, kriteria pendidikan dapat mendiskriminasi kelompok-kelompok yang tidak mengenyam pendidikan. Dalam sejumlah situasi, mungkin diharuskan menurunkan standar-standar bagi kelompok-kelompok tertentu guna menjamin terpenuhinya persyaratan perwakilan, meskipun ini bisa menjadi bumerang bagi kelompok-kelompok ini (misalnya “dia diterima hanya karena dia perempuan”) dan dengan demikian memerlukan komunikasi yang sensitif kepada petugas lain dan masyarakat pada umumnya. Untuk alasan itulah, sejumlah badan kepolisian memilih menawarkan pelatihan tambahan untuk mereka yang direkrut tetapi tidak memenuhi kriteria tertentu – misalnya keterampilan berbahasa – sampai mereka bisa.

‘Pindah-pindah pekerjaan’

Kriteria tambahan untuk pemilihan, bila pelamar adalah petugas polisi dari badan lain, adalah bahwa pelamar itu tidak memiliki catatan indisipliner untuk pelanggaran-pelanggaran yang melampaui ambang tertentu. Di sejumlah negara, para petugas polisi yang pernah dijatuhi hukuman karena pelanggaran HAM atau lainnya kembali ke pekerjaan yang sama di badan kepolisian yang lain. Catatan mengenai para petugas yang didakwa bersalah harus disimpan (baik keputusan bersalah pidana maupun disipliner) dan harus dirujuk serta dipertimbangkan dalam kasus-kasus pemindahan dan/atau promosi.

9.3.3.b. Penyaringan

Saat merekrut dan memilih para petugas polisi baru, khususnya dalam situasi peralihan politik, dapat muncul sejumlah masalah dalam mencegah masuknya mereka yang korup atau pernah melakukan pelanggaran HAM, atau yang tidak memiliki integritas, ke dalam dalam badan itu. Membentuk proses pemilihan yang 'menyingkirkan' orang-orang ini diacu sebagai 'penyaringan' (*vetting*) (didefinisikan sebagai "penilaian integritas untuk memastikan kecocokan untuk pekerjaan publik"¹⁰). "Penyaringan biasanya merupakan proses formal untuk pengidentifikasian dan penolakan para individu yang bertanggung jawab terhadap pelanggaran, terutama dari kepolisian, dinas pemasyarakatan, angkatan bersenjata, dan peradilan."¹¹ Komite untuk Administrasi Keadilan (Irelandia Utara) (CAJ) berkomentar bahwa, "(...) walaupun sejumlah kesalahan polisi di masa lalu memang dapat diperbaiki melalui pelatihan kembali, konseling, dan sistem peringatan dini–langkah-langkah harus diambil untuk memastikan mereka yang telah melanggar HAM tidak mendapatkan pembebasan dari sanksi hukum atau impunitas."¹² Selain mencegah impunitas, alasan kedua dilakukan penyaringan adalah agar dapat tercapai perubahan secara aktif dalam kepolisian dan membentuk etos ketaatan baru terhadap HAM, penciptaan aparat polisi yang baru (menyingkirkan para pelanggar lama) terkadang memang mutlak diperlukan.

Agar penyaringan dapat dilakukan dengan adil dan efektif, hal-hal berikut perlu dipertimbangkan:

- Penyaringan harus dilakukan secara mandiri. Human Rights Watch telah merumuskan prinsip-prinsip berikut ini dengan rujukan proses penyaringan polisi di Irelandia Utara:¹³
 - Pendirian unit penyaringan yang efektif dan dapat dipercaya;
 - Lolos penyaringan harus dijadikan persyaratan untuk menjadi petugas polisi;
 - Pengamanan prosedural harus seperti melindungi hak-hak atas proses hukum yang wajar bagi setiap petugas, termasuk hak-hak untuk mengajukan banding, dan lain-lain;
 - Proses terbuka yang menjelaskan secara terinci proses penyaringan kepada publik dan metode-metode untuk partisipasi publik dikembangkan serta diiklankan.
- Sumber dan akurasi informasi yang digunakan dalam proses penyaringan: kesaksamaan dalam proses penyaringan tergantung pada ketersediaan informasi lengkap dan bisa dipercaya, serta juga kemauan bertindak atas informasi ini untuk tidak memasukkan mereka yang dituduh melakukan aktivitas tidak sah.¹⁴ Human Rights Watch menyarankan penggunaan sumber-sumber informasi berikut: dokumen rahasia pemerintah; pengaduan perkara perdata, termasuk penyelesaian perkara di luar pengadilan untuk kasus-kasus pelanggaran polisi; bukti-bukti pengakuan yang didapat secara ilegal; pemeriksaan pernyataan; pengaduan resmi; berkas-berkas penyidikan Direktur Penuntut Umum; berkas-berkas pribadi; konsultasi dengan masyarakat; serta masukan dari para pakar domestik dan ornop-ornop internasional.¹⁵
- Standar bukti yang diperlukan untuk pengesampingan: jika beban pembuktian terlalu tinggi, para pelanggar bisa saja diterima di angkatan kepolisian yang baru. Akan tetapi jika terlalu rendah, orang-orang dapat tersingkirkan secara tidak adil berdasarkan kabar-kabar burung atau bukti-bukti tak langsung yang tak dapat bertahan saat diperiksa secara cermat oleh hukum.¹⁶

10) Pusat Internasional Untuk Keadilan Transisional dalam kolaborasi dengan UNDP, 2004,

Vetting and institutional reform in countries in transition: an operational framework.

11) Laporan Sekretaris Jenderal PBB, 2004. *The rule of law and transitional justice in conflict and postconflict societies*, h.17

12) O'Rawe, M. and L. Moore, 1997, *Human rights on duty*, h.245.

13) HRW, 1999, Makalah *Penjelasan untuk Komisi Independen tentang pemolisian untuk Irelandia Utara: Rekomendasi untuk Menyaring Angkatan polisi di Irelandia Utara.*

14) WOLA, Tema dan debat dalam reformasi keamanan umum. *Manual untuk masyarakat umum - Perekrutan.*

15) Lihat catatan 13.

16) Lihat catatan 14.

Sebagai tambahan, direkomendasikan agar para petugas mendapat masa percobaan. Dalam masa percobaan itu, mereka bisa dipecat jika tidak dapat menunjukkan kemampuan dan juga mungkin jika anggota masyarakat

memberikan keterangan bisa dipercaya mengenai pelanggaran mereka di masa lalu atau yang masih berlangsung. Hal ini khususnya penting dalam situasi pascakonflik, sehingga mempersulit praktik penyaringan.

9.3.4. Promosi/pengembangan karir

Perekrutan (dan pelatihan) para personel baru tentunya sangat penting, tetapi perekrutan (dan latihan) itu sendiri tidak mencukupi. Ada urusan-urusan personalia lain yang penting, seperti penunjukan, pemindahan (mutasi), pemberian penghargaan, penghukuman, dan lain-lain. Di banyak negara, pemindahan petugas kepolisian merupakan 'senjata' yang acapkali dipakai para politisi untuk membujuk petugas melakukan perintah mereka. Dalam negara-negara semacam itu, mekanisme pemberian penghargaan dan penghukuman juga sering dipakai sebagai insentif atau disinsentif agar berpihak pada 'orang-orang kita sendiri' dan mengesampingkan orang-orang jujur.

Pengaruh politik terhadap pengangkatan polisi senior merupakan realitas di sebagian besar negara dan mencerminkan realitas pengontrolan demokratis terhadap eksekutif (termasuk kepolisian). Namun, hal ini juga dapat merupakan manifestasi kemandirian operasional yang lemah. Setidaknya, kebijakan-kebijakan untuk perekrutan, pengangkatan, pemecatan, pemindahan, dan masa jabatan harus bersifat transparan, objektif, dan tidak memihak. Kesadaran akan masalah-masalah HAM dan penghargaan terhadap prinsip-prinsip HAM dalam melaksanakan tugas harus menjadi unsur penting dalam penilaian para individu di dinas kepolisian. Pemonitoran kinerja – yaitu penilaian kinerja – harus dilakukan secara berkala untuk memastikan bahwa promosi didapatkan karena kemahiran, bukan karena pengaruh politik, ekonomi, atau faktor-faktor lain yang tidak melibatkan kemampuan polisi.

Strategi-strategi perekrutan, retensi dan promosi

Pada tahun 1997, Komite untuk Administrasi Keadilan (CAJ), sebuah ornop di Irlandia Utara, menerbitkan *Human rights on duty: International lessons for Northern Ireland (HAM dalam tugas: Pelajaran Internasional untuk Irlandia Utara)*.¹⁷ Laporan ini mendiskusikan hasil-hasil temuan riset mengenai transisi kepolisian dan manajemen perubahan dalam pemolisian di Kanada, Belgia, Belanda, Australia, Spanyol, El Salvador, dan Afrika Selatan. Laporan itu memuat bab-bab mengenai pemolisian representatif dan pelatihan. Mengenai pencapaian keperwakilan atau representasi, laporan itu merujuk pada berbagai strategi perekrutan, retensi, dan promosi yang digunakan di beberapa negara, termasuk:

- Penjangkauan: menggunakan saluran-saluran dengan rentang luas dan bahan-bahan perekrutan
- Skema-skema penjembitan: untuk membantu orang-orang dari komunitas yang berkekurangan agar bisa memenuhi standar-standar yang ditetapkan
- Penetapan target
- Skema masuk lateral: agar para calon yang berkualifikasi dari kelompok-kelompok kurang terwakili dapat naik ke tingkat pekerjaan yang lebih tinggi
- Skema-skema pembimbingan: untuk mengidentifikasi para calon potensial dari kelompok-kelompok kurang terwakili yang lalu bekerja dengan seorang mentor agar mencapai standar yang diperlukan untuk perekrutan di tingkat yang berlainan
- Jalur cepat: untuk mempromosikan para kandidat dari kelompok-kelompok kurang terwakili yang teridentifikasi sebagai mereka yang berprestasi tinggi

17) O'Rawe, M. & L. Moore, 1997, *Human rights on duty*.

- Prosedur-prosedur seleksi yang dikontrol secara independen (misalnya oleh lembaga-lembaga pelatihan) bukannya oleh polisi
- Mencari pemenang: jika dua kandidat setara, kandidat dari kelompok yang kurang terwakili yang dipilih
- Penapisan: untuk kepekaan budaya dan lain-lain.
- Kuota

Perlu juga dicatat bahwa simbol-simbol dan nama-nama dari dan dalam kepolisian harus mencerminkan komitmen terhadap representasi dan responsivitas. CAJ menekankan bahwa mengubah peraturan dan memberlakukan strategi-strategi semacam itu saja tidak mencukupi. Budaya organisasional harus pula ditangani dan perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar operasi kepolisian harus bersifat nondiskriminatif serta tidak berprasangka.

9.4. Pelatihan polisi

9.4.1. Pendahuluan

Dalam Bagian ini, kami akan membahas pelatihan dasar untuk mereka yang baru direkrut. Realita pelatihan polisi sangat bervariasi. Di negara-negara tertentu tidak ada pelatihan, atau setidaknya tidak untuk semua petugas. Di Kosta Rika misalnya, pada tahun 2003 hanya satu dari tiga petugas polisi yang telah menjalani kursus pelatihan dasar kepolisian.¹⁸ Sejumlah negara yang tidak memiliki sumber daya dasar harus menerima petugas polisi yang buta huruf dan tidak memiliki keterampilan dasar serta pengetahuan yang diperlukan untuk melaksanakan pemolisian yang sesuai dengan standar apa pun. Bagian ini pertama-tama akan secara ringkas mendiskusikan bagaimana pelatihan kepolisian ditata di sejumlah negara. Kami akan mencurahkan perhatian khusus pada pelatihan dalam penggunaan kekuatan dan senjata api serta pelatihan keterampilan-keterampilan investigasi karena hal-hal ini sering kali hanya mendapat perhatian minimal dalam praktik pelatihan. Lalu, kami akan membahas sejumlah kriteria untuk tujuan-tujuan penilaian: Apa saja indikator untuk program pelatihan kepolisian yang efektif?

9.4.2. Praktik Pelatihan polisi

9.4.2.a. Praktik Pelatihan dasar polisi

Di kebanyakan negara, ada kesepakatan umum bahwa pelatihan polisi perlu mencakup teori dan praktik. Pola biasanya adalah satu periode pelatihan di sebuah lembaga pelatihan untuk satu kurun waktu antara tiga sampai 18 bulan, yang sering dilanjutkan dengan satu masa pelatihan lapangan di bawah bimbingan seorang petugas polisi senior.¹⁹ Lebih baik lagi jika polisi senior ini khusus dilatih untuk membimbing mereka yang baru direkrut, meskipun ini tidak selalu terlihat dalam praktik. Dalam banyak situasi, waktu yang dipakai para taruna/taruni dalam pelatihan lapangan ditujukan untuk mempelajari bagaimana para petugas senior melakukan pekerjaan mereka. Dengan cara ini, pembelajaran sebenarnya sering dibatasi pada peniruan. (Sebagian) karena alasan inilah maka budaya dan praktik kepolisian sulit untuk diubah karena paradigma pembimbingan membuat sulit menanamkan keterampilan dan sikap-sikap baru yang diperlukan ketika mengadopsi metodologi baru. Pemutusan hubungan dari masa lalu sulit dilakukan dalam lingkungan pembelajaran semacam itu. Polisi cenderung bersikap agak sinis mengenai pelatihan dan lembaga-lembaga pelatihan, sebab menurut mereka teori tidak ada kaitannya dengan praktik. Sudah menjadi kebiasaan bahwasaat memasuki badan kepolisian, para calon yang direkrut diberi tahu: "Lupakan semua yang diajarkan di akademi." Walau demikian, perlu diingat bahwa pelatihan polisi di berbagai negara telah mengalami perubahan besar dalam dasawarsa terakhir ini karena makin mencerminkan usaha-usaha pemolisian masyarakat.²⁰

18) Eijkman, Q., 2006, *Around here I am the law! Strengthening police officer's compliance with the rule of law in Costa Rica*.

19) Lihat sebagai contoh: AI, 2003, *The democratic republic of Timor Leste. A new police service, a new beginning*; AI, 2003, *Afghanistan. Police reconstruction essential for the protection of human rights*; WOLA, tema dan debat dalam reformasi keamanan umum. *Manual untuk masyarakat umum Perekrutan*

20) WOLA, Tema dan debat dalam reformasi keamanan umum. *Manual untuk masyarakat umum- Pelatihan*; AI, 2002, *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997-2002*.

21) Naskah ini berdasarkan pada komunikasi pribadi dengan Tuan G.P. Joshi, CHRI, Koordinator Program Polisi, India.

22) Oakley, R., 1998, *Police training concerning migrants and ethnic relations. Practical guidelines.*

Di banyak negara, pelatihan teori meliputi mata pelajaran seperti hukum, statistika kejahatan, kriminologi, administrasi kepolisian, prinsip-prinsip situasi pengendalian massa, strategi komunikasi, konflik, kekacauan sosial, dan lain-lain. Akan tetapi, kadang-kadang bagian teori dalam pelatihan dasar kepolisian dibatasi hanya pada hukum. Ini pun sering kali dicapai dengan membuat para mahasiswa menghafal pasal-pasal Undang-undang Kepolisian Nasional, hukum pidana, dan pendampingnya Hukum Acara Pidana. Sayangnya penjelasan mengenai implikasi hukum pada praktik kepolisian, apalagi penjelasan mengenai 'semangat hukum', sering kali tidak ada. Dengan cara yang serupa, pelatihan teori di banyak negara dilakukan dalam bentuk komunikasi satu arah (bukan dalam bentuk interaktif) dengan adanya pelatih yang menjelaskan prinsip-prinsip dan para peserta 'duduk dan mendengarkan'.

Di banyak negara, bagian praktis dari pelatihan polisi berfokus pada olah raga, mengemudi, baris-berbaris, dan latihan penggunaan senjata api. Pelatihan penggunaan kekuatan dan senjata api sering kali dibatasi pada segi teknis penggunaannya, tanpa menyentuh pertimbangan yang seharusnya dilakukan saat menggunakan kekuatan dalam situasi khusus. Terlebih lagi, segi 'praktis' pelatihan polisi kerap kali membahas situasi pemolisian khusus seperti menuliskan denda, mengatur lalu lintas, melarang anggota masyarakat melakukan sesuatu, dan lain-lain.

Satu aspek yang kadang-kadang ditangani dengan buruk adalah pelatihan dalam kesadaran budaya.²¹ Banyak negara memiliki masyarakat yang amat majemuk dan heterogen, dengan penduduk yang susunan etnik dan budayanya beraneka ragam. Walaupun secara teori polisi dituntut memperlakukan semua orang dengan setara, dalam praktiknya diskriminasi masih terjadi. Oleh karena itu, dirasa penting untuk merancang strategi-strategi pelatihan yang dapat membantu mengembangkan pemahaman dan sikap yang diperlukan pada diri seorang petugas polisi untuk menanggapi persyaratan pemolisian di dalam masyarakat yang majemuk secara budaya dengan cara yang profesional. Petugas kepolisian harus memiliki pengertian yang baik mengenai budaya masyarakat lain tempat mereka harus menjalankan tugas. Mereka bukan hanya harus sadar tentang keanekaragaman budaya, tetapi juga harus menghargai kenyataan bahwa semua orang memiliki hak-hak yang sama, dan diskriminasi dalam segala jenis berdasarkan warna kulit, kasta, ras, dan lain-lain tidak diperbolehkan.

Tujuan-tujuan yang disarankan untuk pelatihan 'kesadaran budaya'

Dewan Eropa telah merancang Garis Panduan Praktis untuk pelatihan polisi tentang kesadaran budaya.²² Garis-garis Panduan itu mengidentifikasi enam tujuan dasar berikut untuk pelatihan semacam itu:

- Memajukan pengetahuan dan pemahaman petugas kepolisian dalam bidang hubungan kemanusiaan
- Mengembangkan keterampilan komunikasi yang lebih baik, terutama dalam konteks multibudaya (misalnya cara menghindari kesalahpahaman dalam situasi antarbudaya)
- Menambah kapasitas polisi untuk memberikan pelayanan kualitas tinggi kepada publik
- Menghormati semua individu tanpa memandang asal-usul mereka
- Memperkuat rasa percaya diri polisi dalam menunaikan fungsi-fungsi mereka dalam masyarakat yang multibudaya

- Meningkatkan pengetahuan petugas polisi tentang hukum dan regulasi yang relevan untuk imigran dan diskriminasi rasial.

Beberapa tujuan ini dapat dipertimbangkan dalam perancangan program pelatihan untuk mengurus masalah-masalah pemolisian di masyarakat yang majemuk.

Mayoritas pelatih polisi adalah petugas polisi juga. Terkadang, mereka mendapat pelatihan tambahan seputar metode-metode pengajaran, tapi bisa saja tidak begitu. Selain para pelatih dari kepolisian, makin biasa juga adanya kehadiran para pakar sosial sebagai pelatih, yang berurusan dengan hal-hal seperti keterampilan komunikasi, psikologi massa dan emosi pribadi. Di samping itu, akibat usaha-usaha pemolisian masyarakat, lebih banyak lagi lembaga kini melibatkan para perwakilan komunitas dalam pelatihan.

Di sejumlah negara lembaga-lembaga pelatihan merupakan bagian dari sistem kepolisian dan berada di bawah hirarki yang sama. Akan tetapi, kadang-kadang lembaga itu ditempatkan di bawah Departemen Pendidikan. Meskipun banyak negara – sebagai bagian pengimplementasian program pemolisian masyarakat mereka – merelokasi lembaga-lembaga pelatihan mereka lebih dekat ke masyarakat, di berbagai negara lembaga pelatihan polisi masih tetap terasing dari ‘dunia nyata’. Sering kali pelatihan berlangsung di kompleks-kompleks, tempat para calon perwira diakomodasikan. Mereka dilatih, bukannya didorong untuk mencapai kesimpulan mereka sendiri. Memang, biasanya, banyak waktu dipakai untuk keterampilan ‘baris berbaris’. Secara keseluruhan, pelatihan polisi jarang mencerminkan apa yang diharapkan dari para calon baru saat mereka menyelesaikan pelatihan mereka. Sebagai contoh, sementara polisi dipercaya untuk memiliki kekuasaan diskresi dan diharapkan menggunakannya dalam persentase besar pekerjaan mereka, hal ini jarang dituangkan dalam program-program pelatihan. Para calon perwira diberi tahu untuk melakukan apa yang diperintahkan para atasan dan guru mereka. Hal ini mencerminkan realitas untuk negara-negara yang memiliki sistem pemolisian otoriter di mana kekuasaan diskresi polisi di kepangkatan yang lebih rendah sangat dibatasi tapi mengabaikan kenyataan bahwa sejumlah hak diskresi selalu ada karena hak ini menjadi bagian tak terpisahkan dari pekerjaan polisi.

Sejumlah negara membedakan antara pelatihan dasar kepolisian di sekolah-sekolah kepolisian, dan pelatihan manajemen di akademi kepolisian. Sedikit negara memiliki kebiasaan untuk para petugas seniornya untuk memelajari hukum sebagai prasyarat. Di negara lainnya setiap calon yang direkrut memasuki tingkat yang sama.

Setelah pelatihan dasar ini, polisi kadang-kadang ditawarkan kursus pelatihan tambahan mengenai rentang masalah-masalah, termasuk HAM. Biasanya, donor internasional, dan juga ornop-ornop nasional dan internasional, menyediakan rentang kursus-kursus kepada badan-badan kepolisian mengenai masalah-masalah seperti kekerasan terhadap perempuan, integritas dan etika, manajemen, dan lain-lain. Kursus-kursus ini sering kali merupakan kursus *ad-hoc* yang hanya dilaksanakan sekali saja bukannya diintegrasikan ke dalam rencana dan kebijakan yang lebih luas. Oleh karenanya, dampak kursus-kursus ini cenderung terbatas sekalipun yang terlibat berjumlah banyak (masalah ini akan dibahas secara lebih meluas di Bab 10).

Masalah-masalah dengan metode pelatihan tradisional

Dalam *Human rights on duty*, lihat Bagian 9.3.4., lima masalah dari metode pelatihan tradisional yang didaftarkan adalah:

1. Tempat pelatihan kelembagaan yang tertutup
2. Keterlibatan masyarakat tidak mencukupi atau tidak ada
3. Terdapat kesenjangan antara teori dan praktik.
4. Marjinalisasi HAM dan pelatihan kesadaran budaya
5. Evaluasi dan pemeriksaan cermat dari pihak eksternal terbatas

9.4.2.b. Pelatihan penggunaan kekuatan

Dalam praktik, pelatihan penggunaan kekuatan dan senjata api seringkali dibatasi pada penggunaan senjata api (bagian tembak menembaknya dan penanganan senapan) dan bukan pada cara mencegah penggunaannya. Jelas hal ini tidak mencukupi. Prinsip proporsionalitas dan kebutuhan harus didiskusikan, dan dipraktikkan, secara ekstensif sebagai dasar untuk mencegah meningkatnya situasi yang berpotensi kekerasan, serta dapat mencegah penggunaan nyata kekuatan (mematikan).

Seperti sudah dirujuk di atas, Prinsip-prinsip Dasar Penggunaan Kekuatan dan Senjata Api menggabungkan hak polisi untuk mendapatkan pelatihan memadai mengenai penggunaan senjata api. Sebab, selain dapat melanggar hak orang lain, petugas kepolisian juga bisa kehilangan nyawa mereka sendiri sebagai akibat pelatihan dan peralatan yang tidak memadai. Pelatihan harus memberikan perhatian khusus pada alternatif-alternatif penggunaan kekuatan dan senjata api, termasuk pada penyelesaian konflik dengan jalan damai, pemahaman perilaku massa, dan metode-metode persuasi, negosiasi, dan mediasi, serta cara-cara teknis dengan tujuan membatasi penggunaan kekuatan dan senjata api. Keselamatan petugas harus pula disertakan dalam pelatihan untuk mengurangi perasaan terancam petugas yang memungkinkan untuk beralih pada penggunaan kekuatan. Lembaga-lembaga kepolisian dan pelatihan harus meninjau program pelatihan mereka sehubungan dengan insiden-insiden khusus di mana kekuatan digunakan.

Adalah penting bahwa pelatihan dalam penggunaan kekuatan dan senjata api serta pelatihan pengelolaan ketertiban umum, termasuk permainan peran (*role-plays*) dan jenis metode pelatihan lain yang berdasarkan studi kasus. Mereka yang direkrut harus dapat mempraktikkan memutuskan kapan menggunakan kekuatan dan macam kekuatan yang harus digunakan - serta dapat mendiskusikan cara mereka sampai pada keputusan itu. Saat melakukan penilaian atas pelatihan polisi, perlu diperhatikan apakah perhatian sudah diberikan pada prinsip-prinsip PLAN (dibahas dalam Bab 5) dan semua teknik intervensi alternatif.

Pelatihan senjata api

Pelatihan senjata api harus serealistis mungkin. Di sejumlah negara para pelatih menggunakan metodologi di mana mereka yang direkrut diberi senjata yang terhubung oleh laser ke sebuah layar tempat film diproyeksikan. Film itu menunjukkan insiden-insiden yang harus mereka tanggapi. Mereka yang direkrut bertindak sebagai petugas polisi dalam situasi khusus itu dan harus memutuskan apa yang harus dilakukan serta bertanggung jawab atas keputusannya. Sebagai contoh, kasus yang ditunjukkan mungkin perkelahian antara dua orang bersenjata, yang satu membawa pisau dan yang lainnya membawa senapan. Seseorang yang baru direkrut dapat, misalnya, memutuskan untuk menarik senapan, menodongkannya kepada orang-orang itu dan

menembakkannya. Untuk setiap langkah (menarik, menodongkan, dan menembakkan senapan), pelatih dapat mendiskusikan alasan orang yang baru direkrut itu memilih melakukan hal tersebut, dan mengaitkan pilihannya dengan standar-standar nasional dan internasional tentang proporsionalitas, kebutuhan, dan keabsahannya. Video tersebut juga menunjukkan konsekuensi dari keputusan yang diambil. Jadi, jika misalnya peserta pelatihan memutuskan untuk menembak, video tersebut akan (jika mengenai sasaran) memperlihatkan warga sipil yang terluka atau mungkin terbunuh. Namun, jika peserta memutuskan tidak menembak, video akan memperlihatkan konsekuensinya yang bisa saja bahwa rekrutan baru itu sendiri yang tertembak.

Tak seorang petugas pun boleh membawa senjata api jika belum mendapat pelatihan cara menggunakannya dan lolos tes dengan sukses. Bilamana senjata baru diperkenalkan, para petugas harus dilatih kembali untuk menggunakannya. Kesenambungan kebugaran mereka untuk melaksanakan fungsi-fungsi ini harus menjadi sasaran tinjauan berkala.

Desa-desa tiruan

Seperti pelatihan senjata api yang telah dibahas pada kotak terdahulu, sejumlah lembaga pelatihan polisi menggunakan desa-desa tiruan tempat mereka dapat melakukan simulasi berbagai macam situasi ketertiban publik, seperti demonstrasi dengan cara yang damai, kekacauan sepak bola dan huru-hara. Simulasi-simulasi semacam itu terkadang melibatkan berbagai macam disiplin kepolisian seperti polisi berkuda, unit pengendali huru-hara, unit yang membawa anjing, dan lain-lain. Simulasi seperti ini umumnya direkam di video dan kemudian dievaluasi di dalam kelas.

Salah satu mata pelajaran yang sering kali tak terlalu diperhatikan, khususnya dalam konteks ini, adalah bagaimana polisi dilatih dalam mengelola konflik. Sebagian besar dari pekerjaan polisi adalah dipanggil untuk mengintervensi konflik-konflik (besar dan kecil). Bila intervensi ini lepas kendali, maka kekuatan kadang kala diperlukan untuk memulihkan ketertiban dan ketenangan. Akan tetapi, sering kali kekuatan tidak perlu dipergunakan jika polisi mengerti cara menghadapi orang yang emosional dan cara agar konflik tidak meningkat. Pelatihan dalam keterampilan komunikasi dan pengelolaan konflik dapat dipakai untuk tujuan ini.

9.4.2.c. Pelatihan keterampilan investigasi

Walaupun adanya persyaratan dalam Pasal 10 Konvensi Melawan Penyiksaan, pelatihan dalam keterampilan investigasi, dan lebih spesifik lagi wawancara tersangka, tidak dikembangkan dengan baik di sebagian besar negara. Hal ini sering dimanfaatkan untuk membenarkan penyiksaan oleh polisi seolah-olah penggunaan kekerasan merupakan akibat ketidaktahuan mengenai cara lain untuk membuat tersangka mengakui apa yang mereka ketahui. Tanpa berusaha mendukung penjustifikasian ini, memang benar bahwa salah satu upaya hukum (*remedy*) untuk penyiksaan dapat berupa pengajaran kepada para petugas kepolisian cara melakukan investigasi (termasuk wawancara tersangka) dengan cara profesional yang menghormati HAM. Guna mengembangkan dan menawarkan pelatihan semacam itu kepada polisi, harus sudah ada pengetahuan tentang hal itu (dibahas dalam Bab 7).

Pelatihan keterampilan investigasi

Sejumlah akademi kepolisian menggunakan para aktor profesional untuk melatih para rekrutan baru dalam teknik-teknik investigasi. Para calon baru diminta mempersiapkan wawancara tersangka, di dalam kelas atau per individu, dan

kemudian dihadapkan dengan ‘tersangka sesungguhnya’ (seorang aktor) dan harus melakukan wawancara tersangka secara lengkap. Semua ini direkam dalam kaset dan kemudian didiskusikan – dari perspektif komunikasi, taktik dan keabsahan.

Sama halnya, rekrutan baru harus dapat mempraktikkan etode investigasi apa pun. Penggeladahan rumah dapat ditirui, wawancara saksi dan korban dapat dilakukan dengan para actor. Wawancara-wawancara itu dapat dipraktikkan dalam situasi kehidupan nyata fiksional dengan para pelatih dan aktor memberikan umpan balik mengenai bagaimana metode-metode ini dipraktikkan.

Pelatihan dalam keterampilan investigasi harus membuat sangat jelas bahwa ada larangan mutlak penggunaan penyiksaan dan bahwa para petugas kepolisian memiliki hak dan tugas untuk tidak mematuhi perintah atasan untuk melakukan penyiksaan. Diskusi harus diadakan mengenai apa yang dimaksudkan penyiksaan dan cara-cara apa yang bisa diterima untuk meningkatkan tekanan kepada seorang tersangka (seperti dibahas dalam Bab 7). Metode-metode untuk wawancara tersangka yang digunakan dalam praktik harus dievaluasi secara berkala dan evaluasi-evaluasi ini harus diumpanbalikkan ke program pelatihan yang akan datang.

Sesudah mengatakan hal di atas, pelatihan dalam keterampilan investigasi harus membuat bahwa wawancara tersangka hanyalah salah satu dari beberapa metode investigasi yang tersedia. Para calon harus mempelajari metode lain yang ada guna menghindari ketergantungan amat sangat pada wawancara tersangka sebagai pelaksanaan pengumpulan informasi penting. Para calon harus mempelajari bagaimana melakukan penggeledahan rumah, tubuh, lokasi dan wawancara saksi, penjajaran orang yang diduga pelaku dan orang lainnya di ruang kaca, tanggapan cepat yang dibutuhkan dan penyidikan sesegera mungkin terhadap tempat kejadian perkara, serta penggunaan bukti-bukti fisik dan forensik (lihat Bab 7).

Topik khusus yang sering kali luput dari perhatian, namun sangat penting untuk mengajukan penuntutan yang efektif, adalah cara polisi mencatat proses dan penemuan investigasi mereka. Pencatatan hasil temuan mereka dalam cara yang sah dan bisa digunakan dalam sidang pengadilan merupakan hal penting untuk memenuhi standar-standar pengadilan yang adil dan akuntabilitas secara lebih umum.

Pelatihan jelas bukanlah satu-satunya jawaban untuk menghindari pelanggaran HAM jika berhubungan dengan investigasi pidana. Banyak pelanggaran HAM terjadi karena alasan-alasan lain seperti sistem peradilan dan hukum yang tidak memadai serta tidak adanya fasilitas forensik. Hal-hal semacam ini bukanlah masalah pelatihan tapi harus ditangani oleh para pimpinan kepolisian dan pihak otoritas lainnya terlebih dahulu. Memang, agar pelatihan dapat menjadi efektif, komitmen internal, terutama dari pimpinan kepolisian, merupakan hal penting. Komitmen ini harus menjamin bahwa para calon baru distimulasi dan difasilitasi dalam mempraktikkan teknik-teknik dan keterampilan yang baru diajarkan. Sering kali, para calon yang direkrut tidak mendapat kesempatan mempraktikkan apa yang diajarkan dan lebih sering diperintahkan untuk ‘melakukan apa yang dilakukan petugas lainnya’, dan dengan demikian mencegah adanya perubahan.

9.4.3. Menilai pelatihan polisi dari sudut pandang HAM.

Di banyak negara, pelatihan HAM, jika memang ada, dilakukan sebagai bagian terpisah dari pelatihan dasar kepolisian dan sering sangat terbatas waktunya.

Memang, bukanlah hal yang aneh bahwa para calon ditawari modul terpisah tentang HAM yang sering sangat menitikberatkan pada standar-standar internasional dan lebih berupa hafalan daripada pemahaman dan pendiskusiannya makna standar-standar itu dalam hubungannya dengan praktik kepolisian. Modul-modul tentang HAM sering tidak dikaitkan dengan modul lain yang lebih praktis, oleh karena itu mengisyaratkan bahwa kedua hal ini tidak berhubungan dan bahwa pelatihan HAM semata-mata merupakan sesuatu yang harus 'dijalani' agar dapat menjadi seorang petugas polisi. HAM sering diajarkan di ruang kelas bukannya dalam latihan-latihan praktis, dan dalam sejumlah situasi diajarkan oleh pelatih yang bukan petugas kepolisian, sehingga kembali mengisyaratkan bahwa HAM merupakan pokok bahasan terpisah.

Bagaimanapun, pelatihan HAM tidak dapat dipandang sebagai sekadar tambahan atas kurikulum yang sudah ada. HAM harus dimasukkan ke dalam inti program pelatihan untuk semua kepangkatan. Ada persepsi umum di kalangan para personel kepolisian bahwa HAM merupakan rintangan atau hambatan untuk pemolisian yang efektif. Tujuan penting dari program pelatihan adalah mengubah persepsi ini.²³ Ingatlah bahwa pada Bab 10, kami akan secara eksplisit mencurahkan perhatian pada masalah-masalah pelatihan HAM yang diberikan oleh para ornop HAM. Dalam bagian ini, kami akan menitikberatkan fokus pada HAM sebagai bagian terpadu dari kurikulum dasar polisi dan juga pelatihan lapangannya.

Pada tahun 1998, Amnesty International menerbitkan '12 Butir Panduan untuk Praktik Baik dalam Pelatihan dan Pendidikan HAM bagi Pejabat Pemerintah'.²⁴ Meskipun berlaku untuk semua pejabat pemerintah dan bukan hanya untuk polisi, panduan ini menyimpulkan prinsip-prinsip penting untuk pelatihan HAM agar dapat menjadi alat ampuh guna menambah kesadaran dan kepatuhan HAM di kalangan pejabat pemerintah. Mungkin prinsip dasar yang melandasi ke-12 prinsip itu adalah bahwa pelatihan HAM tidak boleh hanya menjadi aktivitas tersendiri yang dilakukan cuma sekali saja. Pelatihan ini harus disesuaikan dengan konteks situasi (termasuk konteks organisasi), dipadukan dalam kurikulum dan terkait praktik operasional. Yang paling penting, harus berkelanjutan dalam praktiknya. Kami menganjurkan para pembaca memperhatikan prinsip-prinsip ini.

12 Butir Panduan Amnesty International untuk Praktik yang Baik dalam Pelatihan dan Pendidikan HAM bagi Pejabat Pemerintah

1. Penilaian sebelumnya tentang situasi HAM secara mutlak penting.
2. Pendidikan HAM harus lebih mengarah pada pencapaian akuntabilitas yang lebih besar.
3. Para petugas harus memberi komitmen untuk mengimplementasikan program pelatihan sebagai bagian vital profesi mereka.
4. Program pelatihan harus dikoordinasikan dengan aktivitas HAM lainnya di institusi dan komunitas.
5. Ornop-ornop harus memainkan peran kunci di semua tahap program pelatihan.
6. Kelompok-kelompok target untuk pelatihan dan sasaran kursus perlu diidentifikasi dengan hati-hati.
7. Para pelatih harus memiliki sejumlah hubungan dengan kelompok target.
8. Metode-metode pengajaran yang dipakai harus menghargai realita budaya dan agama setempat serta mencerminkan tujuan-tujuan HAM pelatihan.

23) Berdasarkan komunikasi pribadi dengan Tuan G.P. Joshi, CHRI, Koordinator Program Polisi, India.
24) AI, 1998, *AI's 12 Point Guide for Good Practice in the Training and Education for Human Rights of Government Officials*. Harap dicatat bahwa meskipun ornop-ornop harus memainkan peran kunci di semua tahap program pelatihan, hal ini tidak berarti mereka juga harus melaksanakan pelatihan.

9. Pelatihan harus berorientasi pada kepraktisan dan melibatkan teknik-teknik pembelajaran partisipatif.
10. Materi pelatihan harus berorientasi pada kepraktisan.
11. Pelatihan lanjutan harus dipadukan dalam program pelatihan dari permulaan.
12. Harus ada evaluasi berkelanjutan mengenai dampak program dan revisi dengan mempertimbangkan kekurangan-kekurangan dan peluang-peluang baru yang teridentifikasi.

‘Tinjauan dan panduan’ yang diterbitkan Amnesty International-Belanda pada tahun 2004, yang meninjau rekomendasi organisasi ini tentang pemolisian, mengusulkan untuk menambahkan tiga prinsip kepada 12 prinsip yang sudah ada.²⁵

13. Program pelatihan HAM harus menggabungkan standar-standar internasional, regional, dan nasional serta menempatkan informasi semacam itu dalam konteks HAM suatu negara.
14. HAM harus dipadukan dengan semua bagian kurikulum pelatihan.
15. Pelatihan dan penilaian harus menjadi proses berkelanjutan.

Sebagai peraturan umum, HAM perlu dipadukan ke dalam semua pelatihan polisi. Dua kata yang penting dalam frasa ini: ‘terpadu’ dan ‘semua’. Sekarang ini, ada perdebatan di kalangan para pelatih polisi mengenai apakah HAM dan etika kepolisian harus dilipul dalam modul-modul terpisah sehingga memungkinkan adanya perhatian besar untuk topik-topik ini, atau malah memadukan topik-topik itu ke dalam pelajaran-pelajaran yang berurusan dengan pekerjaan kepolisian, seperti ‘ketertiban umum’, ‘investigasi’, ‘peran polisi’, dan lain-lain yang menyebabkan HAM tidak jelas terlihat dalam kurikulum, tetapi diajarkan dalam cara yang lebih praktis dan efektif. Misalnya, pelatihan HAM dapat diintegrasikan ke dalam pelajaran-pelajaran mengenai penggunaan kekuatan sementara membahas prinsip-prinsip proporsionalitas kebutuhan, tanpa bahkan menggunakan kata ‘hak asasi manusia’. Tak diragukan lagi, perdebatan ini akan berlanjut (masalahnya adalah jika HAM dipadukan ke dalam pelajaran lain, polisi bisa dituduh tidak memberikan perhatian dengan benar terhadap HAM). Jalan keluar terbaiknya mungkin dengan melakukan keduanya: Polisi perlu mendengar mengenai hukum HAM internasional dan juga prinsip-prinsip yang melandasinya serta hubungannya dengan hukum nasional, tapi juga diberi alat-alat praktis dan alat untuk berperilaku guna melindungi dan memajukan HAM dalam tindakan nyata. Walaupun mungkin istilah “hak asasi manusia” sering kali tidak perlu digunakan, sangatlah penting bahwa semua polisi dari tingkat kepemimpinan tertinggi memahami bahwa HAM merupakan inti pemolisian dan mendapatkan pesan tersebut dengan jelas. Ketampakan HAM atau etika polisi dalam kurikulum bukan merupakan ukuran nilai atau efektivitas. Banyak negara telah memasukkan modul-modul HAM ke dalam kurikulum mereka, sehingga memberi kesan bahwa banyak waktu dipakai untuk membahas hal ini. Akan tetapi, hal ini tetap tidak menjelaskan apa pun mengenai efektivitas pelatihan.

Di sejumlah negara, pelatihan HAM hanya diberikan kepada mereka yang baru direkrut, tanpa menyertakan kolega senior dan para manajer.²⁶ Jelas, dampak pelatihan semacam itu dengan serius terhambat jika para rekrutan baru melihat bahwa kolega senior mereka dan para atasan tidak diberi pelatihan semacam itu, ataupun mereka tampak tidak menghargai atau mempraktikkannya.

25) AI - Netherlands, 2004, *Amnesty International's recommendations on policing. A review and guide.*

Pelatihan polisi harus mencerminkan jenis kepolisian yang ingin didapatkan. Jika polisi dituntut untuk menanggapi kebutuhan masyarakat, mereka harus dalam posisi bisa berhubungan dengan masyarakat melalui para pelatih, narasumber, atau semata-mata karena mereka tinggal dalam masyarakat yang bersangkutan. Jikapolisi diharapkan menggunakan hak diskresi mereka secara bertanggung jawab, mereka harus mendapat kesempatan mengalaminya dalam pelatihan mereka. Jika polisi diharapkan menjadi perwakilan komunitas mereka, para pelatih polisi harus mewakili komunitas-komunitas tersebut. Jika polisi diharapkan bertanggung gugat atas tindakan-tindakan mereka, lembaga-lembaga pelatihan harus juga bersedia mempertanggunggugatkan cara mereka melatih rekrutan baru mereka.

Sebuah daftar pertanyaan yang mungkin dapat membantu dalam menilai pelatihan dasar polisi dari sudut pandang HAM telah dirumuskan di bawah ini. Kami telah merumuskannya sebagai pertanyaan-pertanyaan terbuka.

1. Siapa yang menerima pelatihan dasar kepolisian?

Pelatihan kepolisian harus ditawarkan kepada semua petugas kepolisian yang melakukan fungsi-fungsi kepolisian, tanpa pengecualian.

2. Berapa lama pelatihan dasar berlangsung?

Secara prinsip, jawabannya adalah: lebih lama lebih baik. Jelas ini merupakan jawaban yang terlalu mudah. Durasi pelatihan bervariasi dari dua minggu sampai empat tahun. Sejumlah orang mengatakan diperlukan 12 bulan untuk mendapatkan profesionalisme.²⁷

Tampaknya cukup masuk akal untuk mengharap bahwa dengan lebih banyak pelatihan, lebih besar kemungkinan untuk mencapai tujuan-tujuan yang ingin diraih para penyokong HAM jika, dan hanya jika, pelatihan ini memenuhi prinsip-prinsip HAM. Memang benar, pelatihan selama empat tahun dapat benar-benar berfokus pada keterampilan teknis sementara mengabaikan prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang melandasinya. Oleh karena itu, menjawab pertanyaan tentang durasi harus selalu beriringan dengan menjawab pertanyaan berikut mengenai aspek lain dalam pelatihan kepolisian, seperti isi pelatihan, metode pengajaran, dan latar belakang para pelatih.

3. Apa latar belakang para pelatih polisi?

Harus ada keseimbangan antara pelatih dengan latar belakang polisi dan nonpolisi. Karena, yang disebut belakangan ini dapat membantu mencegah menanamkan budaya kepolisian yang sepenuhnya berfokus ke dalam. Para pelatih nonpolisi ini bisa merupakan para akademisi dan dari profesi lainnya (misalnya pelatih olahraga). Selain itu, pelatihan harus diberikan oleh bermacam-macam orang, sehingga keanekaragaman komunitas yang akan dilayani tercermin dalam proses pelatihan itu sendiri.²⁸ Mereka yang melatih polisi harus merupakan para pelatih yang berkualifikasi, baik pelatih dengan latar belakang dari kepolisian ataupun bukan, dengan pengetahuan mengenai metode pengajaran dan cara meningkatkan pemindahan pengetahuan dan keterampilan ke dalam praktik.

26) AI, 2002, *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997-2002*.

27) WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society - Recruitment*.

28) O'Rawe, M. & L. Moore, 1997, *Human rights on duty*.

4. Sampai sejauh mana para anggota publik berpartisipasi atau memberi sumbangan terhadap pelatihan polisi?

Para anggota masyarakat dapat memberi kontribusi pada pelatihan dengan berbagai cara: sebagai pelatih, sebagai kelompok umpan balik yang memonitor pelatihan, sebagai narasumber untuk penugasan tertentu, dan lain-lain. Pelatihan harus ditata sedemikian rupa agar mencerminkan prinsip-prinsip responsivitas, keperwakilan dan akuntabilitas. Pelatihan polisi sebaiknya tidak dilangsungkan di kompleks tertutup yang terisolasi di mana setiap orang adalah polisi.

5. Pelatihan yang baik selalu menyorot pengetahuan, keterampilan dan sikap-sikap.

Pekerjaan polisi merupakan pekerjaan praktis. Itu tidak berarti teori bisa ditinggalkan begitu saja, melainkan justru menjelaskan betapa teori (termasuk hukum) terkait erat dengan praktik. Dalam permainan peran dan pelatihan keterampilan, teori dan praktik harus dilakukan bersama-sama.

Mengingat hukum tapi tak bisa menerapkannya dalam praktik membuat hukum tidak efektif. Prinsip-prinsip hukum harus diaplikasikan pada contoh-contoh praktis. Teknik-teknik partisipatif harus dipergunakan karena teknik-teknik itu cenderung meningkatkan pemelajaran (termasuk pemindahan pengetahuan dan keterampilan dari pelatihan ke praktik). Terlebih dari itu, pelatihan polisi tidak boleh dibatasi pada pengajaran tentang hukum (yang selalu hanya mengenai kekuasaan polisi), tapi harus memasukkan aspek-aspek pemolisian yang tidak memerlukan kekuasaan polisi atau memang dimaksudkan untuk mencegah penggunaan kekuasaan semacam itu. Topik penting yang sering kurang dihargai adalah pelatihan keterampilan komunikasi sebab keterampilan ini dapat membantu meredakan situasi dan mencegah dipakainya kekuatan.

6. Topik-topik apa yang disertakan dalam pelatihan?

Sebagai ilustrasi, kami menyarankan topik-topik di bawah ini (dalam susunan secara acak) dimasukkan dalam kurikulum: 29.

- a. Pentingnya ketidakberpihakan dalam tindakan-tindakan polisi
- b. Tidak mendiskriminasi
- c. Pentingnya bersifat responsif terhadap masyarakat
- d. Kesadaran dan kepekaan terhadap budaya dan gender
- e. Menaati prosedur yang benar untuk penggunaan kekuatan, penangkapan dan penahanan: proporsionalitas, keabsahan, akuntabilitas dan kebutuhan (PLAN).
- f. Penerapan cara-cara non-kekerasan terlebih dahulu
- g. Keterampilan investigasi, termasuk teknik-teknik wawancara (termasuk wawancara tersangka).
- h. Hak-hak tahanan dan tersangka, termasuk hak atas praduga tak bersalah
- i. Para korban kejahatan (kekerasan terhadap perempuan harus menjadi bagian dari pelatihan dasar polisi untuk meningkatkan kepekaan secara keseluruhan. Akan tetapi, bisa saja didirikan unit-unit khusus untuk menghadapi kekerasan seperti itu).
- j. Kelompok-kelompok rentan dan hak-hak khusus mereka (yaitu perempuan, anak-anak, kelompok minoritas)
- k. Pelarangan mutlak atas penyiksaan dan hak untuk tidak mematuhi perintah untuk melakukan penganiayaan, juga dalam konteks perundang-undangan antiterorisme (jika berlaku)
- l. Pentingnya pengawasan dan akuntabilitas, termasuk prosedur-prosedur disipliner.

29) Lihat juga: AI, 2002, *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997-2002.*

30) O'Rawe, M. & L. Moore, 1997, *Human rights on duty*, h. 93.

31) Ibid.

Topik-topik tambahan untuk para pemimpin polisi harus mencakup:

- m. Dampak kepemimpinan dalam membentuk etos penghormatan kepada HAM.
- n. Kemandirian operasional dan pengawasan demokratis serta dilema-dilema yang terlibat
- o. Penyeliaan, evaluasi, dan indikator kinerja

7. Apakah ada kelanjutan dari pelatihan dasar? Adakah kebijakan 'pelatihan-sambil-bekerja'?

Dalam aspek-aspek apa saja pelatihan lebih lanjut ditawarkan?

Seperti direkomendasikan CAJ: "Pelatihan tidak boleh dibatasi hanya untuk rekrutan baru, tetapi harus berlanjut sepanjang karir petugas polisi. Haruslah ada dukungan efektif dari manajemen senior untuk praktik-praktik pelatihan yang baik dan filsafat serta praktik pembelajaran seumur hidup."³⁰

8. Apakah ada semacam prosedur sertifikasi (pengulangan) untuk memastikan bahwa keterampilan teknis dan lainnya terus diperbarui?

Di kebanyakan negara, polisi menerima diploma 'seumur hidup' sesudah dengan sukses menyelesaikan pelatihan polisi. Namun, untuk sejumlah aspek pemolisian, khususnya penggunaan kekuatan dan senjata api, sertifikat harus digunakan bukannya diploma; ini berupa sertifikat yang perlu diperbarui dalam jangka waktu teratur. Tidak lulus tes harus mengakibatkan pencabutan kekuasaan dan perlengkapan sampai petugas bersangkutan menunjukkan bahwa petugas itu telah mendapat kemampuan, keterampilan dan sikap untuk meneruskan kekuasaan. Pasal 18 Prinsip-prinsip Dasar Penggunaan Kekuatan dan Senjata api memang mengharuskan polisi memiliki "kecocokan berkesinambungan untuk melaksanakan fungsi-fungsi ini [menjadi] sasaran tinjauan berkala."

9. Apakah pelatihan dievaluasi?

Pengevaluasian semua pelatihan harus bersifat rutin. Agar benar-benar efektif, evaluasi harus melibatkan orang-orang dari luar kepolisian.³¹

Memperoleh kompetensi pelatihan HAM

Untuk melakukan pelatihan mengenai prinsip-prinsip HAM, seseorang perlu mengetahui prinsip-prinsip tersebut. Banyak program donor yang menitikberatkan pada pelatihan memulai dengan apa yang disebut program pelatihan para pelatih, dengan para pelatih polisi (biasanya orang asing) melatih para pelatih polisi setempat dalam pelatihan keterampilan dan metodologi kepolisian. Terkadang, para pelatih polisi lokal diundang untuk mengunjungi akademi kepolisian donor untuk melihat dan mempelajari cara pelatihan dilangsungkan di sana. Setiap program pelatihan para pelatih menghadapi masalah dalam cara menghubungkannya dengan realitas setempat di negara target. Para pelatih dari negara donor biasanya datang dari sistem budaya yang sangat berbeda, dengan sikap yang sangat berbeda terhadap kepolisian dan pemolisian, dan sering kali dengan sumber daya yang lebih baik. Namun, setelah mengemukakan hal ini, membuka pintu menuju realitas lain dapat menjadi alat yang bermanfaat.

9.4.4. Kelanjutan pelatihan dasar

Seperti dicatat sebelumnya, pelatihan tidak boleh dibatasi hanya untuk rekrutan baru. Adalah penting untuk memperhatikan apakah HAM sudah dirangkum ke dalam semua pelatihan polisi, termasuk kursus-kursus pelatihan yang ditawarkan setelah petugas baru mulai bekerja serta untuk mereka yang telah bekerja selama beberapa waktu.

Pelatihan berikutnya mencakup pelatihan tentang metode-metode baru penggunaan kekuatan, pelatihan tambahan yang berkaitan dengan diperkenalkannya filfasat pemolisian dan metodologi baru, serta pelatihan untuk mereka yang naik pangkat. Pelatihan pengelolaan polisi harus memberikan perhatian jernih terhadap peran yang bisa dimainkan para manajer kepolisian dalam membentuk etos dan praktik-praktik yang menghormati HAM. Memang, semua pelatihan harus memberi perhatian kepada prinsip-prinsip HAM dan harus memadukan prinsip-prinsip itu dalam kurikulum mereka.

9.5. Dampak perekrutan, pemilihan dan pelatihan

Pentingnya dan dampak potensial penggunaan prosedur perekrutan yang menargetkan semua sektor dalam masyarakat, mendefinisikan kriteria pemilihan yang mencerminkan prinsip-prinsip HAM, serta menawarkan pelatihan yang bertujuan memberikan keterampilan, teori dan sikap-sikap yang berorientasi pada HAM, tidaklah boleh direndahkan. Akan tetapi, jangan sampai terlalu berlebihan juga. Baik para donor internasional serta pengadvokasi HAM cenderung menilai terlalu tinggi akan pentingnya serta efektivitas perekrutan, pemilihan dan pelatihan dalam menghadapi masalah-masalah HAM sementara pada saat yang sama tidak memedulikan kompleksitas yang tak terpisahkan dari pengembangan instrumen-instrumen pemilihan dan pelatihan yang efektif serta mengabaikan penyebab-penyebab institusional atas pelanggaran HAM. Menantang dan menghadapi masalah-masalah kelembagaan ini jauh lebih sulit dan membutuhkan komitmen jangka panjang, sementara pelatihan tampak bisa menjadi jalan keluar cepat yang mudah diimplementasikan. Bisa diperdebatkan bahwa para donor internasional ingin melakukan pelatihan seolah-olah bisa dilakukan hampir di semua tempat tanpa terlalu membuat orang tersinggung. Hal ini memang tak bersifat kontroversial secara politik sebab pelatihan tidak perlu mengubah apa pun.

Mengembangkan metode-metode perekrutan dan pemilihan memang sulit, sehingga mengukur dampak-dampaknya menjadi sebuah tantangan. Terlebih dari itu, dampak pelatihan tergantung pada penegakannya dalam praktik. Pelatihan yang tidak diterapkan dalam praktik, pelatihan yang tidak ditanamkan dalam kerangka kerja kebijakan yang lebih luas, pelatihan yang tidak menerima dukungan penuh dari pimpinan kepolisian “tercermin dalam regulasi-regulasi kepolisian dan instruksi sehari-hari yang diterima oleh para atasan”³², sudah pasti bukan cara yang efektif untuk mengubah perilaku dan dengan demikian, sebenarnya hanya menyia-nyiakan sumber daya. Dalam situasi polisi melakukan pelanggaran HAM, kita harus bertanya apakah pelatihan merupakan titik awal paling efektif untuk terjadinya perubahan. Misalnya, jika pelanggaran HAM disebabkan oleh undang-undang yang tidak memenuhi standar-standar internasional, maka mengkampanyekan perubahan hukum mungkin terbukti dapat lebih ampuh daripada mengkampanyekan perbaikan pelatihan polisi. Memutuskan apakah pelatihan merupakan titik awal paling efektif jelas membutuhkan adanya analisa yang penuh kehati-hatian mengenai situasi masing-masing.

Para manajer polisi mungkin tergoda untuk menekankan pentingnya pelatihan dalam mencapai perubahan karena pelatihan tidak melibatkan peran mereka

32) Al, 2002, *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997-2002.*

dalam proses ini serta menempatkan tanggung jawab di luar jangkauan kompetensi dan tanggung jawab mereka sendiri.

Para penganjur HAM harus mempertimbangkan untuk mengampunayakan pelatihan tingkat manajemen

yang sudah ditingkatkan daripada pelatihan untuk petugas biasa sebagai alat penjamin agar prinsip-prinsip HAM ditegakkan di tingkat pemimpin.

33) Ada banyak artikel dan laporan yang menggambarkan hubungan polisi dengan kebudayaan. Lihat sebagai contoh, Komisi Mollen yang melakukan penyidikan atas tindak korupsi di Departemen Kepolisian New York. Lapornya pada tahun 1994 mendeskripsikan budaya kepolisian dan betapa budaya itu memudahkan korupsi di dalam dinas kepolisian. Diunduh dari: <http://www.parc.info/reports/>

34) Crow, M., e.a., 2004, "Czech police officers. An exploratory study of police attitudes in an emerging democracy. "

35) Reenen, P. van, 1997, "Police integrity and police loyalty: The Stalker dilemma."

36) Lihat catatan 34.

Budaya Kepolisian

Merekrut dan memilih polisi dari semua sektor di masyarakat memang merupakan suatu hal tersendiri karena dapat menjamin polisi menjadi perwakilan masyarakat yang mereka layani. Namun, mempertahankan mereka merupakan hal lain lagi. Dampak budaya kepolisian, dengan (seringkali) bercirikan dominasi pria dan kelompok-kelompok mayoritas, tidak bisa diremehkan. Tiga aspek budaya polisi yang terlihat dalam kebanyakan badan kepolisian di seluruh dunia yakni 'tembok biru keheningan', 'kami melawan mereka' dan kesinisan polisi.³³ Ketiga ciri-ciri ini, juga polisi sendiri sering kali bersifat cukup konservatif³⁴, membuat polisi secara ekstrem menolak perubahan dan melawan usaha-usaha untuk memperbaiki hubungan polisi-komunitas dan juga pengintegrasian kelompok minoritas dan perempuan dalam badan-badan kepolisian.

"*Jangan mengkhianati rekan sejawatmu*". 'Tembok biru keheningan' merujuk kepada kode bisu yang sering kali dipraktikkan polisi. Kode ini merupakan akibat dari dipandanginya pekerjaan polisi sebagai hal berbahaya dan adanya kebutuhan untuk sepenuhnya mengandalkan rekan sejawat agar dapat mempertahankan kelangsungan (secara harfiah). Dengan demikian, kesetiaan merupakan hal terpenting dalam kepolisian. Hal ini dapat mengakibatkan dilema moral ketika harus memilih antara kesetiaan dan integritas. Misalnya, ketika memutuskan untuk mengungkapkan sesuatu yang yang jelas-jelas salah telah terjadi, atau tetap bersikap setia kepada para kolega.³⁵

"*Mereka tidak memahami kami*" Ciri kedua yang dikenal sebagai 'kami melawan mereka', kami adalah polisi dan mereka adalah masyarakat umum. Pemolisian masyarakat merupakan salah satu filsafat baru yang akan membantu mendekatkan kedua belah pihak dan menciptakan pemahaman bersama yang lebih besar.

"*Hal itu tidak membantu.*" Setiap hari, polisi dihadapkan kepada dilema dan pilihan yang sulit. Terlebih lagi, mereka dihadapkan pada hasil dan dampak terbatas dari pekerjaan mereka. Kejahatan masih terus ada, sejumlah orang tak pernah tertangkap, dan para manajer kepolisian kadang-kadang tampak lebih sibuk mengelola karir mereka sendiri daripada mendukung staf mereka. Akibatnya, banyak polisi menjadi sinis setelah bekerja selama beberapa tahun.³⁶

9.6. Ringkasan

Merekrut bagian yang mewakili masyarakat dan memilih orang-orang yang memiliki standar serta nilai moral tinggi di antara mereka merupakan tantangan mendasar bagi organisasi-organisasi kepolisian. Sejumlah aspek pemolisian tidak dapat diajarkan dan harus menjadi bagian yang melekat dalam diri para individu. Namun, aspek lainnya – terutama keterampilan-keterampilan praktis dan pengetahuan – dapat diajarkan. Perekrutan, pemilihan dan pelatihan sama pentingnya ketika berupaya mendirikan sebuah badan kepolisian yang menghargai dan melindungi HAM. Namun, walaupun jelas merupakan prasyarat

penting, ketiga hal itu tidak pernah cukup begitu saja. Pelatihan yang tidak diperkuat dengan praktik, pelatihan yang tidak ditanamkan dalam kerangka kerja kebijakan yang lebih luas, pelatihan yang tidak menerima dukungan penuh dari pemimpin polisi sudah pasti bukan merupakan cara efektif untuk mengubah perilaku dan dengan demikian, sebenarnya hanya menghamburkan sumber daya. Untuk meraih hasil pelatihan yang baik, harus ada metode-metode penguatan dan komitmen berkelanjutan yang terlihat nyata dalam praktik, baik dari para petugas senior kepolisian maupun terlebih lagi pimpinan polisi. Oleh karenanya, pelatihan pemimpin polisi membutuhkan perhatian khusus dan pemantauan secara cermat. Selain itu, penilaian terhadap penyebab-penyebab perilaku polisi yang salah dapat menuntun pada kesimpulan bahwa strategi-strategi intervensi alternatif dapat jauh lebih efektif dibandingkan menitikberatkan pada pelatihan.



© REUTERS / Francois Lenoir FLR/SA

Visi Amnesty International adalah sebuah dunia tempat setiap orang menikmati semua HAM yang diabadikan dalam Deklarasi Universal HAM dan instrumen HAM internasional lainnya. Untuk mencapai visi ini, misi Amnesty International adalah melakukan riset dan aksi yang berfokus pada pencegahan dan penghentian pelanggaran berat terhadap hak-hak ini.

Visi dan Misi Amnesty International

Saat melibatkan petugas penegak hukum, para anggota dapat menggunakan segala macam tehnik kecuali jika hal tersebut dalam konteks tertentu akan menghalangi atau menghambat kemampuan Amnesty International untuk mengutuk pelanggaran HAM.

Keputusan 20 Pertemuan Dewan Internasional Amnesty International 2003

10. Keterlibatan dengan Pemolisian

10.1. Pendahuluan

Oleh karena Amnesty International, dan banyak ornop HAM lain, sudah sejak lama berfokus hanya pada polisi sebagai pelanggar HAM, hubungan antara organisasi ini dan polisi seringkali dicirikan dengan permusuhan ketimbang kepercayaan. Sebagai konsekuensinya, baik staf maupun anggota Amnesty International lebih yaman berada dalam peran oposisi daripada mencari titik-titik kepentingan yang saling menguntungkan. Akan tetapi, telah ada pergeseran paradigma yang membuat polisi dilihat sebagai pelindung HAM sekaligus sebagai pelanggar HAM. Di sejumlah negara, terutama di negara yang polisinya tak terkait dalam pelanggaran HAM sistematis, hal ini telah memberikan kesempatan bagi suatu agenda bersama dan refleksi dari pembangunan hubungan dengan polisi, atau dikenal dengan istilah **keterlibatan**.

Dalam Bab 1 kami membahas dinamika bidang Polisi dan HAM. Di sepanjang Buku Pegangan ini kami telah memperlihatkan bahwa ketika berusaha menciptakan perubahan berkenaan dengan pemolisian, adanya pemahaman mendasar akan realita pemolisian dan dilema-dilemanya merupakan suatu prasyarat. Bab 2-9 telah berusaha menyajikan informasi latar belakang sehubungan dengan masalah-masalah pemolisian yang dapat digunakan dalam pembuatan suatu analisa kontekstual tentang polisi di sebuah negara target; untuk itu disajikan sebuah perangkat dalam Apendiks A.

Dalam Bab ini, kami akan berfokus pada beragam pendekatan HAM yang dapat dan sudah dilakukan oleh ornop, saat mencoba mempengaruhi perilaku polisi. Pendekatan ini beragam mulai dari konfrontasi hingga kerja sama, berdasarkan penilaian keadaan HAM masing-masing. Dalam Bagian 10.2, kami akan mulai dengan melihat bagaimana Amnesty International melakukan riset dan mengembangkan strategi intervensi yang menyertainya. Salah satunya adalah strategi keterlibatan, yang akan ditelaah secara lebih terinci di Bagian 10.3 karena pendekatan ini relatif masih baru. Kami akan melihat dilema-dilema yang terkait dengan upaya keterlibatan dan memberikan kemungkinan solusi. Keterlibatan sering kali dicirikan dengan inisiatif pelatihan HAM bagi polisi. Pada Bagian 10.4 kita akan melihat lebih dekat jenis keterlibatan yang spesifik ini. Bagian 10.5 menyajikan pendekatan tiga langkah tentang bagaimana mengorganisasikan berbagai pendekatan yang ada dan menentukan apa yang harus dilakukan dan kapan, agar dapat secara efektif memengaruhi polisi di negara target. Kami menutupnya dengan sebuah ringkasan singkat.

Bukan satu macam ornop

Harus diingat bahwa tidak ada yang namanya satu “macam” ornop HAM. Sebaliknya, ornop HAM sangat berbeda-beda. Fokus kegiatan mereka dapat berkisar dari yang bersifat internasional hingga yang sangat lokal; dana mereka dapat tergantung pada iuran keanggotaan, kontribusi pemerintah (asing) atau donor ornop (seperti Ford Foundation, Mac Arthur Foundation, Open Society Institute, dll.) atau perpaduan dari hal-hal ini- yang masing-masing menciptakan dinamika tertentu. Pekerjaan mereka dapat berfokus pada satu aspek tertentu dari HAM, atau dapat berfokus pada beraneka ragam tema. Mereka dapat bekerja erat dengan pemerintah sasaran atau berfokus pada kampanye melawan kebijakan-kebijakan. Dalam Bab ini, kami akan, bilamana relevan, merinci ornop jenis apa yang sedang kami rujuk

10.2. Pekerjaan Amnesty International dalam praktik

10.2.1. Pendahuluan

Amnesty International terkenal akan laporan negara dan laporan yang mengambil tema tertentu dan juga aksi serta kampanye yang dilakukannya. Dalam bagian berikut kami akan menjelaskan dengan singkat bagaimana kegiatan ini dilaksanakan, misalnya, bagaimana Amnesty International mengumpulkan informasi dan apa yang dilakukan dengan informasi itu, dan bagaimana hal ini berhubungan dengan pemolisian. Jadi bagian ini akan berfokus pada kebijakan-kebijakan and prosedur internal Amnesty International.

10.2.2. Mengumpulkan informasi: riset dan Bekerja di Negara Masing-masing

10.2.2.a. Riset yang dilakukan oleh Sekretariat Internasional

Pekerjaan Amnesty International didasarkan pada informasi tentang kenyataan HAM di negara-negara di seluruh dunia, yang dinilai berdasarkan ketentuan HAM di bawah hukum internasional. Pekerjaan atas suatu negara tertentu dimulai dengan pengetahuan akan kasus-kasus tertentu mengenai pelanggaran HAM yang mengisyaratkan adanya pola mendasar pelanggaran sistematis. Para peneliti Amnesty International menerima informasi melalui berbagai sumber terbuka (koran, internet) dan juga melalui kontak pribadi dengan ornop-ornop lokal, para pemimpin oposisi, akademisi dan lain-lain. Kunjungan ke berbagai negara (dikenal sebagai 'misi') dilakukan secara teratur dan dalam kesempatan itu staf Amnesty Internasional melakukan verifikasi dan mencari informasi lebih lanjut serta berusaha berdialog dengan wakil-wakil negara. Laporan negara diterbitkan secara berkala. Laporan-laporan selalu menyertakan rekomendasi untuk memperbaiki keadaan HAM. Laporan negara terkadang berfokus pada suatu tema tertentu, misalnya kondisi dalam rumah tahanan, perundang-undangan keamanan, penyalahgunaan kekuatan oleh petugas keamanan, kekerasan terhadap perempuan dan lain-lain. Amnesty International juga menerbitkan laporan dengan tema tertentu yang mencakup lebih dari satu negara.

Dalam beberapa tahun belakangan ini Sekretariat Internasional telah mengembangkan sejumlah riset terinci dan proyek aksi yang melibatkan beragam teknik pemolisian (seperti misalnya keterlibatan, pendidikan HAM, kebijakan advokasi, publikasi) di beberapa negara tertentu, termasuk di Afghanistan, Jamaika, negara-negara Komunitas Pembangunan Afrika Selatan (SADC), Timor Leste, Inggris, Brasil, Malaysia dan Amerika Serikat, dan pada isu-isu tertentu, seperti penggunaan kekuatan dan senjata api, mereka berkonsultasi dengan pakar polisi.

10.2.2.b. Riset yang dilakukan oleh berbagai seksi dan struktur Amnesty International

Staf yang bekerja di berbagai seksi dan struktur nasional Amnesty Internasional dulunya tidak melakukan sendiri riset mengenai masing-masing kasus-kasus pelanggaran HAM – baik di negara mereka sendiri atau di negara lain. Tetapi kebijakan itu belakangan telah dicabut dan riset di negara mereka sendiri, atau dikenal dengan nama riset WOOC (WOOC artinya Work On Own Country, Bekerja di Negara Sendiri), sekarang mulai dilakukan di beberapa seksi. Pada tahun 2005, Pertemuan Dewan Internasional (badan pengambil keputusan tertinggi di organisasi ini) memutuskan bahwa proyek WOOC “dimaksudkan untuk memberikan sumbangan kepada relevansi AI sebagai pelaku lokal dan juga untuk memaksimalkan potensi riset AI (...)”¹

1) Pertemuan Dewan Internasional (ICM) ke 27, Edaran 57, keputusan ICM 2005.

2) AI- Switzerland, 2007, *Polizei, Justiz und Menschenrechte. Polizeipraxis und Menschenrechte in der Schweiz.*

(Polisi, Keadilan dan HAM. Praktik Pemolisian dan HAM di Swiss.)

Beberapa seksi kini tengah melakukan pekerjaan tentang pemolisian di negara mereka sendiri. Misalnya Amnesty International-Swiss telah mengeluarkan laporan pada bulan Juni 2007 tentang penyelewengan polisi termasuk ‘titik tolak’ bagi adanya perbaikan.² Amnesty International-AS telah melakukan pekerjaan mengenai pemolisian untuk beberapa lama, khususnya berfokus pada Hak-hak Lesbian, Gay, Biseksual and Transeksual (LGBT) dan pentargetan berdasarkan ras (*profiling*).² Pekerjaan semacam ini dapat memfasilitasi dilakukannya pekerjaan mengenai polisi dan juga keterlibatan dengan polisi.

10.2.3. Kampanye dan aksi-aksi

10.2.3.a. Pendahuluan

Berdasarkan riset yang dikumpulkan oleh Amnesty International, kegiatan lanjutan yang terkordinasi direncanakan dengan tujuan memperbaiki situasi HAM di negara sasaran atau untuk kampanye guna menyeret mereka yang dicurigai melakukan pelanggaran HAM (berupa tindak kriminal di bawah hukum internasional) ke pengadilan. Informasi riset dan strategi kampanye yang dihasilkan pada tingkat internasional dari Amnesty International selalu menjadi dasar bagi strategi kampanye nasional dan aksi yang dilakukan oleh seksi-seksi dan struktur-struktur. Secara tradisional, Amnesty International diasosiasikan dengan surat-surat yang ditulis dan dikirimkan kepada para penguasa di seluruh dunia. Tentunya organisasi ini memiliki lebih banyak teknik kampanye seperti misalnya melakukan petisi, pidato keliling, acara-acara dan protes umum, lobi ke pemerintah setempat, kontak dengan kedutaan besar, dukungan dari selebritis dan sebagainya. Panduan Kampanye AI (*AI's Campaigning Manual*), yang terakhir kali diterbitkan pada tahun 2001, memberikan ikhtisar strategi kampanye dan teknik yang digunakan oleh organisasi. Panduan ini menyatakan: “belajar menggunakan alat yang tepat untuk pekerjaan yang akan dilakukan adalah bagian dari pekerjaan kampanye –demikian juga dengan pengembangan alat baru untuk masalah baru.”³ Memang kampanye, seperti juga riset, adalah kompetensi yang terus berubah karena tak ada metodologi yang pasti.

10.2.3.b. Polisi sebagai sekutu

Polisi dapat menjadi target kampanye tetapi juga dapat menjadi sekutu dalam kampanye seperti ketika misalnya petugas polisi, yang merupakan anggota Amnesty International atau yang bersimpati akan tujuannya, bekerja sama dengan organisasi ini untuk meningkatkan efektivitas organisasi. *Campaigning Manual* menyertakan satu bagian khusus mengenai penjangkauan ke personel Keamanan Militer dan Polisi (MSP), dengan mengatakan secara jelas bahwa personel semacam itu dapat membantu Amnesty International dalam kegiatan kampanyenya. Para polisi yang menjadi anggota Amnesty International dapat membantu dalam kegiatan melakukan lobi (misalnya bergabung dalam kunjungan ke kedutaan-kedutaan besar), bergabung dalam misi riset dan kampanye, memberikan penataran di akademi-akademi polisi nasional di negara mereka sendiri, melatih para anggota setempat mengenai isu pemolisian dan lain-lain, atau kegiatan apa pun di mana keahlian polisi bisa berguna atau di mana kehadiran petugas polisi dapat membantu “membuka pintu”.

2) Lihat AI - AS, *Threat and humiliation, racial profiling, domestic security and human rights in the United States*, 2005, *Stonewalled. Police abuse and misconduct against Lesbian, Gay, Bisexual and Transsexual people in the U.S.* 3), AI, 2001, *AI's Campaigning Manual*, h. 8.

Seksi-seksi Amnesty International di negara yang polisinya tak terlibat dalam pelanggaran sistematis HAM dapat menentukan untuk mendirikan kelompok polisi profesional –biasanya dengan dukungan administrasi dari sekretariat seksi. Saat ini kelompok semacam itu ada di Belanda, Austria dan Jerman. Anggota kelompok profesional ini menulis surat kepada pimpinan polisi di negara sasaran, menampilkan diri mereka sebagai polisi yang merasa prihatin dengan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh atau terhadap kolega mereka.

Diperkirakan bahwa menerima surat dari seorang rekan akan lebih berkesan dan dengan demikian lebih efektif daripada menerima surat dari seorang 'warga sipil.'

Mendirikan kelompok polisi yang profesional jelas tidak selalu mudah. Diperlukan waktu yang lama untuk mengembangkan pengertian bersama mengenai HAM pada umumnya dan Amnesty International serta misinya pada khususnya, dan tugas-tugas serta tanggung jawab kelompok polisi tersebut. Kelompok profesional semacam ini biasanya dimulai dengan satu atau beberapa relawan yang antusias; melembagakan kelompok itu ke dalam seksi sering kali merupakan tugas menantang yang membutuhkan waktu untuk dapat memastikan keberlanjutan.

Adanya kelompok polisi profesional seperti itu jelas bukan bukan suatu keharusan dalam upaya mengerahkan petugas polisi sebagai bagian dari kampanye. Petugas polisi juga dapat berpartisipasi secara perorangan dalam riset atau kegiatan kampanye tertentu. Amnesty International-Belanda telah mendirikan jejaring petugas polisi senior (pensiunan) dan pakar polisi lain untuk tujuan tersebut.⁴

10.2.3.c. Menargetkan perilaku polisi

Pemerintah sering kali menjadi target kampanye dan aksi Amnesty International karena berdasarkan hukum internasional pemerintah bertanggung jawab atas pelaksanaan dan penghormatan terhadap standar-standar hukum internasional di wilayah negara mereka (dibahas dalam Bab 2). Lebih jauh lagi, pelanggaran HAM yang dilakukan oleh polisi sering kali tak hanya terbatas pada polisi itu sendiri: ketidakefektifan atau kurangnya profesionalisme badan-badan negara yang lain (baik di dalam maupun di luar ruang lingkup bidang keamanan dan keadilan) sering kali memberikan kontribusi atau memudahkan adanya perilaku salah polisi. Sebagai contoh adalah ketika layanan penuntutan menekan polisi untuk mendapatkan pengakuan dan bukannya keterangan dari tersangka menyebabkan digunakannya penyiksaan oleh polisi. Oleh karena itu pentinglah menjabarkan target yang tepat ketika berusaha membuat perubahan dalam perilaku polisi. Kadang kala lebih efektif apabila yang dijadikan target adalah badan negara lain yang berpengaruh pada tindakan polisi baik secara langsung maupun tidak langsung: misalnya ketika ada unsur-unsur nasional lain (ombudsman, parlemen, lembaga riset, badan profesional, para korban) yang mempunyai kepentingan dalam reformasi. Pertanyaan yang relevan harus mencakup penilaian mengenai pengaruh unsur-unsur tersebut dan bagaimana pengaruh itu dapat dimanfaatkan. Dalam situasi reformasi sering kali ada donor internasional yang terlibat sehingga ada target potensial lain untuk didekati.

Dalam situasi dengan polisi menjadi sasaran langsung, kampanye cenderung berfokus pada tingkat manajemen polisi tertinggi yang bertanggung jawab pada lembaga mereka. Tetapi kadang-kadang menargetkan polisi di tingkat menengah atau rendah dapat menjadi strategi yang efektif juga, karena ada kecenderungan bahwa pelanggaran HAM dilakukan pada tingkatan ini: menerima surat dari seluruh penjuru dunia seringkali dapat menjadi penangkal yang efektif terhadap pelanggaran di masa mendatang.

Ada beberapa isu yang perlu dipertimbangkan ketika berusaha menargetkan perilaku polisi melalui aksi dan kampanye. Ini mencakup antara lain:

- **Penerbitan laporan negara.** Pertanyaan yang perlu dipertimbangkan adalah di mana laporan akan diluncurkan dan siapa yang akan diundang. Barangkali mengundang seorang 'petugas polisi yang ramah' di acara

4) Harap hubungi tim 'Program Polisi dan HAM' dari AI-Belanda untuk informasi lebih lanjut.

peluncuran itu merupakan cara yang efektif. Misalnya di Kenya, acara jumpa pers diadakan untuk peluncuran sebuah laporan dan acara itu dihadiri oleh seorang petugas polisi yang mengikuti misi yang menjadi dasar bagi riset laporan itu. Untuk negara-negara yang mendapat dana untuk melakukan program reformasi polisi, mungkin efektif jika diadakan pula peluncuran paralel di negara-negara donor.

- **Kampanye dapat berfokus pada:**
 - Pemberian rekomendasi amendemen perundang-undangan dan prosedur-prosedur yang berkaitan dengan pemolisian
 - Rekomendasi yang berfokus pada peningkatan pelatihan polisi
 - Rekomendasi yang berfokus pada fasilitas penahanan polisi
 - Konsentrasi pada divisi atau unit polisi tertentu
 - Satu atau beberapa jenis pelanggaran HAM oleh polisi
 - Penanganan sebuah aspek, misalnya:
 - Penggunaan kekuatan dan senjata api, misalnya pendaftaran, pelaporan dan akuntabilitas
 - Penangkapan dan penahanan, misalnya pengawasan penahanan oleh polisi
 - Kebijakan pengelolaan ketertiban umum, misalnya pelatihan yang tak memadai; perencanaan yang buruk; kurangnya kepemimpinan; kurangnya keprihatinan akan penggunaan kekuatan seminim mungkin; persenjataan dan peralatan yang tidak layak; kurangnya akuntabilitas.
- **Metode kampanye** harus memberikan dampak sebesar mungkin terhadap perilaku polisi yang menjadi target. Metode yang perlu dipertimbangkan, selain dari 'perangkat aksi standar', mencakup:
 - Dilibatkannya kelompok polisi profesional, misalnya, dalam penulisan surat.
 - Melakukan lobi dengan seorang petugas polisi senior (asing)
 - Membuat draf memo kepada pimpinan polisi tentang pelaksanaan rekomendasi
 - Penulisan surat
 - Langsung kepada polisi
 - Kepada mereka yang mengatur polisi (misalnya Kementerian Dalam Negeri)
 - Kepada mereka yang bertanggung jawab atas perundang-undangan (anggota parlemen)
 - Kepada negara donor
 - Melakukan lobi
 - Di negara sasaran
 - Di negara donor
 - Membangun koalisi
 - Dengan ornop (lokal)
 - Dengan serikat polisi
 - Menjangkau polisi; berfokus pada contoh yang baik; mengadakan acara 'hari jadi polisi' (seperti yang ada di beberapa negara), melakukan penilaian akan kebutuhan, mendukung reformasi dan lain-lain.

10.3. Keterlibatan dengan polisi

10.3.1. Tinjauan sejarah singkat tentang posisi Amnesty International dalam keterlibatan dengan polisi.

Sejak diidentifikasi sebagai sektor target yang potensial di tahun 1970-an, pekerjaan Amnesty International dengan polisi relatif mengalami sedikit perkembangan baik pada tataran kebijakan maupun strategi. Pada saat yang sama, bidang-bidang kerja lain dari Militer, Keamanan dan Polisi (MSP), seperti pengalihan perlengkapan/pelatihan, menjadi semakin menonjol dalam kampanye AI dan menjadi fokus dalam perdebatan yang berarti serta dalam evolusi kebijakan. Pada bulan Desember 1987 Sekretaris Jendral dan Sekretariat Internasional mengeluarkan sebuah makalah yang mengawali munculnya diskusi di antara gerakan-gerakan mengenai kerja AI dengan militer dan polisi, yang menghasilkan dokumen kebijakan Sekretariat Internasional berjudul *Involving the Military and Police in Human Rights Work: Suggested Guidelines* (Melibatkan Militer dan Polisi dalam Kerja HAM: Pedoman yang Dianjurkan). Dokumen kebijakan ini menjadi pedoman paling lengkap bagi seksi-seksi AI. Pada tahun 1998, Sekretariat Internasional menerbitkan *10 Basic Human Rights Standards for Law Enforcement Officials*, (10 Standar HAM Dasar bagi Petugas Penegak Hukum), sebuah ringkasan standar internasional yang terdiri dari 10 butir yang relevan bagi polisi dalam konteks HAM, dan *A 12-point Guide for Good Practice in the Training and Education for Human Rights of Government Officials*, (12 Butir Panduan untuk Praktik yang Baik dalam Pelatihan dan Pendidikan HAM bagi Pejabat Pemerintah). Seperti halnya *Suggested Guidelines* terbitan tahun 1987, dokumen-dokumen itu juga membentuk titik awal utama bagi pekerjaan Sekretariat Internasional dan seksi-seksi AI untuk menjangkau petugas polisi dan militer serta berbagai lembaga selama tahun-tahun terakhir ini.

Berbagai seksi Amnesty International telah membangun upaya keterlibatan dengan polisi, antara lain di Spanyol, Irlandia, Slovenia, Venezuela, Peru dan AS. AI-Belanda, sebagai bagian dari Program Pemolisian dan HAM, telah membantu berbagai seksi dalam mengembangkan banyak proyek serupa (dan menyokong banyak inisiatif Sekretariat Internasional) serta menerbitkan *Compilation of six experiences* (Kompilasi enam pengalaman) di tahun 2001 dan dokumen berjudul *Lessons learnt* (Pelajaran Yang Diperoleh) di tahun 2003.⁵ Selain itu, di tahun 2003 juga terdapat tinjauan *AI's Engagement Work with Law Enforcement Officials* (Pekerjaan Keterlibatan AI dengan Petugas Penegak Hukum) yang dibuat oleh Komite Kerja untuk Riset dan Aksi (SCRA), sebuah komite yang bekerja atas nama Komite Eksekutif Internasional Amnesty International. Setiap orang dalam Amnesty International, yang mempertimbangkan kegiatan keterlibatan dengan polisi, harus membaca tinjauan ini (selanjutnya disebut sebagai tinjauan SCRA)⁶. Berdasarkan tinjauan ini, Dewan Internasional Amnesty International (ICM) 2003 memutuskan bahwa “ketika melakukan upaya keterlibatan dengan petugas penegak hukum, anggota boleh menggunakan segala macam tehnik kecuali kalau tehnik tersebut dalam konteks tertentu akan mengganggu atau menghalangi kemampuan AI dalam mengutuk pelanggaran HAM.”⁷ Sejak saat itu, hal ini telah menjadi prinsip pemanduan bagi inisiatif-inisiatif keterlibatan.

Keterlibatan belumlah didefinisikan dengan jelas dalam Amnesty International. Tinjauan SCRA mengacu pada ‘keterlibatan’ sebagai lawan dari ‘penjangkauan’, dan menyatakan bahwa ‘penjangkauan’ tak lagi cukup karena ini menyiratkan hubungan satu arah. Pendekatan yang lebih disukai untuk polisi adalah pendekatan dengan “tingkat-tingkat dan jenis-jenis keterlibatan dengan lembaga-lembaga kepolisian dan aktor-aktor yang berbeda. Ini mencakup serangkaian kegiatan [melakukan lobi, dialog, pengaruh positif, peningkatan kesadaran dan dalam beberapa keadaan, kemitraan & kolaborasi] yang mengisyaratkan adanya dialog dua arah dan dapat juga menangkap kebutuhan “penilaian risiko” sambil tetap memelihara kemampuan untuk tetap mengutuk pelanggaran HAM, yang merupakan kunci kredibilitas AI.”⁸

5) Keduanya adalah dokumen internal, diterbitkan oleh AI-Belanda. Hubungi Tim Program Polisi dan HAM untuk mendapatkan salinannya.

6) ICM ke-26, edaran 22. Komite Kerja untuk Riset dan Aksi (SCRA), sebuah komite IEC, didirikan tahun 2001 dan telah dibubarkan tahun 2005.

7) Keputusan 20, edaran 50 dari ICM ke-26.

8) *ibid.* Seperti yang tertulis dalam tinjauan: “Bekerja dengan petugas penegak hukum dapat dibandingkan dengan bekerja dengan “pendekatan perusahaan,” h. 3-4.

Ada beberapa faktor yang dapat memengaruhi Amnesty International dalam memutuskan untuk memulai keterlibatan dengan polisi:

- Polisi mungkin menghadapi masalah dalam menghormati HAM; melibatkan polisi dapat menolong merangsang diskusi dan refleksi tentang HAM dalam kepolisian untuk memperbaiki riwayat HAM mereka.
- Polisi bekerja dalam lingkungan yang kompleks, mereka sering kali menghadapi kejahatan tingkat tinggi dan menyebabkan munculnya himbauan masyarakat untuk adanya pemolisian yang “tegas terhadap kejahatan.” Keterlibatan dapat membantu menentukan tantangan dalam istilah HAM dan mendapatkan solusi yang inovatif.
- Di tempat-tempat polisi menghormati HAM, keterlibatan dapat membantu Amnesty International untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahamannya akan pekerjaan polisi.

Keterlibatan dapat dimulai oleh polisi atau Amnesty International, atau ornop-ornop lain, seperti yang dapat dilihat dalam beberapa contoh inisiatif keterlibatan yang berkembang dalam gerakan Amnesty International seperti yang ditulis di bawah ini (secara kronologis).

Belanda: Sejak tahun 1986 telah ada *Kelompok Polisi Profesional* dengan sekitar 150 petugas polisi—sebagai relawan Amnesty International—yang secara teratur turut serta dalam berbagai kampanye dan aksi. Kelompok profesional ini didirikan oleh petugas polisi, dan didukung oleh Amnesty International-Belanda. Pada tahun 1995, sebuah kelompok tambahan didirikan atas permintaan Sekretariat Internasional, yang terdiri dari petugas polisi dan pakar—*Kelompok Sumber Daya Polisi*—untuk sistematisasi pemberian nasehat tentang pemolisian kepada gerakan Amnesty International. Pada tahun 2000, seksi itu membuat *Program Polisi dan HAM* yang mendukung berbagai seksi dan Sekretariat Internasional dalam usaha mereka untuk mempengaruhi perilaku polisi dan memulai upaya-upaya keterlibatan.

Austria: Mulai tahun 1999, Amnesty International-Austria telah mengembangkan suatu strategi untuk meningkatkan kesadaran HAM dalam polisi. Seksi ini mendirikan *Kelompok Profesional Polisi* yang bertujuan meningkatkan kesadaran HAM dalam kepolisian dengan cara bekerja pada kasus-kasus pelanggaran hak para petugas polisi yang menjadi rekan mereka. Dengan demikian, kelompok polisi profesional ini berusaha mengatasi ketegangan yang mungkin terjadi antara polisi dan Amnesty International, dan berfokus pada HAM ketimbang berfokus pada perbedaan antara organisasi-organisasi itu. Amnesty International-Austria juga melakukan lobi bagi pengimplementasian standar-standar HAM dalam pelatihan dan praktik kepolisian. Seksi itu juga berpartisipasi (secara tidak formal) dalam Badan Penasehat Independen HAM yang didirikan oleh Kementerian Dalam Negeri dan melibatkan wakil-wakil pemerintah serta ornop-ornop.

Irlandia: Suatu strategi gabungan telah dikembangkan dan melalui strategi ini Amnesty International telah mendukung usaha Polisi Irlandia untuk lebih menghargai HAM. Sejak tahun 2000, AI-Irlandia telah menjadi anggota penasehat bagi Kelompok Kerja

HAM Garda (Garda Síochána adalah nama polisi Irlandia) dan memberikan nasehat dalam hubungannya dengan program pelatihan, deklarasi etika polisi, dan kesadaran HAM serta pengauditan. Kelompok Kerja merekomendasikan agar Garda melakukan pengauditan HAM, yang kemudian dilakukan Garda. Laporan pengauditan itu ('laporan Ionann') diterbitkan pada bulan Maret 2005; Komisioner Garda secara terbuka menerima semua rekomendasi dan berjanji untuk melaksanakannya secara penuh. AI-Irlandia pada gilirannya menyambut baik tanggapan Komisioner itu dan mendesak agar Menteri Kehakiman turut bertanggung jawab.

Slovenia: Hubungan dengan polisi bermula saat Kampanye Amnesty International untuk Melawan Penyiksaan (2001-2002). Pada tahun 2001, AI-Slovenia mulai bekerja menangani reformasi sistem akuntabilitas polisi, yang dilanjutkan dengan dibangunnya hubungan keterlibatan jangka panjang. Sejak itu AI-Slovenia telah dilibatkan dalam pemberian komentar terhadap perundang-undangan untuk reformasi prosedur pengaduan polisi, pendidikan HAM polisi, peningkatan kesadaran umum tentang perangkat hukum untuk menghadapi perilaku tercela polisi (termasuk mempublikasi selebaran-selebaran) dan pemantauan fasilitas tahanan polisi serta juga terlibat dalam melakukan lobi secara intensif untuk menentang penggunaan senjata kejut listrik oleh polisi. Pada tahun 2004, AI-Slovenia, dengan dukungan AI-Belanda, menerbitkan dua laporan tentang pengawasan sipil terhadap kepolisian— satu laporan tentang sistem akuntabilitas dan satu lagi tentang pemantauan rumah tahanan (keduanya juga tersedia dalam bahasa Inggris).

Keterlibatan biasanya dimulai dari tataran seksi ketimbang pada Sekretariat Internasional (SI). Tetapi keterlibatan juga dapat menjadi bagian dari strategi negara yang diformulasikan bersama-sama dengan tim SI dan seksi atau struktur yang bersangkutan. Contohnya adalah di Malaysia, tempat tim SI bekerja untuk memengaruhi laporan Komisi Penyelidikan Independen berkenaan dengan reformasi polisi, dan struktur Amnesty International di Malaysia melakukan kegiatan, termasuk keterlibatan, setelah laporan Komisi ini dikeluarkan. Dalam keadaan seperti itu, kegiatan yang melengkapi pada tataran internasional dan juga nasional dapat memberikan nilai tambah.

Keterlibatan menyiratkan pencarian persamaan dan bukan perbedaan. Keterlibatan jelas memerlukan usaha aktif dan sungguh-sungguh untuk menentukan agenda bersama. Jika polisi menggunakan hubungan keterlibatan untuk menghindari kritikan, kalau mereka lebih mencari kooptasi daripada kerja sama, maka mereka memberi beban pada hubungan tersebut dengan cara yang tak dapat diterima oleh ornop mana pun. Namun sebaliknya juga benar, jika ornop menggunakan hubungan keterlibatan mereka untuk mengolok-olok tindakan polisi, maka ornop ini berisiko merusak apa yang telah dibangun.

Satu langkah pertama untuk memperkenalkan HAM pada pekerjaan polisi bisa berupa membahas hak petugas polisi itu sendiri. Seperti yang disebut dalam Bab 1, penghargaan HAM dimulai dari dalam. Pimpinan polisi harus menunjukkan komitmen yang jelas akan hak-hak petugasnya, tidak dengan menghadiahi mereka dengan impunitas, tetapi dengan memberi mereka bayaran yang adil, kondisi kerja dan perlengkapan yang layak, serta dengan menyadari martabat pribadi dan posisi sosial petugas serta menghargai masukan mereka ketika membuat keputusan mengenai hal-hal operasional dan kebijakan.

10.3.2. Dilema dalam upaya keterlibatan

Keterlibatan dengan polisi memiliki dua dilema nyata bagi Amnesty International—sama halnya seperti yang dihadapi organisasi HAM mana pun yang melakukan kegiatan serupa:

1. Dilema pertama adalah tentang bagaimana mendapatkan keseimbangan antara keterlibatan dan kritikan. Pada intinya ini adalah tentang bagaimana menghindari terkooptasi. “Organisasi nonpemerintah yang mempunyai dedikasi untuk melindungi HAM harus belajar untuk bekerja bersama dengan polisi sekaligus melawan polisi.”⁹ Keterlibatan tak boleh sampai membahayakan kemampuan ornop-ornop untuk mengutuk pelanggaran HAM dan ini harus jelas bagi ornop-ornop.
2. *Dilema kedua adalah tentang fungsi utama ornop: badan-badan negara bertanggung jawab untuk melaksanakan tanggung jawab negara; ornop-ornop memantau dan memberi komentar tentang proses ini, menjadi pengamat ketimbang pemain. Akan tetapi, keterlibatan, khususnya dalam keadaan ketika ornop-ornop mendukung reformasi polisi, dapat mengaburkan perbedaan ini sehingga mengarah pada keadaan di mana ornop mulai memainkan peran lebih aktif dan (dianggap) meninggalkan peran mereka sebagai pengamat, sehingga menciptakan keadaan yang membuat ornop cenderung merasa kurang nyaman.*

Paduan kedua dilema di atas membawa kita pada dilema mendasar tentang apakah organisasi HAM harus terus mengkritik, atau apakah mereka harus mendukung (dan sampai sejauh mana) negara untuk mengatasi ketidakefektifannya. Pilihannya berkisar dari skeptisme fundamental sehubungan dengan perilaku lembaga-lembaga negara, hingga kepercayaan mendasar terhadap kemampuan potensial negara untuk memecahkan masalah sosial. Jelas bahwa yang menjadi tantangan adalah bagaimana memadukan kedua posisi ini; bagaimana dan sejauh mana organisasi HAM dapat bekerja sama tanpa kehilangan kemampuannya untuk mengutuk penyalahgunaan yang dilakukan pejabat. Ornop-ornop perlu memikirkan apa persisnya yang dapat dan tak dapat mereka lakukan, karena tetap tak terlibat tak dapat dianggap sebagai suatu pilihan—terutama ketika negara melakukan upaya serius untuk meningkatkan kondisi HAM.

Mungkin ada baiknya kita belajar bagaimana dilema ini dapat ditangani dalam konteks selain pemolisian, misalnya ketika ornop-ornop HAM (dan ornop-ornop lingkungan hidup) terlibat dengan perusahaan-perusahaan komersial. Keterlibatan dengan polisi mempunyai banyak persamaan seperti keterlibatan dengan perusahaan. Beberapa seksi dalam Amnesty International mempunyai unit-unit (sering kali disebut Hubungan Ekonomi atau Hubungan Bisnis) yang bekerja menangani bisnis dan HAM. Dilema yang mereka hadapi sangatlah mirip (bagaimana membangun kepercayaan sambil tetap menjaga jarak) seperti juga perilaku yang menjadi target keterlibatan. Polisi (harus) memikirkan kepercayaan seperti halnya perusahaan (harus) memikirkan citra mereka. Polisi mungkin

9) Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, h.40. Lihat juga Cavallaro, J.L., 2003, *Crime, public order and human rights* untuk pembahasan seputar isu ini.

melibatkan diri untuk alasan yang murni instrumental, sama seperti perusahaan. Perusahaan perlu belajar untuk mendengarkan pelanggan, sama seperti polisi perlu mendengarkan masyarakat yang mereka layani.

Matriks di bawah ini digunakan dalam konteks ornop-ornop yang bekerja menangani bisnis. Ini membantu menentukan jenis sebuah ornop, atau apa jenis yang diinginkan oleh ornop itu, dalam hubungan keterlibatan dan bagaimana jenis tersebut memudahkan atau mempersulit hubungan yang dibangun.¹⁰ Matriks ini membedakan antara ornop-ornop yang ingin menciptakan dan/atau menjaga jarak yang tegas antara mereka dan target mereka, dengan ornop yang berusaha untuk melakukan kolaborasi. Kedua, matriks ini juga membedakan antara ornop-ornop yang melakukan diskriminasi antara perusahaan yang berkinerja bagus dan yang berkinerja buruk, dengan ornop-ornop yang tidak melakukan diskriminasi semacam itu. Dengan demikian ada empat jenis ornop:

	Polariser	Integrator
Discriminator	<p>Orca</p> <p>Scrutinises relative performance and attacks selected targets</p>	<p>Dolphin</p> <p>Scrutinises relative performance and attacks selects appropriate targets</p>
Non-Discriminator	<p>Shark</p> <p>Ignores relative performance and attacks most targets</p>	<p>Sea Lion</p> <p>Ignores relative performance and works with anyone</p>

Sejumlah perusahaan—khususnya perusahaan yang mengabaikan dampak lingkungan hidup dan sosial dari aksi mereka, dan hanya menanggapi ketika mereka jika ditekan untuk melakukannya - memerlukan pendekatan gaya ikan hiu. Perusahaan-perusahaan itu memerlukan aturan yang jelas dan/atau ancaman dengan konsekuensi yang mahal agar mereka mengubah sifatnya. Untuk beberapa perusahaan lain—misalnya perusahaan yang membuat komitmen strategis terhadap lingkungan hidup berdasarkan pragmatisme dan visi—mungkin mendapatkan manfaat apabila digunakan pendekatan kerja sama yang lebih berupa pendekatan gaya lumba-lumba, dengan kedua pihak sama-sama mencari solusi yang akan saling menguntungkan (*win-win solution*). Ancaman untuk dipermalukan di depan umum mungkin tidak akan produktif; pendekatan yang digunakan harus lebih berupa dukungan dan dorongan untuk perilaku positif. Namun perusahaan-perusahaan yang bertanggung jawab penuh sudah bersekutu erat dengan ornop-ornop terpilih dan bahu-membahu ketika berkampanye melawan perusahaan lain. Terlebih lagi, perusahaan-perusahaan memerlukan ornop-ornop untuk menjaga agar mereka terus berhubungan: “Kenyataannya, ornop-ornop dan perusahaan-perusahaan besar sebenarnya saling berjodoh, meskipun mereka mungkin belum menyadarinya (...) Semua organisasi dengan kekuatan besar, termasuk perusahaan besar, memerlukan kekuatan pembanding yang efektif agar mereka dapat terus memiliki kinerja yang efektif demi keuntungan mereka sendiri dan juga demi keuntungan masyarakat yang lebih luas.”¹¹ Agar ini dapat menjadi hubungan yang membuahkan hasil, perusahaan-perusahaan harus memahami potensi mereka untuk dapat memberi dampak positif pada lingkungan mereka, dan ornop-ornop harus lebih memahami realita dan rumitnya menjalankan suatu perusahaan komersial. Kesimpulannya adalah bahwa ornop tak dapat bertahan hidup apabila mereka bersikap kaku menjadi *Polariser* (Penentang) saja atau *Integrator* (Pemadu) saja. Ornop-ornop

10) Perangkat ini pertama kali diterbitkan dalam *SustainAbility* (1996) “*Strange Attractor: A strategic review of BP’s relationships with environmental nongovernmental organizations.*” Kami telah menggunakan versi seperti yang digunakan oleh Chris Marsden dan Jörg Andriof dalam “*Towards an understanding of corporate citizenship and how to influence it.*”
 11) *ibid*, h. 22.

perlu mengembangkan sebuah pendekatan dengan jalur kembar tempat ornop dapat menyesuaikan strateginya sesuai dengan perusahaan yang menjadi sasaran.¹²

Model ini dapat diterjemahkan hampir secara persis menjadi keterlibatan dengan polisi. Sejumlah polisi mencoba secara aktif melibatkan diri dengan masyarakat yang mereka layani dalam suatu upaya gabungan untuk menyelesaikan permasalahan masyarakat, sementara dinas kepolisian lainnya masih banyak yang terus menjaga jarak dari masyarakat, termasuk yang mewakili kebutuhan dan kepentingan mereka, dan dengan demikian mungkin diperlukan pendekatan yang lebih keras dari ornop-ornop bersangkutan yang mencoba memengaruhi perilaku mereka.

Pendekatan ornop-ornop HAM harus sesuai dengan perilaku polisi dan/atau tujuan reformasi. Selama polisi tidak melanggar HAM, atau mempunyai mekanisme koreksi yang memadai untuk menangani pelanggaran, hubungan antara ornop dan polisi tak akan terlalu sulit. Tentu saja ini akan berubah ketika, selama keterlibatan, polisi melakukan pelanggaran HAM dan mencoba menghindari hukuman. Aturannya: jika polisi telah melakukan pelanggaran HAM, mereka harus bertanggung gugat dan kemudian diberi sanksi yang sesuai. Tetapi, pada saat yang sama, mereka mungkin mencoba minta pertolongan ornop untuk mencegah agar pelanggaran tak terulang. Ini mungkin akan menjadi dilema bagi ornop, sehingga beberapa pengarang berargumentasi bahwa bekerja dengan polisi ternyata tidak dapat berjalan seiring dengan pelaporan penyalahgunaan yang dilakukan polisi.¹³ Namun, kapan pun ketika ornop melakukan keterlibatan dengan polisi, harus ada kejelasan tentang peran mereka masing-masing, dan ini harus dihargai secara terbuka dan transparan. Jika pelanggaran HAM terjadi, polisi perlu menanganinya terlebih dahulu. Hanya setelah polisi mengambil tanggung jawab atas tindakan mereka (akuntabilitas), barulah ornop dapat terus terlibat tanpa terkompromi.

10.3.3. Solusi yang mungkin

Seperti telah disebutkan sebelumnya, sejumlah seksi dan struktur dalam Amnesty International telah memperoleh cukup banyak pengalaman dalam hal keterlibatan dengan polisi. Pada tahun 2003 Program Polisi dan HAM dari Amnesty International-Belanda mengevaluasi enam dari pengalaman keterlibatan yang pernah mereka lakukan dan menjabarkan pelajaran-pelajaran yang diperoleh.

Pelajaran utama adalah bahwa keterlibatan memerlukan persiapan teliti. Ini harus mencakup pembuatan analisa konteks dan juga 'analisa diri sendiri'. Seperti yang dengan tegas dinyatakan dalam tinjauan SCRA: "Setiap program keterlibatan polisi harus didasarkan pada analisa kontekstual yang mantap dengan memperhatikan baik riset AI yang ada mengenai suatu negara/wilayah dan informasi lebih lanjut tentang struktur, pelatihan dan praktik polisi yang dikumpulkan oleh suatu seksi/struktur dan/atau oleh Sekretariat Internasional. Analisa ini harus mencakup baik penilaian risiko dari pekerjaan keterlibatan yang potensial oleh AI maupun pertimbangan mengenai pekerjaan serupa dengan para penegak hukum oleh ornop-ornop lain."¹⁴ Dalam Apendiks A Buku Pegangan ini sebuah perangkat penilaian disajikan untuk membuat analisa kontekstual semacam itu. Selanjutnya, "setiap keterlibatan harus didasarkan atas strategi nasional untuk pekerjaan keterlibatan polisi dalam konteks kebijakan & pedoman Bekerja di negara Sendiri."¹⁵

12) *ibid.*.

13) Cavallaro, J.L. 2003, *Crime, public order and human rights* mengutip Direktur CLEEN, sebuah ornop Nigeria, yang menyatakan: "Sulit bagi kelompok-kelompok untuk bekerja melalui pendekatan yang berbeda dalam hal hubungan dengan pemerintah. Lebih efisien menangani isu-isu yang berbeda dan memelihara pertukaran informasi di antara Kelompok-kelompok hak-hak." (h.36).

14) Mengetahui faktanya adalah hal yang ditekankan dalam banyak laporan. Lihat contoh PolicyLink, 2004, *Organized for change, an activist's guide for police reform*.

15) Tinjauan SCRA, h..8.

Pekerjaan polisi seringkali dipahami dalam pikiran yang sederhana mengenai apa yang harus mereka lakukan, sering kali juga didorong oleh laporan media tentang polisi yang gagal dalam tugas-tugasnya untuk memelihara ketertiban. Sebetulnya polisi cenderung dipuji karena tindakan mereka ketimbang kemampuan mereka menahan diri.¹⁶ Tak banyak orang yang betul-betul memahami kerumitan pekerjaan polisi di tengah masyarakat modern. “Para pegiat HAM mempunyai lebih banyak pengalaman dengan pekerjaan pengadilan daripada dengan angkatan kepolisian yang tertutup, terkadang dikuasai militer, dan sering kali bersikap bermusuhan. Tetapi polisi berada di garis depan dalam perlawanan menghadapi kejahatan. Meskipun riset menunjukkan bahwa pemolisian yang kejam dan diskriminatif mengurangi efektivitas, usaha-usaha untuk memperkenalkan pemolisian masyarakat dan pendekatan-pendekatan lain yang responsif dan berorientasi pada pencegahan sering kali tumbang, dan dikritik sebagai “cara lunak menghadapi kejahatan”, Tantangan untuk menciptakan reformasi yang dapat menangani akuntabilitas polisi maupun efektivitasnya terletak di jantung keterlibatan HAM dengan adanya kebutuhan untuk menghadapi kejahatan maupun kekerasan oleh negara yang terus berlangsung.”¹⁷

Peran media

Jelas bahwa media memainkan peran tertentu. Mereka memengaruhi opini publik tentang masalah keamanan dan kemudian menentukan parameter yang digunakan untuk mengukur “pemolisian yang berdasarkan HAM”.¹⁸ Sebagai contoh, banyak wartawan merujuk tersangka sebagai ‘penjahat’, dengan demikian mengurangi hak mendasar praduga tak bersalah. Masyarakat sering kali dapat menerima kekerasan yang dilakukan polisi terhadap orang-orang yang dikutuk sebagai ‘penjahat’, tetapi mengutuk orang ‘tak berdosa’ yang menjadi korban kekerasan polisi. Selain sebagai pengukuran kejahatan secara obyektif, sebagian besar debat publik didorong oleh persepsi. Menakar dan menata persepsi adalah kunci dalam bidang ini dan merupakan tantangan baru bagi banyak pegiat HAM.

Secara umum, para jurnalis cenderung memiliki sedikit pengetahuan tentang prinsip-prinsip HAM, yang berakibat pada diabaikannya aspek HAM dalam kasus-kasus individual. Ini menjadi lebih parah karena mereka bekerja di bawah tekanan waktu yang makin meningkat sehingga mereka sedikit sekali melakukan pengecekan dengan nara sumber. Ornop-ornop perlu mempertimbangkan bagaimana cara melibatkan media, termasuk bagaimana media memengaruhi persepsi dan harapan publik. Mungkin ada baiknya, misalnya, menawarkan pelatihan HAM untuk para jurnalis.

Ketika melibatkan polisi, perlu disadari bahwa petugas polisi biasanya tidak akan menggunakan kosa kata HAM dan sering kali tidak akan menghubungkan konsep ‘HAM’ dengan pekerjaan mereka. Kenyataan bahwa polisi tidak menggunakan kosa kata HAM (dan tak menyadari standar-standar internasional) jelas tidak berarti bahwa mereka otomatis melanggar HAM. Tentu saja mereka mungkin masih benar-benar bertindak sesuai dengan prinsip-prinsip HAM. Ada perdebatan di antara para akademisi tentang apakah petugas polisi harus diberi pengetahuan formal HAM seperti itu, atau, apakah prinsip-prinsip HAM sebaiknya harus ‘disamarkan’ di bawah payung ‘profesionalisme’. Konsep lain yang sering digunakan oleh para praktisi yang mencoba menghindari istilah HAM adalah ‘etika’ atau ‘integritas’.

16) Bayley, D., 2002, *Law Enforcement and the rule of law: is there a tradeoff?*

17) Neild, R., 2002, *The new face of impunity.*

18) Cavallaro, J.L., 2003, *Crime, public order and human rights.*

Polisi dan ornop-ornop HAM mungkin mempunyai persamaan lebih banyak daripada yang kita duga!

Untuk setiap inisiatif keterlibatan, akanlah membantu jika berfokus pada persamaan ketimbang perbedaan. Kenyataannya, ada banyak persamaan antara polisi dan ornop-ornop HAM, termasuk:

- Pekerjaan mereka berhubungan dengan moral; baik polisi maupun pengadvokasi HAM menangani isu-isu yang berhubungan dengan 'baik' dan 'buruk'. Keduanya mungkin memandang dunia dengan penghakiman moral ketimbang netral.
- Keduanya mempunyai misi abstrak yang tak bakal dapat dicapai sepenuhnya. Polisi mencoba 'memastikan keamanan bagi semua', dan pengadvokasi HAM berjuang untuk adanya sebuah dunia tempat 'pelanggaran HAM tak lagi terjadi.'
- Oleh karena tujuan-tujuannya yang bersifat abstrak, ada banyak pendapat berbeda tentang apa yang harus dilakukan oleh organisasi. Dalam hal polisi, sejumlah orang mengatakan bahwa polisi harus 'menangkap maling' sementara yang lain mengatakan bahwa polisi harus bekerja untuk mencegah kejahatan. Dalam hal organisasi HAM seperti Amnesty International, bahasannya adalah tentang lingkup mandat dan misi.
- Menyeimbangkan antara sistem yang terpusat dengan sistem yang terdesentralisasi; setiap petugas polisi tahu dan memahami masalah-masalah markas besar yang mencoba mengarahkan pekerjaan mereka di jalanan. Persamaannya dengan markas besar Amnesty International (Sekretariat Internasional) dan struktur keanggotaannya sungguh mencolok.

Membangun 'keterlibatan tingkat rendah' dengan polisi di negara tempat pelanggaran HAM terjadi secara sistematis memerlukan kehati-hatian dan analisa risiko yang baik, untuk memastikan kemandirian dan ketidakberpihakan ornop. Tetapi dalam keadaan seperti itu sekalipun, menjalin hubungan yang efektif dengan polisi tetap mungkin dilakukan dan dapat membuahkan hasil, seperti yang bisa dilihat dalam contoh di Mozambik dan Angola. Di negara-negara tersebut, Amnesty International tidak memiliki struktur, tetapi para staf riset Sekretariat Internasional telah berhasil membangun hubungan baik dengan polisi. Mereka bertujuan untuk menunjukkan bahwa Amnesty International memahami pemolisian dan tantangan-tantangan yang dihadapi polisi serta membangun hubungan berdasarkan saling hormat yang memungkinkan diadakannya diskusi yang konstruktif tentang kepentingan dan keprihatinan bersama. Dampak inisiatif semacam itu memang selalu sulit dinilai, tetapi inisiatif-inisiatif tersebut jelas memberikan wawasan mengenai situasi pemolisian di dalam sebuah negara dan ada alasan untuk percaya bahwa hubungan tatap muka meningkatkan kemungkinan bahwa polisi akan mempertimbangkan rekomendasi Amnesty International secara lebih mendalam dan akan menanggapi dengan lebih serius.

Polisi dan ornop

Mengapa dan bagaimana ornop HAM dan layanan polisi dapat dan harus bekerja sama

Sebuah brosur dengan judul seperti di atas diterbitkan pada tahun 2004 oleh Platform Eropa untuk Pemolisian dan HAM, dengan partisipasi dari polisi maupun ornop-ornop (termasuk Amnesty International). Brosur itu membahas

keuntungan dan kerugian ornop-ornop HAM dalam membangun keterlibatan dengan polisi dan sebaliknya. Brosur tersebut juga menyajikan pegangan bagi polisi dan Ornop HAM untuk bekerja sama secara efektif.

1. Membangun kepercayaan
2. Menepakati tujuan dan kegiatan dari kemitraan
3. Menepakati aturan-aturan keterlibatan untuk kemitraan
4. Mengidentifikasi dengan ornop-ornop yang mana kerja sama akan dijalin
Kriteria: ornop itu haruslah stabil, bertanggung gugat dan dapat memberikan nilai tambah untuk polisi.
5. Menyetujui status keterlibatan dalam kedua badan itu
6. Menyetujui mekanisme komunikasi
7. Menyetujui pengaturan pemantauan dan peninjauan untuk mengukur efektivitas
8. Menyediakan sumber daya bagi kemitraan

Jadi, membangun keterlibatan memerlukan refleksi cermat mengenai bagaimana menjalankan peran ganda dalam praktik. Ada beberapa aturan praktis:

- Keterlibatan memerlukan pengetahuan dan pemahaman akan pekerjaan polisi.
- Mulailah dengan membuat analisa kontekstual dan analisa diri sendiri.
 - Analisa itu harus mencakup penilaian risiko.
 - Apakah polisi merupakan target yang tepat?
 - Seksi-seksi dan tim-tim riset di Sekretariat Internasional harus mengkoordinasikan kegiatan mereka.
- Meskipun bekerja bersama polisi bisa dimulai dari hubungan perorangan, penting untuk memastikan bahwa hubungan itu berlabuh pada tingkat lembaga baik dalam kepolisian maupun dalam Amnesty International.
- Apakah ada komitmen yang sungguh-sungguh dari polisi? Apakah realistis kalau mengharapkan komitmen seperti itu?
- Apakah ada kepentingan yang sama? Apakah ada agenda yang sama?
- Peran yang dimiliki ornop Anda harus jelas; AI menyokong usaha-usaha untuk memperkenalkan prinsip-prinsip HAM dalam praktik polisi sementara pada saat yang sama mengkritik pelanggaran HAM. Mempunyai sejumlah kepentingan yang sama tidak berarti semua kepentingan harus sama.
- Pastikan bahwa semua orang mengerti dan, kalau mungkin, setuju secara eksplisit tentang peran mereka.
- Hindari politik internal polisi, tetapi waspadalah akan kepentingan lain yang dipertaruhkan
- Membangun kepercayaan memerlukan waktu

10.3.4. Ornop HAM lokal dan keterlibatan

Sejauh ini kami telah membahas keterlibatan sebagian besar dari perspektif Amnesti Internasional, baik Sekretariat Internasional maupun seksi-seksi dan struktur-struktur nasional dari organisasi itu. Tetapi ornop-ornop lokal kadang-kadang berada dalam posisi yang lebih baik untuk bekerja bersama polisi daripada ornop internasional seperti Amnesty International. Memang, pada kenyataannya mungkin lebih efektif kalau ornop internasional mendukung dan memfasilitasi ornop-ornop dan pembela HAM lokal ketimbang memprakarsai keterlibatan itu sendiri.

Dilema dan solusi yang dibahas dalam Bagian-bagian sebelumnya mirip seperti yang dihadapi ornop-ornop lokal yang bermaksud memprakarsai keterlibatan dengan polisi. Mengupayakan keterlibatan dengan polisi dapat menciptakan resistensi dan mendapat perlawanan dari rekan sesama ornop atau dari para anggota ornop. Jadi penting sekali diingat bahwa tujuan dan maksud dari kerja sama dengan polisi dalam upaya keterlibatan haruslah transparan. Mungkin ada ornop-ornop lokal, termasuk yang mendukung para korban kejahatan, yang sudah bekerja bersama badan-badan kepolisian. Kenyataannya, pemolisian yang berdasarkan HAM mensyaratkan polisi untuk melibatkan diri dengan kelompok-kelompok masyarakat, karena polisi haruslah “*tanggap terhadap masyarakat seutuhnya.*”¹⁹. Oleh karenanya, yang tak kalah penting adalah membiasakan diri dengan pekerjaan ornop-ornop lain dalam bidang ini dan bagaimana ornop-ornop yang memiliki agenda HAM dapat saling melengkapi, ketimbang saling bersaing.

Kegiatan-kegiatan ornop yang berhubungan dengan polisi secara luas ada dua macam²⁰:

1. Kegiatan yang menyangkut pelanggaran HAM yang dilakukan oleh petugas polisi.
2. Kegiatan yang menyangkut reformasi dalam pekerjaan polisi sebagai suatu organisasi.

Kedua macam kegiatan ini mensyaratkan ornop-ornop untuk mempunyai pengetahuan lengkap mengenai organisasi dan pekerjaan polisi, undang-undang, peraturan-peraturan dan regulasi-regulasi mereka, rencana-rencana dan program-program mereka, dan apa yang perlu dilakukan untuk membawa perbaikan.

Kegiatan kelompok pertama termasuk mengungkapkan kekejian polisi dan menekan pemerintah untuk mengambil tindakan terhadap polisi. Reaksi polisi atau pemerintah terhadap dugaan-dugaan keras ornop itu biasanya berupa bantahan. Pemerintah umumnya enggan memaparkan penyalahgunaan kekuasaan polisi karena pihak oposisi dapat menggunakannya untuk melawan mereka. Namun, jika dokumentasi pelanggaran HAM itu otentik dan didukung oleh bukti yang tak dapat dibantah, pemerintah dapat dipaksa untuk mengambil tindakan. Mendokumentasikan pelanggaran HAM yang dilakukan personel polisi merupakan tantangan besar bagi ornop-ornop. Tugas itu cukup membuat gamang bukan hanya karena sifat pekerjaannya yang menakutkan, tetapi terkadang juga karena kurangnya keahlian. Sama halnya saat bekerja menangani isu reformasi polisi, kurangnya keahlian di kalangan ornop membuat mereka sulit untuk melakukan advokasi dengan sukses bagi adanya alternatif konkret untuk restrukturisasi polisi atau untuk merekomendasikan program bagi aksi dalam kerangka kerja perundang-undangan yang ada. Dalam situasi seperti itu, pemerintah merasa bahwa meskipun ornop-ornop siap dan bersedia segera mengecam polisi, mereka tak punya saran-saran alternatif. Oleh karena itu sangatlah penting bagi ornop-ornop untuk melengkapi diri mereka sendiri dengan pengetahuan tentang pekerjaan polisi dan terus memperbarui pengetahuan mereka.

Ornop-ornop HAM lokal yang bekerja dalam lingkungan tempat orang merasa tak aman karena tingkat kejahatan yang (nyata atau dirasakan) tinggi, menghadapi tantangan tertentu²¹. Dalam situasi ketika negara dirasa telah kehilangan kendali, peran dari aktor non-negara menjadi penting. Aktor non-negara berbeda-beda seperti halnya ornop-ornop HAM, juga kelompok warga negara dan kalangan bisnis, perusahaan sekuritas, kelompok pengaman swakarsa (*vigilante*), dan media, masing-masing dapat memengaruhi iklim tempat

19) Resolusi Majelis Umum 34/169, mengesahkan Pedoman Perilaku PBB, 17 Desember 1979.

20) Bahasan mengenai dua jenis kegiatan ornop berdasarkan komunikasi pribadi dengan Tn. G.P. Joshi, CHRI, Koordinator Program Polisi, India.

21) Cavallaro, J.L., 2003, *Crime, public order and human rights* h.32.

perdebatan keamanan berlangsung. Para korban mungkin merasa marah dan mungkin mengajukan tuntutan ganti rugi—sering kali didorong oleh mereka yang mencari keuntungan politik— yang dapat dengan mudah dan cepat dikerahkan (dibandingkan dengan solusi jangka panjang menghadapi kejahatan yang memerlukan komitmen). Para politisi dapat memanipulasi isu keamanan umum untuk kepentingan politik mereka. Tidaklah sulit untuk membuat orang merasa tidak aman, sehingga terbukalah jalan untuk retorika ‘hukum dan ketertiban’ dan tuntutan bagi pemerintah untuk bertindak sesuai dengan itu. Sebagai akibatnya, dan sering kali diperparah oleh tekanan media, opini publik mungkin melihat pembelaan HAM sebagai pembelaan terhadap penjahat, sehingga meningkatkan kebencian terhadap para pembela HAM.²² Terlebih lagi, publik mungkin dijejali dengan terlalu banyaknya ‘berita’ keamanan sehingga mereka kehilangan minat dan menarik diri dari perdebatan secara menyeluruh.

Oleh karena alasan-alasan itulah, penting sekali bagi para ornop untuk bekerja dengan cara yang membuat mereka tidak kehilangan dukungan publik. Ini tak berarti bahwa mereka harus mengkompromikan prinsip-prinsip dasar yang melandasi pekerjaan mereka. Yang penting adalah bagaimana merancang strategi yang cocok untuk meyakinkan publik bahwa pemakaian jalan pintas oleh polisi tidak memecahkan masalah kejahatan dan tidak meningkatkan rasa keamanan.

Menyelesaikan tantangan ini tidaklah mudah. Penyelesaian dapat berupa strategi yang efektif untuk bekerja sama dengan mereka yang bertanggung jawab atas isu keamanan, seperti polisi, dan bertujuan untuk membawa mereka dalam hubungan dengan masyarakat madani, dan (kembali) memberikan masyarakat rasa kendali atas daerah tempat tinggal mereka. Sebuah kajian yang dibuat oleh Dewan Internasional Kebijakan HAM menemukan bahwa ornop-ornop HAM lokal telah menggunakan strategi-strategi berikut untuk menghadapi situasi dengan tingkat kejahatan yang tinggi dan sikap negatif terhadap HAM.²³

- **Pengawasan.** Ornop-ornop telah mengadopsi fungsi anjing penjaga (watchdog) dan melatih yang lain untuk melakukannya juga. Banyak ornop lokal secara eksplisit hanya bekerja bagi korban yang tak berdosa karena publik cenderung untuk lebih bersimpati pada kasus semacam itu. Apabila korbannya adalah ‘penjahat’, mereka cenderung menekankan kondisi struktural yang menyebabkan orang melakukan kejahatan (pendidikan rendah, kemiskinan dll) untuk meningkatkan pengertian. Jika dimungkinkan, mereka menerbitkan pula statistik mengenai pelanggaran HAM. Pentinglah untuk berfokus pada kasus-kasus yang dapat mengubah opini publik; dan bekerja erat dengan media adalah sebuah prasyarat. Membangun hubungan dengan badan-badan pengawas ‘resmi’ dapat membantu memberikan kemudahan akses kepada penguasa negara. Terlebih lagi, di beberapa negara, para anggota parlemen mencari masukan dari ornop-ornop ketika memutuskan kebijakan yang berkaitan dengan polisi dan alokasi sumber daya.
- **Usaha kooperatif dengan penguasa negara.** Hal ini dapat memiliki berbagai bentuk, seperti:
 - Pemolisian masyarakat; kelompok masyarakat sipil atau madani dapat bekerja sama dengan polisi dalam program pemolisian masyarakat dan membantu polisi meningkatkan hubungan mereka dengan masyarakat yang mereka layani. Perlu dicamkan bahwa pemolisian masyarakat tak boleh diartikan sebagai kesatuan nonpolisi yang mengambil alih tanggung jawab polisi, tetapi lebih dianggap sebagai usaha di mana

22) ibid

23) ibid

kelompok masyarakat madani dan polisi yang berusaha menangani kebutuhan dan keprihatinan rakyat secara bersama-sama sehingga polisi dapat menanggapi sebagaimana semestinya, dengan bantuan masyarakat. Pemolisian masyarakat berawal dari pikiran bahwa polisi tak akan pernah dapat mengatasi kejahatan sendirian.

- Perlindungan saksi dan korban; pengendalian kejahatan terhambat karena saksi dan korban enggan bersaksi terhadap kelompok kejahatan yang terorganisasi dan petugas polisi yang korup. Keengganan ini berawal dari rasa takut akan balas dendam jika bersaksi—yang sering kali memang dapat dilegitimasi, dan kurangnya kepercayaan terhadap sistem keadilan pidana. Di sejumlah negara, kelompok-kelompok masyarakat madani diikutkan dalam pengembangan dan penerapan program perlindungan yang dibiayai negara.
- Pengawasan eksternal; pemerintah telah mendirikan badan pengawas independen (yang disebut ombudsman, badan peninjau pengaduan, komisi pengawasan polisi dll.) untuk memantau kerja badan-badan keamanan guna meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Sering kali badan-badan pengawas ini bekerja sama erat dengan kelompok-kelompok masyarakat sipil. Anggota staf dan ketua mereka sering kali berasal dari kelompok HAM dan dari kelompok semacam inilah mereka sering memperoleh informasi penting.

Inisiatif untuk melibatkan kelompok masyarakat madani mungkin juga datang dari pihak polisi. Polisi mungkin paham betul bahwa penyelesaian kejahatan memerlukan kerja sama dengan publik. Kenyataannya, sejumlah polisi di berbagai wilayah dunia dan dari berbagai latar belakang mengerti benar bahwa tak adanya akses ke masyarakat adalah masalah utama mereka. Adanya maksud untuk membangun hubungan kerja sama dengan masyarakat semacam itu sering kali menandai beranjaknya pemerintah dari masa sebelumnya yang otoriter dan acap kali terlihat dalam situasi reformasi dengan pemerintah berusaha menghindari penggunaan kebijakan yang ‘keras terhadap kejahatan’.

- **Keterlibatan luas dalam perdebatan keamanan.** Bagi banyak pegiat HAM, perdebatan mengenai keamanan merupakan hal yang sensitif dan kompleks dan sebagian besar belum terpetakan. Oleh karena itu diperlukan pengembangan kapasitas dalam kelompok-kelompok HAM terutama pada hal-hal yang pengalamannya hanya sedikit mereka miliki. Isu-isu keamanan, termasuk dilema pemolisian, harus benar-benar dipahami untuk mengembangkan suatu posisi yang melampaui prinsip-prinsip teoritis. Ini juga memerlukan refleksi diri yang kritis dan kemauan untuk bersikap positif terhadap polisi. Berfokus pada ‘praktik baik’ dapat membantu membangun hubungan dengan polisi.
- **Pelatihan polisi.** Isu ini akan dibahas dengan panjang lebar dalam Bagian 10.4 di bawah ini.

Organisasi-organisasi yang mewakili para korban kejahatan mungkin berfokus pada korban kejahatan secara umum atau mungkin khusus pada kejahatan tertentu, seperti kekerasan dalam rumah tangga, pemerkosaan, diskriminasi, atau kelompok korban tertentu, seperti perempuan atau kelompok etnis tertentu. Di sejumlah negara, kelompok-kelompok korban dan kelompok-kelompok HAM mendapati bahwa mereka berada dalam posisi yang berlawanan. Kelompok-kelompok korban kadang kala mendukung kebijakan dan praktik yang ‘keras terhadap kejahatan’, seperti memperberat hukuman, hukuman wajib, dan

serangan terhadap pembela HAM di media. Bahkan ada yang percaya bahwa penurunan standar HAM diperlukan untuk memerangi kejahatan. Misalnya di Brasil, kekerasan polisi yang tak pandang bulu terhadap penghuni favela, tempat yang banyak ditunggangi kejahatan, diterima dan bahkan disambut baik oleh sebagian besar masyarakat, yang percaya, meskipun bukti-bukti menunjukkan sebaliknya, bahwa tingginya jumlah pembunuhan oleh polisi merupakan satu-satunya cara efektif untuk menangani kejahatan dengan kekerasan. Akibatnya, politisi dan media tertentu selalu menganggap pembela HAM tak lebih dari “para pembela penjahat”. Sebagai konsekuensinya, polisi terkadang mungkin merasa lebih nyaman dengan kelompok korban daripada dengan kelompok HAM, dan hal ini semakin memperbesar kesenjangan di antara keduanya.

Ornop yang berbeda memainkan peran yang berbeda dan polisi menjalankan fungsi yang berbeda-beda. Polisi mungkin mempunyai unit polisi masyarakat yang berusaha untuk terlibat dengan masyarakat yang mereka layani, sementara unit-unit kejahatan terorganisasi mungkin menganut tindakan antikejahatan yang tegas. “ Di banyak masyarakat, khususnya di negara-negara yang lebih besar dengan keanekaragaman dalam negeri yang signifikan, tak jarang ditemukan beberapa elemen dari kedua pendekatan itu [upaya kerja sama dan reaksi garis keras terhadap kriminalitas] secara serempak. Fakta ini memperumit pilihan bagi kelompok-kelompok HAM dan menambah banyaknya wilayah abu-abu pada keputusan untuk tetap mandiri secara penuh dari penguasa negara maupun untuk bekerja sama dengan mereka dalam merancang strategi kerja sama gabungan.”²⁴

10.3.5. Keterlibatan sebagai bagian dari inisiatif reformasi polisi

Yang menjadi masalah adalah apakah Amnesty International dan ornop-ornop HAM lainnya dapat dan harus mendukung reformasi polisi, dan kalau dapat dan harus, alat apa yang paling efektif untuk melakukannya. Mendukung reformasi dapat menjadi jalan efektif untuk mendirikan badan kepolisian yang bekerja dalam kerangka kerja HAM. Reformasi seringkali terlihat di negara-negara dengan sejarah kebrutalan polisi, korupsi polisi, atau ketidakefektifan polisi. Biasanya reformasi terjadi setelah perubahan rejim dari rejim otoriter ke pemerintah demokratis. Sebagai bukti dari *status quo* yang baru, pemerintah baru berusaha membuktikan bahwa polisi tak lagi merupakan instrumen elit yang berkuasa, tetapi sekarang akan melayani kepentingan masyarakat. Dengan demikian, Amnesty International pun sering kali menyambut baik usaha-usaha reformasi polisi.

Dukungan bagi reformasi polisi dapat berjalan seiring dengan usaha keterlibatan, tetapi tak perlu demikian. Dilema ornop-ornop HAM tetap ada: bagaimana dapat mendorong reformasi polisi sambil tetap mengutuk terjadinya penyelewengan oleh polisi. “Kritik yang terus-menerus bagi polisi dapat menjadi hal yang tidak-produktif—menjauhkan polisi dari suara yang berbeda, membuat polisi kurang mau mengakui terjadinya penyalahgunaan, mengejek para pelaku reformasi dalam kepolisian sebagai pengkhianat, dan mengurangi keinginan petugas polisi untuk meminta tanggung gugat dari petugas lain. Pemaparan adanya penyalahgunaan tidak otomatis mengarah pada terjadinya reformasi.”²⁵

24) Ibid., p.27.

25) Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, (Demokratisasi polisi secara luas: Apa yang dilakukan dan bagaimana melakukannya) p. 40.

Saat mempertimbangkan dukungan bagi reformasi polisi, sejumlah hal perlu diingat. Ini termasuk: Siapa yang mendukung reformasi di dalam dan di luar polisi, dan bagaimanakah riwayat mereka? Bagaimana mengenali dan mendukung mereka yang menyetujui reformasi? Adakah persetujuan publik tentang reformasi polisi? Jika tidak, menghimbau kesadaran umum akan isu reformasi harus dipertimbangkan terlebih dahulu karena publik terkadang

menciptakan tekanan atas polisi agar bersikap ‘keras terhadap kejahatan’. “Jika peristiwa kejahatan dianggap tak dapat diterima atau meningkat, reformasi polisi akan terhambat.”²⁶

Masyarakat madani bekerja sama dengan polisi?

Pada tahun 2006 Amnesty International–Belanda menyelenggarakan sebuah konferensi tentang peran masyarakat madani dan ornop-ornop dalam reformasi polisi. Selama konferensi, wakil dari sejumlah ornop membagi pengalaman dan pandangan mereka. Para peserta setuju bahwa ornop-ornop memiliki kesempatan bagi peningkatan hubungan kerja sama dengan polisi, yang dengan demikian membuka jangkauan menyeluruh terhadap bentuk-bentuk intervensi yang inovatif, dan mungkin lebih efektif, daripada yang selama ini digunakan.

Oleh karena setiap negara dan setiap situasi memang berbeda, sebuah analisa kontekstual yang mantap harus selalu dibuat pada awalnya. Ini juga akan membantu menentukan titik masuk atau daya ungkit. Di bawah ini adalah titik masuk atau daya pengungkit yang mungkin bagi ornop-ornop, yang dibahas dalam konferensi:

- o Bekerja dengan pensiunan kepala polisi.
- o Mengenal orang yang tepat (karena kebetulan, secara informal atau formal). Di sejumlah negara (misalnya yang memiliki budaya patronase yang kuat) mengenal orang yang tepat adalah persyaratan agar segala urusan dapat dilaksanakan.
- o Perhatikanlah kepentingan politik suatu negara. Misalnya negara-negara yang ingin masuk ke Uni Eropa mungkin lebih terbuka untuk memulai reformasi polisi.
- o Cari mitra yang memegang sumber keuangan dengan mekanisme imbalan dan hukuman (misalnya OSCE, UNDP).
- o Gunakan media.
- o Cobalah meningkatkan kualitas hasil layanan ketimbang menuding dan mempermalukan.
- o Gunakan ornop-ornop lokal sebagai daya ungkit bagi ornop (inter)nasional dan sebaliknya Untuk mendapatkan informasi mengenai laporan konferensi tersebut, kunjungilah: www.amnesty.nl/policeandhumanrights

TAKTIK-TAKTIK BARU DALAM HAM

Sementara kemajuan besar telah dibuat dalam advokasi HAM selama 50 tahun terakhir, pelanggaran HAM tetap tersebar luas dan terus menerus terjadi. Dari perspektif taktik, masyarakat HAM internasional telah banyak menanggapi pelanggaran HAM melalui dua cara:

- menentukan standar-standar HAM (konvensi dan traktat-traktat)
- memantau pemenuhan standar-standar

Taktik-taktik seperti itu telah membuka jalan bagi advokasi HAM global. Tetapi karena pengertian kita akan isu HAM kian mendalam, semakin besar pula kebutuhan untuk memikirkan ulang strategi. Lebih banyak taktik yang tersedia untuk dipilih, lebih efektif upaya untuk menangani isu-isu HAM. Berpikir secara strategis—dan memilih taktik yang paling tepat dalam suatu strategi—adalah tantangan bagi kita semua.

Proyek Taktik Baru dalam HAM, yang dipimpin oleh sebuah kelompok yang terdiri dari bermacam-macam organisasi internasional dan para praktisi, mempromosikan penggunaan serangkaian luas taktik-taktik dan saling berbagi tentang taktik-taktik itu. Di situs web mereka dapat dilihat sebuah basis data

taktik-taktik dan diskusi tentang beberapa di antaranya. Kunjungi: www.newtactics.org

10.4. Keterlibatan melalui pelatihan dan pendidikan HAM (HRE)

Dalam banyak seksi dan struktur Amnesty International, keterlibatan ada dalam bentuk, dan terbatas pada, pekerjaan yang berhubungan dengan pendidikan. Pelatihan sering kali dilihat sebagai dasar bagi perilaku polisi di masa mendatang, dan dengan demikian dianggap sebagai sebuah prasyarat bagi reformasi. Mungkin karena asumsi ini maka banyak inisiatif dari seksi-seksi dan struktur-struktur Amnesty International yang berkenaan dengan polisi yang berfokus pada pelatihan. Mungkin juga ada alasan yang lebih instrumental di balik antusiasme akan pelatihan, karena pelatihan sering dipandang sebagai metode yang relatif lebih mudah dan efisien untuk melibatkan polisi dan meningkatkan kepekaan akan HAM. Pekerjaan pendidikan HAM dengan polisi harus memenuhi prinsip-prinsip yang sama seperti kegiatan keterlibatan lain yang telah dibahas sebelumnya. Akan tetapi, ada beberapa prinsip tambahan yang akan dibahas dalam Bagian ini.

Pelatihan sebagai kegiatan keterlibatan dapat mencakup ‘mengamati dengan kritis’ dan membuat rekomendasi berkenaan dengan kurikulum (dasar) pelatihan polisi dan metode pengajaran, dan/atau dapat menyertakan ornop yang memberikan pelatihan itu sendiri untuk polisi dan/atau pelatih polisi, baik ini untuk pelatihan dasar atau pelatihan dalam pelayanan. Harap dicatat bahwa seksi-seksi Amnesty International dapat menentukan untuk berpartisipasi dalam pelatihan polisi hanya jika sejauh pelatihan itu ada kaitannya dengan HAM. Amnesty International tak akan pernah melatih petugas polisi dalam hal keterampilan dan pengetahuan pemolisian karena pelatihan seperti itu selalu merupakan tanggung jawab pemerintah.²⁷ Akan tetapi, garis yang memisahkan pelatihan dalam hal-hal yang berkaitan dengan HAM dan pelatihan praktis polisi kadang-kadang tipis. Tinjauan SCRA memberikan interpretasi panjang lebar mengenai pendidikan HAM seperti apa yang dapat dan tak dapat diterima. Amnesty International dapat:

- Melakukan lobi agar HAM menjadi bagian dari kurikulum polisi, bahwa HAM harus terpadu dan berorientasi praktis;
- Memantau, mengevaluasi dan memberi komentar terhadap komponen-komponen HAM dalam pelatihan polisi;
- Mempertemukan polisi dengan para pegiat HAM;
- Memberi nasihat dan informasi;
- Tampil sebagai narasumber;
- Mengembangkan materi pelatihan HAM;
- Mengadakan proyek pelatihan bagi pelatih yang melatih para pendidik polisi mengenai HAM;
- Tampil sebagai dosen tamu.

27) Lihat baik *AI's Campaigning Manual* maupun tinjauan SCRA. Tinjauan SCRA menyatakan: "Organisasi perlu mengakui keterbatasannya dalam konteks menyeluruh dari pelatihan polisi, yang banyak melibatkan aspek operasional dan pengetahuan khusus yang jauh berada di luar kapasitas atau peran AI" h. 9. 28) AI, 1998, *12-point Guide for Good Practice in the Training and Education for Human Rights of Government Officials*.

Kegiatan-kegiatan itu secara tak langsung dapat merupakan stempel persetujuan bagi pelatihan polisi, tetapi ini harus dihindari sedapat mungkin. Amnesty International juga tak boleh bertindak sebagai akreditor pelatihan polisi. Oleh karena alasan inilah maka Amnesty International juga harus menghindari terlibat dalam pemantauan pemolisian sehari-hari.

Butir 1 dari *12 Butir Panduan Amnesty International untuk Praktik yang Baik dalam Pelatihan dan Pendidikan HAM bagi Pejabat Pemerintah* (ke 12 butir itu semuanya diberikan di Bab 9)²⁸ menyatakan: "Penilaian awal mengenai keadaan HAM sangatlah penting." Memang seperti halnya kegiatan keterlibatan apa pun,

kegiatan ini harus selalu didasarkan atas penilaian kontekstual yang memadai dan lebih luas serta penilaian kebutuhan.

Sayangnya, butir ini jarang dipenuhi dalam praktik, seperti yang ditemukan ketika mengevaluasi pengalaman keterlibatan: “Terlalu sering AI memulai inisiatif Pendidikan HAM dengan polisi tanpa terlebih dahulu membuat analisa dan penilaian akan kebutuhan tentang hal-hal dan praktik pemolisian. Pendidikan HAM tidak harus menjadi pilihan pertama untuk terlibat dengan polisi—acapkali reformasi hukum, masalah-masalah akuntabilitas, struktur dan promosi, dll, membutuhkan reformasi sebelum diperkenalkannya kursus-kursus HAM. Pada saat yang sama, pelajaran atau kuliah HAM saja juga tidak boleh dianggap cukup untuk menghentikan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh polisi. Perkembangan praktik pemolisian yang baik (misalnya pengetahuan bagaimana melakukan interogasi tanpa menggunakan kekuatan) jauh lebih mampu mencegah pelanggaran daripada pengetahuan tentang standar-standar HAM saja.”²⁹

Melakukan analisa kontekstual merupakan hal penting untuk menentukan apakah pelatihan itu betul-betul merupakan strategi yang paling tepat untuk memecahkan masalah HAM yang ada. Misalnya, melatih petugas kepolisian untuk membawa tersangka ke pihak berwenang peradilan dalam batas waktu yang masuk akal memerlukan pihak pewenang peradilan yang betul-betul mampu menangani tersangka. Jika ternyata tidak demikian, mungkin melakukan lobi untuk memecahkan masalah ini bisa terbukti lebih bermanfaat ketimbang melatih polisi.

Sedangkan mengenai inisiatif keterlibatan, agar setiap program pelatihan bisa efektif, program itu harus merupakan bagian dari strategi keseluruhan yang mendukung pengalihan pengetahuan dari pelatihan ke praktik. Tak peduli betapa mapannya proyek pelatihan itu, kalau hanya diadakan sesekali saja dan sekali datang selesai, maka dampaknya, walaupun ada, tidaklah berarti, sekali pun melibatkan banyak petugas. Memang, sering kali fokus proyek Pendidikan HAM adalah jumlah peserta, ketimbang bagaimana sistem pemolisian akan terkena dampaknya. Pelatihan saja tak dapat menghasilkan perubahan besar. Pelatihan yang tidak diterapkan dalam praktik, pelatihan yang tidak dilekatkan dalam kerangka kerja kebijakan yang lebih luas, pelatihan yang tidak mendapat dukungan penuh dari pimpinan polisi, “tercermin dalam peraturan polisi yang berlaku dan dalam instruksi sehari-hari yang diterima oleh atasan”³⁰, hanya akan membuang-buang sumber daya secara sia-sia. Kami telah menekankan butir ini ketika membahas pelatihan (dasar) polisi tetapi ini juga sama pentingnya ketika kita membahas pelatihan HAM yang dilakukan oleh, atau didukung oleh, ornop-ornop. Komitmen nyata dari pengelola kepolisian merupakan sebuah prasyarat. Ornop-ornop perlu mengetahui bagaimana sikap manajemen polisi terhadap inisiatif-inisiatif tindak lanjut dan apakah mereka bersedia menyelenggarakannya untuk meyakinkan keberlanjutannya. Petugas polisi dapat dimutasi setelah selesai mengikuti pelatihan atau mungkin malah memutuskan untuk keluar dari kepolisian. Akan tetapi, mereka juga mungkin dapat menjadi ‘duta besar’ HAM yang berharga. Penilaian kontekstual yang dilakukan sebelum pelatihan harus mencakup penilaian setiap program reformasi yang tengah berlangsung dan sebuah strategi harus dikembangkan mengenai bagaimana pelatihan itu bisa sesuai.

Seperti halnya pelatihan yang harus ditanamkan dalam kerangka kerja reformasi yang lebih luas, masukan Amnesty International itu sendiri pada gilirannya harus dilekatkan pada strategi yang lebih luas bagi pelibatan dengan polisi. Mengembangkan program pelatihan dan materi untuk para pelatih polisi

29) Program Polisi dan HAM
AI –Belanda 2000-2003,
Lessons learnt h. 9-10.

30) AI, 2002, *Policing to
protect human rights*.

haruslah mencakup pula pengembangan visi mengenai bagaimana bergerak maju setelah program selesai. Ini harus meliputi penilaian kegiatan yang tengah dilaksanakan oleh ornop-ornop lain. Amnesty International juga dapat memainkan peran mempertemukan ornop-ornop (lokal) dengan para petugas polisi guna melanjutkan pengembangan profesional kedua belah pihak dan guna membantu membangun kepercayaan dan pengertian.

Untuk menentukan apakah turut serta dalam kegiatan Pendidikan HAM merupakan cara efektif penggunaan sumber daya, pentinglah mempertimbangkan apakah bagian atau struktur itu memiliki keahlian, waktu dan sumber daya keuangan yang diperlukan.³¹

- **Keahlian: polisi adalah kelompok target yang sangat khusus dengan karakteristik yang sangat khusus.**
Pengetahuan dasar mengenai polisi dan pelatihan polisi merupakan hal yang sangat penting saat melibatkan polisi, dalam kapasitas apa pun juga. Penting untuk mendapatkan pengertian mengenai berbagai metode pengajaran dan dampak dari metode-metode tersebut, karena bagian-bagian dari pelatihan polisi yang berhubungan dengan HAM sering dipandang tidak realistis dan tidak berhubungan dengan pekerjaan polisi sama sekali. Oleh karenanya, penting untuk mengaitkan pelajaran-pelajaran ini melalui cara yang jelas dengan pemolisian praktis, dan lebih disukai lagi apabila pelajaran-pelajaran tersebut dapat dipadukan ke dalam topik-topik yang berhubungan dengan polisi. Membahas HAM dalam modul terpisah sering kali kurang efektif.
- **Waktu:** Waktu adalah faktor sukses yang penting, baik dalam volume maupun durasi. Berusaha memengaruhi pelatihan polisi dan menerapkan HAM ke dalam pelatihan untuk mendukung reformasi merupakan komitmen jangka panjang.
- **Sumber keuangan:** Amnesty International bisa menerima adanya pendanaan pemerintah untuk kegiatan-kegiatan Pendidikan HAM. Tetapi, kami merekomendasikan untuk adanya pertimbangan cermat mengenai apakah hal ini memang tepat bagi pelatihan polisi (kecuali jika pelatihan itu berjangka pendek, berbasis proyek dan lebih disukai lagi jika menargetkan para pelatih polisi ketimbang polisi itu sendiri).

10.5. Bagaimana mengatur pendekatan terhadap polisi dan memutuskan apa yang akan dilakukan?

Mula-mula harus ada alasan untuk memulai pekerjaan pemolisian. Pekerjaan Amnesty International biasanya berawal dari informasi berbasis kasus. Berdasarkan informasi ini, organisasi memutuskan apakah akan melakukan riset lebih lanjut dan mengembangkan sebuah strategi dengan aksi dan kampanye dan/atau membangun inisiatif keterlibatan. Keterlibatan dapat dimulai sebagai bagian dari strategi kampanye, tetapi dapat juga dimulai tanpa informasi kasus tentang pelanggaran HAM—khususnya di negara-negara tanpa masalah HAM berat. Bagaimanapun juga, setiap pekerjaan mengenai polisi atau dengan polisi harus selalu dimulai dengan analisa mengenai polisi dalam konteks tertentu. Berdasarkan analisa itu diformulasikan strategi, yang kemudian dapat diterjemahkan menjadi sebuah rencana proyek.

31) Harap diperhatikan bahwa Tim Pendidikan HAM AI telah mengembangkan sebuah lokakarya bagi seksi-seksi dan struktur yang merencanakan pekerjaan Pendidikan HAM (tak harus mengenai polisi).

Langkah 1: Menganalisa polisi

Analisa ini harus mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Analisa kontekstual:

- Analisa situasional; termasuk laporan-laporan negara oleh Amnesty International dan ornop-ornop lain mengenai situasi HAM termutakhir
- Perundang-undangan dan kebijakan-kebijakan yang mendasari kerja polisi (termasuk Undang-undang Polisi, KUHAP dan aturan lain yang mengatur pemolisian)
- Mekanisme akuntabilitas (internal dan eksternal)
- Struktur internal polisi

Perhatikan bahwa dalam Apendiks A Buku Pegangan ini terdapat daftar pertanyaan dan hal-hal untuk membantu membuat analisa kontekstual.

2. Analisa diri sendiri

- Analisa SWOT mengenai kemampuan organisasi itu sendiri serta sasaran dan ambisi untuk masa depan.
- Penilaian mengenai apa yang tengah dikerjakan oleh ornop-ornop lain dalam bidang ini di negara itu.

3. Formulasikan keprihatinan utama dan buat rinciannya

- Siapa yang bertanggung jawab atas pelaksanaan rekomendasi-rekomendasi (misalnya Komisaris Nasional, Kementerian Dalam Negeri, Parlemen)
- Siapa yang mungkin mendukung pelaksanaan
- Siapa yang dapat dengan efektif memengaruhi pelaksanaan (baik secara positif maupun negatif)

4. Evaluasilah apakah perlu lebih banyak informasi dan rincilah sesuai dengan itu

Berdasarkan analisa ini, Anda dapat menentukan bahwa lebih efektif menargetkan penguasa daripada polisi karena penyalahgunaan polisi bisa saja dipicu oleh faktor lain seperti perundang-undangan. Jika demikian halnya, mungkin akan terbukti berhasil jika menggabungkan kekuatan dengan polisi untuk meningkatkan kerangka kerja operasional mereka – dan dengan demikian berusaha mendapatkan agenda bersama. Penting untuk menentukan bidang-bidang kepentingan bersama. Hal-hal ini tak harus dirumuskan dalam kosa kata HAM. Seperti yang disarankan sebelumnya, titik awal yang baik dapat berupa pembahasan mengenai hak-hak polisi itu sendiri.

Langkah 2: Mengembangkan strategi

Setelah tahapan pengumpulan informasi ini, sebuah strategi harus dikembangkan. Strategi ini harus memilih antara pendekatan yang bersifat konfrontasi atau yang lebih bersifat kolaborasi. Pilihan harus didasarkan pada penilaian apakah ada potensi dalam polisi yang dapat benar-benar memengaruhi perubahan. Jika tak ada, jika tak ada kepentingan bersama, jika polisi terkait dalam pelanggaran berat HAM tanpa ada dukungan internal untuk menghentikannya, maka keterlibatan adalah sesuatu yang tak mungkin.

Ada baiknya bagi seksi-seksi dan struktur-struktur Amnesty International, dan juga untuk para ornop lokal, untuk menyelenggarakan lokakarya internal yang dapat membahas lebih lanjut strategi dan metodologi bersama-sama dengan mereka yang terkait. Mengundang mitra lain, khususnya rekan-rekan ornop lain,

dapat bermanfaat. Akan tetapi, hal ini dapat ditunda sampai strategi internal telah dikembangkan. Selama lokakarya, hal-hal berikut ini perlu dibahas:

1. Kenali keprihatinan utama
2. Kenali sasaran keseluruhan
3. Apakah ada butir-butir kepentingan bersama dengan polisi? Jika ada, rincilah.
4. Seperti apa strategi nasional bagi pekerjaan keterlibatan polisi (dalam konteks kebijakan dan panduan Bekerja di Negara Masing-masing)?
5. Buatlah penilaian risiko atas pekerjaan keterlibatan yang potensial
6. Keahlian lebih mendalam apa yang diperlukan oleh seksi?
7. Apakah ada sumber daya yang cukup (keuangan, waktu)?
8. Apakah sudah ada kontak yang terbangun dengan polisi yang dapat mendukung reformasi dan membantu mengenali bidang-bidang intervensi? Jangan lupa, selalu mengecek hal ini dengan organisasi lain yang terpengaruh (oposisi politik, ornop-ornop lain, jurnalis dll) atau dengan para individu yang sudah terbiasa dengan situasi itu (jajaran akademisi, jaksa penuntutan, hakim).
9. Putuskan: Apakah keterlibatan dapat berjalan?

Tak ada salahnya membuat penilaian tentang kesulitan-kesulitan utama dan mencari jalan untuk mengatasinya. Misalnya, kalau terlihat kurangnya komitmen dari pengelola tinggi kepolisian, sebuah strategi perlu dikembangkan untuk mengatasinya. Barangkali akan membantu apabila kita memanfaatkan polisi senior yang 'ramah' dari negara lain, karena mereka mungkin dapat membukakan pintu yang biasanya selalu tertutup.

Hasil dari analisa ini mungkin adalah bahwa upaya kolaborasi terlalu ambisius atau memang tidak tepat, misalnya karena polisi tampaknya terlibat secara sistematis dan kelembagaan dalam pelanggaran HAM. Analisa ini juga dapat menghasilkan kesimpulan bahwa ornop-ornop lain mungkin diperlengkapi lebih baik untuk melibatkan polisi. Simaklah bahwa ketika penilaian faktor-faktor kontekstual yang akan menentukan apakah ada nilai tambah melalui keterlibatan ini menghasilkan kesimpulan bahwa program sebaiknya tak tidak dilakukan, maka ini dapat menciptakan rasa tidak nyaman pada mereka yang telah melakukan analisa karena mereka telah mencurahkan sumber daya (waktu, komitmen) yang cukup berarti.

Langkah 3: Perencanaan proyek: mendefinisikan tujuan dan bagaimana mencapainya

Berdasarkan hasil dari langkah 1 dan 2, sebuah rencana proyek harus dibuat untuk merumuskan tujuan, titik masuk, kegiatan dan sumber daya yang diperlukan. Rencana proyek harus mencakup penilaian risiko dan bagaimana risiko ini harus ditangani, termasuk bagaimana menghindari terkooptasi. Mungkin ada baiknya menghubungkan inisiatif keterlibatan dengan proyek dan kampanye lain yang tengah berlangsung dalam Amnesty International seperti misalnya kampanye Antikekerasan Terhadap Perempuan dan Kampanye Pengendalian Senjata karena ini mungkin membantu memastikan adanya perhatian jangka panjang dan mungkin mempermudah pengadaan lebih banyak sumber daya.

Perlu dicatat bahwa rencana proyek mungkin saja menunjukkan bahwa pengumpulan informasi lebih lanjut diperlukan untuk dapat mengembangkan strategi dan rencana proyek yang tepat dan efektif.

10.6. Ringkasan

Dalam Bab ini kita telah melihat bagaimana ornop-ornop dan polisi saling berhubungan. Kami memulai dengan diskusi tentang kegiatan Amnesty International mengenai badan-badan kepolisian, yang dilakukan baik oleh Sekretariat Internasional organisasi itu maupun seksi-seksinya. Salah satu metode yang digunakan untuk mencoba memengaruhi perilaku polisi adalah 'keterlibatan'. Keterlibatan memerlukan agenda bersama dengan kerja sama yang diharapkan akan lebih berhasil daripada konfrontasi atau oposisi. Tetapi, keterlibatan menciptakan sejumlah dilema bagi ornop-ornop, terutama dilema mengenai bagaimana bekerja sama sambil tetap menjaga jarak yang cukup untuk dapat melontarkan kritikan dan bagaimana menjaga peran yang tetap jelas terpisah. Bab ini telah menetapkan beberapa hal yang 'boleh' dan 'tak boleh' dilakukan berdasarkan pengalaman di dalam Amnesty International. Keterlibatan sering kali dicirikan oleh program pelatihan, atau partisipasi di dalam pelatihan itu. Bab ini diakhiri dengan beberapa saran bagaimana menentukan apa yang harus dilakukan dalam hal dengan keterlibatan. Setiap kegiatan harus selalu didasarkan pada informasi. Analisa kontekstual yang memadai harus selalu menjadi titik awal. Berdasarkan hal ini, Amnesty International dapat mengembangkan strategi HAM yang efektif bagi situasi tertentu dan merumuskan rencana-rencana proyek yang menegaskan tujuan dan kegiatannya.

Apendiks

Apendiks A: Analisa Kontekstual & Alat Penilai

Pendahuluan

Di sepanjang Buku Pegangan ini kami telah menggarisbawahi pentingnya melakukan analisa saksama tentang polisi di negara target, dengan melihat pada gambaran yang lebih luas tempat polisi beroperasi (konteks negara, bidang keamanan dan keadilan, faktor-faktor budaya, perundang-undangan, pengaruh politik, dll.) dan juga bagaimana polisi diberdayakan untuk menjalankan fungsi-fungsi mereka dan pengamanan-pengamanan apa yang ada guna menjamin agar perilaku polisi sejalan dengan standar-standar HAM internasional. Pelanggaran HAM dapat disebabkan oleh faktor mana pun dari faktor-faktor ini, meskipun biasanya melibatkan kombinasi dari faktor-faktor itu. Intervensi terhadap tindakan-tindakan polisi memerlukan penilaian yang dapat mencakup keseluruhan konteks tempat polisi bekerja. Penilaian semacam itu merupakan titik awal kapan pun bila Program Polisi dan HAM Amnesty International Seksi Belanda diminta untuk mendukung pengembangan strategi-strategi HAM di negara-negara target.

Di Bab 10 kami menyajikan model tiga langkah yang dapat diikuti guna membantu memutuskan pendekatan paling efektif – konfrontasional atau agak kooperatif - yang menargetkan hal-hal paling relevan atau lembaga yang menjadi penyebab perilaku polisi yang salah. Target ini tidak harus merupakan kepolisian sendiri. Bisa saja lebih efektif apabila menargetkan Kementerian Dalam Negeri, pelayanan jaksa penuntutan atau mungkin para anggota parlemen. Model tiga langkah itu adalah sebagai berikut:

Langkah 1: Menganalisa polisi

- Analisa kontekstual:
 - Analisa situasional; termasuk laporan negara oleh Amnesty International dan ornop-ornop lainnya mengenai keadaan HAM termutakhir
 - Perundang-undangan dan kebijakan-kebijakan yang mendasari kerja polisi (termasuk Undang-undang Polisi, KUHP, KUHAP dan peraturan lainnya yang mengatur kepolisian)
 - Mekanisme-mekanisme akuntabilitas (internal dan eksternal)
 - Struktur internal kepolisian
- Analisa diri sendiri
- Merumuskan dan merincikan keprihatinan utama
- Lakukan evaluasi apakah informasi lebih banyak diperlukan dan rincilah sesuai itu

Langkah 2: Mengembangkan strategi

Langkah 3: Perencanaan proyek: tentukan tujuan dan bagaimana mencapainya

Dalam Bagian-bagian berikut disajikan sebuah alat untuk membantu analisa kontekstual. Alat ini terdiri atas serangkaian masalah, yang dituangkan dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan, yang kami sarankan agar dipertimbangkan sebagai bagian dari analisa menyeluruh terhadap penyebab dari perilaku polisi dan yang harusnya dapat membantu mengenali titik-titik masuk bagi intervensi. Dengan berdasarkan hal ini, sebuah strategi yang efektif dapat dikembangkan.

Untuk membantu menjawab pertanyaan-pertanyaan ini, kami merujuk para pembaca ke Bab-bab dan Bagian-bagian yang relevan dari Buku Pegangan ini.

Kami menyadari bahwa daftar pertanyaan ini memang panjang, dan mungkin menjadi penghalang bagi mereka yang ingin memulai pekerjaan dalam pemolisian, karena menjawab pertanyaan-pertanyaan itu menuntut adanya komitmen yang signifikan. Namun, kami percaya bahwa menjawab pertanyaan-pertanyaan ini akan membuat pekerjaan apa pun mengenai pemolisian akan menjadi lebih efektif, sebab pekerjaan itu akan berdasarkan pada informasi lengkap. Perlu dicamkan bahwa banyak dari pertanyaan tersebut yang diulang-ulang di dalam Bagian-bagian yang berbeda. Selain itu, banyak pertanyaan akan dengan mudah dapat dijawab oleh para pegiat HAM yang sudah mengenali negaranya dan polisinya.

Menemukan informasi

Menemukan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan tidak akan selalu mudah. Di sejumlah negara, polisi (cukup) terbuka kepada ornop-ornop dan mungkin bisa memberikan keterangan berguna tentang prosedur-prosedur dan kebijakan-kebijakan (internal). Sejumlah negara memberi akses ke semua informasi yang relevan di Internet, kadang-kadang melalui situs web khusus polisi (meskipun bisa atau tidaknya informasi-informasi seperti itu diandalkan sangat bervariasi). Kebanyakan informasi yang berkaitan dengan polisi hanya akan tersedia di dalam bahasa setempat negara itu. Jika terjemahan dalam Bahasa Inggris tersedia, kadang-kadang kelihatannya memang informasi itu sengaja ditujukan untuk para donor.

Kadang kala masalahnya bukanlah pemerintah yang berupaya menahan informasi, tapi lebih mencoba menguraikan arti kata-kata yang digunakan dalam konteks tertentu. Misalnya istilah-istilah berlainan yang digunakan untuk menjelaskan Prosedur-prosedur Standar Operasional (SOP), termasuk 'instruksi', 'regulasi-regulasi', 'kode operasional atau aturan kerja', atau hanya 'aturan'. Sebagai catatan, di sejumlah negara SOP merupakan rahasia karena dipandang penting untuk pekerjaan-pekerjaan polisi. Ini memang masuk akal untuk sejumlah aspek pemolisian – misalnya bagaimana mereka menggunakan metode-metode investigasi tertentu secara taktis - tapi tidak untuk banyak aspek lainnya. Sebagai contoh, tidak ada alasan mengapa polisi tidak mengungkapkan instruksi dalam hal penggunaan senjata api, bagaimana menjalankan penangkapan dan penahanan, penggeledahan dan penyitaan dan situasi-situasi pemolisian apa pun lainnya, karena semua orang berhak mengetahui tentang bagaimana polisi seharusnya memperlakukan mereka.

Di sejumlah negara sejumlah informasi memang tidak ada. Sebagai contoh, tidak semua negara memantau rasa percaya masyarakat kepada kepolisian atau tingkat kejahatan. Sejumlah negara tidak memiliki kebijakan eksplisit mengenai masalah-masalah pemolisian. Dan meskipun semua negara (yang kami tahu) memiliki Undang-undang Kepolisian, atau padanannya, tidak semua petugas polisinya mengenali undang-undang tersebut, atau juga tidak mengetahui perundang-undangan relevan lainnya, seperti misalnya KUHAP.

Oleh karena informasi mungkin saja tidak tersedia di atas kertas (atau di Internet), maka kadang-kadang lebih mudah mendapatkan informasi relevan dari kontak langsung dengan orang-orang melalui wawancara.

Di tingkat lokal, menjelajahi titik-titik masuk berikut ini mungkin bermanfaat:

- Pengacara pembela sering kali memiliki informasi yang baik mengenai perilaku polisi
- Para anggota parlemen
- Ornop-ornop

Sumber informasi yang tidak terlalu tampak, dan kadang-kadang yang diabaikan, baik di tataran lokal maupun juga internasional, termasuk :

Lembaga-lembaga pelatihan polisi setempat

Titik masuk yang baik sering kali dapat ditemukan melalui lembaga-lembaga pelatihan karena lembaga-lembaga itu cenderung memiliki jarak dari operasi-operasi atau pekerjaan polisi dan sering memiliki lebih banyak kontak dengan dunia luar. Banyak negara yang memiliki sistem pelatihan polisi yang tersentralisasi. Beberapa negara lain mungkin memiliki sejumlah lembaga pelatihan yang berbeda-beda.

Akademisi setempat dan internasional

Di banyak negara, penelitian mengenai masalah-masalah kepolisian dan studi evaluasi tentang kepercayaan masyarakat dan perilaku polisi, dilakukan di universitas-universitas, biasanya di Fakultas-fakultas Hukum dan atau Sosial.

Pelatih/donor internasional

Di seluruh dunia ada satu komunitas besar dari para pelatih dan konsultan internasional yang bekerja dengan badan-badan kepolisian dan lembaga-lembaga pelatihan. Mereka dapat menjadi sumber informasi berharga dan oleh karenanya pantas untuk dihubungi. Selain itu, lembaga-lembaga pelatihan memiliki kecenderungan menggunakan sumber daya mereka untuk proyek-proyek internasional yang bertujuan mendukung badan-badan kepolisian di luar negeri.

Ornop-ornop internasional

Dasawarsa terakhir ini kita telah melihat adanya rentang program yang mendukung reformasi polisi di sejumlah negara. Dengan demikian ada sejumlah ornop dan konsultan yang mengembangkan keahlian mengenai badan-badan kepolisian dan program reformasi di berbagai negara di dunia. Ornop-ornop yang khususnya berharga untuk disebut termasuk:

- Open Society Justice Initiative, sebuah program kerja Open Society Institute, yang bekerja pada aktivitas reformasi hukum termasuk pemolisian HAM dan reformasi polisi. Lihatlah: www.justiceinitiative.org;
- Prakarsa HAM negara-negara Persemakmuran (*Commonwealth Human Rights Initiative*), yang terutama bekerja (dalam bidang reformasi polisi) di Ghana, Afrika Timur dan India. Lihatlah: www.humanrightsinitiative.org;
- Altus, sebuah koalisi enam ornop yang berbasis di Brasil, Cile, India, Nigeria, Rusia, dan Amerika Serikat. Lihat www.altus.org;
- Kantor Washington untuk Amerika Latin (*Washington Office on Latin America*) telah melakukan berbagai proyek dalam bidang reformasi kepolisian di Amerika Latin, dan kini menyertakan pula bidang keamanan. Ornop ini melihat dengan kritis pengaruh dukungan AS untuk proyek-proyek di bidang ini dan konsekuensi-konsekuensinya pada HAM. Lihatlah: www.wola.org.

Harap dicatat bahwa dalam Apendiks G Buku Pegangan ini kami telah memasukkan daftar ornop yang bekerja di bidang kepolisian dan HAM dengan situs web mereka.

Analisa situasional

Untuk melakukan penilaian yang memadai mengenai apa yang dilakukan polisi, sebuah analisa mengenai lingkungan tempat mereka bekerja merupakan hal penting karena dua alasan.

Pertama-tama analisa ini dapat membantu mengenali konteks perilaku polisi yang tercela, yang diperlukan untuk mengembangkan strategi intervensi yang memadai dan tepat. Yang kedua: membantu mengenali titik masuk untuk perubahan. Untuk menilai lingkungan tempat polisi bekerja, akan sangat berguna jika memulainya dengan sebuah studi mengenai laporan-laporan negara dari ornop-ornop seperti Amnesty International dan Human Rights Watch. Badan-badan PBB seperti OHCHR dan UNDP dan juga Para Pelapor Khusus PBB, mungkin juga memberikan informasi berguna. Pertanyaan-pertanyaan berikut harus dipertimbangkan:

Keadaan negara secara keseluruhan:

- Tingkat ketertiban dan perasaan keamanan
- Tingkat kejahatan dan jenis-jenis kejahatan; tingkat deteksi
 - Apakah kejahatan dimonitor dengan cara yang dapat dipercaya? Oleh siapa?
 - Apakah orang-orang merasa 'aman dan selamat'? Bagaimana hal ini dipantau?
 - Bagaimana kejahatan diliput oleh media?
 - Bagaimana retorika pemerintah/politik tentang kejahatan/pemolisian?
- Apakah ada kesepakatan umum mengenai peran dan tanggung jawab institusi-institusi dan badan-badan negara? Apakah ada sektor-sektor di masyarakat yang menyerukan adanya perubahan di bidang ini?
- Apakah ada proses reformasi (polisi, peradilan) yang tengah berlangsung? Apa saja tujuan-tujuan yang sudah dinyatakannya? Apakah proses tersebut ini menangani masalah secara tepat? Siapa yang 'memiliki' proses reformasi ini? Dukungan apa yang terlihat diberikan oleh para politisi, publik dan polisi? Siapa donornya?
- Bagaimana peran media? Apakah ada kebebasan pers?

Keadaan sosial:

- Pemerintah setempat
- Rentang keadaan ekonomi dan sosial
- Kebiasaan lokal, kekhususan budaya
- Kelompok-kelompok rentan
- Ornop-ornop (termasuk yang bekerja untuk masalah-masalah sosial dan ekonomi)
- Organisasi-organisasi keagamaan

Ciri-ciri asas negara hukum:

- Apakah negara itu memiliki sifat-sifat kelembagaan 'asas negara hukum':
 - Undang-undang yang diumumkan secara terbuka, ditegakkan secara adil dan diadili secara mandiri, dan konsisten dengan norma-norma dan standar-standar HAM internasional, serta memenuhi semua kewajiban internasional (misalnya meratifikasi traktat-traktat).
 - Badan pengadilan yang terdidik dengan baik dan mandiri dengan fasilitas memadai
 - Badan-badan penegakan hukum yang profesional, termasuk polisi, dengan fasilitas yang memadai dan pelatihan yang dioperasikan secara mandiri
 - Institusi-institusi HAM nasional
- Bagaimana Anda menilai efektivitas hal-hal tersebut dalam hal:
 - Mengikat pemerintah secara hukum?

- Menjamin kesetaraan di depan hukum?
- Menciptakan dan memelihara hukum dan ketertiban?
- Memberikan keputusan hukum yang bisa diperkirakan dan efektif?
- Menjamin kepatuhan hukum dan praktik kepada standar-standar HAM?
- Apakah ada kepercayaan publik terhadap lembaga-lembaga? Apakah hal ini dimonitor (termasuk pemantauan bagaimana kelompok-kelompok etnis, sosial-ekonomi di masyarakat berhubungan dengan lembaga-lembaga itu)? Apa yang dilakukan dengan hasil-hasil pemantauan tersebut?
- Bagaimana keseluruhan sistem peradilan dan lembaga-lembaganya (pengadilan, penuntutan, fasilitas pemasyarakatan) berfungsi? Bagaimana polisi menghubungkan diri dengan sistem keadilan ini?
- Bagaimana menjamin akses ke peradilan (artinya semua bagian dari sistem keadilan termasuk polisi, pengadilan, bantuan hukum, pertolongan hukum dll.)? Apakah semua kelompok memiliki akses kepada keadilan secara setara?

Sistem keamanan:

- Badan-badan apa yang terlibat dalam pemeliharaan dan pemulihan keamanan? Bagaimana polisi (*de jure* dan *de facto*) berkaitan dengan:
 - Militer
 - Badan-badan Keamanan Internal
 - Sektor keamanan swasta
 - Penataan keamanan dan keadilan tradisional dan informal

Perundang-undangan

Pekerjaan polisi selalu berdasarkan pada dan terikat oleh hukum. Hukum mendefinisikan tugas-tugas dan fungsi-fungsi polisi, mengabdikan serta membatasi kekuasaan polisi serta menata persyaratan akuntabilitas. Hukum juga mendefinisikan bagaimana polisi berhubungan dengan badan-badan lain di bidang keamanan, terutama angkatan militer. Campur tangan apa pun sehubungan dengan pemolisian oleh karenanya harus dimulai dengan pengenalan dengan dan penilaian kerangka kerja legislatif untuk operasi kepolisian. Penilaian kecocokan hukum nasional yang mengatur kepolisian dengan hukum HAM internasional juga penting.

Perundang-undangan tergantung kepada mereka yang mengimplementasikannya. Analisa tentang perundang-undangan oleh karenanya harus selalu menggabungkan analisa peran kehakiman dan bagaimana mereka beroperasi dalam praktiknya. Apakah para hakim memang mandiri, apakah mereka dilatih dengan baik dan diperlengkapi dengan baik untuk melakukan fungsi-fungsi mereka secara memadai? Pertanyaan-pertanyaan ini ditemukan di bawah 'ciri-ciri asas negara hukum' (lihat 'analisa situasional').

Pelajarilah bagian-bagian perundang-undangan ini:

- Ketetapan konstitusional mengenai keamanan secara umum dan pemolisian secara khususnya.
- Undang-undang Kepolisian, apa yang dikatakan undang-undang tersebut mengenai fungsi-fungsi polisi, tanggung jawab dan akuntabilitas?
- KUHP dan KUHPA.
- Pedoman Perilaku Kepolisian dan kode atau aturan pendisiplinan (atau pedoman perilaku pegawai negeri jika kedua pedoman tadi tidak ada)
- Prosedur-prosedur Operasional Standar (SOP)
- Undang-undang yang mengatur campur tangan militer dalam hal ketertiban umum

- Undang-undang yang mengatur badan keamanan lainnya dan bagaimana mereka dikaitkan dengan polisi
- Undang-undang yang mengatur usaha-usaha keamanan swasta dan bagaimana mereka dikaitkan dengan polisi
- Perundang-undangan keamanan khusus, termasuk undang-undang keadaan darurat
- Keputusan-keputusan pengadilan yang relevan dengan praktik kepolisian

Struktur akuntabilitas

Pentinglah untuk mempelajari siapa atau apa yang menata kondisi-kondisi yang mendiktekan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan oleh polisi (yaitu undang-undang, sumber daya, regulasi, perintah yang harus ditetapkan sebelum polisi dapat bertindak, atau yang disebut akuntabilitas *a priori*) dan kepada siapa polisi harus bertanggung gugat setelah terjadinya sebuah perbuatan (kepada siapa para petugas bertanggung jawab, kepada siapa melapor, siapa yang menyidik dugaan adanya perilaku tercela polisi, atau yang disebut akuntabilitas *a posteriori*). Struktur akuntabilitas, baik secara internal maupun eksternal, merupakan hal penting. Ingatlah bahwa di banyak negara ada beberapa badan kepolisian dan jawaban-jawaban atas pertanyaan yang diajukan di bawah ini berbeda-beda untuk badan-badan yang berlainan.

Berdasarkan bagan akuntabilitas, seperti ditunjukkan dalam Bab 8, masalah-masalah berikut ini harus dipertimbangkan:

Mekanisme akuntabilitas internal: Rantai komando dalam badan kepolisian.

- Apakah ada rantai komando internal yang jelas, yaitu kepada siapa setiap petugas individual melapor dan sebaliknya? Kepada siapa Kepala Polisi memberi jawaban (walikota, gubernur, menteri)?
- Bagaimana tujuan-tujuan operasional ditata dan operasi-operasi direncanakan?
- Umpan balik kepada organ yang relevan dalam kementerian-kementerian: Apakah saran-saran untuk perubahan dalam regulasi dan sumber daya sudah dibuat?
- Sejauh mana pengambilan keputusan didelegasikan kepada pangkat yang lebih rendah?
- Bagaimana operasi-operasi dimonitor dan dievaluasi?
- Bagaimana perilaku individual dimonitor dan dievaluasi?
- Instruksi-instruksi apa yang diterima para petugas?
- Dapatkah masyarakat umum mengajukan pengaduan secara langsung di kantor polisi? Apakah mereka melakukannya? Bagaimana hal ini difasilitasi (atau tidak)?
- Apakah para penyelia melakukan tindakan korektif dalam peraturan disipliner (atau peraturan pidana)?
- Apakah para petugas dan penyelia melapor ke rantai komando?
- Bagaimana pemberlakuan kebijakan-kebijakan di atas dijamin dan dimonitor? Apakah ada sejumlah bentuk pengawasan internal?
- Apakah ada bagian hubungan kemasyarakatan? Apa tujuannya? Bagaimana caranya berfungsi?

Eksekutif: Departemen (Dalam Negeri/Kehakiman) dan padanan lokalnya atau rekannya, termasuk Direktorat Pembuatan Kebijakan Kepolisian dan Inspektorat Kepolisian

- Apa yang dinyatakan dalam garis-garis panduan kebijakan nasional sehubungan dengan prioritas dan tujuan-tujuan untuk polisi dan badan-

badan keamanan, dan bagaimana kaitannya dengan kebijakan-kebijakan lokal?

- Bagaimana sumber daya dialokasikan?
- Seperti apa SOP? Siapa yang mendefinisikan SOP ini dan siapa yang memonitor penerapannya?
- Seberapa aktifnya dan seberapa seringnya operasi polisi serta efektivitas keseluruhannya dimonitor?
- Seberapa aktifnya dan seberapa seringnya kebijakan dan administrasi operasi diinspeksi?
- Apakah mereka memulai reformasi hukum atau administratif atau perubahan anggaran belanja ketika diperlukan?
- Apakah tindakan-tindakan korektif diambil dan bagaimana?
- Apakah polisi secara operasional bersifat independen dari badan-badan kementerian?

Akuntabilitas hukum

Lihat juga 'analisa situasional – ciri-ciri asas negara hukum' dan 'perundang-undangan':

- Dalam kasus-kasus perilaku yang salah, bagaimana acara kerja perdata atau pidana dimulai dan dilaksanakan dalam sistem peradilan? Apakah ada proses peradilan independen dalam kasus-kasus ini?
- Siapa yang melakukan investigasi atas perilaku polisi yang tercela? Apakah sistem peradilan pidana memberikan mekanisme yang menjamin bahwa investigasi yang mandiri dan efektif dilakukan atas dugaan-dugaan perilaku salah polisi (yang dalam praktiknya berarti sekurang-kurangnya memastikan bahwa para anggota dari distrik kepolisian yang sama yang terlibat dalam insiden tidak ikut ambil bagian dalam investigasi).
- Apakah perkara-perkara pidana dan gugatan perdata terhadap polisi dimonitor? Bagaimana hasil umpan balik ke organisasi kepolisian (yaitu apakah ada pelajaran yang diambil)?
- Bagaimana operasi-operasi kepolisian yang memerlukan kekuasaan khusus (termasuk penangkapan, penahanan, investigasi tertentu, cara kekuatan tertentu) dimonitor dan/atau diberi wewenang?
- Bagaimana fungsi-fungsi investigasi polisi dimonitor dan/atau diberi wewenang?
- Bagaimana kepatuhan terhadap undang-undang dan regulasi yang mengatur pemolisian dinilai?

Akuntabilitas demokratis (atau akuntabilitas kepada publik)

- Apa saja tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh badan-badan legislatif/perwakilan rakyat (termasuk nasional, provinsi, parlemen lokal; komite-komite parlemen/dewan yang relevan; forum-forum komunitas dll.) untuk polisi?
- Bagaimana sumber daya dialokasikan oleh mereka?
- Seberapa aktif dan seberapa sering perbuatan-perbuatan polisi dimonitor oleh mereka?
- Pada tingkat abstraksi yang mana efektivitas polisi dinilai oleh mereka?
- Apa rekomendasi mereka yang menjadi landasan perubahan anggaran belanja dan undang-undang?
- Apakah polisi secara operasional independen dari badan-badan perwakilan? Seberapa besar tingkat campur tangan politik? Sampai sejauh mana polisi mandiri dari partai-partai politik?

Akuntabilitas publik

- Bagaimana media menyuarakan tuntutan dan harapan kepada polisi?
- Bagaimana media memonitor polisi?
- Bagaimana media melaporkan apa yang diperbuat dan tidak diperbuat polisi?
- Bagaimana para akademisi melakukan riset mengenai isu-isu pemolisian?
- Bagaimana hasil-hasil studi tersebut disebarkan? Apakah hasil-hasil itu diterbitkan?
- Bagaimana hasil-hasil studi itu memengaruhi pemolisian?
- Bagaimana anggota publik, termasuk ornop-ornop merumuskan dan mengkomunikasikan tuntutan?
- Apakah mereka melakukan dialog langsung dengan polisi tentang hal-hal yang menjadi keprihatinan?
- Bagaimana mereka memonitor apa yang diperbuat dan tidak diperbuat polisi?
- Dapatkah mereka, dan apakah mereka, meneruskan pengaduan tentang polisi?

Pengawasan independen

- Bagaimana pengawasan independen kepolisian diorganisasi?
- Apakah ada badan pengaduan polisi yang independen? Apakah fungsi dan kekuasaannya?
- Apakah mereka menginvestigasi pengaduan-pengaduan dan pola-pola yang ada?
- Berapa banyak dan jenis pengaduan apa saja yang diajukan tentang polisi? Bagaimana kelanjutannya?
- Apakah mereka merekomendasikan upaya-upaya hukum?

Struktur internal kepolisian

Hal-hal berikut ini harus dibahas. Hal-hal tersebut didaftarkan secara acak.

Fakta-fakta dan angka-angka

- Ada berapa banyak badan kepolisian yang berbeda? Apa saja fungsi mereka? Dalam cara bagaimana mereka bekerja sama (tidak bekerja sama)? Apakah kepolisian dikelola dari pusat atau terdesentralisasi? Kepada siapa polisi melapor? Siapa yang menentukan tujuan-tujuan dan sumber daya pemolisian? Gambarkan bagan organisasi polisi.
- Jumlah personel (pria/perempuan, etnik dan kelompok minoritas lain); rasio polisi/publik?
- Siapa yang memutuskan penerimaan personel, kenaikan pangkat dan pendisiplinan? Apa saja prosedur-prosedurnya?
- Apakah polisi tinggal di sebuah kompleks terpisah, memiliki fasilitas olah raga terpisah dll.?
- Bagaimana polisi mendapat sumber dayanya dan perlengkapannya, termasuk:
 - Gaji (apakah polisi memerlukan pekerjaan kedua?)
 - Perumahan (apakah polisi tinggal dan bekerja di tempat yang sama?)
 - Seragam
 - Senjata, termasuk senjata yang tidak mematikan, dan perlengkapan bela diri
 - Perlengkapan komunikasi
 - Alat transportasi: kendaraan, lain-lain
 - Perlengkapan Teknologi Informasi

- Bagaimana anggaran belanja dialokasikan di antara kegiatan yang berbeda-beda? Apa saja yang menjadi prioritas anggaran belanja? Dari mana sumber daya itu berasal?
- Apakah ada filsafat pemolisian secara menyeluruh? Bilamana pemolisian masyarakat telah diterima, apa yang mereka lakukan? Bagaimana hal ini memengaruhi kerja sama dengan kelompok-kelompok komunitas?
- Apa saja kebijakan resmi badan kepolisian mengenai:
 - Penghentian dan penggeledahan
 - Menghadapi kelompok-kelompok rentan
 - Penggunaan kekuatan dan senjata api
 - Cedera saat berada dalam tahanan polisi
- Berapa jumlah penembakan oleh polisi?
- Seberapa sering polisi menggunakan kekuatan, dan jenis kekuatan apa yang dipakai?
- Bagaimana hak-hak petugas polisi dijamin (termasuk hak untuk hidup dan keamanan, jam kerja, cuti, perlindungan)?
- Apakah ada serikat kerja untuk polisi? Bagaimana cara kerjanya?

Efektivitas

- Apakah polisi dianggap efektif dalam mencapai tujuan-tujuan mereka?

Ketanggapan

- Apakah polisi bersikap tanggap kepada komunitas yang mereka layani? Bagaimana? Apakah polisi bekerja sama dengan ornop-ornop (lokal)? Dengan gereja dan lain-lainnya?

Perekrutan, pemilihan

- Metode perekrutan apa yang dipakai dan apa kriteria pemilihannya? Apakah perekrutan polisi dan kriteria pemilihan secara berkala dinilai kembali?
- Apakah ada kriteria khusus untuk memilih pemimpin polisi?
- Apakah target-target ditetapkan dan dipertahankan untuk perekrutan kelompok-kelompok etnis, kelompok minoritas dan perempuan?
- Apakah kriteria perekrutan dan kenaikan pangkat adil? Sebagai contoh: proses pelamaran tidak boleh memakan biaya terlalu banyak
- Bagaimana kriteria itu memengaruhi keberwakilan? Apakah penyebab rendahnya tingkat perekrutan kelompok minoritas dan perempuan dievaluasi?
- Apakah kinerja dinilai secara teratur?
- Apa saja kriteria promosi atau kenaikan pangkat?
- Apakah polisi bersifat mewakili (perempuan, kelompok etnis dan agama, umur)? Apakah representasi tercapai di semua tingkatan dalam badan kepolisian?

Pelatihan

- Siapa yang menerima pelatihan dasar kepolisian?
- Berapa lama pelatihan dasar berlangsung?
- Apa latar belakang para pelatih polisi? Polisi/warga sipil? Apakah mereka dilatih sebagai pelatih?
- Sampai sejauh mana para anggota publik berpartisipasi atau memberi sumbangan kepada pelatihan polisi?
- Apakah topik-topik berikut ini dibahas, dan bagaimana?
 - a. Pentingnya ketidakberpihakan dalam perbuatan-perbuatan polisi
 - b. Non-diskriminasi
 - c. Pentingnya bersifat responsif kepada masyarakat

- d. Menaati prosedur yang benar yang mengatur penggunaan kekuatan, enangkapan dan penahanan: proporsionalitas, keabsahan, akuntabilitas dan kebutuhan
- e. Penerapan cara-cara non-kekerasan terlebih dahulu
- f. Keterampilan investigasi, termasuk teknik-teknik wawancara tersangka
- g. Hak-hak tahanan dan tersangka, termasuk hak praduga tak bersalah
- h. Para korban kejahatan (kekerasan terhadap perempuan harus menjadi bagian pelatihan dasar polisi agar meningkatkan kepekaan secara keseluruhan. Namun, mungkin ada unit-unit khusus untuk menghadapi kekerasan seperti itu)
- i. Kelompok-kelompok rentan dan hak-hak khusus mereka (yaitu perempuan, anak-anak kelompok minoritas)?
- j. Pelarangan mutlak atas penyiksaan dan hak untuk tidak mematuhi perintah untuk menganiaya, juga dalam konteks perundang-undangan antiterorisme (jika berlaku)
- k. Pentingnya pengawasan dan akuntabilitas, termasuk prosedur-prosedur disipliner.

Dan untuk pimpinan kepolisian, ada tambahan berikut:

- l. Dampak kepemimpinan dalam membentuk etos penghormatan kepada HAM.
 - m. Kemandirian operasional dan pengawasan demokratis serta dilema-dilema yang terlibat
- Apakah pelatihan polisi bersifat peka gender?
 - Apakah ada kelanjutan dari pelatihan dasar? Adakah kebijakan 'pelatihan-sambil-bekerja'? Dalam aspek-aspek pemolisian apa saja pelatihan lebih lanjut ditawarkan? Apakah hal ini dipertimbangkan ketika mengevaluasi kinerja?
 - Apakah ada semacam prosedur sertifikasi berkesinambungan (untuk memastikan bahwa keterampilan teknis dan lainnya sehubungan dengan penggunaan kekuatan dan senjata api dan prosedur lainnya terus diperbarui)?
 - Apakah ada mekanisme untuk mengevaluasi pelatihan?
 - Apakah akademi kepolisian mendapat sumber daya yang memadai (perpustakaan, desa tiruan dll)?
 - Apakah pimpinan kepolisian memperlihatkan komitmen kepada masalah-masalah yang berkaitan dengan pelatihan?
Sebagai contoh, apakah mereka terlibat dalam dan berkomitmen kepada program-program reformasi kepolisian?

Kelompok-kelompok rentan

- Apakah ada kebijakan khusus/rencana aksi/strategi yang membahas bagaimana polisi menghadapi kelompok-kelompok rentan (termasuk perempuan, anak-anak, etnik, agama dan minoritas budaya dan lainnya?)
Sebagai contoh: Apakah ada kebijakan khusus, rencana aksi, dan/atau strategi untuk menghadapi kekerasan terhadap perempuan?
- Apakah ada personel polisi ahli untuk menghadapi (berbagai kategori) kelompok-kelompok rentan? Bagaimana mereka dilatih?
- Apakah ada ketentuan hukum atau administrasi khusus (termasuk garis panduan internal kepolisian) yang membahas bagaimana polisi harus menghadapi kelompok-kelompok rentan dan/atau masalah-masalah diskriminasi? Sebagai contoh apakah ada ketentuan-ketentuan untuk perempuan yang ingin melaporkan kekerasan berbasis gender?

- Apakah personel kepolisian diberikan pelatihan mengenai masalah-masalah diskriminasi dan bagaimana menghadapi kelompok-kelompok rentan dengan tepat, dan jika ada, melibatkan apa saja pelatihan ini?
- Bagaimana polisi menanggapi kelompok-kelompok rentan, dan apakah tanggapan tersebut dimonitor, dan apakah diambil tindakan sesuai dengan itu? Sebagai contoh: apakah ada angka statistik tentang kekerasan terhadap perempuan, kekerasan terhadap etnik, agama, minoritas budaya, insiden-insiden rasialisme? Bagaimana statistika mengenai tanggapan-tanggapan yang diberikan polisi kemudian?
- Apakah ada keprihatinan khusus kelompok-kelompok rentan dalam menghadapi polisi?
- Apakah para anggota kelompok rentan diwakili dalam pimpinan kepolisian/peranan penyeliaan? Seberapa banyak?
- Bagaimana para ornop yang mewakili kelompok-kelompok rentan terlibat dalam pemolisian?

Menganalisa operasi-operasi polisi

Selain dari analisa pemolisian secara keseluruhan dan umum, pentinglah untuk melihat jenis-jenis khusus pelanggaran HAM dan kemungkinan para penyebab atau faktor yang menyumbang pada terjadinya pelanggaran. Sebelum hal ini dapat dilakukan, penilaian yang lebih umum sangat diperlukan. Oleh karenanya kami menganjurkan agar pertanyaan-pertanyaan sebelumnya dipertimbangkan terlebih dahulu sebelum menangani masalah-masalah berikut yang berkaitan dengan jenis-jenis pelanggaran khusus.

Penggunaan kekuatan dan senjata api

Menganalisa kebijakan yang berkaitan dengan penggunaan kekuatan termasuk:

- Siapa yang terlibat dalam perumusan kebijakan?
- Alat kekuatan apa yang tersedia untuk badan kepolisian? Apakah termasuk senjata yang kurang mematikan?
- Siapa yang menggunakan kekuatan dan jenis kekuatan apa? Perlengkapan apa yang disandang petugas biasa? Perlengkapan bela diri apa (misalnya rompi antipeluru) yang mereka miliki?
- Apakah ada unit-unit khusus untuk intervensi cepat/pengendalian huru-hara? Apakah mereka ini unit-unit senjata khusus/penembak jitu? Siapa yang memutuskan pengerahan mereka?
- Bagaimana manajemen memonitor dan mengontrol penggunaan kekuatan? Bagaimana biasanya kekuatan bisa dibenarkan?

Identifikasilah alasan-alasan penggunaan kekuatan yang tidak dibutuhkan, tidak proporsional atau ilegal, dengan mempertimbangkan:

- Kerangka kerja hukum – Konstitusi, Undang-undang Polisi, Pedoman Perilaku atau Kode etik
- Prosedur-prosedur Operasional Standar (jika ada)
- Kemandirian operasional badan kepolisian
- Kepemimpinan, pernyataan-pernyataan umum dari Menteri Dalam Negeri atau Kepala Kepolisian
- Pelatihan, termasuk keterampilan manajemen
- Perlengkapan (termasuk transportasi dan komunikasi)
- Sistem pengaduan dan akuntabilitas
- Harapan-harapan publik

Pertimbangkan pengontrolan rantai komando dan sistem inspeksi:

- Bagaimana para petugas diawasi? Apakah mereka menerima instruksi yang jelas? Bisakah mereka meminta nasihat?
- Apa saja prosedur pelaporannya dan apa yang dilakukan dengan laporan-laporan?
- Seberapa sering inspeksi dilakukan dan apa dampaknya?
- Bagaimana penggunaan kekuatan dievaluasi? Bagaimana evaluasi diumpanbalikkan ke dalam panduan kebijakan-kebijakan, SOP dan pelatihan?

Analisislah situasi-situasi yang berbeda di mana kekuatan digunakan sehubungan dengan prinsip-prinsip PLAN (Proporsionalitas, Keabsahan, Akuntabilitas dan Kebutuhan) termasuk:

- Melakukan penangkapan
- Imobilisasi orang-orang berbahaya
- Mengendalikan tahanan atau pihak lainnya yang mungkin melawan polisi atau yang mungkin perlu dikendalikan untuk keamanan mereka – ini termasuk pemindahan narapidana
- Pencegahan kejahatan
- Pengendalian massa
- Memasuki dan menggeledah tempat-tempat dengan tujuan menangkap orang atau menyita barang bukti
- Bela diri

Menganalisa situasi berbeda di mana senjata api digunakan (gunakan kategori yang sama seperti di atas).

Melihat pola-pola pelanggaran, misalnya di berbagai tempat yang berbeda di kota/negara, dalam situasi pemolisian yang berlainan.

Pertimbangkanlah data statistik kejahatan: Seberapa besar tingkat kejahatan dengan kekerasan? Apakah statistik digunakan untuk 'menjustikasi' teknik-teknik yang menggunakan penanganan kasar atau pemanfaatan polisi untuk tujuan politik?

Seberapa sering polisi menjadi korban kriminal? Berapa banyak yang terbunuh atau cedera saat bertugas?

Pengelolaan ketertiban umum

Butir-butir berikut diberikan sebagai tambahan atas hal-hal yang menyangkut penggunaan kekuatan dan senjata api (di atas) guna membantu menilai penyalahgunaan polisi dalam konteks pengelolaan ketertiban umum (pengendalian massa).

- Dalam situasi seperti apa polisi menggunakan kekuatan (jenis insiden, peristiwa ketertiban umum sah atau ilegal, jumlah yang terlibat, tingkat kekerasan massa, jika ada)?
- Apakah undang-undang tentang hak untuk berkumpul sudah sesuai dengan standar-standar internasional?
- Sehubungan dengan situasi-situasi khusus:
 - Apa sifat dari peristiwa ketertiban umum itu (pertemuan spontan, kelompok lobi, dll. Jika jawabnya adalah yang disebutkan belakangan, apa tujuan mereka dan sejarah mereka, dan bagaimana kebijakan pemerintah terhadap mereka)?

- Potensi risiko apa yang dihipotesiskan oleh peristiwa ketertiban umum itu untuk mereka yang berpartisipasi dalam insiden itu termasuk para penonton dan polisi?
- Dapatkah seharusnya penggunaan kekuatan dihindari?
- Bagaimana polisi menyiapkan diri untuk peristiwa itu - pengumpulan data intelijen, menghubungi kelompok-kelompok minoritas?
- Sumber daya polisi apa yang digunakan (jumlah polisi, jenis senjata dan perlengkapan lain, termasuk pakaian dan perlengkapan pertahanan)?
- Kekuatan macam apa yang dipergunakan (seberapa banyak kekuatan; maksud nyata; strategis atau tidak membeda-bedakan; PLAN)?
- Taktik pembeda apa yang dipakai dan bagaimana laju peningkatan/penurunan (peringatan, pengepungan, senjata yang kurang mematikan, senjata yang mematikan - PLAN)?
- Apa hasil dari penggunaan kekuatan (jumlah dan penyebab adanya korban)?
- Dalam kasus-kasus satu atau lebih tembakan dibidikkan, atau satu atau lebih orang terluka, apa yang dilakukan polisi (bantuan kepada korban, perlindungan tempat kejadian untuk penyelidikan)?
- Pikirkanlah apakah sikap-sikap terhadap penggunaan kekuatan berkaitan dengan jenis badan kepolisian atau unit-unit yang dikerahkan. Badan kepolisian yang dikelola sejalan dengan lebih banyak garis militer akan menekankan sikap otoriternya dan kebutuhan untuk mencegah huru-hara, sementara badan lain yang melihat dirinya lebih merupakan pelayanan mungkin menekankan pengelolaan massa kolaboratif.

Penangkapan dan Penahanan

Pada saat permulaan penting untuk membedakan antara penangkapan, penahanan dan wawancara tersangka. Ketiganya merupakan situasi berbeda, yang dimaksudkan untuk mencapai hal-hal berbeda dan diatur oleh ketentuan hukum yang berbeda.

Penangkapan:

- Siapa yang memiliki kekuasaan menangkap?
- Apakah polisi memiliki kekuasaan diskresi sehubungan dengan penangkapan?
- Apakah polisi membutuhkan surat perintah penangkapan?
- Apa saja prosedur operasional standar untuk penangkapan?
- Apakah hal-hal ini mendapatkan peninjauan sistematis?
- Bagaimana para pelatih dilatih untuk menangkap? Bagaimana mereka dilatih untuk menggunakan
 - Borgol
 - Semprotan merica dan bahan kimia lainnya
 - Teknik-teknik tangan terbuka dan tertutup
 - Cara-cara kekuatan lainnya
- Seberapa banyak waktu dalam pelatihan yang digunakan untuk keterampilan sosial?
- Bagaimana teknik-teknik peredaaan ketegangan diajarkan?
- Apakah penangkapan pernah dievaluasi? Jika pernah, apa yang dilakukan dengan evaluasi ini?
- Apakah kualitas penangkapan didiskusikan dalam penilaian kinerja?
- Siapa yang bisa memberi wewenang penggunaan metode-metode khusus untuk penangkapan (seperti anjing, regu-regu penangkapan dll)?
- Apakah ada ketentuan khusus untuk menangkap perempuan?
- Apakah sikap petugas polisi 'dimonitor' ketika menangkap seseorang?

- Berapa banyak pengaduan didaftarkan setelah penangkapan? Apa isinya?
- Bagaimana proporsi penangkapan yang dibatalkan?

Penahanan:

- Siapa yang bertanggung jawab untuk penahanan polisi?
- Bagaimana penahanan polisi dikelola?
 - Di kantor polisi
 - Di tempat lain
- Bagaimana hak-hak tahanan dilindungi? Bagaimana hal ini dikomunikasikan ke para petugas yang bertanggung jawab?
- Bagaimana mereka yang bertanggung jawab atas penahanan polisi dilatih?
- Apakah ada ketentuan-ketentuan terpisah untuk perempuan, anak-anak, orang sakit, orang berpenyakit mental dll. Apakah ada prosedur khusus yang sudah diberlakukan untuk mengurus kelompok-kelompok ini?
- Seperti apa tahanan polisi?
- Berapa banyak orang yang ditahan di dalam satu sel?
- Apakah para tahanan memiliki akses ke dokter medis? Bagaimana akses ini dijamin dalam praktik (kehadiran petugas polisi, apakah para dokter mandiri dari polisi)? Apakah laporan-laporan hal ini disimpan?
- Apakah para tahanan diperiksa secara medis jika cedera?
- Apakah ada fasilitas-fasilitas untuk konsultasi pribadi dengan perwakilan hukum tahanan?
- Apakah regulasi untuk penahanan mendapatkan peninjauan sistematis?
- Berapa banyak pengaduan yang ada tentang penahanan? Apa isi pengaduan ini?
- Apakah ada sistem pengawasan independen?
- Apakah ada catatan (waktu kedatangan, keadaan kesehatan dll) tentang tahanan yang ditahan?

Investigasi pidana

- Siapa yang bertanggung jawab untuk investigasi pidana (apakah petugas polisi 'umum' atau apakah ada badan investigasi khusus)? Bagaimana mereka dilatih?
- Siapa yang dapat memulai investigasi pidana?
- Di bawah wewenang siapa saja investigasi pidana dilangsungkan?
- Bagaimana polisi mengurus tempat kejadian perkara?
- Pada tahap yang mana seseorang bisa diidentifikasi sebagai tersangka?
- Jenis metode penyidikan apa yang digunakan, selain dari wawancara tersangka? Apakah dasar hukum penggunaannya? Bagaimana penggunaannya dipertanggungjawabkan? Apa yang terjadi bila metode-metode dipakai secara tidak sah (misalnya penggeledahan rumah)? Apakah metode-metode digunakan secara proporsional?
- Apakah tersedia keahlian forensik? Bagaimana para ahli forensik ini dilatih? Apakah mereka merupakan para ahli yang mandiri? Apakah ada pilihan untuk mendapat opini dari pihak kedua/pihak lain?
- Apakah ada SOP yang menyangkut bagaimana melakukan wawancara tersangka? Apakah tinjauan apa pun dari peraturan wawancara, instruksi, metode dan praktik-praktik diungkapkan? Bagaimana hal ini diumpamakan ke dalam pelatihan dan instruksi-instruksi baru?
- Bagaimana para petugas dilatih untuk melakukan wawancara tersangka?
- Apakah wawancara tersangka direkam?
- Apakah wawancara tersangka dilakukan oleh satu atau dua petugas (atau lebih)?

- Seberapa efektif polisi dalam menginvestigasi kejahatan pada umumnya? Apa yang membantu atau menghalangi penyidikan yang efektif?
- Apakah peran jaksa penuntut, hakim, pengacara pembela dan lain-lain dalam upaya meniadakan penyelewengan polisi?
- Apa saja peraturan mengenai bukti-bukti?
- Informasi apa yang diterima sebagai bukti?
- Apakah bukti forensik diterima di pengadilan?
- Fasilitas forensik apa yang tersedia?
- Dapatkah orang-orang mengajukan pengaduan mengenai investigasi pidana? Bagaimana kompensasi dijamin?

Setelah analisa kontekstual

Berdasarkan analisa kontekstual pentinglah memprioritaskan keprihatinan-keprihatinan utama. Terlebih dari itu, adalah penting untuk mengenali siapa yang mungkin menjadi sekutu dan siapa yang dapat membahayakan reformasi. Sangatlah membantu jika mengetahui siapa yang akhirnya bertanggung jawab untuk polisi, kepada siapa kepala polisi melapor (yaitu siapa yang mengontrol kepolisian) dan siapa yang dapat mendukung implementasinya. Hal ini dapat pula membantu merinci 'titik masuk untuk perubahan' atau siapa –atau apa– yang dapat perubahan (misalnya perubahan legislatif dalam sejumlah situasi mungkin lebih mudah dicapai daripada pendirian mekanisme pengaduan independen). Mengidentifikasi titik-titik masuk ini dapat juga memberikan kesimpulan bahwa lebih dahulu diperlukan lebih banyak informasi.

Setelah mengumpulkan informasi yang cukup, sebuah strategi dapat diformulasikan mengenai bagaimana mendekati polisi secara efektif. Pendekatan semacam itu dapat berfokus pada perilaku salah polisi, yang mungkin berakhir dalam pendekatan agak konfrontasional, atau dapat berfokus pada bagaimana menguatkan perlawanan polisi terhadap perilaku yang salah. Yang terakhir disebut khususnya menciptakan peluang untuk adanya fokus pada kepentingan-kepentingan bersama, bukannya pada perbedaan-perbedaan, yang membuka kemungkinan untuk adanya keterlibatan yang lebih berjangka panjang. Mungkin juga digunakan kombinasi dari berbagai pendekatan ; keterlibatan tidak pernah berarti bahwa kritikan tidak ada lagi. Pertanyaan-pertanyaan berikut ini harus dipertimbangkan:

1. Identifikasi keprihatinan HAM utama
2. Identifikasi sasaran-sasaran intervensi secara keseluruhan
3. Apakah ada titik-titik kepentingan bersama dengan polisi? Jika ada, berikan rincian.
4. Apakah kebijakan Anda untuk pekerjaan keterlibatan polisi?
5. Tuliskan draf penilaian risiko dari potensi pekerjaan perlibatan
6. Keahlian lebih lanjut apa yang Anda butuhkan?
7. Apakah ada sumber daya yang mencukupi (keuangan, waktu)?
8. Apakah sudah ada kontak yang terbangun dengan polisi yang bisa mendukung reformasi dan bisa membantu mengenali bidang-bidang intervensi? Ingatlah untuk selalu mengecek hal-hal ini dengan organisasi lain yang terkena pengaruh (oposisi politik, ornop-ornop lain, wartawan, dll.) atau dengan para individu yang sudah mengenal situasinya (akademisi, penuntut, dewan hakim)
9. Putuskan strategi apa yang akan diberlakukan: Apakah keterlibatan memang dimungkinkan?

Setelah mendefinisikan strategi, rencana proyek yang sesungguhnya bisa dikonsepsikan, sekaligus dengan merumuskan tujuan dan aktivitas serta periode waktunya.

Kami berharap pendekatan ini dapat membantu Anda memformulasikan sebuah proyek yang kokoh dan berkemungkinan efektif dalam upaya meningkatkan kepatuhan polisi kepada HAM.

Bahan bacaan yang relevan

Selama beberapa tahun terakhir ini telah diterbitkan sejumlah karya tentang bagaimana menilai badan-badan kepolisian dari sudut pandang HAM. Ini meliputi:

Pemolisian di masyarakat yang demokratis - apakah layanan kepolisian Anda merupakan pendukung HAM?

(Policing in a democratic society – Is your police service a human rights champion?)

Diterbitkan pada tahun 2000 oleh Kelompok Kerja Informal Bersama Dewan Eropa (baik polisi maupun ornop-ornop turut berpartisipasi), dokumen ini menetapkan sejumlah indikator yang relevan untuk pemolisian berorientasi HAM. Buku ini bertujuan menawarkan panduan dasar untuk pemolisian sehari-hari dan dengan demikian secara langsung ditujukan kepada petugas polisi dan mengundang mereka untuk menggunakannya guna menilai kepolisian mereka sendiri. 'Pemolisian' dibagi-bagi ke dalam tujuh komponen: nilai-nilai dasar, staf, pelatihan, praktik pengelolaan, pemolisian operasional, struktur dan akuntabilitas. Setiap komponen ditampilkan dalam sebuah pernyataan yang umumnya diterima untuk merefleksikan prinsip-prinsip pemolisian profesional. Sebagai konsekuensinya, maka disusunlah 'tes-tes', dengan tujuan untuk merangsang refleksi. Pada setiap tes, satu set indikator kinerja diberikan untuk dipakai sebagai semacam daftar periksa untuk layanan polisi yang bersangkutan. Panduan ini telah diterjemahkan ke dalam banyak bahasa Eropa. Hubungilah Dewan Eropa untuk mengetahui mengenai bahasa yang ingin Anda dapatkan.

Polisi yang kita inginkan. Buku pegangan untuk pengawasan polisi di Afrika Selatan

Buku pegangan untuk menilai kinerja polisi di negara-negara yang mengalami peralihan demokratis diterbitkan tahun 2005 oleh Pusat Afrika Selatan untuk Studi Kekerasan dan Rekonsiliasi dalam kerja sama dengan Open Society Justice Initiative (Inisiatif Keadilan Masyarakat terbuka). *The police that we want* mengidentifikasi lima bidang pemolisian demokratis dan memberikan cara-cara kunci untuk mengevaluasi kinerja di tiap bidang. Kelima bidang itu adalah: perlindungan kehidupan politik demokratis; tata kelola polisi (*police governance*), akuntabilitas dan transparansi; pengejawantahan pelayanan untuk keamanan, keadilan dan keselamatan; perilaku polisi yang benar, dan polisi sebagai warga negara. Ditulis mula-mula untuk diterapkan di Afrika Selatan, buku pegangan ini mengikuti praktik-praktik internasional dalam pemolisian dan pengawasan polisi dan dapat diadaptasi untuk digunakan di berbagai negara oleh mereka semua yang mendukung dan mengawasi reformasi kepolisian.

Mengukur kemajuan menuju keamanan dan keadilan: Panduan global untuk perancangan indikator kinerja di seluruh sektor keadilan

Panduan ini diterbitkan pada tahun 2003 oleh Vera Institute of Justice dan ditulis untuk para manajer program yang bertanggung jawab untuk meningkatkan pengejawantahan keamanan, keselamatan dan akses kepada keadilan di mana

pun di seluruh dunia. Alat ini berguna bagi siapa pun yang tertarik pada reformasi kelembagaan dalam sektor keamanan dan keselamatan. Panduan ini memperdebatkan bahwa penggunaan indikator-indikator tertentu harus tergantung pada proses reformasi khusus di negara bersangkutan. Panduan ini, yang mendiskusikan semua institusi dalam sektor keamanan dan keselamatan di mana polisi adalah salah satunya, menggambarkan apa yang seharusnya dilakukan suatu lembaga khusus, indikator tradisional apa yang digunakan untuk mengukur kinerja di bidang ini, indikator-indikator tambahan apa yang bisa digunakan dan kekuatan serta kekurangan indikator-indikator ini.

HAM dalam tugas (*Human rights on duty*)

Komite untuk Administrasi Keadilan Irlandia Utara (CAJ) menerbitkan laporan 300-halaman yang berjudul *Human rights on duty- International lessons for Northern Ireland* pada tahun 1997. Laporan ini mendiskusikan hasil temuan atas riset mengenai kepolisian dan manajemen perubahan dalam pemolisian di Kanada, Belgia, Belanda, Australia, Spanyol, El Salvador dan Afrika Selatan. Laporan ini memuat bab-bab tentang pemolisian representatif dan pelatihan, struktur akuntabilitas dan peralihan.

Laporan ini menyimpulkan bahwa pemolisian mengalami berbagai masalah di berbagai negara dan lebih berbeda dalam hal derajat tingkatan masalah daripada dalam sifatnya. Laporan ini menyaring prinsip-prinsip yang diakui secara internasional untuk mengukur penataan pemolisian. Laporan ini dapat dipesan melalui situs internet CAJ di www.caj.org.uk.

Demokratisasi polisi di luar negeri, apa yang harus dilakukan dan bagaimana melakukannya? (*Democratizing the police abroad, what to do and how to do it?*)

Dokumen ini merumuskan sekitar 87 pelajaran yang telah dipelajari para pengamat dan peserta mengenai proses perubahan organisasi-organisasi kepolisian. Sebuah 'pelajaran' umumnya disepakati, berdasarkan pengalaman, dan menyinggung sasaran-sasaran pembangunan demokratis. Untuk buku ini, sekitar 500 buku dan laporan telah dipelajari, yang menghasilkan kepustakaan yang mendalam yang menurut pengarangnya merupakan 'materi dalam jumlah terbesar mengenai usaha-usaha untuk mengubah organisasi kepolisian yang pernah dikumpulkan'. Dokumen ini menargetkan usaha-usaha reformasi guna membentuk 'pemolisian yang demokratis'; demokratis digunakan sebagai padanan kata 'berorientasi HAM'. Dokumen ini disusun untuk Departemen Kehakiman AS.

Apendiks B: Kepustakaan

Ashby, D.I., "Policing neighbourhoods: Exploring the geographies of crime, policing and performance assessment", *Policing & Society*, vol. 15, nomor 4, Desember 2005, h. 413-447.

Asosiasi Kepala Petugas Kepolisian (ACPO)

- *Manual Panduan Penjagaan Perdamaian*
- *Panduan Cara Pakai tentang Penggunaan Senjata Api Polisi*
- *Manual Pelatihan dan Perawatan Anjing Polisi*
- *Manual Penghentian dan Penggeledahan*

Semua materi ACPO dapat diunduh dari: <http://www.acpo.police.uk/asp/policies/policieslist.asp>.

Bailey, W., "Less-than-lethal weapons and police-citizen killings in US urban areas", *Crime and delinquency*, vol. 42, no.4, Okt. 1996, h. 535-552.

Baker, B., "Multi-choice policing in Uganda", *Policing and Society*, vol. 15, no.1, Maret 2005, h.19-41.

Bayley, David, *Police for the future*, 1994, Oxford University Press, NY.

Bayley, David, "The contemporary practices of Policing: A Comparative view", In: *Civilian police and multinational Peacekeeping – A workshop series. A role for democratic policing*. Institut Keadilan Nasional, Departemen Kehakiman AS, 1997. Diunduh dari: <http://www.ncjrs.org/pdffiles/172842.pdf>.

Bayley, David, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, Institut Keadilan Nasional, Departemen Kehakiman AS, Juni, 2001. Diunduh dari: <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/188742.pdf>.

Bayley, David & Clifford Shearing, *The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda*, Institut Keadilan Nasional, Departemen Kehakiman AS, 2001. Diunduh dari: <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/187083.pdf>.

Bayley, David, "Law enforcement and the rule of law: is there a tradeoff?", *Criminology & Public policy*, vol. 2 (1), 2002, h. 133-154.

Bratholm, A., "Police violence in the city of Bergen: A marathon case concerning the rule of law and human rights", *Policing & Society*, vol. 15, no.4, Des. 2005, h.400-412.

Broeck, T. van der., "Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 25, no.1, 2002, h.169-189.

Bruce, D. and R. Neild, *The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*.

Pusat Studi Kekerasan dan Rekonsiliasi dalam kerja sama dengan

Open Society Foundation for South Africa dan the Open Society Justice Initiative, 2004. Diunduh dari: http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102519.

Cachet, A., *Politie en sociale contrôle*, Gouda Quint BV, Arnhem, 1990, the Netherlands.

Cassese, A., *International law, second edition*, Oxford University Press Inc., New York, 2005.

Cavallaro, J.L., *Crime, public order and human rights*, Council on Human Rights Policy, 2003. Diunduh dari: <http://www.ichrp.org/index.html?project=114>.

Chambers 21st Century Dictionary, Chambers Harrap Publishers Ltd, 1999.

Chevigny, Paul, *Edge of the knife, police violence in the Americas*, The New York Press, New York, 1995.

Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI), *Police accountability: Too important to neglect, too urgent to delay*, 2005. Diunduh dari: <http://www.humanrightsinitiative.org/>.

Dewan Eropa

- *Direktorat Hak Asasi Manusia, Kelompok kerja Informal Bersama (2000) Policing in a democratic society – Is your police service a human rights champion?*
Diunduh dari: http://www.coe.int/T/E/Human_rights/policedemsoc_eng.pdf.
(Harap dicatat dokumen ini juga tersedia dalam Bahasa Prancis, Rusia, Belanda, Katalan dan Slovenia dari situs web European Platform on Police and Human Rights – lihat di bawah).
- Kelompok para Spesialis Layanan Keamanan Internal (PC-S-SEC) *Report on the feasibility of recommendations on security services* (2003). Komite tentang Masalah-masalah Kejahatan (CDPC), Sesi Pleno (16-20 Juni 2003): CDPC (2003) 09, Addendum IV. Laporan ini dapat Diunduh dari: http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Police_and_internal_security/.
- Dalam kerja sama dengan Asosiasi untuk Pencegahan Penyiksaan dan Polisi Jenewa. *A visit by the CPT: what's it all about?*
Diunduh dari: [http://portal.coe.ge/downloads/A%20visit%20by%20the%20CPT%20\(E\).pdf](http://portal.coe.ge/downloads/A%20visit%20by%20the%20CPT%20(E).pdf).

Crawshaw, Ralph, Barry Devlin and Tom Williamson (Eds.), *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*, Kluwer Law International, The Hague, Belanda, 1998.

Crow, M.S., T. O'Connor Shelley, L. E. Bedard, M.Gertz, "Czech police officers. An exploratory study of police attitudes in an emerging democracy", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 27 no 4, 2004, h. 592-614.

Das, Dilip K., "Challenges of policing democracies: a world perspective", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 20, no.4, 1997, h.609-630.

Davis, R.C. e.a., "A cross-national comparison of citizen perceptions of the police in New York City and St. Petersburg, Russia" *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 27, no.1, 2004, h. 22-36.

Pusat Demos untuk Informasi dan Riset tentang Masalah-masalah Kepentingan Publik,
Reforming law enforcement: overcoming arbitrary work practices, 2005,
Moskow. Diunduh dari: www.demos-center.ru.

Eijkman, Q., *Around here I am the law! Strengthening police officer's compliance with the rule of law in Costa Rica*. Makalah dipersiapkan untuk konferensi 'Strategi polisi dan HAM', Universitas Utrecht, 7-8 April 2006.

Komite Eropa untuk Pencegahan Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Yang tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat (CPT):

- *Laporan Umum ke 12 tentang Aktivitas CPT(2002)*.
- *Standar-standar CPT. Bagian-bagian "Substantif" Laporan Umum CPT (2004)*. PT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2004.

Diunduh dari: <http://www.cpt.coe.int/en/docsannual.htm>.

Platform Eropa tentang Polisi dan HAM

- *Petugas polisi juga memiliki hak-hak (Police officers have rights too)* (juga tersedia dalam Bahasa Rusia)
- *Polisi dan ornop-ornop (Police and NGOs). Mengapa dan bagaimana ornop-ornop HAM dan layanan kepolisian dapat dan harus bekerja sama (Why and how human rights NGOs and police services)*

Diunduh dari: www.grootaarts.nl/epphr

Ferret, Jerome, "The State, policing and old continental Europe: managing the local/national tension", *Policing & Society*, vol. 14, No.1, Maret 2004, h.49-65.

Giffard, C., *The torture reporting handbook. How to document and respond to allegations of torture within the international system for the protection of human rights*, Pusat HAM, University of Essex, 2000.

Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR), *Compendium of good practices on security sector reform*, 2005.

Diunduh dari: http://www.ssr-online.org/good_practice.cfm.

Goldsmith, A., "Policing weak states: citizen safety and state responsibility", *Policing and Society*, vol. 13, no.1, 2003, h.3-21.

Hale, C.M.S, P.Uglow, & R.Heaton, "Uniform Styles II: Police families and police styles", *Policing and Society*, vol.15, no.1, Maret 2005, h 1-18.

Hartwig, M., P.Anders and A.Vrij, "Police interrogation from a social psychology perspective", *Policing & Society*, vol. 15, no.4, des. 2005, h. 379-399.

Human Rights Watch, *Briefing Paper for the Independent Commission on Policing for Northern Ireland: Recommendations for Vetting the Police Force in Northern Ireland*, Januari, 1999.

Komisi Independen untuk pemolisian Irlandia Utara, *A new beginning: policing in Northern Ireland. The report of the independent commission on*

policing for Northern Ireland, 1999. Diunduh dari: <http://www.belfast.org.uk/report.htm>.

Komisi Antar-Amerika untuk HAM

- *Civil Society Organizations and the Inter-American System for the Protection of Human Rights Face Citizen Security Challenges in the Americas*. Dokumen yang dipersiapkan untuk sidang mengenai Keamanan Warga Negara dan HAM di Komisi Antar-Amerika untuk HAM, dipresentasikan tanggal 14 Oktober 2005, diterbitkan oleh konglomerasi ornop-ornop HAM.
- CIDH, Informe “Justicia e Inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala”, OEA/Ser.L/V/II.118 / Doc. 5 rev. 1, 29 Desember 2003. Capítulo II: La Seguridad Ciudadana
- *Report on the Situation of Human Rights in Mexico*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, 24 September 1998.

Pusat Internasional untuk Keadilan Peralihan (ICJT, dalam kerja sama dengan UNDP), *Vetting and institutional reform in countries in transition: an operational framework*, 17 Desember. 2004.

Dewan Internasional tentang Kebijakan HAM, *Taking duties seriously: Individual duties in international human rights law - A commentary*, 1999. Diunduh dari: www.ichrp.org.

Kleinfeld Belton, Rachel, *Competing definitions of the rule of law*, Carnegie Endowment for International Peace, 2005. Diunduh dari: www.carnegieendowment.org.

Lewis, W. and E. Marks, *Civilian police and multinational Peacekeeping – A workshop series. A role for democratic policing*. Departemen Kehakiman AS,

National Institute of Justice – Forum Riset, 1997. Diunduh dari: <http://www.ncjrs.org/pdffiles/172842.pdf>.

Marenin, O. (Ed.), *Policing change, changing the police. International perspectives*, NY & London: Garland Publishing Inc., 1996.

Marsden, Chris and Jörg Andriof, “Towards an understanding of corporate citizenship and how to influence it”. Diunduh dari: http://users.wbs.warwick.ac.uk/cms_attachment_handler.cfm?f=29e0bb30-4460-4535-af1ae0ac94c38c97&t=towards_an_understanding.pdf.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kerngegevens Nederlandse Politie 2005*. April 2006. Diunduh dari: www.politie.nl.

Mistry, Duxita and Melanie Lue-Dugmore, *An overview of the independent complaints directorate (ICD) in the light of proposals to restructure the directorate*, Institute for Security Studies, 25 April 2006. Diunduh dari: <http://www.policeaccountability.co.za/Publications/>.

Neild, Rachel, “The new face of impunity”, *Human Rights Dialogue: “Public Security and Human Rights”*. Series 2, No.8, Musim Gugur 2002. Diunduh dari: <http://www.cceia.org/viewMedia.php/prmTemplateID/8/prmID/799>.

Oakley, Robin, *Police training concerning migrants and ethnic relations. Practical guidelines*. Diterbitkan oleh Dewan Eropa pada tahun 1994, dicetak ulang tahun 1998.

Open Society Justice Initiative, *Justice Initiatives* (on profiling), Juni 2005. Diunduh dari: www.justiceinitiative.org.

O'Rawe, Mary & Linda Moore, *Human rights on duty. Principles for better policing*. Committee on the Administration of Justice (CAJ), 1997.

Penal Reform International, *Access to justice in sub-Saharan Africa; the role of traditional and informal justice systems*, Astron Printers, London, UK, Januari, 2001.

Police Executive Research Forum (PERF), *Community Policing, the past, present and future*, 2004. Diunduh dari: www.policeforum.org.

PolicyLink, *Organized for change, an activist's guide for police reform*, 2004. Diunduh dari: <http://www.policylink.org/Research/PoliceAdvocacy/>.

Punch, Maurice, "Rotten Orchards: `Pestilence`, Police Misconduct and System Failure", *Policing and Society*, 13(2), 2003, h. 171-196.

Reenen, Piet van, "Police integrity and police loyalty: The Stalker dilemma", *Policing and Society*, vol. 8, 1997, h. 1-45.

Reicher, S., C. Stott, P. Cronin, O. Adang, "An integrated approach to crowd psychology and public order policing", *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol.27 No 4, 2004.

Roach, Kent, *Four models of police-government relationships*, Juli 2004. Diunduh dari: http://www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/research/index.html.

Rover, Cees de, *To serve and to protect*, International Committee of the Red Cross, 1998.

Sandfort, T. and I. Vanwesenbeeck, *Omgangsvormen, werkbeleving en diversiteit bij de Nederlandse politie*. NISSO studies Nieuwe reeks 23. Delf Eburon, 2000.

Smith, B.W., "Structural and organizational predictors of homicide by police", *Policing, An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 27, no.4, 2004, h.539-557.

Stenning, Philip, *The idea of the political independence of the police: international interpretations and experiences*, 2004. Diunduh dari: http://www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/research/index.html.

Stenning, as quoted in: Bruce, D. and R. Neild, *The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2004. Diunduh dari: http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102519.

Stone, C. and H.H. Ward, "Democratic policing; a framework for action", *Policing and Society*, vol. 10, 2000, h. 11-45.

Stone, C. and J. Miller, M. Thornton and J. Trone, *Supporting security, justice and development: lessons for a new era*, 2005. Diunduh dari: <http://www.vera.org/>.

Uildriks, Niels & Piet van Reenen, *Policing post-communist societies. Policepublic violence, democratic policing and human rights*, Intersentia, Antwerp-Oxford-New York, 2003.

Perserikatan Bangsa-bangsa

- *A more secure world: our shared responsibility*. Laporan Panel Tingkat Tinggi Sekjen PBB mengenai Ancaman, Tantangan dan Perubahan, 2004, Resolusi Majelis Umum PBB A59/565. Diunduh dari: www.un.org/secureworld/.
- *The rule of law and transitional justice in conflict and postconflict societies*, Laporan Sekjen PBB, 2004, UN Doc: S/2004/616. Diunduh dari: <http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Sgs%20Report%20new.pdf>.
- *Strengthening the rule of law*. Laporan Sekjen PBB, 2002, UN Doc: A/57/275, 5 Agustus 2002.
- *Outcomes World Summit 2005*. Resolusi Majelis Umum PBB A/RES/60/1.
- *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Laporan Sekjen PBB, 2005, UN Doc: A/59/2005. Tersedia di: <http://www.un.org/largerfreedom/>.
- *Report of the panel on United Nations peace operations (the 'Brahimi report')*. UN Doc: A/55/305, S/2000/809. Diunduh dari: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/.
- 'Rencana Aksi Milan', Resolusi Majelis Umum PBB A/RES/40/32.

OHCHR:

- *Digest of Jurisprudence of the UN and regional organizations, on the protection of HR while countering terrorism (2003) (HR/PUB/03/1)*. Diunduh dari: www.ohchr.org (di bawah Publikasi, Makalah Edisi Khusus).
- *Human Rights and Law Enforcement: A Manual on Human Rights Training for the Police (1997)*. Tersedia dalam naskah lengkap di www.ohchr.org
- *Istanbul Protocol, Manual for the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Diserahkan ke Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia, 9 ag. 1999. Diunduh dari: www.ohchr.org.

Varenik, Robert, *Exploring roads to police reform: six recommendations*, Komite Pengacara untuk HAM (kini disebut: Hak Asasi Manusia Dulu (*Human rights First*)), 2003/04. Diunduh dari: <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1027&context=usmex>.

Vera Institute of Justice, *Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector*, 2003. Diunduh dari: www.vera.org.

Washington Office on Latin America (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public society*. Diunduh dari: http://www.wola.org/security/public_security_civil_society_themesdebates_description.htm.

Wing-Hung Lo, C. and A. Chun-Yin Cheuk, "Community policing in Hong-Kong. Development, performance and constraints", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 27, no.1, 2004, h.97-127.

Surat kabar:

The New York Times, Juli 31, 2005. *Switched Off in Basra*. By Steven Vincent.

Apendiks C: Laporan-laporan Amnesty International

Harap diingat bahwa kebanyakan dari dokumen-dokumen ini tersedia di situs web www.amnesty.org.

Laporan-laporan umum dan tematik, didaftarkan di sini menurut susunan abjad

- *10 Basic Human Rights Standards for Law Enforcement Officials* (1998). AI Index: POL 30/004/1998.
- *A 12-Point Guide for Good Practice in the Training and Education for Human Rights of Government Officials* (1998). AI Index: ACT30/001/1998.
- *Amnesty International's Campaigning Manual* (2001). AI Index: ACT10/002/2001.
- *Amnesty International's recommendations on national human rights institutions* (2001). AI Index: IOR 40/007/2001.
- *Amnesty International report 2005*. AI Index: POL 10/001/2005.
- *Combating torture. A manual for action* (2003). AI Index: ACT40/001/2003.
- *Fair Trials Manual* (1998). AI Index: POL 30/002/1998.
- *Guns and policing. Standards to prevent misuse* (2004). AI Index: ACT30/001/2004.
- *Human rights for human dignity. A primer on economic, social and cultural rights* (2005). AI Index POL 34/009/2005.
- *Involving the Military and Police in Human Rights Work: Suggested Guidelines*. AI index: AI Index: POL 34/01/87. Harap dicatat bahwa dokumen ini adalah dokumen internal organisasi yang tidak tersedia untuk mereka yang bukan anggota.
- *Making rights a reality: The duty of states to address violence against women* (2004). AI Index: ACT 77/049/2004.
- *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997-2002* (2002). AI Index: AFR 03/004/2002.
- *Rights at risk: Amnesty International's concerns regarding security legislation and law enforcement measures* (2002). AI Index: ACT 30/001/2002.

- *Shattered Lives. The case for tough international arms control* (2003). AI Index: ACT 30/001/2003.
- *The pain merchants. Security equipment and its use in torture and other ill-treatment* (2003). AI Index: ACT 40/008/2003.
- *Towards Legal Accountability* (2004). AI Index: IOR 42/002/2004.
- *Trading in terror: Military, police and security transfers* (2001). AI Index: POL 34/011/2001.
- *Involving the Military and Police in Human Rights Work: Suggested Guidelines* (1987). AI Index: POL 34/01/87. Harap dicatat dokumen ini adalah dokumen internal organisasi yang tidak tersedia untuk mereka yang bukan anggota.

Laporan negara, didaftarkan di sini menurut susunan abjad nama negara

Afghanistan: Police reconstruction essential for the protection of human rights. AI Index: ASA 11/003/2003.

Afghanistan: 'No one listens to us and no one treats us as human beings': Justice denied to women. AI Index: ASA 11/023/2003.

Brazil: "They come in shooting": Policing socially excluded communities. AI Index: AMR 19/025/2005.

Canada: Amnesty International calls for public enquiry into alleged police brutality. AI Index: AMR 20/003/2001.

Democratic Republic of Timor Leste: A new police service – a new beginning. AI Index: ASA 57/002/2003.

Guatemala: Suspension of evictions and genuine agrarian policies are the keys to solving land conflicts. AI Index: AMR 34/037/2005.

Israel and the occupied territories: Administrative detention: Despair, uncertainty and lack of due process. AI Index: MDE 15/003/1997.

Israel and the occupied territories: Mass detention in cruel, inhuman and degrading conditions. AI Index: MDE 15/074/2002.

Kenya: Medical Action: The role of medical evidence in prosecuting cases of sexual assault. AI Index: AFR 32/005/2002.

Malaysia: Towards human rights-based policing. AI index: ASA 28/001/2005.

Mozambique: Suspected extrajudicial executions: Tomás Paulo José Nhacumba and Gildo Joaquim Bata. AI Index: AFR 41/002/2000.

South Africa: The criminal justice system and the prosecution of human rights: the role of the prosecution service. AI Index: AFR 53/001/1998.

United Kingdom: Full circumstances into fatal shooting must be investigated.
AI Index: EUR 45/027/2005.

United Kingdom: AI's briefing on the draft Terrorism Bill 2005. AI Index :
EUR 45/038/2005.

United Kingdom: Human Rights: A broken promise. AI Index: EUR 45/004/2006.

UK: The Killing of Jean Charles de Menezes: let justice take its course. AI index: EUR
45/021/2006

*USA: Amnesty International's concerns on police abuse in Prince George's
County, Maryland.* AI Index: AMR 51/126/2002.

*USA: Excessive and lethal force? Amnesty International's concerns about
deaths and ill-treatment involving police use of tasers.* AI Index: AMR51/139/
2004.

USA: Amnesty International's continuing concerns about taser use.
AI Index: AMR 51/030/2006.

Berita:

*Amnesty International News service 221/ 2005. Israel/Occupied Territories:
Administrative detention cannot replace proper administration of justice.*
AI Index: NWS 11/221/2005.

**Dewan Internasional Amnesty International (ICM)
keputusan-keputusan dan makalah-makalah terkait**

**Harap dicatat dokumen-dokumen ini merupakan dokumen internal organisasi
yang tidak
tersedia untuk nonanggota.**

SCRA review on AI's Engagement Work with Law Enforcement Officials adopted
by the 2003 ICM (Circular 22). AI Index: POL 34/003/2003.
(Komite Kerja untuk Riset dan Aksi (SCRA), sebuah komite IEC,
yang didirikan tahun 2001 dan dibubarkan tahun 2005).

Keputusan 20, ICM ke 26, Edaran 50, Keputusan diambil di ICM. AI Index ORG
52/003/2003.

ICM ke 27, Edaran 57, keputusan ICM 2005, AI index: ORG 52/002/2005.

Amnesty International – Seksi Belanda Program Polisi dan HAM

Dokumen-dokumen ini tersedia melalui Program Polisi dan HAM, harap hubungi amnesty@amnesty.nl.

Police and Human Rights Program. Compilation of six experiences (2001).

Police and Human Rights Program. Lessons learnt (2003).

Amnesty Internationals recommendations on policing; A review and guide (2004). Index: AINL 684.8(2).

Amnesty International – Seksi Swiss

Polizei, Justiz und Menschenrechte. Polizeipraxis und Menschenrechte in der Schweiz (2007).

Amnesty International – Seksi AS

Dokumen-dokumen ini dapat diunduh dari www.amnestyusa.org.

Threat and humiliation, racial profiling, domestic security and human rights in the United States (2004).

Stonewalled. Police abuse and misconduct against Lesbian, Gay, Bisexual and Transsexual people in the U.S. (2005).

Apendiks D: Traktat dan standar-standar Hak Asasi Manusia

Perserikatan Bangsa-bangsa

Semua dokumen ini tersedia di situs web www.ohchr.org.

Prinsip-prinsip Dasar Penggunaan Kekuatan dan Senjata Api (Prinsip-prinsip dasar)

Kumpulan prinsip untuk perlindungan semua orang yang berada di bawah bentuk penahanan atau pemenjaraan apa pun (Kumpulan prinsip)

Pedoman Perilaku untuk Para Petugas Penegak Hukum (Pedoman Perilaku PBB)

- Resolusi yang mengesahkan pedoman ini: Resolusi 34/169 yang disahkan oleh Majelis Umum, 17 Desember 1979
- Garis Panduan untuk pengimplementasian efektif Pedoman Perilaku PBB untuk Para Petugas Penegak Hukum. Resolusi 1989/61 yang disahkan oleh Dewan Ekonomi dan Sosial, 24 Mei 1989 dan diterima oleh Majelis Umum dalam Resolusi 44/162 tanggal 16 Desember 1989

Pedoman Perilaku untuk Pejabat Umum Resolusi A/RES/61/59, diterima oleh Majelis Umum tanggal 12 Desember, 1996

Konvensi PBB melawan Penganiayaan dan Perlakuan Kejam yang Lain, Tidak Manusiawi atau Hukuman yang Menghinakan (CAT)

- Protokol Opsional (OPCAT)

Konvensi Penghapusan Semua bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW)

Konvensi Hak-hak Anak (CRC)

Prinsip-prinsip Dasar Keadilan untuk Para Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan

Deklarasi mengenai Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Secara Paksa

Konvensi-konvensi Jenewa

- No III berhubungan dengan Perlakuan Tahanan Perang
- No IV berhubungan dengan Perlindungan Orang-orang Sipil dalam Masa Perang
- Protokol Jenewa I & II Tambahan ke Konvensi Jenewa

Garis Panduan Mengenai Peranan Penuntut

Konvensi Internasional mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (ICERD)

Konvensi Internasional untuk Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Secara Paksa

Kovenan Internasional mengenai Hak-hak sipil dan Politik (ICCPR)

Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR)

'Rencana Aksi Milan' (dari Kongres ke-7 PBB tentang Pencegahan Kejahatan dan Perlakuan kepada Para Pelanggar Pidana. Diterima oleh Majelis Umum A/RES/40/32, 29 Nov. 1985).

Prinsip-prinsip Investigasi yang Efektif dan Pendokumentasian Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Menghinakan

Prinsip Pencegahan dan Penyidikan yang Efektif mengenai Hukuman Mati di Luar Jalur Hukum, Sewenang-wenang, dan Seketika. Resolusi 1989/65 yang disahkan oleh Dewan Ekonomi dan Sosial, 24 Mei 1989.

Peraturan Standar Minimum untuk Perlakuan pada Narapidana (Peraturan Standar Minimum)

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (UDHR)

Penjelasan-penjelasan Umum

Penjelasan-penjelasan Umum memiliki kewenangan, walau tidak bersifat mengikat, dan merupakan interpretasi dari dan sekaligus rekomendasi-rekomendasi umum untuk standar-standar sebagaimana ditetapkan dalam traktat-traktat HAM. Penjelasan-penjelasan Umum yang dirujuk di Buku Pegangan ini terutama diberikan oleh Komite HAM, tetapi juga oleh Komite untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Komite tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial, Komite Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan, Komite melawan Penganiayaan (Penyiksaan) dan Komite Hak-hak Anak. Penjelasan-penjelasan Umum yang dirujuk di Buku Pegangan ini dapat ditemukan di *Compilation of General Comments and general Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies* (HRI/GEN/1/Rev.8, 8 Mei, 2006). Diunduh dari: www.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/documents.htm.

Dewan Eropa

Kode Etik Polisi Eropa.

Rekomendasi rec(2001) 10 dan memorandum penjelasan. Disahkan oleh Komite Menteri-menteri Dewan Eropa pada tanggal 19 September 2001.

Diunduh dari: http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/9._Network_Conference/07_codepoliceethics.pdf

Apendiks E: Daftar Istilah

Akuntabilitas	<p>Definisi akuntabilitas adalah: “harus menjelaskan tentang perbuatan atau perilaku seseorang.” Akuntabilitas membawa satu set preskripsi normatif mengenai siapa yang dituntut memberikan pertanggungjawaban, kepada siapa, kapan, bagaimana dan tentang apa. Akuntabilitas sangat erat terkait kepada tanggung jawab. Ini artinya mengaitkan sebuah perbuatan (atau tidak dilakukannya sebuah perbuatan/kelalaian) kepada seseorang atau sebuah lembaga. Akuntabilitas menyiratkan persyaratan ganti rugi atau upaya hukum atas sebuah perilaku yang salah. Akuntabilitas dan transparansi berjalan bergandengan. Agar akuntabilitas bisa efektif, diperlukan sebuah sistem yang seimbang dan melibatkan para pelaku dan institusi berikut:</p> <p><i>Internal</i> <i>Untuk Negara</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Eksekutif</i> • <i>Badan pembuat undang-undang (demokratis)</i> • <i>Pengadilan (hukum)</i> <p><i>Publik</i> <i>Independen</i> <i>(Internasional)</i></p>
Sistem akusatorial (<i>common law</i>)	<p>Di bawah sistem hukum <i>common law</i> akusatorial, yang juga disebut sistem adversarial, kedua pihak (pembela dan penuntut) memiliki kedudukan yang sama di pengadilan dan selama sidang pengadilan dianggap sebagai pihak-pihak yang setara dalam pencarian kebenaran ('subyektif'). Hakim yang terkadang dibantu oleh dewan juri, berada di sana untuk menengahi dan mengamankan proses pengadilan – atau bertindak sebagai wasit yang tak memihak di antara pihak-pihak yang ada. Tujuan investigasi untuk penuntut adalah untuk mendapatkan informasi yang dapat meyakinkan hakim atau juri bahwa bukti-bukti memadai memang ada untuk menuntut dan menjatuhkan hukuman kepada tertuduh.</p>
Adversarial	Lihatlah: 'akusatorial'.
Amparo	Lihatlah: 'habeus corpus'.
‘Tembok biru keheningan’	<p>Sebuah metafora yang kerap kali digunakan untuk menggambarkan sebuah aspek budaya polisi, yang lebih menghargai kesetiaan daripada integritas. Polisi dianggap seharusnya tidak pernah mengkhianati rekan sejawat mereka, artinya mereka tidak boleh mengungkapkan informasi apa pun tentang perilaku yang salah kepada pihak lain, dan terutama tidak kepada dunia luar.</p>
Pedoman Perilaku	<p>Ini biasanya menyertakan prinsip-prinsip HAM seperti pelarangan penyiksaan dan biasanya memuat ketentuan bahwa para petugas tidak boleh menuruti perintah yang jelas ilegal. Sejumlah Pedoman Perilaku yang secara ekstrem bersifat sangat khusus sementara lainnya bersifat sangat umum. Pemolisian berorientasi HAM menuntut negara-negara untuk mengungkapkan peraturan dan regulasi yang mengatur perilaku polisi. Terlebih lagi, pedoman-pedoman ini harus mengikat secara hukum; apakah sebagai</p>

bagian Undang-undang Polisi atau dalam undang-undang terpisah. Pedoman Perilaku kadang-kadang disebut Kode Etik Kepolisian (lihat di bawah).

Kode Etik	Kode Etik sering kali meliputi hal-hal yang tidak secara langsung relevan kepada HAM, seperti pakaian polisi, taat waktu, tidak merokok dll. Kode etik sering kali dipercaya bisa membantu polisi memperbaiki etos profesionalisme dan kebanggaan mereka. Dengan demikian kode etik biasanya tidak wajib. Namun, kadang-kadang Kode Etik merujuk ke Pedoman Perilaku (lihat di atas).
Diskresi	Saat bertugas, seorang petugas polisi biasanya memiliki kekuasaan diskresi dan dapat memutuskan secara perseorangan perilaku menyimpang mana yang harus ditindak atau tidak ditindak—yang jelas dibatasi oleh batas-batas yang dituangkan dalam perundang-undangan dan kebijakan nasional – oleh karena tidak setiap pelanggaran patut ditindaki polisi dan tindakan polisi juga tidak selalu merupakan solusi terbaik untuk sebuah masalah.
Kode-kode Disipliner	<p>Kode-kode ini biasanya membangun:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norma-norma yang harus dipatuhi para petugas • Bentuk-bentuk penghargaan untuk kerja dan perilaku baik dan sanksi-sanksi untuk pelanggaran kode disipliner • Prosedur-prosedur untuk melaporkan pelanggaran atas kode atau undang-undang disipliner • Petugas mana yang dapat memerintahkan prosedur pendisiplinan • Berbagai panel dan mekanisme penyidik yang didirikan untuk menyidangkan pengaduan-pengaduan • Hak-hak untuk petugas polisi yang menghadapi prosedur disipliner, termasuk hak untuk naik banding.
Pengujian tuntas.	Negara memiliki tanggung jawab hukum untuk menghormati dan mengimplementasikan standar-standar HAM dalam batasan wilayah mereka dan di wilayah-wilayah tempat mereka memiliki pengontrolan dan yurisdiksi efektif. Ini termasuk kewajiban untuk mencegah dilanggarnya hak-hak orang atau disalahgunakan oleh para pejabat negara atau lainnya dan untuk mempromosikan penikmatan penuh HAM. Jika para warga negara biasa mengancam untuk melanggar hak-hak itu, terutama hal untuk hidup dan keamanan seseorang, negara, menurut hukum internasional, wajib mencegah terjadinya hal seperti itu. Jika pelanggaran telah terjadi, sebuah negara, menurut hukum internasional, berkewajiban untuk menyidik dan melakukan penuntutan sesuai dengan standar-standar HAM internasional. Prinsip ini merupakan dasar konsep hukum pengujian tuntas (<i>due diligence</i>).
Keterlibatan	Keterlibatan menyiratkan pencarian untuk adanya persamaan bukannya perbedaan, yang menuntut usaha-usaha aktif serta tulus untuk mendefinisikan agenda bersama. Keterlibatan belum secara jelas didefinisikan di dalam Amnesty International. ICM 2003 menyatakan bahwa pendekatan kepada polisi yang lebih disukai adalah pendekatan yang memiliki tingkat-tingkat dan jenis-jenis keterlibatan dengan lembaga-lembaga kepolisian dan pelaku yang berbeda, yang mencakup rentang lebar aktivitas, yang menyarankan dialog dua arah, serta juga meliputi kebutuhan “penilaian risiko” dan memelihara kemampuan untuk mengutuk pelanggaran HAM yang merupakan kunci kredibilitas Amnesty International.
Eksekutif	Biasanya merujuk ke cabang eksekutif dari sistem negara. Polisi merupakan bagian dari <i>eksekutif</i> . Untuk polisi istilah ini juga digunakan untuk membedakan para petugas polisi ('petugas eksekutif') dari personel polisi warga sipil, biasanya tidak berseragam.

Informasi forensik	meliputi foto, sidik jari, sidik telinga (ear prints), DNA, bekas-bekas alat yang digunakan untuk kejahatan khusus, teknik-teknik TI, analisa kimia, investigasi api dll, atau sebenarnya informasi 'fisik' jenis apa pun mengenai pelanggaran sesungguhnya yang tidak didapatkan dari wawancara tersangka atau para saksi. Para petugas polisi dengan pelatihan teknis khusus biasanya melakukan investigasi forensik dasar (sidik jari, bekas-bekas dll.). Pengumpulan informasi semacam ini sering kali dibatasi pada tempat kejadian perkara, tetapi tidak harus selalu begitu.
Penjelasan-penjelasan Umum	Penjelasan umum memiliki kewenangan, walau tidak bersifat mengikat, dan merupakan interpretasi dari dan sekaligus rekomendasi-rekomendasi umum untuk standar-standar sebagaimana ditetapkan dalam traktat-traktat HAM internasional. Penjelasan-penjelasan Umum yang dirujuk di Buku Pegangan ini terutama diberikan oleh Komite HAM, tetapi juga oleh Komite untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Komite tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial, Komite Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan, Komite melawan Penganiayaan (Penyiksaan) dan Komite Hak-hak Anak.
Habeus corpus	Artinya orang yang ditangkap atau ditahan berhak mendapatkan proses praperadilan di depan pengadilan, supaya pengadilan dapat memutuskan keabsahan penangkapan dan/atau penahanan (juga dirujuk sebagai Amparo). Prinsip ini dituangkan dalam Prinsip 32 Kumpulan prinsip untuk Perlindungan bagi Semua orang yang berada dalam Penahanan atau Pemencaraan Bentuk Apa pun.
Inkuisitorial (hukum sipil)	Di bawah sistem hukum sipil inkuisitorial, polisi dan penuntut serta para hakim dipandang sebagai pihak netral dan 'abdi hukum' yang objektif yang bekerja untuk menemukan kebenaran objektif. Hakim prapengadilan atau majelis hakim penyidik, dengan dibantu oleh para penuntut, pertama-tama bertanggung jawab untuk melakukan investigasi pidana, dan secara aktif terlibat dalam menentukan fakta-fakta perkara, sementara seorang atau beberapa orang hakim bertugas atas sidang pengadilannya. Sistem ini berfokus pada tertuduh.
Kekacauan internal	Situasi-situasi di mana tidak ada konflik bersenjata internasional, tetapi ada konfrontasi dalam negara, yang ditandai dengan keseriusan atau durasi waktu tertentu dan yang melibatkan perbuatan-perbuatan dengan kekerasan. Yang disebut terakhir ini dapat mengambil berbagai bentuk, mulai dari lahirnya perbuatan pemberontakan spontan sampai perlawanan di antara kelompok-kelompok yang kurang lebih terorganisasi dan pihak berwenang yang berkuasa. Dalam situasi-situasi ini, yang belum tentu memburuk menjadi perlawanan terbuka, pihak berwenang yang berkuasa mengerahkan angkatan kepolisian yang ekstensif, atau bahkan angkatan bersenjata, untuk memulihkan ketertiban dalam negeri. Banyaknya jumlah korban membuat pentingnya pemberlakuan peraturan-peraturan kemanusiaan minimum (definisi oleh ICRC).
Ketegangan internal	Biasanya meliputi: <ul style="list-style-type: none"> • Situasi-situasi ketegangan serius (politik, agama, ras, sosial, ekonomi dll.). • Kelanjutan konflik bersenjata atau kekacauan internal
Petugas Penegak Hukum	Istilah "petugas penegak hukum" meliputi semua petugas hukum, apakah ditunjuk atau dipilih, yang menjalankan kekuasaan polisi, terutama kekuasaan penangkapan dan penahanan. Di negara-negara di mana kekuasaan polisi dilakukan oleh pihak wewenang militer apakah berseragam atau tidak, atau oleh pasukan-pasukan

negara, definisi petugas penegak hukum harus dianggap meliputi petugas-petugas dari layanan-layanan semacam itu (definisi dari Pedoman Perilaku Petugas Penegak Hukum).

IHAMN	Dibentuk untuk mempromosikan dan melindungi HAM, melalui investigasi efektif pada keprihatinan-keprihatinan HAM luas serta pengaduan-pengaduan pelanggaran HAM yang mereka derita, dan melalui pemberian rekomendasi-rekomendasi sesuai dengan itu. IHAMN semacam itu dapat dibedakan dari ornop-ornop HAM oleh bentuk mereka sendiri sebagai sebuah badan kuasi-pemerintah yang menduduki tempat unik antara fungsi-fungsi peradilan dan eksekutif negara, bilamana badan-badan itu ada, badan perwakilan rakyat yang terpilih. Yang disebut sebagai 'Prinsip Paris' menjadi landasan prinsip-prinsip yang memandu status dan pengfungsian Institusi HAM. IHAMN juga dikenal sebagai Ombudsperson atau Ombudsman.
Ombudsman	Lihat 'Institusi HAM Nasional'.
Teknik-teknik dan tertutup tangan terbuka	Teknik-teknik yang tidak membutuhkan penggunaan peralatan seperti pentungan atau borgol. Teknik-teknik tangan terbuka termasuk misalnya polisi mendorong seseorang ke pinggir dengan telapak tangan, secara harafiah dengan 'tangan terbuka'; teknik tangan terbuka yaitu ketika seorang petugas polisi menggunakan kepalan tangan ('tangan tertutup') untuk misalnya dalam sebuah perkelahian. Teknik tangan kosong keras melibatkan semua jenis teknik, termasuk teknik-teknik karate dan judo dan juga memegang lengan seseorang di belakang punggung mereka.
Kemandirian operasional	<p>Untuk memastikan ketidakberpihakan (politik) dan kenetralan, dan berarti pengambilan keputusan profesional yang sah dan tidak sewenang-wenang oleh polisi – dengan kata lain agar dapat beroperasi dalam kepentingan umum – para pemimpin polisi harus diberi wewenang untuk memutuskan, dalam anggaran belanja dan kerangka kerja hukum yang telah tersusun, bagaimana mereka mengalokasikan sumber daya dan bagaimana mereka menanggapi situasi-situasi hukum dan ketertiban. Hal ini dikenal sebagai kemandirian operasional.</p> <p>Kode Etik Polisi Eropa menyatakan bahwa kemandirian operasional harus diberlakukan di seluruh bagian organisasi. Dalam melaksanakan kekuasaan mereka, polisi tidak boleh menerima instruksi bersifat politik apa pun. Kemandirian operasional merupakan ciri penting dasar negara hukum, karena hal ini ditujukan pada penjaminan bahwa pekerjaan polisi dilakukan sesuai dengan hukum, dan jika interpretasi hukum diperlukan, hal ini dilakukan dalam cara yang tidak memihak dan profesional. Kemandirian operasional mensyaratkan bahwa polisi bertanggung gugat secara</p>

penuh untuk perbuatan/tidak dilakukannya perbuatan oleh mereka.

Ketertiban	Keadaan harmonis yang damai di bawah pejabat yang berkuasa. Mempertahankan ketertiban publik adalah salah satu dari fungsi inti polisi.
Pengawasan	Pengawasan memiliki hubungan dengan akuntabilitas berkesinambungan, sebelum, selama dan juga sesudah operasi polisi dilakukan. Pengawasan dapat dilakukan secara langsung, atau dari jarak tertentu, dapat berdasarkan pada contoh-contoh atau (dalam teori) menyertakan semua tindakan polisi dan dapat berupa independen atau internal. Tempat-tempat penahanan harus dikunjungi secara regular oleh orang-orang yang berkualifikasi dan berpengalaman, yang ditunjuk oleh, dan bertanggung jawab kepada, pihak wewenang independen yang berkompeten dari para penguasa yang bertugas mengurus administrasi tempat penahanan. Para tahanan berhak untuk berkomunikasi secara bebas dan rahasia dengan para pengunjung ini (Peraturan Standar Minimum, Peraturan 55; Kumpulan Prinsip, Prinsip 29).
Polisi	Para pejabat negara yang dipercayakan dengan kekuasaan untuk menggunakan kekuatan dan untuk menangkap dan menahan, yang ditugaskan untuk: <ul style="list-style-type: none"> • memelihara dan memulihkan ketertiban • Mencegah dan mendeteksi kejahatan • menyediakan bantuan kepada masyarakat.
Badan kepolisian	Struktur keorganisasian kepolisian Terkadang dirujuk sebagai 'angkatan kepolisian' atau 'layanan kepolisian'.
Fungsi-fungsi kepolisian	Umumnya bisa diterima bahwa fungsi-fungsi kepolisian meliputi: <ul style="list-style-type: none"> • pencegahan dan pendeteksian kejahatan • Pemeliharaan ketertiban publik • Penyediaan bantuan kepada masyarakat
Pemolisian	Apa yang dilakukan polisi (untuk menjamin kepatuhan kepada hukum).
Pemolisian dengan kesepakatan (<i>Policing by consent</i>)	Pemeliharaan ketertiban dan penyediaan keamanan merupakan fungsi-fungsi inti dan tanggung jawab negara. Namun, polisi dan masyarakat umum saling tergantung dalam pemeliharaan ketertiban dan penyediaan keamanan. 'Pemolisian dengan kesepakatan' berarti ada penerimaan dari masyarakat bahwa badan kepolisian melakukan fungsi-fungsi kepolisian (terutama menegakkan hukum), dan menggunakan kekuasaan polisi. Para anggota publik dalam prinsipnya bersedia untuk mematuhi undang-undang nasional, bertingkah laku dalam cara yang tertib dan menerima campur tangan polisi (atau cara-cara pengoreksian lainnya) jika tidak bertindak seperti itu. Jika publik tidak menerima wewenang polisi - jika mereka tidak tunduk kepadanya - polisi tidak dapat melakukan fungsi mereka selain daripada mengandalkan kekuatan. Polisi di lain pihak setuju untuk mematuhi undang-undang yang mengatur pekerjaan mereka dan melakukan fungsi-fungsi mereka dengan pengujian tuntas. Hal ini terkadang diacu sebagai 'kontrak sosial': sebuah konsep yang diperkenalkan oleh filsuf Prancis Rousseau yang melibatkan kesepakatan yang diberikan rakyat untuk mendelegasikan tanggung jawab-tanggung jawab tertentu negara.
Kelompok Polisi Profesional	Para petugas polisi yang juga anggota Amnesty International yang mengorganisasi diri mereka sendiri dalam sebuah kelompok guna mendukung tujuan-tujuan organisasi.
Pentargetan (berdasarkan etnis, ras)	Pentargetan para individu dan kelompok-kelompok oleh para petugas penegak hukum, sekalipun hanya sebagian, dengan dasar ras, etnisitas, asal kebangsaan, atau agama, kecuali jika ada informasi yang bisa dipercaya, yang relevan dengan lokalitas dan waktu, yang mengaitkan orang-orang yang menjadi bagian kelompok-

kelompok yang disebut di atas ke satu insiden atau skema kejahatan yang teridentifikasi (definisi oleh AI-AS).

Asas negara hukum

Prinsip tata kelola di mana semua orang, institusi dan kelompok, umum dan swasta, termasuk negara sendiri, bertanggung gugat kepada undang-undang yang secara umum diumumkan, secara setara ditegakkan dan secara mandiri diadili, dan yang konsisten dengan standar-standar dan norma-norma HAM internasional. Prinsip ini mensyaratkan pula cara-cara untuk menjamin ketaatan kepada prinsip-prinsip supremasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, akuntabilitas kepada hukum, keadilan dalam penerapan hukum, pemisahan kekuasaan, partisipasi dalam pengambilan keputusan, kepastian hukum, dihindarinya kesewenang-wenangan dan adanya transparansi hukum (definisi oleh PBB).

Tempat Kejadian Perkara

Lokasi sesungguhnya tempat kejahatan dilakukan atau bukti-bukti dikumpulkan. Dengan demikian, mungkin saja ada lebih dari satu tempat kejadian perkara untuk satu kejahatan (yaitu misalnya seseorang dibunuh di rumah tetapi mayatnya dipindahkan ke tempat lain). Tempat kejadian perkara merupakan hal vital untuk mengumpulkan bukti-bukti, karena di sanalah jejak sepatu, sidik jari, bahan-bahan DNA seperti rambut dll, dapat ditemukan, yang mungkin memberi petunjuk-petunjuk tentang apa yang terjadi dan siapa yang hadir. Oleh karena begitu pentingnya maka tempat kejadian perkara diamankan ketika polisi melakukan penyidikan mereka.

Prosedur Operasional Standar

Istilah ini dan istilah-istilah lainnya, seperti 'instruksi', 'regulasi', 'kode-kode operasional' atau 'peraturan', digunakan di negara-negara berbeda untuk menggambarkan prosedur-prosedur untuk menjalankan fungsi-fungsi kepolisian khususnya ketika kekuasaan polisi dilibatkan, misalnya penangkapan penggunaan kekuatan. Prosedur operasional standar biasanya dikonsepsikan oleh para staf kementerian yang relevan, tetapi juga dapat dikembangkan dari bawah ke atas dan kemudian diberi otorisasi oleh satu kementerian – begitu terbukti memang efektif dalam praktik. SOP harus berdasarkan pada hukum nasional, standar-standar HAM internasional, Pedoman Kode Etik nasional dan konsep umum praktik kepolisian. Sebagai contoh, undang-undang nasional mungkin mengizinkan penggeledahan properti dilakukan tanpa surat perintah bila ada bahaya hilangnya barang bukti karena penundaan. SOP harus memberikan petunjuk pasti tentang kondisi-kondisi di mana penggeledahan semacam itu dapat dibuat dan prosedur pelaporan yang diperlukan. SOP biasanya tidak berbentuk undang-undang.

Subsidiaritas

Polisi harus mencoba menggunakan metode-metode yang paling tidak mengganggu (metode investigasi, dipakainya metode kekuatan) yang mungkin dalam keadaan itu.

Keadilan tradisional

Sistem-sistem keadilan tradisional, yang berlainan dengan pengaturan keadilan negara, kadang-kadang mendukung komunitas-komunitas lokal dalam pemeliharaan ketertiban dan pencarian jalan keluar untuk konflik-konflik. Sering sekali peradilan tradisional mencakup sejenis fungsi pengadilan tempat para individu (baik para pemimpin yang dipilih maupun karena warisan) menyelesaikan konflik dan masalah yang mungkin mengancam kerukunan dan kedamaian komunitas itu. Konflik itu bisa saja berupa perselisihan pernikahan, pencurian, kekerasan dll. Sistem-sistem keadilan tradisional sering kali mengkombinasikan fungsi-fungsi hukum pidana dan perdata.

Untuk sejumlah negara pembangunan sistem peradilan formal yang sejajar dengan standar-standar HAM yang bisa diakses oleh semua orang mungkin tampaknya tidak mungkin tercapai. Di negara-negara itu, di mana badan-badan resmi mungkin terletak berkilo-kilo meter, dan membutuhkan waktu berhari-hari untuk pergi ke sana guna melaporkan tindakan kriminal. Sistem tradisional dapat menutup jurang itu dan mengatasi adanya pembebasan dari sanksi hukum (impunitas). Akan tetapi, harus dicatat bahwa sistem tradisional dapat menyertakan aspek-aspek yang sebenarnya

Apendiks F: Akronim

ACPO	Asosiasi Kepala Petugas Kepolisian
AI	Amnesty International
AINL	Amnesty International - Belanda
CAJ	Komite Administrasi Keadilan
CAT	Konvensi melawan Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau merendahkan martabat.
CEDAW	Komite Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan
CHRI	Prakarsa Hak Asasi Manusia Persemakmuran
CPT	Komite untuk Pencegahan Penyiksaan
EPCTF	Satuan Tugas Kepala Polisi Eropa
Hak-hak ESB	Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
MU	Majelis Umum (PBB)
GFN-SSR	Jejaring Fasilitasi Global untuk Reformasi Sektor Keamanan
HAM	Hak Asasi Manusia
HRC	Komite HAM
HRE	Pendidikan HAM
HRW	Human Rights Watch
IACP	Asosiasi Kepala-kepala Polisi Internasional
ICCPR	Konvensi Internasional mengenai Hak-hak sipil dan Politik
ICESCR	Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
ICHRP	Dewan Internasional untuk Kebijakan HAM
ICM	Dewan Internasional Amnesty International (Terminologi AI)
ICP	Komite Internasional tentang Kebijakan (tadinya: SCRA) (Terminologi AI)
IEC	Komite Eksekutif Internasional (Terminologi AI)
IGO	Organisasi Pemerintah Internasional
INGO	Organisasi Non-Pemerintah Internasional
IS	Sekretariat Internasional (Terminologi AI)
LEO	Petugas Penegak Hukum
LGBT	Orang-orang Lesbian, Homoseksual, Biseksual dan Transseksual
MSP	Militer, Keamanan dan Polisi (Terminologi AI)

Ornop	Organisasi Non-Pemerintah
IHAMN	Institusi-institusi HAM nasional
OHCHR	Kantor Komisaris Tinggi untuk HAM
OPCAT	Protokol Opsional untuk CAT
PERF	Forum Penelitian Eksekutif Kepolisian
PLAN	Proporsionalitas, Keabsahan, Akuntabilitas, Kebutuhan
SAPS	Layanan Kepolisian Afrika Selatan
SARPPCO	Organisasi Kerjasama Kepala Polisi Regional Afrika Bagian Selatan
SCRA	Komite Kerja untuk Riset dan Aksi Istilah ini tidak dipakai lagi. Kini: ICP—Komite Internasional tentang Kebijakan (Terminologi AI)
SOP	Prosedur-prosedur Operasional Standar
Sekjen	Sekretaris-Jendral
UDHR	Deklarasi Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia
UK	Inggris
PBB	Perserikatan Bangsa-bangsa
UNDP	Program Pembangunan PBB
AS	Amerika Serikat
VAW	Kekerasan terhadap Perempuan
WOLA	Kantor Washington untuk Amerika Latin
WOOC	Bekerja di negara sendiri (terminologi AI)

Apendiks G: Situs-situs Web yang Relevan

Situs ornop-ornop dan akademisi

www.altus.org bawah)	Altus, sebuah koalisi 6 ornop (termasuk Vera Institute, lihat di
www.apr.ch	Asosiasi untuk Pencegahan Penyiksaan
www.cinat.org	Koalisi Internasional Ornop-ornop Melawan Penyiksaan
www.caj.org.uk	Komite untuk Administrasi Keadilan
www.cacole.ca	Asosiasi Kanada untuk Pengawasan Sipil Penegakan Hukum
www.humanrightsinitiative.org	Prakarsa HAM negara-negara Persemakmuran
www.hrw.org	Human Rights Watch
www.icrc.org	Komite Internasional Palang Merah
www.ichrp.org	Dewan International untuk Kebijakan HAM
www.justiceinitiative.org	Inisiatif Keadilan Masyarakat Terbuka
www.newtactics.org	Taktik-taktik Baru dalam HAM
www.nhri.net	Forum Institusi-institusi HAM Nasional
www.parc.info	Pusat Sumber Daya Penilaian Polisi
www.penalreform.org	Penal Reform International
www.policeaccountability.co.za	Tentang akuntabilitas dan pengawasan kepolisian di 16 negara Afrika
www.policeaccountability.org	Situs Sumber-sumber tentang Akuntabilitas Kepolisian, Universitas Nebraska
www.saferworld.org	uk Saferworld; tentang keterlibatan dengan polisi dan pemolisian berbasis masyarakat.
www.sronline.org	Reformasi Sektor Keamanan, Cranfield University, Inggris
www.vera.org	Vera Institute of Justice
www.wola.org	Washington Office on Latin America (WOLA)

Situs-situs Dewan Eropa

www.coe.int	Dewan Eropa, Homepage
www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/	Human rights, Police and Human Rights Program
www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/	Legal Affairs, Legal Cooperation
www.grootaarts.nl/epphr	Platform Eropa tentang Polisi dan HAM (Platform ini bukan bagian dari Dewan Eropa tetapi bekerja untuk mendukung Program Polisi dan HAM Dewan Eropa)

Situs-situs profesional/pemerintah

Harap dicamkan bahwa kami memasukkan situs-situs web ini pertama-tama sebagai cara untuk menemukan informasi latar belakang tambahan. Kami tidak dapat membuat

www.acpo.police.uk

www.theiacp.org

www.sepca-bg.org

www.enp.nl

www.iawp.org

www.cmc.qld.gov.au

www.ncjrs.org

www.cops.usdoj.gov

pernyataan umum apa pun mengenai bisa dipercaya atau tidaknya situs-situs ini ataupun mengenai kegunaan mereka.

Asosiasi Kepala Petugas Kepolisian (Inggris)

Asosiasi Internasional Kepala-kepala Polisi

Asosiasi Kepala Polisi Eropa Tenggara

Jejaring Polisi Perempuan Eropa

Asosiasi Internasional Polisi Perempuan

Komisi Kejahatan dan Perilaku Salah, Queensland, Australia (menargetkan keseluruhan sektor publik dan khususnya mengawasi kepolisian)

Pusat Dokumentasi Departemen Kehakiman, AS (banyak dokumen lengkap tersedia)

Situs Promosi dan Sumber-sumber Pemolisian Masyarakat, Dept. Kehakiman AS

Organisasi Dewan Kepala Polisi Regional Afrika Bagian Selatan (SARPCCO) dan satuan tugas Kepala Polisi Eropa (EPCtf) tidak memiliki situs web mereka sendiri.

Apendiks H: Hukum kemanusiaan internasional

1) Crawshaw, R., e.a., 1998, *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change.*

2) Sebuah konsep 'Pedoman Perilaku dalam saat terjadinya Kekacauan dan ketegangan internal' dan draf 'Deklarasi standard-standar kemanusiaan minimum' dapat didapatkan dari ICRC. Kedua naskah bertujuan untuk menegaskan kembali norma-norma dan nilai-nilai yang sudah ada.

Saat konflik bersenjata (internasional atau noninternasional) pecah, hukum kemanusiaan internasional, atau undang-undang perang, menjadi berlaku. Maksud dari cabang hukum ini untuk mengatur perilaku permusuhan dan untuk melindungi para korban konflik bersenjata. Hal ini dinyatakan misalnya dalam empat Konvensi Jenewa tahun 1949, dan protokol tambahannya tahun 1977.¹ Mayoritas ketentuan traktat-traktat ini menyangkut konflik bersenjata internasional atau perang antara negara-negara. Pasal 3, yang menjadi bagian umum semua Konvensi Jenewa (Pasal 3 Bersama) berusaha melindungi para korban konflik bersenjata non-internasional, seperti halnya Protokol Tambahan II, yang meluaskan dan mengembangkan perlindungan yang ditawarkan oleh Pasal Bersama. Instrumen yang terakhir ini berlaku untuk konflik-konflik bersenjata non-internasional dengan intensitas tinggi di mana pasukan-pasukan bersenjata para pembangkang menguasai sebagian wilayah negara (Pasal 1.1), sementara Pasal 3 Bersama berlaku untuk semua bentuk konflik bersenjata non-internasional. Secara terinci dinyatakan dalam Protokol Tambahan (Pasal 1.2) bahwa Protokol itu tidak berlaku untuk situasi kekacauan dan ketegangan internal.²

Kategori-kategori ketidaktertiban atau situasi konflik

Kekacauan dan ketegangan internal: Hukum HAM yang berlaku.

Konflik bersenjata non-internasional:

- Intensitas rendah
- Intensitas tinggi

Pasal 3 Bersama Konvensi Jenewa berlaku; hukum HAM berlaku. Pasal 3 Bersama berlaku; Protokol Tambahan II 1977 berlaku; hukum HAM yang berlaku. Langkah-langkah derogasi (penurunan derajat hak HAM) bisa berlaku.

Konflik bersenjata internasional:

Rentang penuh hukum kemanusiaan internasional berlaku; hukum HAM berlaku. Langkah-langkah derogasi (penurunan derajat hak HAM) bisa berlaku.

Perlu dicatat bahwa kadang-kadang sulit menentukan kapan berbagai "batas ambang" telah dilalui. Misalnya ketika kekacauan internal meningkat menjadi konflik bersenjata noninternasional. Dalam bahasa sehari-hari, kedua konsep, kekacauan dan ketegangan, sering kali digunakan bersama-sama.

Komite Internasional Palang Merah (ICRC) telah merumuskan garis panduan untuk menjabarkan kekacauan internal: “Situasi-situasi tidak adanya konflik bersenjata noninternasional seperti itu, tetapi ada konfrontasi di dalam negara, yang ditandai dengan keseriusan atau durasi waktu tertentu, dan yang melibatkan tindak-tindak kekerasan. Yang terakhir ini dapat mengambil berbagai bentuk, mulai dari lahirnya perbuatan pemberontakan spontan sampai pada perlawanan di antara kelompok-kelompok yang kurang lebih terorganisasi dan pihak berwenang yang berkuasa. Dalam situasi ini yang tidak selalu memburuk menjadi perlawanan terbuka, pihak berwenang yang berkuasa dapat mengerahkan angkata kepolisian, atau bahkan angkatan bersenjata, untuk memulihkan ketertiban dalam negeri. Banyaknya jumlah korban membuat membuat perlunya penerapan seperangkat minimum peraturan-peraturan kemanusiaan.”³

Ketegangan internal Biasanya meliputi:⁴

- Situasi-situasi ketegangan serius (politik, agama, ras, sosial, ekonomi dll.)
- Kelanjutan konflik bersenjata atau kekacauan internal

ICRC telah menuliskan rancangan daftar ciri-ciri kekacauan dan ketegangan internal.⁵ Yaitu adalah:

1. Penangkapan massal;
2. Besarnya jumlah orang yang ditahan untuk alasan-alasan keamanan;
3. Penahanan administratif, khususnya untuk periode waktu yang panjang;
4. Kemungkinan perlakuan buruk, penyiksaan atau kondisi-kondisi jasmaniah atau psikologis dari penahanan yang mungkin secara serius memengaruhi integritas fisik, mental atau moral dari para tahanan;
5. Tahanan ditahan secara *incommunicado* untuk periode waktu yang panjang;
6. Langkah-langkah represif yang diambil terhadap anggota keluarga atau orang-orang yang memiliki hubungan dekat dengan mereka yang dirampas kebebasannya seperti disebutkan di atas;
7. Penundaan jaminan-jaminan peradilan fundamental, entah itu karena proklamasi keadaan darurat atau oleh situasi *de facto*;
8. Cara-cara dalam skala besar yang membatasi kebebasan pribadi seperti relegasi, pengasingan, penunjukan tempat tinggal, pemindahan;
9. Dugaan-dugaan kuat adanya penghilangan secara paksa;
10. Meningkatnya jumlah tindak kekerasan (seperti pengasingan dan penyanderaan) yang membahayakan orang-orang yang tidak bisa membela diri atau menyebarkan teror di kalangan penduduk sipil.

Kekacauan dan ketegangan internal dapat mengarah pada situasi konflik bersenjata. Seperti diindikasikan di atas, dalam situasi-situasi konflik bersenjata non-internasional, Pasal 3 Bersama untuk Konvensi Jenewa berlaku seperti halnya Protokol Tambahan II. Pasal 3 Bersama menjabarkan orang-orang yang dilindunginya sebagai “orang-orang yang tidak secara aktif terlibat dalam permusuhan, termasuk para anggota angkatan bersenjata yang sudah menanggalkan senjata mereka dan mereka yang ditempatkan di luar pertempuran karena sakit, luka-luka, penahanan, atau sebab-sebab lainnya apa pun. Orang-orang seperti itu dalam semua keadaan harus diperlakukan secara manusiawi, tanpa perbedaan merugikan apa pun yang berdasarkan pada ras, warna, agama atau kepercayaan, jenis kelamin, kelahiran atau kekayaan, atau kriteria lain apa pun yang serupa.” Pasal ini kemudian menetapkan sejumlah perbuatan-perbuatan yang dilarang kapan pun, di mana pun sehubungan dengan orang-orang yang dilindunginya. Perbuatan-perbuatan

3) Seperti dikutip oleh Rover, C.de, 1998, *To serve and to protect*, h. 204.
4) Ibid..
5) Ibid.

6) 'Protokol Tambahan untuk Konvensi Jenewa' (Protokol Tambahan II) memang berlaku untuk para korban konflik bersenjata non-internasional. Pasal 1-nya menyebutkan "[Protokol ke 2] berlaku kepada semua konflik bersenjata yang tidak diliput oleh Pasal 1 dari Protokol [pertama], dan yang terjadi di wilayah dari sebuah Pihak penanda tangan antara angkatan bersenjata dan angkatan bersenjata pembangkang atau kelompok bersenjata terorganisasi lainnya yang, di bawah komando yang bertanggung jawab melakukan pengontrolan semacam itu atas sebuah bagian wilayahnya untuk memungkinkan mereka melakukan operasi militer terus menerus dan bersama-sama serta untuk mengimplementasikan Protokol ini." Harap dicatat bahwa ini berarti Protokol tidak berlaku pada konflik bersenjata yang tidak melibatkan lembaga negara, dan juga tidak berlaku pada konflik bersenjata yang melibatkan kelompok-kelompok bersenjata yang tidak melakukan pengontrolan atas wilayah tertentu. Namun, Pasal 3 berlaku untuk keadaan seperti demikian.

7) Pasal 43.3 Protokol Jenewa I tahun 1977.

8) Ini termasuk keseluruhan Konvensi Jenewa III tahun 1949 yang berkaitan dengan Perlakuan terhadap Tahanan perang; banyak ketentuan Konvensi Jenewa IV tahun 1949 yang berkaitan dengan Perlindungan Orang-orang Sipil dalam Waktu Perang; dan ketentuan Protokol Tambahan Jenewa I tahun 1977 untuk Konvensi Jenewa.

yang dilarang termasuk pembunuhan, penyiksaan, penyanderaan, kekejaman terhadap martabat pribadi dan penjatuhan hukuman serta pelaksanaan hukuman mati tanpa sebelumnya diputuskan oleh pengadilan yang berkuasa secara tetap. Pasal-pasal itu mensyaratkan agar mereka yang terluka dan sakit dikumpulkan dan dirawat, dan ketentuan-ketentuan akhir menyertakan satu ketentuan yang mengizinkan sebuah badan yang tidak memihak (seperti ICRC) untuk menawarkan layanannya kepada pihak-pihak yang terlibat konflik.

Protokol Tambahan II terdiri atas 28 Pasal dan, seperti diindikasikan di atas, lebih ekstensif daripada Pasal 3 Bersama.⁶ Pasal 4 menyatakan semua orang yang yang tidak secara langsung ikut ambil bagian atau yang telah berhenti berpartisipasi dalam permusuhan, apakah kebebasan mereka dibatasi atau tidak, berhak mendapatkan penghormatan untuk diri mereka, kehormatan dan keyakinan serta praktik-praktik keagamaan mereka. Mereka harus diperlakukan secara manusiawi tanpa ada pembedaan yang merugikan. Sejumlah perbuatan, seperti kekerasan terhadap kehidupan, penyiksaan, penghukuman kolektif dan penyanderaan sepenuhnya dilarang.

Jika konflik bersenjata non-internasional berkembang menjadi konflik bersenjata internasional, semua Konvensi Jenewa dan Protokol Tambahan I berlaku. Dalam kasus konflik bersenjata internasional, perbedaan antara mereka yang bertempur dan warga sipil sangatlah penting. Secara luas, para anggota angkatan bersenjata dari sebuah pihak dalam konflik bersenjata internasional (selain daripada personel medis atau keagamaan) merupakan petempur, dan petempur mana pun yang tertangkap pihak lawan merupakan tahanan perang. Angkatan bersenjata semacam itu harus diorganisasi, ditempatkan di bawah satu komando yang bertanggung jawab kepada pihak itu atas perilaku bawahannya, dan tunduk kepada sistem disiplin internal yang menegakkan kepatuhan kepada peraturan-peraturan hukum internasional yang berlaku dalam konflik bersenjata. Warga sipil adalah siapapun yang tidak masuk ke dalam kategori petempur. Angkatan polisi sipil bukanlah angkatan bersenjata, yang artinya pasukan kepolisian sipil memiliki status sipil dan bahwa para anggota pasukan itu memiliki status sipil dan bukan status petempur. Karenanya, mereka memiliki semua perlindungan seperti yang dipunyai semua kaum sipil lainnya.

Bilamana sebuah pihak dalam konflik menggabungkan badan paramiliter atau badan penegak hukum bersenjata ke dalam angkatan bersenjata, maka pihak itu harus memberi tahu pihak-pihak lainnya dalam konflik. Jika kasusnya demikian, maka petugas kepolisian memiliki status petempur.⁷

Protokol ke 2 ke Konvensi Jenewa juga memiliki ketentuan-ketentuan untuk mereka yang dicabut kebebasannya untuk alasan-alasan terkait pada konflik bersenjata (non-internasional) (Pasal 5). Lebih jauh lagi, ada juga ketentuan-ketentuan untuk perlindungan bagi orang-orang yang tercabut kebebasannya selama konflik bersenjata internasional.⁸



USA



Kosta Rica



Indonesia



Cina



Kazakstan



Brazil



Algeria



Uruguay



Turki



Niger



Afrika Selatan



Mesir



Aruba



Iran



Australia



Vietnam



Croatia



Federasi Rusia



Belanda



Republik Demokratik Kongo