Panduan Mengenal Hak atas

Informasi Publik dan Pemolisian

Daftar isi

KATA PENGANTAR KONTRAS DAN YAYASAN TIFA 5

KATA SAMBUTAN KAPOLRI 7

KATA PENGANTAR KETUA KOMISI INFORMASI PUSAT 9

BAGIAN I PENDAHULUAN 11

BAGIAN II KERANGKA KONSEPTUAL HAK ATAS INFORMASI PUBLIK 15

II.1. Akses terhadap Informasi Publik sebagai Hak Asasi yang Otonom 15

II.2. Pembatasan yang Dimungkinkan terhadap Kebebasan Informasi Publik 21

II.3. Prinsip Kebebasan Informasi Publik dari Pengalaman Terbaik 25

II.4. Rezim Keterbukaan Informasi Publik Nasional 28

II.4.1. Pengakuan akan Hak atas Informasi 28

II.4.2. Mekanisme Keterbukaan Informasi Publik Nasional 40

BAGIAN III KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK BAGIAN DARI PEMOLISIAN IDEAL 47

III.1. Relasi Keterbukaan Informasi Publik dengan Pemolisian 47

III.2. Pemolisian, HAM, dan Akuntabilitas 55

BAGIAN IV PROSEDUR KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK DI KEPOLISIAN 59

IV.1. Agenda Akuntabilitas Polri dalam Produk Peraturan Kapolri 59

IV.2 Prinsip-Prinsip Penyediaan Informasi 60

IV.3. Informasi-Informasi Penting bagi Tersangka dan Pencari Keadilan 68

IV.4. Pihak-Pihak Terkait Penyediaan Informasi di Polri 73

SKEMA MEMPEROLEH INFORMASI 75

MEKANISME KEBERATAN PEMOHON INFORMASI 76

V.5. Prosedur Penyelesaian Sengketa 77

IV.6. Mekanisme Evaluasi PPID Polri 79

IV.7. Analisa Normatif Ketentuan KIP internal Polri dibandingkan dengan Standar Internasional 80

IV.8. Manfaat Utama Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2010 86

STRUKTUR PPID DI INSTITUSI POLRI 87

BAGIAN V STRATEGI PEMANTAUAN KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK DI KEPOLISIAN 93

V.1. Peran Masyarakat Sipil dalam Rezim Keterbukaan Informasi Publik 93

V.2. Tahapan Aktivitas Pemantauan 94

V.3. Pengalaman Mengajukan Permohonan Informasi ke PPID 104

V.4. Contoh-Contoh Dokumen Surat Permohonan Informasi – Berikut Respons dari PPID 104

LAMPIRAN 121

PROFIL KONTRAS 129

PROFIL TIFA 131

KATA PENGANTAR KONTRAS DAN YAYASAN TIFA

Konstitusi Indonesia .mensyaratkan tata kelola pemerintahan yang demokratis yang pastinya selalu memiliki atribut tak terpisahkan seperti prinsip transparansi dan akuntabilitas. Prinsip tata kelola pemerintahan yang transparan dan akuntabel bisa memiliki salah satu elemen esensial: pelayanan keterbukaan informasi bagi publik. Sementara itu, Kepolisian Republik Indonesia adalah salah satu badan publik sipil yang memiliki fungsi untuk melindungi dan melayani masyarakat sebagai bagian dari akuntabilitas institusional. Artinya Polri juga tunduk pada perangkat tata kelola demokratis yang harus transparan dan akuntabel. Meski dianggap terlalu lama (12 tahun sejak kelahiran era reformasi kenegaraan), rezim kebebasan informasi publik hadir di Indonesia lewat UU No.14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. UU KIP ini kemudian menjadi landasan sistemik yang mendorong masyarakat untuk terlibat aktif menggunakan perangkat keterbukaan informasi, memastikan *access to justice* serta mengawal pemerintahan sebagai bentuk kontrol publik. Mekanisme KIP ini juga salah satunya akan digunakan untuk memastikan pemolisian di Indonesia yang transparan dan akuntabel.

Meski demikian, reformasi dalam tubuh Polri masih menjadi bagian dari proses panjang menuju pemolisian yang demokratis. Peran serta masyarakat sipil untuk menggunakan berbagai perangkat internal Polri untuk mendorong reformasi institusi ini menjadi sangat signifikan untuk memastikan pelaksanaan mekanisme ini bisa berjalan secara efektif.

Untuk merespon perkembangan positif ini, KontraS yang didukung oleh Yayasan Tifa menyusun buku *Panduan bagi Masyarakat Sipil untuk Mengenal Hak Atas Informasi Publik dan Pemolisian* ini sebagai upaya untuk memperkuat kapasitas pegiat HAM untuk terlibat aktif dalam mengawal isu keterbukaan informasi publik dalam tubuh Polri. Diharapkan upaya ini dapat digunakan oleh masyarakat sipil untuk mengakses informasi dalam tubuh Polri dalam kerja-kerja advokasinya, termasuk pembelaan hukum sekaligus upaya mendorong reformasi Polri dapat berjalan dengan efektif. Peluncuran terhadap buku panduan ini juga dilakukan untuk memperingati *Hari Hak Untuk Tahu Sedunia/(International Right to Know Day), 28 Sept 2011,* sebagai momentum kesepakatan bersama untuk mendorong penghormatan terhadap hak individu untuk mendapatkan informasi sebagai hak asasi yang fundamental untuk mendorong masyarakat yang transparan dan demokratis yang mensyaratkan partisipasi publik dalam pemerintahan.

Buku Panduan bagi Masyarakat Sipil Panduan untuk Mengenal Hak Atas Informasi Publik dan Pemolisian ini didukung oleh Yayasan Tifa. Buku ini disusun oleh tim KontraS yaitu Papang Hidayat dan Puri Kencana Putri serta didukung oleh Sri Suparyati, Indria Fernida, M. Harits, Syamsul Alam Agus dan Agustina Dwi Sandrasari.

Dalam penyusunannya, kami juga dibantu oleh banyak pihak yang memberikan masukan, kritisi dan pengembangan ide-ide inovatif, khususnya terkait penerapan mekanisme keterbukaan

informasi publik dalam lingkungan kepolisian. Kami mengucapkan terima kasih kepada Kapolri Jenderal Polisi Timur Pradopo dan Ketua Komisi Informasi Publik Abdul Rahman Ma'mun yang telah memberikan kata pengantar dalam buku ini. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada Komisaris Jenderal Polisi Nanan Soekarna (Wakil Kapolri) yang sejak menjabat sebagai Kadiv Humas Mabes Polri merupakan salah satu pendorong inisiatif agenda akuntabilitas internal di tubuh Polri; Komisaris Besar Polisi Zulkarnain Adi Negara (Kabagrenmin Divisi Humas Mabes Polri), yang telah banyak memberikan banyak masukan dan informasi aktual seputar penerapan kebijakan keterbukaan informasi publik di lingkungan kepolisian; Ahmad Alamsyah Saragih (mantan Ketua Komisi Inforasi Publik), yang memberikan masukan seputar kebijakan dan pelaksanaan UU Keterbukaan Informasi Publik; Paulus Widiyanto (Koalisi KIP dan mantan ketua Pansus RUU KIP di DPR RI), salah satu peneliti ahli di bidang kebijakan informasi publik, banyak memberikan masukan seputar penerapan UU tentang Keterbukaan Informasi Publik; Nugroho Dewanto, Redaktur Utama Majalah Tempo yang telah melakukan penyelarasan bahasa serta Tanti Budi Suryani, Yayasan Tifa yang membantu mengawal proses penyusunan penulisan buku panduan ini. Secara khusus kami juga mengucapkan terima kasih kepada tim pemantau anggota KontraS Federasi di Aceh, Papua, Sumatra Utara, Surabaya, Nusa Tenggara, Jakarta dan Sulawesi yang telah berbagi pengalaman dalam melakukan pemantauan pelaksanaan mekanisme informasi publik dalam tubuh Polri untuk memperkaya panduan ini.

Kami berharap hadirnya buku *Panduan bagi Masyarakat Sipil untuk Mengenal Hak Atas Informasi Publik dan Pemolisian* ini mampu memperkaya dan memberikan kontribusi bagi pegiat HAM dan demokrasi untuk melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan mekanisme keterbukaan informasi publik, khususnya dalam tubuh Polri. Selamat membaca!

Jakarta, awal September 2011

Haris Azhar
Koordinator KontraS

SAMBUTAN

Assalamu'alaikum Wr. Wb.
Salam sejahtera bagi kita sekalian



Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) sebagai institusi negara selalu siap mengikuti arah reformasi legislasi dan institusional untuk mewujudkan agenda *good governance* di atas prinsip demokrasi, *rule of law,* dan penghormatan hak asasi manusia. Hal ini dibuktikan dengan komitmen Polri untuk memenuhi mandatnya sebagai badan publik yang diwajibkan melayani informasi publik berdasarkan UU. Komitmen ini dibuktikan dengan diterbitkannya Peraturan Kapolri No. 16 tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Polri dan seperangkat *Standard Operating Procedure* (SOP) yang mendukung, seperti SOP Pengumpulan dan Pengelolaan Informasi, SOP Tata Cara Pelayanan Informasi, SOP Penggunaan Sistem Online sebagai Sarana Penyebarluasan Informasi dan Data, serta SOP Penyelesaian Sengketa Informasi. Hal ini menunjukkan bahwa Polri sebagai salah satu institusi badan publik di lingkungan negara sudah siap menjalankan mandat UU.

Polri meyakini bahwa mekanisme keterbukaan informasi publik ini dapat menjadi salah satu upaya untuk penyediaan informasi publik bagi masyarakat dan menjadi bagian komitmen akuntabilitas Polri. Di sisi lain, Polisi menyadari bahwa pengawasan publik dalam pemolisian demokratis merupakan elemen penting dalam mendorong reformasi Polri. Pengawasan publik mensyaratkan masyarakat untuk dapat memiliki akses dan bisa menggunakan informasi di tubuh badan publik, termasuk Polri. Hal ini dimaksudkan untuk memastikan berjalannya fungsi Polri untuk menegakkan hukum, menjaga keamanan serta melayani dan melindungi masyarakat.

Agar Polri dapat memenuhi amanat keterbukaan tersebut kiranya diperlukan bantuan dan dukungan untuk dapat diawasi, dikoreksi dan dilakukan teguran - teguran konstruktif pada setiap saat, baik bagi seluruh anggota Polri secara pribadi maupun satuan Kepolisian di semua level organisasi. Oleh karenanya, kami menyambut baik inisiatif KONTRAS untuk menerbitkan *Buku Panduan bagi Masyarakat Sipil untuk Mengenal Hak Atas Informasi Publik dan Pemolisian* ini. Polri memandang, buku ini sangat berguna bagi masyarakat

sipil untuk memahami pentingnya keterbukaan informasi, khususnya dalam tubuh Kepolisian sebagai hak asasi mereka. Buku ini juga diharapkan dapat membuat Polri untuk semakin awas dalam memperbaiki kinerja pelayanan informasi publiknya dalam rangka pelayanan masyarakat. Lebih jauh, upaya ini diharapkan dapat mengefektifkan upaya Polri untuk memperkuat akuntabilitas institusional.

Sekian dan terima kasih.
Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Jakarta, September 2011

KEPALA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Drs. TIMUR PRADOPO
JENDERAL POLISI

KATA PENGANTAR
KETUA KOMISI INFORMASI PUSAT

Dunia memperingati hari Hak untuk Tahu (*Right to Know Day*) setiap 28 September. Hak untuk tahu atau hak untuk mengakses informasi publik merupakan hak yang melekat pada setiap warga negara yang dijamin oleh Konstitusi, yakni pasal 28 F Undang-Undang Dasar 1945. Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) yang disahkan 30 April 2008 dan diberlakukan dua tahun kemudian (1 Mei 2010) menjadi penjabaran yang konkret atas pemenuhan hak atas informasi yang diamanatkan oleh Konstitusi ini. Di sisi lain UU KIP juga memperjelas siapa yang berkewajiban memenuhi hak atas informasi tersebut, yakni Badan Publik.

Badan Publik menurut UU KIP adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/APBD, atau organisasi Non-Pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/APBD, sumbangan masyarakat dan/atau luar negeri. Dalam hal ini Kepolisian Republik Indonesia (Polri) tentu masuk dalam kategori Badan Publik.

Dalam rangka memenuhi hak atas informasi publik tersebut, menjadi kewajiban Badan Publik untuk melakukan setidaknya lima hal. Pertama, menunjuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID). Kedua, menyusun daftar informasi publik. Ketiga, melakukan uji konsekuensi atas informasi yang dikecualikan. Keempat, membuat Standar Operasional Prosedur (SOP) pelayanan informasi, dan kelima, mengalokasikan anggaran pelayanan informasi publik.

Hingga satu tahun pemberlakuan UU KIP memang baru sebagian kecil Badan Publik di tingkat Pusat yang memenuhi serangkaian kewajiban tersebut. Komisi Informasi Pusat --sebagai lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan UU KIP, peraturan pelaksanaannya termasuk menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan ajudikasi-- mencatat baru 42 dari sekitar 126 Badan Publik Negara di tingkat Pusat yang memiliki PPID.

Namun Polri sejak awal termasuk Badan Publik yang secara proaktif mempersiapkan diri sebelum UU KIP diberlakukan. Dalam beberapa kesempatan berbincang dengan para perwira tinggi di lingkungan Mabes Polri terungkap bahwa bagi Kepolisian keterbukaan informasi publik itu bukan sekadar kewajiban, melainkan sudah menjadi semacam kebutuhan. Hal itu kemudian dibuktikan dengan segera diterbitkannya Peraturan Kapolri (Perkap) Nomor 16 tahun 2010 tentang tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Polri begitu UU KIP diberlakukan. Selain

itu Polri juga membentuk PPID atau petugas pengelola informasi dan dokumentasi (PID) yang dalam rancangannya hingga garda terdepan pelayanan informasi, yakni di tingkat Polsek.

Meskipun demikian bukan berarti Polri tak pernah mengalami sengketa informasi publik di Komisi Informasi Pusat (KI Pusat). Kasus "Rekening Perwira Polri" adalah salah satu sengketa informasi yang sempat menarik perhatian publik ketika ditangani oleh KI Pusat. Namun yang harus dicatat, sengketa informasi dalam kasus ini bukan terjadi lantaran ketidaksiapan Polri menjalankan UU KIP. Melainkan karena informasi yang disengketakan, yakni tentang "nama pemilik" dan "besaran" rekening Perwira Polri memang persoalan informasi yang mengandung perdebatan hukum, sehingga harus diselesaikan melalui putusan Komisi Informasi.

Bagi efektivitas pelaksanaan UU KIP di lingkungan Polri buku, yang antara lain berisi hasil pemantauan dan penelitian Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (**KontraS**) terhadap ketersediaan dan akses informasi Kepolisian, ini menjadi penting. Hal ini sejalan dengan reformasi Polri yang juga seiring dengan semangat UU KIP untuk mendorong transparansi dan akuntabilitas Badan Publik. Selebihnya buku ini juga dapat dijadikan referensi bagi Badan Publik lain yang tengah membangun sistem dan layanan informasi publik dalam kerangka UU KIP.

Terakhir, bila praktik keterbukaan informasi publik telah menjadi nafas dari setiap setiap Badan Publik, maka tidak berlebihan bila kita berharap bahwa cita-cita reformasi untuk membangun tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang bermuara pada kesejahteraan rakyat akan benar-benar dapat diwujudkan.

Selamat membaca.

Informasi publik: hak Anda untuk tahu!

Jakarta, September 2011
Ketua Komisi Informasi Pusat

Abdul Rahman Ma'mun

BAGIAN I
PENDAHULUAN

Sesuai amanat konstitusi, kebebasan informasi sesungguhnya telah diakui dalam hukum positif tertinggi di negeri ini, yakni Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 F. Namun tata kelola dari mekanisme keterbukaan informasi publik masih berada dalam ruang yang amat minimalis. Sejalan dengan semangat reformasi dan perkembangan rezim keterbukaan informasi di negara-negara demokratik, kelompok masyarakat sipil di Indonesia mencoba untuk mendorong hadirnya instrumen penopang yang bisa digunakan publik dalam mengakses informasi. Akhirnya, kekurangan atas akses informasi tersebut disempurnakan melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang keterbukaan Informasi Publik (UU KIP).

Ciri khas dari UU KIP adalah mensyaratkan kepada setiap badan publik dan institusi negara untuk mempersiapkan segala kebutuhan terkait penyediaan akses informasi publik. Oleh karena itu, UU ini memberikan peluang yang besar bagi publik dan khususnya masyarakat sipil dalam mengakses informasi yang dipandang penting baginya. Secara spesifik UU ini menjadi salah satu instrumen terkuat untuk mengukur bekerjanya sistem akuntabilitas di Indonesia. Ukuran ini dapat dilihat dari seberapa jauh badan publik dan institusi negara siap dalam menyediakan kebutuhan informasi dan dokumentasi, tentu saja yang diselaraskan dengan prinsip-prinsip keterbukaan informasi publik yang diatur dalam UU KIP.

Kesiapan badan publik dan institusi negara menjadi kunci sekaligus pintu masuk untuk melakukan evaluasi atas keseriusan Pemerintah Indonesia dalam pemenuhan kebebasan informasi bagi publik. Sesuai dengan UU KIP, Komisi Informasi menjadi lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi.

Di ruang ini, Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), sebagai salah satu institusi negara di sektor keamanan hadir membawa terobosan penting, khususnya dalam merespon perkembangan keterbukaan informasi publik di Indonesia. Melalui Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Polri dan seperangkat *Standard Operating Procedure* (SOP) yang mendukung, seperti SOP Pengumpulan dan Pengelolaan Informasi, SOP Tata Cara Pelayanan Informasi, SOP Penggunaan Sistem Online sebagai Sarana Penyebarluasan Informasi dan Data, serta SOP Penyelesaian Sengketa Informasi dan SOP Perumusan Informasi yang Dikecualikan; diharapkan mampu menjawab tantangan akuntabilitas institusional ke depannya.

Harus diakui, ada banyak kendala yang dialami publik, khususnya dalam sektor pembelaan hukum yang melibatkan kepolisian di dalamnya. Selama ini mereka yang berprofesi sebagai advokat, jurnalis dan pekerja HAM banyak mengalami hambatan dalam mengakses informasi dan dokumen seputar kegiatan-kegiatan yang berhubungan langsung dengan aktivitas kepolisian.

Misalnya, masih banyak advokat yang kesulitan untuk memperoleh Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dari penyidik. Meski hak tersebut seharusnya serta merta terakomodir di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Hal serupa juga dialami para jurnalis, yang bekerja sehari-hari untuk memperoleh, mengolah dan menyampaikan informasi kepada publik. Kesulitan mereka untuk mendapatkan informasi juga diikuti dengan ancaman fisik dan psikis dalam tugas yang mereka jalani. Keterbatasan akses informasi juga dialami oleh institusi negara independen, seperti Komnas HAM. Dalam tugasnya seperti melakukan penyelidikan, Komnas HAM masih menemui kendala untuk mendapatkan informasi dan dokumentasi dari institusi-institusi sektor keamanan (TNI, Polri dan BIN) yang diduga telibat dalam berbagai kasus pelanggaran HAM masa lalu.

Komitmen Polri melalui Perkap Nomor 16 Tahun 2010 adalah salah satu upaya untuk mewujudkan pelayanan prima. Di mana sebelumnya, Kapolri Jenderal Timur Pradopo telah mengkampanyekan Sepuluh Agenda Prioritas Polri di bawah kepemimpinannya.[1] Perangkat internal ini juga merupakan gambaran bagaimana mekanisme internal (dalam hal ini kepolisian) mampu bekerja secara optimal. Mekanisme internal ini tentu saja disesuaikan dengan prinsip-prinsip keterbukaan informasi publik yang diatur dalam UU KIP dan struktur internal yang telah terbangun di tingkat badan publik dan institusi negara, dalam hal ini di tingkat Polri.

Beragamnya instrumen tentang mekanisme keterbukaan informasi publik di lingkungan kepolisian ini dilakukan untuk memperkuat tugas Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) di lingkungan Polri, di seluruh Indonesia. Selain itu, patut diketahui bersama bahwa Polri merupakan institusi negara aktif pertama yang menyediakan aturan intenal seputar mekanisme keterbukaan informasi publik. Hadirnya kebijakan progresif di lingkungan kepolisian ini membawa atmosfer baru, khususnya untuk mendorong akuntabilitas, kinerja yang prima dan transparan di lingkungan kepolisian.

Untuk merespon perkembangan positif pasca-lahirnya suatu rezim kebebasan informasi publik, KontraS berinsiatif menyusun buku "Panduan mengenal hak atas informasi publik dan pemolisian" ini sebagai upaya untuk memperkuat kapasitas institusional maupun individual dari mereka yang sehari-hari melakukan advokasi HAM. Partisipasi masyarakat dalam mengawal agenda keterbukaan informasi publik memiliki peran yang signifikan dalam membangun pemerintahan yang baik *(good governance)* dan telah diatur dalam Pasal 103 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyatakan: setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, lembaga studi, atau lembaga kemasyarakatan lainnya, baik secara sendiri-sendiri maupun bekerjasama dengan Komnas HAM dapat melakukan penelitian, pendidikan dan penyebarluasan informasi mengenai hak asasi manusia.

---

1 Program Sepuluh Prioritas yang disampaikan oleh Kapolri Jenderal Timur Pradopo adalah sebagai berikut: (1) Mengungkap dan menyelesaikan kasus-kasus menonjol, (2) Meningkatkan pemberantasan premanisme, kejahatan jalanan, *illegal logging, illegal fishing, illegal mining, human trafficking* dan pemberantasan kasus korupsi (3) Penguatan kemampuan Densus 88 melalui kerjasama dengan TNI dan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) (4) Pembenahan reserse dengan program Keroyok Reserse, (5) Implementasi struktur organisasi yang baru, (6) Membangun kerjasama melalui sinergi polisionitas yang proaktif, (7) Memacu perubahan pola pikir dan budaya Polri, (8) Menggelar Sentra Pelayanan Kepolisian (SPK) diberbagai sentra kegiatan publik, (9) Layanan pengadaan sistem elektronik, (10) Membangun dan mengembangkan sistem informasi terpadu. Kesepuluh program tersebut adalah komitmen Kapolri untuk melakukan revitalisasi institusi, yang dititikberatkan pada upaya untuk mendorong pelayanan prima yang dapat dirasakan masyarakat dalam rangka meningkatkan kepercayaan publik terhadap Polri. Kesepuluh program tersebut sesungguhnya dapat diselerasakan dengan agenda pemolisian demokratik, penegakan supremasi hukum dan pemajuan agenda akuntabilitas internal Polri yang sejalan dengan prinsip-prinsip HAM. Komitmen ini sesungguhnya dapat dirasakan masyarakat melalui agenda: penguatan institusi, terobosan kreatif (*creative breakthrough)* dan peningkatan integritas. Implementasinya harus dapat diukur dan komitmen yang diintegrasikan kepada 400.000 lebih personel Polri.

Ketersediaan informasi publik seluas-luasnya jelas akan sangat membantu para penggiat HAM dalam mendampingi korban pelanggaran HAM, memperkuat jangkauan pengaruh kampanye, dan mempengaruhi kebijakan publik di berbagai tingkatan, termasuk kebijakan publik dalam isu pemolisian yang erat relasinya dalam kehidupan bermasyarakat. Oleh karenanya upaya untuk menggunakan mekanisme keterbukaan informasi publik, termasuk melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan mekanisme ini dapat mendorong efektivitas pelaksanaan keterbukaan informasi publik dalam tubuh Polri. Di sisi lain, perlu dilakukan penguatan kelompok masyarakat sipil, khususnya lembaga-lembaga yang melakukan pendampingan hukum kepada kelompok korban agar dapat mengambil bagian dari proses ini.

Dalam perjalanan penyusunan buku Panduan ini, inisiatif KontraS kemudian disambut positif oleh pihak Polri melalui diskusi-diskusi yang aktif dan produktif- yang kemudian bersedia memberikan informasi dan masukan untuk buku panduan ini. Hal tersebut memperkaya isi buku Panduan ini karena dikontekskan dengan kenyataan yang terjadi dalam tubuh Polri sendiri.

Buku Panduan ini terdiri dari 5 bagian di Bagian I sebagai pendahuluan, Bagian II berisi standar-standar HAM dan model-model ideal berdasarkan pengalaman di tempat lain. Hak atas informasi publik secara eksplisit tertera dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil Politik Pasal 19 sebagai bagian dari hak asasi yang lebih popular; kebebasan berekspresi, berpendapat, dan beropini. Gelombang demokratisasi di berbagai kawasan di dunia mendorong prinsip akuntabilitas menjadi salah satu standar pemerintahan yang ideal yang kemudian mendorong suatu evolusi *standar setting* yang semakin universal. Indonesia yang sedang menjalani transisi pemerintahan pasca-otoritarianisme juga membangun suatu rezim kebebasan informasi sebagai hasil tuntutan jaminan akuntabilitas dalam tata kelola kenegaraan. Bagian III memaparkan pentingnya rezim kebebasan informasi dalam pemolisian. Ketersediaan informasi publik dalam pemolisian tidak hanya merupakan perwujudan pemenuhan tugas negara terhadap hak warganya, namun juga fungsional bagi keberlanjutan reformasi Polri yang masih berjalan. Bagian IV mendeskripsikan proses rezim kebebasan informasi di lingkungan Polri yang telah menyiapkan kerangka normatif secara internal sebagai respon kelahiran UU Keterbukaan Informasi Publik. Bagian V adalah eksplorasi strategi masyarakat sipil untuk memantau pelaksanaan keterbukaan informasi publik dalam tubuh kepolisian dengan mendasarkan diri pada uji praktek keterbukaan informasi di lingkungan Polri tersebut lewat upaya permintaan informasi dan dokumen yang telah KontraS lakukan.

BAGIAN II

KERANGKA KONSEPTUAL HAK ATAS INFORMASI PUBLIK

II.1. Akses terhadap Informasi Publik sebagai Hak Asasi yang Otonom

Hak atas informasi publik telah diakui –lewat berbagai ketentuan di instrumen pokok HAM internasional- sebagai salah satu bagian dari katalog hak asasi yang penting. Secara literal "hak untuk mencari, menerima, dan menyampaikan informasi dan pemikiran"[2] tercantum dalam Pasal 19 baik di Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) maupun di Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR). Keduanya merupakan pilar utama dari instrumen induk HAM internasional (*international bill of human rights*), selain Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (ICESCR). Namun, elaborasinya sebagai hak asasi yang otonom agak minim.[3] Hak atas informasi publik ini selalu dikaitkan dan diintegrasikan dengan hak untuk bebas berekspresi dan menyatakan pendapat yang jauh lebih populer di mata para ahli dan praktisi HAM.

Sebenarnya hak atas informasi publik telah dikenal dan diakui sebagai hak asasi secara global lewat Resolusi Majelis Umum PBB pada 1946.[4] Lalu masuk di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia/DUHAM 1948.[5] Dan diakui lagi oleh instrumen HAM internasional yang memiliki kekuatan hukum lebih mengikat, yaitu Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) pada 1966[6]. Sayangnya era perang dingin setelah Perang Dunia II berakhir mengembuskan "iklim kecurigaan" antar-blok politik di dunia sehingga mereka lebih memperkuat rezim kerahasiaan negara –demi pertimbangan keamanan nasional- ketimbang memenuhi hak atas informasi bagi warganya. Di era itu pula hak atas informasi publik dicampur dan diinkorporasikan dalam kategori hak atas kebebasan berekspresi dan menyatakan pendapat yang lebih populer saat itu. Seiring perkembangan teknologi informasi dan gelombang demokratisasi di akhir dekade 1990-an, berbagai gerakan sosial berhasil

2 Rumusan "hak untuk mencari, menerima, dan menyampaikan informasi dan pemikiran" ini serupa dengan ketentuan yang ada pada *European Convention on Human Rights* (Pasal 10); American Convention on Human Rights (Pasal 13); dan sedikit berbeda pada *African Charter on Human and Peoples' Rights* (Pasal 9 hanya menyatakan "hak untuk menerima informasi").

3 *Open Society Justice Initiative*, *Results of the Open Society Justice Initiative Access to Information Monitoring Tool,* 28 September 2004, hal 3.

4 Resolusi Majelis Umum PBB 59(1), 14 Desember 1946, A/RES/59(1). Dalam resolusi ini uniknya hak atas informasi ini terkesan dinyatakan sebagai hak yang otonom: "*Freedom of information is a fundamental human rights and is the touchstones of all the freedoms to which the United Nations is consecrated*".

5 Resolusi Majelis Umum PBB 217 (III) A, 10 Desember 1948, A/RES/217(III)A.

6 Resolusi Majelis Umum PBB 2200A (XXI), 16 Desember 1966 dan berlaku efektif pada 23 Maret 1976. Telah diratifikasi oleh 167 negara, dan Indonesia telah meratifikasinya lewat UU No. 12 Tahun 2005.

mendesakkan suatu tata pemerintahan yang lebih akuntabel. Hasilnya bermunculan undang-undang di tingkat nasional yang mengatur hak atas akses informasi publik. Selanjutnya undang-undang itu merevitalisasi pemahaman dan tafsir atas hak ini sebagai hak yang otonom dalam konteks instrumen dan mekanisme HAM internasional atau regional[7].

Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) Pasal 19

Panduan ini menggunakan perspektif instrumen HAM dalam mengelaborasi kebebasan atau hak atas informasi publik, khususnya Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) Pasal 19, yang secara literal sebagai berikut:

1. Setiap orang berhak untuk berpendapat tanpa campur tangan.

2. Setiap orang berhak atas kebebasan untuk menyatakan pendapat; hak ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan menyampaikan informasi dan pemikiran apapun, tanpa batasan, baik secara lisan, tertulis, atau dalam bentuk cetakan, karya seni atau melalui media lain sesuai dengan pilihannya (dengan penekanan).

3. Pelaksanaan hak-hak yang dicantumkan dalam ayat 2 pasal ini menimbulkan kewajiban dan tanggung jawab khusus. Oleh karenanya dapat dikenai pembatasan tertentu, tetapi hal ini hanya dapat dilakukan sesuai dengan hukum dan sepanjang diperlukan untuk:

   a) Menghormati hak atau nama baik orang lain;

   b) Melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum, atau kesehatan atau moral umum.

Ketentuan Pasal 19 (berisi 3 paragraf) dari ICCPR ini menunjukkan adanya keterkaitan erat antara hak atas informasi dengan kebebasan berekspresi dan berpendapat meski memiliki karakter yang berbeda. Sementara paragraf (3) terakhir mengatur pembatasan-pembatasan terhadap hak untuk menyatakan berpendapat dan hak atas informasi.[8] Pembatasan hak atas informasi ini kemudian mewarnai dinamika rezim kebebasan informasi publik di dunia, di mana standar dan mekanisme pembatasannya beragam mengikuti watak rezim politik masing-masing.

Pembatasan oleh ICCPR Pasal 19 paragraf (3) ini tidak berlaku untuk Pasal 19 paragraf (1) mengingat betapa tipisnya batasan antara hak "untuk memiliki suatu pendapat" –di mana ranahnya bersifat privat- dengan hak atas "kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama" [ICCPR Pasal 18 paragraf (1)] –juga bersifat privat- yang masuk dalam kategori hak "*non-derogable*". Sementara hak untuk bebas berekspresi dan hak atas informasi lebih bersifat publik dan bisa dibatasi pemenuhannya berdasarkan suatu situasi tertentu; di mana kemudian lebih

7 Suatu hukum perjanjian (*treaty*) pertama yang khusus mengatur hak atas akses terhadap informasi publik telah lahir (27 November 2008) di kawasan Eropa (*Council of Europe*/Dewan Eropa) dengan nama *Council of Europe Convention on Access to Official Documents*. Instrumen regional ini belum berlaku dan masih menunggu ratifikasi 10 negara. Saat ini per Januari 2011 Kovensi ini telah ditandatangani oleh 11 negara dan telah diratifikasi oleh 3 negara (Swedia, Norwegia, dan Hungaria). Beberapa tahun belakangan, signifikansi hak ini berulangkali ditegaskan oleh Badan-Badan Mekanisme HAM internasional dan regional.

8 Manfred Nowak, . Manfred Nowak, "*U.N. Covenant on Civil and Political Rights; CCPR Commentary*", 2nd revised edition, N.P. Engel, Publisher, 2005, hal. 441.

dikenal dengan istilah hak atas informasi publik. Sementara itu informasi yang bersifat non-publik atau privat tidak dicakup oleh Pasal 19 ICCPR ini. Bahkan perlindungannya (yang menjadi batasan bagi hak atas informasi publik) secara eksplisit ditegaskan oleh Pasal 17 ICCPR (tentang hak atas privasi).

Ketentuan Umum Perspektif Instrumen HAM

Untuk memahami apa itu hak atas informasi publik, perlu dimengerti terlebih dahulu ketentuan umum perspektif instrumen HAM:

- *Pertama*, instrumen HAM internasional mengatur bahwa "pemangku hak (*rights holder*)" adalah individu manusia, sementara "pemangku kewajiban (*duty bearer*)" adalah negara.
- *Kedua*, negara (*state*) memiliki kewajiban atau tugas untuk "menghormati" (*to respect*), "melindungi" (*to protect*), dan "memenuhinya" (*to fulfil*) bagi setiap individu di bawah jurisdiksinya:

    1. Kewajiban negara untuk ***menghormati*** HAM (*obligation to respect*) mengacu pada tugas negara untuk mendisiplinkan seluruh aparaturnya (semua lembaga negara: eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lainnya) untuk tidak melakukan pelanggaran terhadap pelaksanaan hak-hak asasi manusia (**aspek vertikal**) dari semua individu yang berada di bawah jurisdiksi kuasanya.

    2. Kewajiban negara untuk ***melindungi*** HAM (*obligation to protect*) setiap individu di bawah jurisdiksi kuasanya menyangkut dua hal: upaya negara mencegah (**preventif**) terjadinya suatu pelanggaran HAM yang dilakukan pihak mana pun (baik aktor negara maupun aktor non-negara). Bila terjadi suatu pelanggaran HAM (yang dilakukan oleh pihak siapa pun) negara harus melakukan mekanisme **koreksi**. Contohnya dengan melakukan suatu investigasi, penuntutan, dan penghukuman bagi pelakunya dan memulihkan hak-hak si korban (atau keluarganya) yang menderita akibat terjadinya pelanggaran atau kejahatan tersebut. Kewajiban untuk ***melindungi*** ini memiliki **aspek horisontal** karena negara juga wajib mengatur tata relasi antar aktor non-negara.

    3. Kewajiban negara untuk memenuhi (*obligation to fulfil*) menekankan pada upaya-upaya positif negara lewat mekanisme legislatif, yudikatif, atau administratif untuk menjamin implementasi HAM di tingkat yang paling konkrit bisa dinikmati oleh seluruh warga atau individu di bawah jurisdiksi kuasanya.

Dari paparan di atas, bisa terlihat bahwa karakter kewajiban negara bisa dibagi dua:

* Kewajiban berkarakter "negatif": hak-hak individu terjamin bila negara tidak melakukan apapun. Misalnya negara cukup tidak berbuat apa-apa maka hak hidup seseorang bisa terjamin.

* Kewajiban berkarakter "positif": hak-hak individu terjamin bila negara harus melakukan sesuatu. Misalnya hak atas pendidikan mensyaratkan negara untuk membangun sekolah, memberikan subsidi, membuat kebijakan pendidikan murah, dan sebagainya.

Dalam konteks hak atas informasi publik, kewajiban negatif negara adalah dengan tidak melakukan suatu intervensi atau campur tangan terhadap kepemilikan informasi di tangan seseorang. Sebagai contoh aparat kepolisian tidak boleh merampas atau merusak kamera atau video perekam (informasi) yang dimiliki oleh seorang pekerja HAM atau jurnalis saat mereka merekam suatu aksi demonstrasi masyarakat yang rusuh.[9]

Sementara itu dalam konteks kewajiban positif negara atas hak ini penjelasannya agak memutar. Instrumen HAM (ICCPR Pasal 19) tidak secara definitif mengakui hak seseorang untuk "diberi informasi" (*right to be informed*) oleh negara.[10] Kewajiban positif negara dalam konteks hak atas informasi publik ini harus dimaknai bahwa negara mesti mengambil upaya-upaya proaktif seperti mempersiapkan jaminan hukum (peran legislasi), mempersiapkan infrastruktur dan (melatih) personil khusus yang bertanggung jawab terhadap permintaan informasi dari publik, membuat mekanisme administrasi informasi publik yang murah dan cepat, dan membentuk suatu komisi informasi.[11]

Dalam konteks ICCPR Pasal 19(2) tentang hak untuk "mencari, menerima, dan menyampaikan" informasi bisa dimaknai bahwa: hak "menyampaikan" informasi artinya negara harus "melindungi" hak atau kebebasan antar-individu untuk berkomunikasi. Hak "menerima" informasi bermakna bahwa negara "tidak boleh mencampuri" arus informasi antar-individu. Hak untuk "mencari" informasi bermakna bahwa negara harus menyediakan akses atas informasi publik yang dipegangnya.[12] Hak untuk "menerima" dan "menyampaikan" informasi di sini mencakup kebebasan pers di mana konsumen berhak "menerima" informasi sementara jurnalis berhak "menyampaikan" informasi tanpa diintervensi oleh negara. Untuk yang terakhir ini kemudian dimaknai sebagai "hak atas akses terhadap informasi" mengingat pemenuhan kewajiban negara terjadi hanya bila seseorang meminta informasi publik terlebih dahulu.

9 Manfred Nowak, *op cit*, hal. 447.

10 Manfred Nowak, *op cit*, hal. 447.

11 *Human Rights Committee/*Komite HAM (badan otoritatif dari ICCPR), *Draft General Comment No. 34*, 22 Oktober 2010, UN Doc. CCPR/C/GC/34/CRP.4, para. 20.

12 Toby Mendel, *Freedom of Information as an Internationally Protected Human Rights,* 15 Juni 2000, hal. 3-4. Dapat diakses pada http://www.article19.org/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf.

Tabel 1

Kewajiban Negara Membuka Akses Informasi Publik

Kewajiban Negara	Definisi	Konteks Hak atas Informasi Publik
Menghormati (*to respect*)	Kewajiban ini mengharuskan negara untuk tidak melakukan tindakan-tindakan intervensi (kewajiban negatif)	Negara tidak boleh mengintervensi hak seseorang dalam "menerima" dan "menyampaikan" informasi kepada orang lain
Melindungi (*to protect*)	Negara harus berupaya mencegah (*upaya preventif*) hak asasi seseorang dilanggar atau dirampas oleh (aktor non-negara) pihak lain (kewajiban positif) Kewajiban untuk melindungi termasuk pula kewajiban negara untuk melakukan (*upaya koreksi*) investigasi, penuntutan, penghukuman terhadap pelaku, dan pemulihan bagi korban setelah terjadinya suatu tindak pidana (*human righs abuse*) atau pelanggaran HAM (*human rights violation*)	Negara harus berupaya mencegah pihak lain (aktor non-negara) dalam melanggar hak seseorang untuk "mencari, menerima, dan menyampaikan" informasi Negara harus menyediakan suatu mekanisme koreksi bila "hak atas informasi publik" seseorang dilanggar, termasuk di dalamnya menyediakan saluran di mana seseorang bisa mengajukan keluhan (*complaint*) jika merasa haknya dilanggar
Memenuhi (*to fulfil*)	Untuk kewajiban ini negara harus mengambil tindakan-tindakan legislatif, administratif, peradilan dan langkah-lain yang diperlukan untuk memastikan bahwa para pejabat negara ataupun pihak ketiga melaksanakan penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia	Negara harus membuat suatu jaminan hukum (undang-undang) yang mengakui dan mengatur hak atas informasi publik Negara harus menyediakan suatu mekanisme penyediaan informasi publik di berbagai institusi atau agensinya Negara harus melatih para aparaturnya untuk bisa melayani warganya akan informasi publik Negara harus membantu kelompok-kelompok rentan (kaum miskin, minoritas, dsb) untuk bisa mengakses informasi publik Negara harus menyediakan suatu mekanisme (komisi) khusus untuk penyelesaian perselisihan akan penyediaan informasi publik

Konsep Kunci Hak Atas Informasi Publik

Hak atas Informasi adalah hak setiap orang untuk mencari, menerima dan menyampaikan informasi apapun, tanpa batasan, baik secara lisan, tertulis, atau dalam bentuk media lain sesuai dengan pilihannya sebagai bagian penting untuk berpartisipasi dalam urusan publik maupun negara berdasarkan prinsip demokrasi. Jaminan dasar pengakuan hak atas informasi publik yang terbaik minimal berdasarkan suatu undang-undang.

Informasi publik adalah segala macam catatan atau rekaman yang dipegang dan dikelola oleh lembaga-lembaga publik, apa pun bentuk penyimpanannya (dokumen, rekaman suara, audio visual, elektronik) dalam prinsip merupakan milik publik.

Informasi tidak identik, namun bisa tersedia dalam bentuk:

- Dokumen cetak;
- Dokumen tulisan tangan;
- Keterangan oral;
- Rekaman surat-surat elektronik (*email*);
- Audio-visual;
- Atau dalam medium lainnya.

Informasi publik penting untuk menciptakan kehidupan yang lebih baik:

- Akan mewujudkan masyarakat yang tidak korup
- Akan mewujudkan masyarakat yang bebas dari kelaparan
- Akan mewujudkan masyarakat yang lebih sehat
- Akan mewujudkan masyarakat yang lebih menghormati lingkungan hidup
- Akan mewujudkan masyarakat yang lebih menghormati hak asasi manusia
- Akan membantu privasi seseorang lebih dihormati
- Akan membantu negara lebih aman
- Akan membantu untuk sistem politik yang lebih demokratis
- Akan membantu pemerintahan yang lebih efisien
- Akan menyebabkan pengambilan keputusan yang lebih baik
- Akan membantu perekonomian menjadi lebih efisien
- Akan membantu seseorang untuk menerima perlakuan yang lebih baik dari lembaga-lembaga publik

Lembaga Publik adalah segala badan publik termasuk institusi negara -seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif- atau badan-badan lain yang menjalankan fungsi publik, atau badan-badan yang menerima dana dari publik dan wajib menyediakan informasi kepada publik. Lembaga Publik mencakup semua cabang organ-organ negara, perusahaan negara yang diprivatisasi, universitas swasta, organisasi inter-pemerintah, hingga Organisasi Non-Pemerintah (Ornop) yang menerima dana publik dalam/luar negeri.

Semua orang baik secara individual maupun bersama-sama memiliki hak atas akses informasi publik. Ketentuan siapa yang berhak mengakses informasi publik bervariasi tergantung perundang-undangan nasional suatu negara. Beberapa negara membolehkan warga asing untuk mengakses informasi publik, sementara negara yang lain hanya membolehkan warga negaranya sendiri. Pada prakteknya seringkali tidak semua orang mendapat akses informasi publik yang setara. Biasanya informasi publik lebih mudah diakses bila yang meminta adalah institusi media massa atau Ornop tertentu; sementara warga biasa lebih sulit, dan jauh lebih sulit lagi untuk kelompok minoritas atau kaum marginal. Hak atas informasi publik tidak boleh bersifat diskriminatif.

Sumber: dari berbagai sumber

II.2. Pembatasan yang Dimungkinkan terhadap Kebebasan Informasi Publik

Salah satu topik yang paling ramai diperdebatkan dan didiskusikan tentang hak atas informasi publik adalah ketentuan pembatasan berdasarkan suatu pertimbangan dan situasi tertentu. Energi debat dan diskusi ini lebih ditujukan untuk mencari keseimbangan antara mempertahankan prinsip masyarakat yang demokratis dengan kebutuhan pragmatis akan keamanan nasional dan ketertiban umum. Pertimbangan dan debat ini menjadi penting karena pada akhirnya –sering dilengkapi oleh mekanisme keputusan yang relatif independen- keputusannya apakah suatu informasi bisa dibuka atau tertutup untuk publik.

Suatu rezim kebebasan informasi publik yang ideal pada prinsipnya mengandaikan informasi yang dipegang oleh lembaga negara adalah milik publik –sesuai prinsip tata negara yang demokratis. Pembatasan atau pengecualian terbukanya suatu informasi harus bersifat terbatas (daftarnya harus sempit) dan situasional, hanya didasari oleh kepentingan publik yang lebih luas, dan harus bisa diuji oleh suatu mekanisme yang independen.

Dalam ICCPR sendiri terdapat ketentuan khusus tentang pembatasan hak asasi berdasarkan suatu situasi tertentu. ICCPR Pasal 4 (2) menyatakan terdapat suatu hak asasi yang bisa dibatasi atau dikurangi pelaksanaan dan pemenuhannya karena situasi darurat tertentu (*derogable rights*). Ada pula hak asasi tertentu yang dalam kondisi apapun tetap tidak bisa dibatasi atau dikurangi pemenuhannya (*non-derogable rights*).[13]

13 Pentingnya Pasal 4 (2) ini menyebabkan Komite HAM tidak memperbolehkan reservasi diterapkan oleh suatu Negara Pihak atas ketentuan ini dengan pertimbangan bahwa tindakan tersebut merupakan "sebuah inkonsistensi serius atas tujuan dan cita-cita Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik, sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 19 (paragraf c) dari *the Vienna Convention on the Law of Treaties*". UN Doc. CCPR/C/SR.550, 551, 555.

Hak-Hak yang Tidak dapat Dikurangi dalam Situasi Apa pun (Non-Derogable Rights)

Hak-hak asasi fundamental:

- Hak atas hidup (Pasal 6);
- Hak untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan tidak manusiawi (Pasal 7);
- Hak untuk bebas dari perbudakan dan kerja paksa [Pasal 8 (paragraf 1 dan 2)];
- Hak untuk bebas dari pemidanaan karena perjanjian hutang piutang (Pasal 11);
- Hak untuk bebas dari berlakunya pemidanaan secara retroaktif (Pasal 15);
- Hak atas pengakuan sebagai subjek hukum (Pasal 16);
- Hak untuk bebas berpikir, berkeyakinan, dan beragama (Pasal 18).

Pengurangan/derogasi hak asasi dalam Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik memiliki prasyarat cukup ketat. *Pertama*, derogasi diperbolehkan bila suatu kondisi darurat di suatu negara bisa mengancam keselamatan bangsa (*life of the nation*) yang memiliki karakter sangat luar biasa (*exceptional*) dan sementara (*temporary*).[14] Keadaan darurat ini tidak melulu harus didefinisikan sebagai keadaan darurat perang atau militer, tapi juga mencakup suatu kondisi genting yang bisa membahayakan tatanan masyarakat seperti bencana alam atau krisis ekonomi. Prinsip kondisi darurat ini kemudian dijelaskan lebih rinci oleh *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights.*[15] *Siracusa Principles* ini secara lebih rinci menyediakan definisi faktor penyebab kondisi darurat (*emergency*). Contohnya ancaman terhadap tatanan masyarakat (*public order*), kesehatan masyarakat (*public health*), moral publik (*public morals*), keamanan nasional (*national security*), dan keselamatan publik (*public safety*).

Pembatasan/derogasi hak-hak ini –termasuk hak atas informasi publik- tidak boleh bersifat diskriminatif seperti yang tercantum dalam Pasal 2 (paragraf 1) Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik. Selain pembatasan umum di atas, khusus untuk limitasi hak atas informasi publik secara eksplisit tertera dalam Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) Pasal 19 (3) [*lihat Kotak 1 di atas*]. Dalam pasal ini suatu limitasi hak atas informasi publik dibatasi oleh serangkaian situasi khusus di mana elemen-elemennya adalah:

- Hanya dapat dibatasi lewat suatu ketentuan hukum atau undang-undang;
- Demi menghargai hak atau nama baik atau reputasi orang lain;
- Untuk melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum, kesehatan atau moral umum.

14 Komentar Umum Komite HAM No. 29: Keadaan Darurat (paragraf 2-5). UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7.

15 U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, Annex (1985). *Siracusa Principles* (1985) ini sebenarnya merupakan prinsip-prinsip yang disusun oleh para pakar hukum internasional yang kemudian banyak diacu oleh Komite HAM menyangkut hubungan derogasi hak-hak asasi dengan kondisi darurat. Prinsip-prinsip acuan lainnya yang berkaitan dengan tema ini adalah *Paris Minimum Standard of Human Rights Norms in a State of Emergency* (1984)**,** *the Turku (Abo) Declaration of Minimum Humanitarian Standards* (1990).

Ini artinya pembatasan atas hak atas informasi publik harus tertera oleh suatu undang-undang atau produk hukum yang setara dengannya dan tidak bisa semata-mata dilakukan oleh alasan administratif prosedural. Untuk menguji apakah pembatasan memang sesuai dengan tujuannya (demi privasi orang lain atau kepentingan nasional dan publik), suatu pembatasan harus memenuhi prinsip "memang diperlukan (*necessary*)" dan "proporsional" dalam suatu masyarakat demokratis (aspek manfaat dan kerugian ditimbang mana yang lebih besar bila suatu pembatasan hak atas informasi publik dilakukan).[16] Khusus untuk pembatasan terhadap hak atas informasi publik demi menghormati hak atau reputasi orang lain juga diatur oleh ICCPR Pasal 17:

1. Tidak boleh seorang pun yang dapat secara sewenang-wenang atau secara tidak sah dicampuri masalah-masalah pribadinya, keluarganya, rumah atau hubungan surat-menyuratnya, atau secara tidak sah diserang kehormatan dan nama baiknya.

2. Setiap orang berhak atas perlindungan hukum terhadap campur tangan atau serangan seperti tersebut di atas.

Ketentuan pembatasan hak atas informasi publik demi privasi seseorang sering dioperasionalisasikan lewat ketentuan perlindungan informasi atau data personal. Biasanya di negara-negara demokratis tersedia pula undang-undang perlindungan informasi atau data personal (hak atas privasi)[17], yang umumnya membatasi penggunaan informasi personal seperti:

- Rekam medis atau catatan kesehatan;
- Investigasi atau penyelidikan kriminal dan proses peradilan pidana;
- Transaksi finansial;
- Ciri-ciri biologis atau genetik;
- Domisili atau catatan geografis;
- Etnisitas.

Selain itu pembatasan hak atas informasi publik bisa pula diterapkan untuk mencegah terjadinya upaya propaganda perang, mengadvokasikan atau menyulut kebencian rasial, agama, yang merupakan pelanggaran terhadap ICCPR Pasal 20.[18]

Perkembangan tafsir atas instrumen HAM internasional dan berdasarkan putusan-putusan badan HAM internasional akhir-akhir ini semakin menyulitkan pembatasan suatu hak asasi, termasuk hak atas informasi publik. Tafsir tersebut menyebutkan secara umum bahwa pembatasan atau derogasi terhadap hak-hak asasi seharusnya tidak diperkenankan bila dilakukan untuk menghadang suatu upaya penyelesaian atau koreksi [*effective remedy* menurut ICCPR Pasal 2 (3)] atas pelanggaran HAM atau bentuk lain penyalahgunaan kewenangan oleh seorang apatur negara, seperti pada praktek korupsi.[19]

16 Manfred Nowak, *op cit*, hal. 460.

17 Index hak atas privasi secara global bisa dilihat pada https://www.privacyinternational.org. Indonesia sendiri belum memiliki suatu undang-undang khusus yang menyerupai perlindungan informasi atau data personal semacam ini.

18 Komentar Umum Komite HAM No. 29: Keadaan Darurat (paragraf 13). UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7.

19 *Draft General Comment No. 34*, *op cit*, para. 24, hal.6.

Limitasi yang paling problematik menyangkut ketertiban masyarakat (*public order*), kesehatan masyarakat (*public health*), moral publik (*public morals*), keamanan nasional (*national security*), dan keselamatan publik (*public safety*). Meski secara ideal kebebasan atas informasi publik tidak seharusnya dipertentangkan dengan keamanan nasional atau kepentingan publik, seringkali banyak pemerintah menggunakannya sebagai perisai untuk menutupi suatu informasi. Selain itu berbagai negara memiliki justifikasi masing-masing tentang apa itu keamanan nasional dan kepentingan publik sehingga cakupan definisinya menjadi luas. Untuk urusan tema akses terhadap keadilan misalnya, seringkali pengungkapan informasi terkait penyelidikan suatu kejahatan HAM yang dilakukan oleh petugas keamanan (kepolisian, militer, atau intelijen) terhambat karena alasan melindungi rahasia negara dan keamanan nasional.

Untuk mengurangi kontroversi regangan antara hak atas akses informasi publik dengan keamanan nasional dan kepentingan publik, ada inisiatif yang dipelopori oleh para ahli yang relevan untuk membuat suatu panduan. Panduan yang dikenal sebagai *Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information* disusun pada 1995 –yang kemudian diakui oleh mekanisme HAM PBB- mencoba mengelaborasi standar pembatasan hak atas akses informasi publik dengan pertimbangan keamanan nasional. Standar ini disusun berdasarkan tafsir atas ketentuan hukum internasional, putusan badan-badan HAM internasional, dan praktek-praktek terbaik di tingkat nasional.

Prinsip-Prinsip Pembatasan/Limitasi Hak atas Akses Informasi Publik dalam Johannesburg Principles

- Harus didasari oleh ketentuan hukum setingkat undang-undang yang berisi pula jaminan perlindungan terhadap penyalahgunaan kekuasaan dan pemeriksaan yang efektif oleh suatu sistem peradilan yang independen;
- Hanya dibenarkan untuk alasan dan tujuan sejati yang bisa diperlihatkan demi kepentingan keamanan nasional yang legitimatif, yaitu untuk melindungi eksistensi negara dan integritas teritorialnya dari ancaman kekuasaan fisik (baik ancaman militer dari luar maupun hasutan kekerasan untuk menggulingkan pemerintahan dari dalam);
- Sementara itu yang bukan merupakan kepentingan nasional yang legitimatif adalah; upaya meredam kritik yang mempermalukan pejabat karena mengungkapkan kesalahan mereka, menyembunyikan informasi untuk menutupi peran/fungsi suatu institusi publik, berkubu pada suatu ideologi tertentu, atau menghancurkan aksi-aksi industrial;
- Sesuai dengan kaidah-kaidah masyarakat demokratis;
- Tidak boleh dilakukan secara diskrimnatif berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau lainnya, asal-usul nasional atau sosial, kewarganegaraan, kekayaan, kelahiran atau status lainnya;
- Penolakan akses ke semua informasi tidak boleh semata-mata menggunakan alasan demi keamanan nasional, tetapi harus merujuk suatu aturan hukum dengan memberikan suatu kategori spesifik dan sempit akan informasi yang perlu dirahasiakan dalam rangka melindungi kepentingan keamanan nasional yang sah;
- Kepentingan publik akan hak atas informasi harus menjadi pertimbangan utama;

- Harus terdapat suatu otoritas independen yang bisa menguji dan meninjau apakah suatu informasi bisa dibuka atau ditutup yang disertai alasan tertulis;

- Tidak seorangpun boleh dihukum karena alasan keamanan nasional untuk pengungkapan informasi jika (1) pengungkapan tidak benar-benar merugikan dan tidak akan merugikan kepentingan keamanan nasional yang sah, atau (2) Manfaat umum dalam mengetahui informasi lebih besar dari bahaya bila informasi tersebut dibuka;

- Setelah informasi tersedia secara umum -dengan cara apapun, baik sah atau tidak- pembenaran apapun untuk mencoba menghentikan publikasi lebih lanjut akan dikesampingkan oleh hak publik untuk mengetahui;

- Setiap pembatasan arus informasi yang bebas tidak bisa dibenarkan untuk menggagalkan tujuan dari norma-norma hak asasi manusia dan hukum humaniter.

II.3. Prinsip Kebebasan Informasi Publik dari Pengalaman Terbaik

Organisasi non-pemerintah –*Article 19*- yang fokus tentang isu hak atas akses terhadap informasi publik mengembangkan prinsip berdasarkan praktek terbaik yang ada. Seperangkat prinsip ini diperkenalkan sebagai "Hak-Hak Publik untuk Tahu (*the Public's Rights to Know*)", yang isinya sebagai berikut[20]:

1] Prinsip pengungkapan maksimum *(maximum disclosure)*: semua informasi yang diselenggarakan oleh badan publik harus bisa diungkap dan ketentuan ini mungkin hanya diatasi dalam situasi yang sangat terbatas. Konsep kebebasan informasi idealnya harus diatur dalam konstitusi atau undang-undang untuk membuat jelas bahwa akses atas informasi adalah hak dasar bagi setiap anggota masyarakat. Ketika pejabat publik berusaha menolak permintaan akses ke informasi, dia berkewajiban memberikan alasan penolakan pada setiap tahap proses. Dengan kata lain, otoritas publik harus menunjukkan bahwa informasi yang tidak ingin dibuka berasal dari lingkup pengecualian atau pembatasan.

2] Prinsip kewajiban untuk mempublikasikan informasi kunci: lembaga publik selain harus menyediakan akses terhadap permintaan informasi publik, juga berkewajiban mempublikasikan secara luas informasi kunci bagi kepentingan umum berdasarkan sumber daya dan kapasitas yang ada. Informasi kunci yang harus dipublikasikan tersebut tergantung pada badan publik yang bersangkutan, umumnya mencakup:

- Informasi operasional tentang bagaimana fungsi badan publik, termasuk biaya, tujuan, audit rekening, standar, prestasi, dan sebagainya, terutama di mana badan tersebut memberikan layanan langsung kepada masyarakat;

- Informasi berdasarkan setiap permintaan, keluhan, atau tindakan langsung lainnya di mana anggota masyarakat dapat berhubungan dengan badan publik tersebut;

20 Uraian yang lengkap dapat diakses pada: www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf.

- Panduan tentang suatu proses di mana anggota masyarakat dapat memberikan masukan atau usulan terhadap suatu kebijakan utama;

- Jenis informasi yang dipegang oleh suatu badan publik dan bentuk informasi yang dirahasiakan oleh badan tersebut;

- Isi dari setiap keputusan atau kebijakan yang mempengaruhi masyarakat, beserta alasan dan bahan-bahan penting di balik keputusan tersebut.

3] Prinsip bahwa badan publik harus mempromosikan pemerintahan yang terbuka: negara harus menyediakan sumber daya dan perhatian khusus untuk mendiseminasikan kultur pemerintahan yang terbuka. Misalnya lewat edukasi atau kegiatan lain yang bisa meningkatkan kesadaran publik akan pentingnya hak atas akses informasi publik. Semua badan publik juga harus didorong untuk membuat aturan internal tentang akses informasi dan keterbukaan.

4] Prinsip pembatasan hak informasi publik yang bersifat terbatas dan sempit: semua permintaan individu untuk informasi dari badan publik harus dipenuhi kecuali badan tersebut dapat menunjukkan bahwa informasi yang dikecualikan termasuk dalam daftar cakupan yang terbatas. Tidak dibenarkan menolak mengungkapkan informasi kecuali otoritas publik dapat menunjukkan bahwa informasi tersebut telah melewati suatu uji konsekwensi yang ketat, yaitu:

- Informasi yang dikecualikan itu sesuai dengan tujuan yang sah dan tercantum dalam suatu produk hukum;

- Pengungkapan informasi itu berpotensi mengancam dan menyebabkan kerusakan besar;

- Bahaya dan ancaman tersebut harus lebih besar dari kepentingan publik untuk memiliki informasi.

Tidak ada badan publik yang dikecualikan dari lingkup undang-undang kebebasan informasi, bahkan jika sebagian fungsi mereka jatuh dalam zona pengecualian. Rezim kebebasan informasi publik berlaku untuk semua lembaga negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) dan juga ke semua fungsi pemerintahan (termasuk, misalnya, fungsi badan keamanan dan pertahanan). Penolakan mengungkapkan informasi hanya dibenarkan berdasarkan kasus per kasus. Pembatasan yang bertujuan melindungi pemerintah dari rasa malu atau mengungkapkan kesalahan mereka tidak pernah bisa dibenarkan.

5] Prinsip adanya proses untuk memfasilitasi akses terhadap informasi: Akses atas permintaan informasi harus tersedia pada tiga tingkatan yang berbeda: di dalam badan yang bersangkutan; banding di sebuah badan independen; dan banding ke pengadilan. Akses juga harus mempertimbangkan kebijakan afirmatif bagi kelompok khusus seperti mereka yang buta huruf dan memiliki cacat fisik. Semua badan publik secara internal harus diminta untuk menetapkan sistem yang terbuka dan mudah diakses para peminta informasi. Selain itu badan publik tersebut harus menunjuk dan menyediakan petugas khusus yang bertanggung jawab untuk memproses permintaan informasi dan untuk memastikan kepatuhan dengan undang-undang yang ada. Badan publik diwajibkan pula untuk membantu pemohon yang berhubungan dengan permintaan publikasi informasi, atau permintaan informasi yang tidak jelas, terlalu luas atau sebaliknya yang memerlukan reformulasi. Bila badan tersebut tidak memegang informasi yang tersedia, petugas diharuskan menyediakan referensi ke badan publik lain yang relevan.

Rezim keterbukaan informasi publik yang baik juga menyediakan tenggat waktu yang jelas dalam merespon dan memproses permintaan informasi, termasuk memberikan alasan yang jelas bila terjadi penolakan

6] Prinsip biaya yang terjangkau: setiap individu tidak boleh terhalang dari membuat permintaan untuk informasi karena biaya yang berlebihan. Biaya mendapatkan akses ke informasi publik tidak boleh terlalu tinggi, mengingat bahwa alasan di balik kebebasan undang-undang informasi adalah untuk mempromosikan keterbukaan akses terhadap informasi. Hal ini juga ditetapkan bahwa keuntungan jangka panjang dari keterbukaan jauh melebihi biaya. Dalam kasus apapun, pengalaman di sejumlah negara menunjukkan bahwa biaya akses bukan cara yang efektif untuk mengimbangi biaya dari rezim kebebasan informasi.

7] Prinsip keterbukaan bagi kegiatan pengambilan keputusan: harus diusahakan kegiatan rapat resmi pengambilan keputusan badan pemerintah atau legislatif terbuka bagi publik untuk mewujudkan prinsip partisipasi. Kegiatan rapat tersebut bisa dilakukan secara tertutup, namun mengikuti kaidah pembatasan serupa. Kegiatan ini tidak mencakup rapat yang dilakukan oleh partai politik atau organisasi politik lainnya.

8] Prinsip supremasi rezim keterbukaan informasi: undang-undang tentang rezim keterbukaan informasi harus menjadi payung sinkronisasi dari perundang-undangan lain yang menimbulkan dampak. Seringkali suatu negara memiliki rezim kerahasiaan negara. Bila ini terjadi maka rezim keterbukaan informasi harus lebih superior mengingat ia merupakan fundamen masyarakat dan tata kelola pemerintahan yang demokratis.

9] Prinsip perlindungan bagi pembocor rahasia (*whistleblower*): Individu harus dilindungi dari tindakan hukum, administratif atau pekerjaan terkait sanksi karena merilis informasi tentang penyalahgunaan kewenangan pejabat negara seperti tindak pidana, kegagalan untuk mematuhi kewajiban hukum, penyimpangan keadilan, korupsi, atau mal-administrasi serius suatu badan publik. Hal ini bisa dibenarkan dalam situasi di mana diduga manfaat (bagi kepentingan publik) pengungkapan melebihi kerugian, atau di mana alternatif cara mengungkapkan informasi yang diperlukan untuk melindungi kepentingan kunci. Ini juga mencakup ancaman serius bagi kesehatan, keselamatan atau lingkungan, apakah terkait dengan kesalahan individual atau tidak. Pelapor harus menerima manfaat dari perlindungan selama mereka bertindak dengan itikad baik dan keyakinan memadai bahwa informasi itu secara substansial benar dan memiliki bukti kuat sebagai pengungkapan penyalahgunaan kewenangan.

II.4. Rezim Keterbukaan Informasi Publik Nasional

II.4.1. Pengakuan akan Hak atas Informasi

Sejak berlakunya Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, Indonesia sebagai negara yang sedang melakukan transisi politik telah memiliki suatu rezim keterbukaan informasi publik. UU No. 14/2008 tentang KIP ini secara eksplisit menegaskan (dalam Pasal 3) bahwa salah satu tujuannya adalah untuk "menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik" dan untuk "mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik: transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan". Ini berarti Indonesia mengakui dan menjamin adanya hak atas informasi. Sebelum adanya UU No. 14/2008 ini, hak atas informasi juga diakui secara formal lewat beberapa ketentuan hukum produk era reformasi, yaitu:

- **Konstitusi UUD 1945 Amandemen II (Pasal 28F):** "Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia".

- **Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (Pasal 14):** (1) Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya; (2) Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan sarana yang tersedia.

- **Undang-Undang No.12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik** (ICCPR) yang pada Pasal 19 mengakui hak atas informasi.

Era keterbukaan yang mengiringi Reformasi 1998 semakin menimbulkan kesadaran akan terbukanya akses informasi dari berbagai kalangan. Secara khusus, keterbukaan akses menuju informasi publik diperlukan oleh mereka yang berkecimpung dalam bidang lingkungan, gerakan antikorupsi, hak asasi manusia, dan pers yang sering mengalami kesulitan dalam mengakses berbagai informasi dari lembaga pemerintah, dengan dalih rahasia negara. Meski demikian, keterbukaan informasi untuk publik telah tercantum dalam beberapa peraturan yang disahkan sebelum era reformasi, seperti:

- Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup *Setiap orang mempunyai hak atas informasi lingkungan hidup yang berkaitan dengan peran dalam pengelolaan lingkungan hidup (Pasal 5 Ayat 2)*.

- Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang *Setiap orang berhak untuk mengetahui rencana tata ruang (Pasal 4, Ayat 2, Butir a)*.

Tiga isu besar yang mendorong lahirnya kesadaran atas kebutuhan informasi adalah upaya pemberantasan korupsi, penegakan hak asasi manusia, dan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*). Salah satu kasus riil yang memicu kesadaran itu adalah gugatan Wahana Lingkungan Hidup terhadap PT. Inti Indorayon Utama dan lima instansi pemerintah berkaitan dengan hak publik atas informasi lingkungan hidup.

Berangkat dari diskusi-diskusi kecil, beberapa aktivis lembaga swadaya masyarakat pada awal masa reformasi membentuk Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kebebasan Memperoleh Informasi Publik. Gagasan akan kebebasan masyarakat untuk memperoleh informasi publik perlu dijamin karena merupakan bagian tidak terpisahkan dari penataan dan reformasi di berbagai sektor kehidupan. Kebebasan mengakses informasi merupakan syarat bagi penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik dan menjadi dasar gagasan yang dituangkan dalam naskah RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP).

Pentingnya RUU KMIP mulai disinggung pada Program Pembangunan Nasional 2000-2005. Lantaran Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sudah menyadari pentingnya keterbukaan informasi, Koalisi mulai mengkomunikasikan RUU KMIP secara resmi ke DPR pada Agustus 2000. Pada Maret 2002 DPR menyetujui RUU KMIP sebagai RUU usul inisiatif. Bersamaan dengan masuknya draf RUU versi DPR, Pemerintah membuat draf tandingan. Namun pembahasan draf usulan tersebut gagal dirampungkan karena Presiden Megawati Soekarnoputri tidak mengeluarkan Amanat Presiden (Ampres) yang menunjuk wakil Pemerintah untuk membahas RUU KMIP. Malah yang terjadi adalah masuknya RUU Rahasia Negara. Ampres pembahasan RUU KMIP baru keluar pada 19 Oktober 2005 pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Sejak saat itu proses pembahasan terus bergulir. Beberapa substansi penting menjadi perdebatan antara pemerintah dan DPR. Pro dan kontra pandangan di luar proses pembahasan juga mencuat karena Koalisi terus memantau proses pembahasan. Perbedaan pandangan tidak hanya mengenai materi muatan, tapi juga karena pemerintah tidak menyetujui kata "kebebasan" dipakai sebagai judul undang-undang. Setelah melalui kompromi, judul RUU berubah dari Kebebasan Memperoleh Informasi Publik menjadi Keterbukaan Informasi Publik (KIP).

Salah satu materi pembahasan yang paling banyak menyedot waktu, tenaga, dan pemikiran adalah masuknya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau milik daerah (BUMD) sebagai badan publik. Pemerintah tidak setuju sama sekali pada pandangan Koalisi. Akhirnya dicapai kompromi, definisi badan publik menjadi sangat luas. Selain BUMN/BUMD, partai politik dan organisasi-organisasi non pemerintah pun termasuk badan publik. Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik ditandatangani Presiden dan diterbitkan pada 30 April 2008, tetapi baru berlaku dua tahun kemudian. Berarti seluruh materi UU KIP mulai berlaku sejak 1 Mei 2010. Sebelum UU ini berlaku, Pemerintah sudah harus membentuk Komisi Informasi dan dua Peraturan Pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah tentang Pembayaran Ganti Rugi oleh Badan Publik, dan Peraturan Pemerintah tentang Jangka Waktu Pengecualian Informasi (Retensi). Selain itu, UU KIP juga harus memberikan kewenangan pada Komisi Informasi untuk membuat petunjuk teknis pelaksanaan UU KIP.

Lebih lanjut, berdasarkan UU No. 14/2008 telah dibentuk Komisi Informasi Publik (Pusat) – berdasarkan Keputusan Presiden No 48/P tahun 2009 tertanggal 2 Juni 2009- yang terdiri dari 7 komisioner, dengan dua orang dari unsur Pemerintah dan lima dari unsur masyarakat (media massa, kampus, dan LSM). Selain melengkapi Komisi Informasi di tingkat pusat, komisi serupa juga harus dibentuk di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, meski hingga kini pembentukannya masih sedang berlangsung.[21]

Tabel di bawah ini merupakan analisa sejauh mana UU No. 14/2008 memenuhi suatu standar norma kebebasan informasi publik yang diambil dari pengalaman terbaik di tempat lain dan kaidah HAM internasional.

21 Lihat *website* resmi dari Komisi Informasi Publik; http://www.komisiinformasi.go.id.

Tabel 2

Prinsip Norma Rezim Kebebasan Informasi Publik
Perbandingan Ideal dengan di Indonesia

Prinsip-Prinsip Ideal	UU NO. 14/2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik
Prinsip keterbukaan di mana pengecualiannya harus berdasarkan undang-undang, maximum disclosure, limited exception	Pasal 2 (1) Setiap Informasi Publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik. (2) Informasi Publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas. (3) Setiap Informasi Publik harus dapat diperoleh setiap Pemohon Informasi Publik dengan cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana. (4) Informasi Publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan Undang-Undang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan saksama bahwa menutup Informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya. Pasal ini jelas menunjukkan adanya kepatuhan pada asas MALE (*Maximum Access Limited Exception*), pengecualian ketat dan terbatas, dan pengecualian berdasarkan Undang-Undang dan adanya uji konsekuensi dan uji kepentingan publik. Tapi pada pasal 17 terutama pada huruf d tentang pengecualian informasi terkait pengungkapan kekayaan alam Indonesia dan huruf e angka 4 tentang rencana awal penjualan atau pembelian tanah atau properti berpotensi untuk memperluas cakupan informasi yang dikecualikan. Jadi UU KIP masih mengandung kelemahan dalam batang tubuhnya ketika menerapkan asas MALE.

Prinsip-Prinsip Ideal	UU NO. 14/2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik
Mencakup seluruh lembaga yang menjalankan fungsi publik	Pasal 1 angka 3 Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD, atau organisasi non pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri. Untuk pertama kalinya ada pendefinisian tentang Badan Publik dalam UU ini. Dalam UU KIP, Badan Publik dibagi menjadi dua bagian, yaitu: a) Badan Publik yang secara konvensional selama ini diartikan sebagai penyelenggara pemerintahan, yaitu lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/D. b) Organisasi non pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/D, sumbangan masyarakat dan/atau sumbangan luar negeri. Dalam bagian kedua terdapat perluasan arti Badan Publik mencakup lembaga swadaya masyarakat yang selama ini bergerak di Indonesia kecuali mereka yang sepenuhnya didanai oleh dana pribadi dan perusahaan. Selain itu, termasuk juga dalam pengertian bagian kedua lembaga yang mengumpulkan dan menyalurkan dana sumbangan dari masyarakat dalam kondisi bencana misalnya, dan Partai Politik, yang dalam pendiriannya menerima dana dari APBN/D.[22]

22 Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia, Anotasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik (Edisi Pertama), Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia, 2009, hal 37-40.

Prinsip-Prinsip Ideal	UU NO. 14/2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik
Siapa pun bisa meminta informasi tanpa dimintai alasannya	Dalam UU KIP dibedakan definisi pemohon informasi dengan pengguna informasi. Pemohon informasi sesuai dengan pasal 1 angka 12, adalah warga negara dan/atau badan hukum Indonesia yang mengajukan permintaan informasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. Sedangkan Pengguna Informasi Publik sesuai dengan pasal 1 angka 11 adalah orang yang menggunakan informasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. Definisi pengguna seharusnya diganti dengan publik atau setiap orang. Informasi publik yang bersifat terbuka seharusnya tidak hanya diperuntukkan bagi orang yang telah memohon informasi dan memanfaatkannya namun dapat juga diperuntukkan bagi publik. Sedangkan untuk pemohon informasi, tafsir komprehensifnya menggunakan UU No.23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan seharusnya mencakup orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia (statusnya sebagai penduduk). Jika melihat kembali definisi informasi publik adalah yang dinyatakan terbuka oleh Badan Publik, maka orang asing dapat memohon informasi tersebut. Mereka juga dapat menempuh jalur sengketa terkait informasi publik. Adapun informasi yang dikecualikan tidak dapat diakses maupun disengketakan oleh orang asing. Terkait permohonan informasi mengenai penelitian sesuai dengan PP No.41 tahun 2006 tentang Perizinan melakukan Kegiatan Penelitian dan Pengembangan bagi Perguruan Tinggi, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Asing, Badan Usaha Asing, dan Orang Asing. Maka kegiatan penelitian oleh orang atau badan asing harus seizin menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penelitian, pengembangan, dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dengan demikian dapat disimpulkan orang asing atau badan asing dapat melakukan permohonan informasi, data dan keterangan terkait kegiatan penelitiannya. Pasal 4 dari UU KIP berbunyi: Setiap pemohon informasi publik berhak mengajukan permintaan informasi publik disertai alasan permintaan. Pasal ini menunjukkan Undang-undang ini masih memiliki kelemahan dan membatasi akses. Sekali informasi dinyatakan publik, dia harus dapat diakses tanpa syarat. Jika informasi adalah hak asasi manusia maka tidak perlu alasan untuk meminta informasi. Jika maksudnya untuk memenuhi kepentingan administrasi, hanya diperlukan identitas diri dan bukan alasan. Pasal ini dapat memicu "*prejudice state of mind*" dari pejabat pengelola informasi untuk melakukan "mute refusal" atau penolakan permintaan informasi tanpa memberikan tanggapan apapun. Dalam studi di 14 Negara terkait akses informasi ditemukan jumlah 47% dari permintaan informasi ditanggapi dengan "*mute refusal*" atau penolakan diam.[23]

23 Open Society Justice Initiative, *Transparancy & Silence; Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries*, Open Society Institute, 2006, hal. 39.

Prinsip-Prinsip Ideal	UU NO. 14/2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik
Prinsip non-diskriminasi dalam penyediaan informasi	Pasal 4 (1) Setiap Orang berhak memperoleh Informasi Publik sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini. (2) Setiap Orang berhak: a. melihat dan mengetahui Informasi Publik; b. menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh Informasi Publik; c. mendapatkan salinan Informasi Publik melalui permohonan sesuai dengan Undang-Undang ini; dan/atau d. menyebarluaskan Informasi Publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (3) Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan permintaan Informasi Publik disertai alasan permintaan tersebut. (4) Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan gugatan ke pengadilan apabila dalam memperoleh Informasi Publik mendapat hambatan atau kegagalan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini. Pasal ini jelas menunjukkan tidak adanya diskriminasi dalam hak atas informasi. UU KIP juga memberikan mandat agar badan publik secara proaktif memberikan akses kepada publik tanpa adanya permintaan informasi terlebih dahulu, antara lain: pada informasi yang disediakan secara berkala (Pasal 9 ayat 3), informasi publik yang wajib diumumkan dengan cara-cara yang mudah dijangkau oleh masyarakat dan dalam bahasa yang mudah dipahami (Pasal 9 ayat 4). PPID memiliki kewajiban untuk memastikan cara-cara tersebut dalam penyebarluasan informasi yang wajib diumumkan secara berkala terlaksana (9 ayat 5). Alasan penolakan informasi yang sah hanya jika informasi yang diminta masuk kategori yang dapat dikecualikan. Dan masih dapat disengketakan secara internal, di Komisi Informasi, dan pengadilan.

Prinsip-Prinsip Ideal	UU NO. 14/2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik
Informasi harus tersedia dalam waktu yang wajar	Pasal 21 Mekanisme untuk memperoleh Informasi Publik didasarkan pada prinsip cepat, tepat waktu, dan biaya ringan. Hal ini menunjukkan bahwa secara prinsip informasi harus tersedia dalam waktu yang wajar. Batas waktu pemberitahuan tertulis selama 10 hari dapat ditafsirkan hanya respon atau telah melakukan penyediaan informasi. Namun pada Peraturan Komisi Informasi No.1 tahun 2010, pada permintaan informasi berkala, waktu yang dibutuhkan untuk menyediakan seharusnya kurang dari 10 hari. Sedangkan untuk informasi yang tersedia setiap saat mungkin dibutuhkan waktu lebih dari 10 hari. Meskipun demikian dalam mekanisme memperoleh informasi hingga sampai proses sengketa membutuhkan waktu kurang lebih 100 hari. Hal ini menunjukkan pada prakteknya waktu yang dibutuhkan jika informasi tersebut ditolak, masih cukup lama. Untuk informasi serta merta (Pasal 10 Ayat 1) sudah memenuhi prinsip yaitu diumumkan secara serta merta atau saat kejadian, jika dikaitkan dengan kepentingan hajat hidup orang banyak atau mengganggu ketertiban umum. Dapat pula ditafsirkan informasi diumumkan untuk mengantisipasi adanya keadaan yang mengancam hajat hidup orang banyak. Informasi juga diumumkan karena muncul keadaan yang berpotensi mengganggu ketertiban umum.[24]
Permintaan bisa dilakukan secara oral maupun tertulis	Pasal 22 ayat 1 Setiap Pemohon Informasi Publik dapat mengajukan permintaan untuk memperoleh Informasi Publik kepada Badan Publik terkait secara tertulis atau tidak tertulis. Pasal ini jelas menunjukkan bahwa permintaan bisa dilakukan secara lisan maupun tertulis
Akses terhadap berbagai bentuk ”informasi”, bukan hanya dokumen	Pasal 1 Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan: 1. Informasi adalah keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik ataupun nonelektronik. 2. Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik. Jadi dapat disimpulkan adalah informasi yang dapat diakses sesuai Undang-Undang ini adalah tidak hanya berupa dokumen, namun juga informasi dalam bentuk apapun, data dan fakta, keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda. Penyajian informasi juga mencakup elektronik dan nonelektronik.[25]

24 Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia, *op cit*, hal. 138

25 Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia, *op cit*, hal. 26.

Prinsip-Prinsip Ideal	UU NO. 14/2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik
Informasi harus tersedia sesuai format yang diminta	Pasal 35 (1) Setiap Pemohon Informasi Publik dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi berdasarkan alasan berikut: a. penolakan atas permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17; b. tidak disediakannya informasi berkala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9; c. tidak ditanggapinya permintaan informasi; d. permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta; e. tidak dipenuhinya permintaan informasi; f. pengenaan biaya yang tidak wajar; dan/atau g. penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-Undang ini. Pasal ini menunjukkan khususnya pada ayat 1 huruf d, bahwa pemohon informasi berhak mengajukan keberatan jika permintaan informasi tidak ditanggapi sebagaimana yang diminta. Memang tidak disebutkan secara spesifik kewajiban badan publik untuk menyediakan informasi sesuai format yang diminta. Namun pada pasal 9, 10, dan 13 disebutkan bahwa badan publik wajib menyediakan informasi dengan cara yang mudah dijangkau masyarakat dan bahasa yang mudah dan sederhana.
Permintaan informasi yang salah institusi harus ditransfer ke lembaga yang relevan apabila diketahui	Pasal 22 (7) Paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permintaan, Badan Publik yang bersangkutan wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis yang berisikan: a. informasi yang diminta berada di bawah penguasaannya ataupun tidak; b. Badan Publik wajib memberitahukan Badan Publik yang menguasai informasi yang diminta apabila informasi yang diminta tidak berada di bawah penguasaannya dan Badan Publik yang menerima permintaan mengetahui keberadaan informasi yang diminta; Pasal ini menunjukkan hanya sebatas badan publik yang memiliki kewajiban untuk memberitahu pemohon informasi tentang badan publik dimana informasi tersebut dikuasai. Indonesia tidak seperti beberapa negara misalnya Kanada dan India yang mewajibkan badan publik untuk mentransfer langsung kepada badan publik lainnya yang diketahui memiliki informasi yang diminta oleh pemohon informasi.
Biaya penyediaan informasi diusahakan agar terjangkau dan tidak jadi hambatan pemenuhan hak atas informasi	Pasal 21 Mekanisme untuk memperoleh Informasi Publik didasarkan pada prinsip cepat, tepat waktu, dan biaya ringan. Hal ini menunjukkan adanya kewajiban badan publik untuk mengenakan biaya yang ringan (wajar) bagi setiap permintaan informasi.

Prinsip-Prinsip Ideal	UU NO. 14/2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik
Penolakan harus didasari oleh undang-undang dan tenggat waktunya juga harus sesuai ketentuan	Pasal 6 ayat 1 dimana badan publik dapat menolak permintaan informasi jika menyangkut informasi yang dikecualikan sesuai pasal 17 dan informasi yang dikecualikan sesuai peraturan perundang-undangan lain. Namun demikian penolakan tersebut tidak dapat terlepas dari pasal 2 tentang prinsip uji konsekuensi dan kepentingan publik serta bersifat ketat dan terbatas. Pasal 6 ayat 2 merupakan pasal yang mengandung kelemahan. Pasal ini memberi hak bagi badan publik untuk menolak permintaan informasi jika tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Dapat ditafsirkan sebagai (1) penolakan memberi informasi didasarkan pada pasal 17 tentang informasi yang dikecualikan, (2) penolakan karena informasi belum dikuasai atau didokumentasikan, (3) penolakan karena adanya pelanggaran prosedur permohonan informasi oleh pemohon informasi. Ketiga hal itu sebenarnya tidak dapat menjadi alasan bagi penolakan informasi yang sah jika tidak melalui uji konsekuensi dan kepentingan publik. Badan publik wajib untuk membantu pemohon informasi sehingga permintaan informasi yang dilakukan sesuai prosedur. Pasal 6 ayat 3 poin d tentang rahasia jabatan tidak masuk dalam kategori informasi yang dapat dikecualikan sesuai pasal 17. Sedangkan pada poin e, informasi yang belum dikuasai atau didokumentasikan seharusnya tidak menghalangi akses karena hal ini bertentangan dengan pasal 7 dan pasal 64 yang telah mewajibkan badan publik untuk menyediakan informasi dan mendokumentasikan informasi dalam penguasaannya. Pasal 19 Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi di setiap Badan Publik wajib melakukan pengujian tentang konsekuensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dengan saksama dan penuh ketelitian sebelum menyatakan Informasi Publik tertentu dikecualikan untuk diakses oleh setiap Orang. Pasal 20 (1) Pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f tidak bersifat permanen. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai jangka waktu pengecualian diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dua pasal di atas menunjukkan bahwa bagaimanapun badan publik diwajibkan melakukan uji konsekuens, informasi yang dikecualikan tidak bersifat permanen, dan ada jangka waktu pengecualian yang diatur dalam PP 61 tahun 2010.
Jika prinsip "pengecualian" diterapkan, seharusnya tersedia "sebagian" informasi	Pasal 22 d. dalam hal permintaan diterima seluruhnya atau sebagian dicantumkan materi informasi yang akan diberikan; e. dalam hal suatu dokumen mengandung materi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, maka informasi yang dikecualikan tersebut dapat dihitamkan dengan disertai alasan dan materinya; Cukup jelas dalam pasal ini kewajiban badan publik untuk menerapkan prinsip pengecualian terbatas dimana tetap dapat tersedia sebagian informasi dengan menghitamkan atau mengaburkan bagian informasi yang dikecualikan.

Prinsip-Prinsip Ideal	UU NO. 14/2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik
Harus ada petugas yang membantu peminta informasi	Pasal 13 (1) Untuk mewujudkan pelayanan cepat, tepat, dan sederhana setiap Badan Publik: a. menunjuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi; dan b. membuat dan mengembangkan sistem penyediaan layanan informasi secara cepat, mudah, dan wajar sesuai dengan petunjuk teknis standar layanan Informasi Publik yang berlaku secara nasional. (2) Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dibantu oleh pejabat fungsional. Sesuai pasal ini tidak disebutkan secara eksplisit kewajiban untuk membantu peminta informasi. Namun penunjukkan PPID dan pengembangan sistem penyediaan layanan informasi yang cepat, mudah, dan wajar, menunjukkan secara tidak langsung upaya membantu peminta informasi.
Harus ada petugas khusus dengan mandat menangani permintaan informasi	Pasal 13 ayat 2 mewajibkan badan publik untuk menunjuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi yang khusus menangani permintaan informasi.
Setiap badan pubik harus mempublikasikan secara rutin suatu informasi terlepas ada permintaan atau tidak	Pasal 9 ayat 1 mewajibkan badan publik untuk mengumumkan informasi publik secara berkala. Pada bagian penjelasan UU KIP di pasal ini, ayat 1 yang dimaksud dengan berkala adaah secara rutin, teraturm dan dalam jangka waktu tertentu. Pasal ini secara jelas mewajibkan badan publik untuk mempublikasikan secara rutin suatu informasi tanpa adanya permintaan informasi sesingkat-singkatnya 6 bulan sekali.

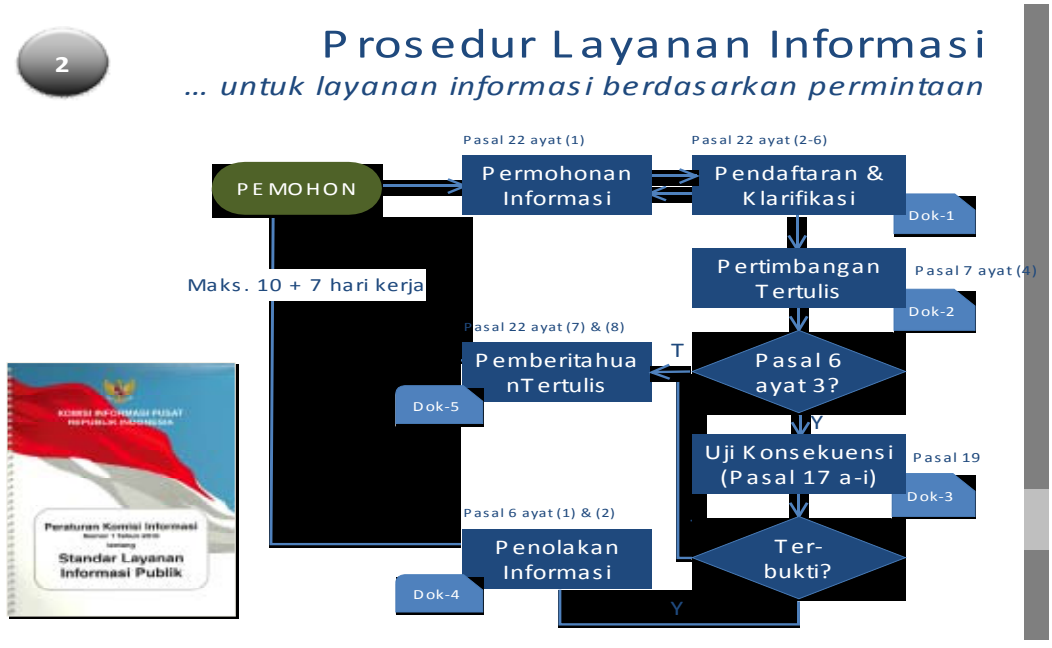
Prinsip-Prinsip Ideal	UU NO. 14/2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik
Ada mekanisme banding bila permintaan ditolak atau ada suatu lembaga pengawas khusus	Pasal 4 (4) Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan gugatan ke pengadilan apabila dalam memperoleh Informasi Publik mendapat hambatan atau kegagalan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini. Pasal 35 (1) Setiap Pemohon Informasi Publik dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi berdasarkan alasan berikut: a. penolakan atas permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17; b. tidak disediakannya informasi berkala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9; c. tidak ditanggapinya permintaan informasi; d. permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta; e. tidak dipenuhinya permintaan informasi; f. pengenaan biaya yang tidak wajar; dan/atau g. penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-Undang ini. (2) Alasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b sampai dengan huruf g dapat diselesaikan secara musyawarah oleh kedua belah pihak. Pasal 36 (1) Keberatan diajukan oleh Pemohon Informasi Publik dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja setelah ditemukannya alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1). (2) Atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) memberikan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh Pemohon Informasi Publik dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya keberatan secara tertulis. (3) Alasan tertulis disertakan bersama tanggapan apabila atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) menguatkan putusan yang ditetapkan oleh bawahannya. Pasal 37 (1) Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik diajukan kepada Komisi Informasi Pusat dan/atau Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya apabila tanggapan atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi dalam proses keberatan tidak memuaskan Pemohon Informasi Publik.

Prinsip-Prinsip Ideal	UU NO. 14/2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik
	(2) Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik diajukan dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya tanggapan tertulis dari atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (2). Pasal 38 (1) Komisi Informasi Pusat dan Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota harus mulai mengupayakan penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik. (2) Proses penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat dapat diselesaikan dalam waktu 100 (seratus) hari kerja. Pasal-pasal di atas jelas menunjukkan adanya hak dan mekanisme untuk banding atas tidak terpenuhinya permintaan informasi oleh pemohon informasi.

II.4.2. Mekanisme Keterbukaan Informasi Publik Nasional

II.4.2.1 Mekanisme memperoleh informasi

Publik dapat mengajukan permintaan untuk memperoleh informasi, sesuai dengan kategori informasi yang telah ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Dalam Bab VI Mekanisme Memperoleh Informasi, diterangkan bahwa mekanisme untuk memperoleh informasi publik didasarkan pada prinsip cepat, tepat waktu dan biaya ringan (Pasal 21). Sedangkan pada Pasal 22 dijelaskan seputar prosedur layanan informasi.



Sumber: bahan presentasi Keterbukaan Informasi Publik, Alamsyah Saragih (Komisi Informasi Pusat), Jakarta, 17 Januari 2011.

Ilustrasi di atas merupakan penyederhanaan dari Pasal 22 Undang-Undang 14/2008 diterangkan di bawah ini, termasuk tahapan langkah prosedur layanan informasi:

- **Permohonan Informasi**

  (1) Setiap pemohon informasi publik dapat mengajukan permintaan untuk memperoleh informas publik kepada badan publik terkait secara tertulis atau tidak tertulis

- **Pendaftaran dan Klarifikasi**

  (2) Badan publik wajib mencatat nama dan alamat pemohon informasi publik, subjek dan format informasi serta cara penyampaian informasi yang diminta oleh pemohon informasi publik,

(3) Badan publik yang bersangkutan wajib mencatat permintaan informasi publik yang diajukan secara tidak tertulis,

(4) Badan publik terkait wajib memberikan tanda bukti penerimaan permintaan informasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) berupa nomor pendaftaran pada saat penerimaan diterima,

(5) Dalam hal permintaan disampaikan secara langsung atau melalui surat elektronik. Nomor pendaftaran diberikan saat penerimaan permintaan,

(6) Dalam hal permintaan disampaikan melalui surat, pengiriman nomor pendaftaran dapat diberikan bersamaan dengan pengiriman informasi

- **Pemberitahuan Tertulis**

(7) Paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permintaan, Badan Publik bersangkutan wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis yang berisikan:

a. Informasi yang diminta berada di bawah pengeusaannya ataupun tidak,

b. Badan publik wajib memberitahukan badan publik yang menguasai informasi yang diminta apabila informasi yang diminta tidak berada di bawah penguasaannya dan badan publik yang menerima permintaan mengetahui keberadaan informasi yang diminta,

c. Penerimaan atau penolakan permintaan dengan alasan yang tercantum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17,

d. Dalam hal permintaan diterima seluruhnya atau sebagian dicantumkan materi informasi yang akan diberikan,

e. Dalam hal suatu dokumen mengandung materi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, maka informasi yang dikecualikan tersebut dapat dihitamkan dengan disertai alasan dan materinya (SOP perumusan informasi yang dikecualikan tertanggal Mei 2010),

f. Alat penyampai dan format informasi yang akan diberikan; dan/atau

g. Biaya serta cara pembayaran untuk memperoleh informasi yang diminta.

(8) Badan publik yang bersangkutan dapat memperpanjang waktu untuk mengirimkan pemberitahuansebagaimana dimaksud pada ayat (7), paling lambat 7 (tujuh) hari kerja berikutnya dengan memberikan alasan secara tertulis,

(9) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara permintaan informasi kepada badan publik diatur oleh Komisi Informasi.

Jabaran poin-poin penting lainnya dari alur di atas adalah sebagai berikut:

- **Pertimbangan Tertulis**

  Pasal 7 ayat (4): Badan publik wajib membuat pertimbangan secara tertulis setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap orang atas informasi publik

  Pasal 6 (3): Informasi publik yang tidak dapat diberikan oleh badan publik, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:

  a. Informasi yang dapat membahayakan negara,

  b. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan perlindungan usaha dari persaingan usaha tidak sehat,

  c. Informasi yang berkaitan dengan hak-hak pribadi,

  d. Informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan; dan/atau,

  e. Informasi publik yang diminta belum dikuasai atau didokumentasikan.

- **Uji Konsekuensi**

  Pasal 17 huruf (a-i): Setiap badan publik wajib membuka akses bagi setiap pemohon informasi publik untuk mendapatkan informasi publik, kecuali:

  a. informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat menghambat proses penegakan hukum, yaitu informasi yang dapat:

     1. Menghambat proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana,

     2. Mengungkapkan identitas informasi, pelapor, saksi dan/atau korban yang mengetahui adanya tindak pidana,

     3. Mengungkapkan data intelijen kriminal dan rencana-rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional,

     4. Membahayakan keselamatan dan kehidupan penegak hukum dan/atau keluarganya; dan/atau,

     5. Membahayakan keamanan peralatan, sarana dan/atau prasarana penegak hukum.

  b. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat,

  c. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara, yaitu:

     1. Informasi tentang strategi, intelijen, operasi, taktik dan teknik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara, meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri,

2. Dokumen yang memuat tentang strategi, intelijen, operasi, taktik dan teknik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara yang meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi,

3. Jumlah, komposisi, disposisi, atau dislokasi kekuatan dan kemampuan dalam penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara serta rencana pengembangannya,

4. Gambar dan data tentang situasi dan keadaan pangkalan dan/atau instalasi militer,

5. Data perkiraan kemampuan militer dan pertahanan negara lain terbatas pada segala tindakan dan/atau indikasi negara tersebut yang dapat membahayakan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan/atau data terkait kerjasama militer dengan negara lain yang disepakati dalam perjanjian tersebut sebagai rahasia atau sangat rahasia

6. Sistem persandian negara; dan/atau

7. Sistem intelijen negara.

d. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia,

e. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional:

1. Rencana awal pembelian dan penjualan mata uang nasional atau asing, saham dan aset vital milik negara,

2. Rencana awal perubahan suku bunga bank, pinjaman pemerintah, perubahan pajak, tarif atau pendapatakan negara/daerah lainnya,

3. Rencana awal perubahan suku bunga bank, pinjaman pemerintah, perubahan pajak, tarif atau pendapatan negara/daerah lainnya

4. Rencana awal penjualan atau pembelian tanah atau properti

5. Rencana awal investasi asing

6. Proses dan hasil pengawasan perbankan, asuransi, atau lembaga keuangan lainnya; dan/atau

7. Hal-hal yang berkaitan dengan proses pencetakan uang.

f. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik, dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri:

1. Posisi, daya tawar dan strategi yang akan dan telah diambil oleh negara dalam hubungannya dengan negosiasi internasional,

2. Korespondensi diplomatik antarnegara,

3. Sistem komunikasi dan persandian yang dipergunakan dalam menjalankan hubungan internasional; dan/atau

4. Perlindungan dan pengamanan infrastruktur strategis Indonesia di luar negeri.

g. Informasi publik yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang,

h. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat mengungkap rahasia pribadi, yaitu:

1. Riwayat dan kondisi anggota keluarga,

2. Riwayat, kondisi dan perawatan, pengobatan kesehatan fisik dan psikis seseorang,

3. Kondisi keuangan, aset, pendapatan dan rekening bank seseorang,

4. Hasil-hasil evaluasi sehubungan dengan kapabilitas, intelektualitas dan rekomendasi kemampuan seseorang; dan/atau

5. Catatan yang menyangkut pribadi seseorang yang berkaitan dengan kegiatan satuan pendidikan formal dan satuan pendidikan nonformal.

i. Memorandum atau surat-surat antar badan publik atau intra badan publik, yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan Komisi Informasi atau pengadilan.

Pasal 19: Pejabat pengelola informasi dan dokumentasi di setiap badan publik wajib melakukan pengujian tentang konsekuensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dengan seksama dan penuh ketelitian sebelum menyatakan Informasi Publik tertentu dikecualikan untuk diakses oleh setiap orang.

- **Penolakan Informasi**

  Pasal 6 ayat (1 dan 2):

  (1) Badan publik berhak menolak memberikan informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,

  (2) Badan publik berhak menolak memberikan informasi publik apabila tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

II.4.2.2. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Informasi. [26]

Undang-Undang KIP No. 14/2008 pada Pasal 35 menyediakan suatu mekanisme penyelesaian sengketa informasi lewat Komisi Informasi.

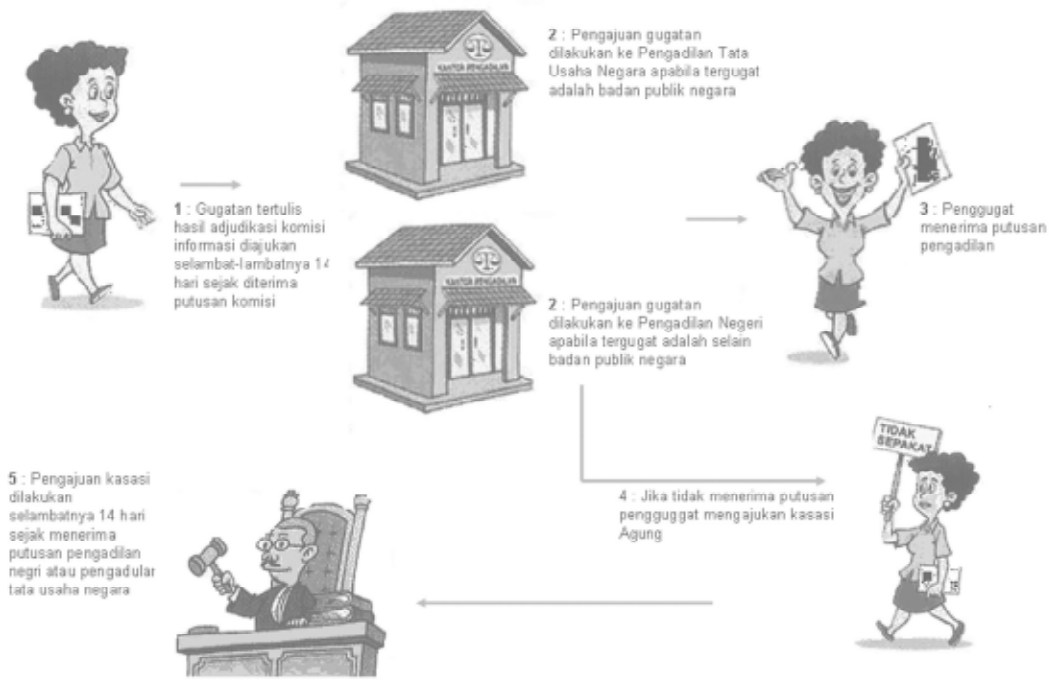
Tabel 3

Penyelesaian Sengketa Menurut UU No. 14/2008

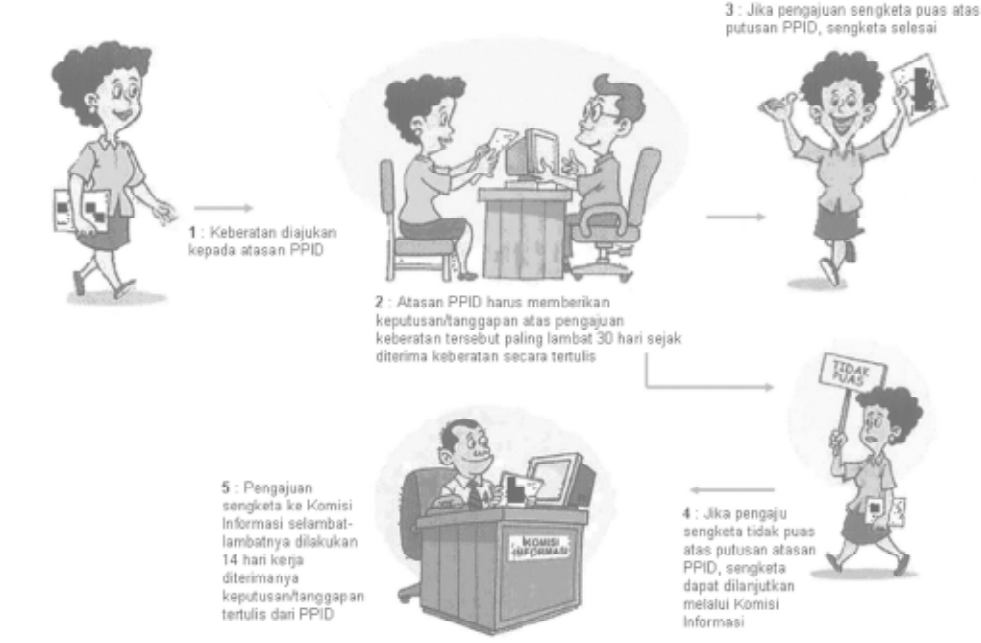
Penyelesaian Sengketa Lewat Komisi Informasi	
Objek Sengketa (Pasal 35)	**Tahapan Sengketa**
* Penolakan permintaan informasi; * Tidak disediakannya informasi berkala; * Tidak ditanggapinya permintaan informasi; * Permintaan informasi tidak ditanggapi sebagaimana yang diminta; * Tidak dipenuhinya permintaan informasi; * Pengenaan biaya perolehan yang tidak wajar; dan/atau * Penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam UU KIP.	▪ Tahap keberatan di internal badan publik; ▪ Tahap Komisi Informasi; ▪ Tahap Peradilan.

26 Dikutip sepenuhnya dari *factsheet* MAKLUMAT, FOI Network Indonesia, Yayasan Tifa, Jakarta , 2010.

Penyelesaian Sengketa Informasi (PSI) di pengadilan



Penyelesaian Sengketa Informasi (PSI) di internal badan publik



BAGIAN III

KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK BAGIAN DARI PEMOLISIAN IDEAL

III.1. Relasi Keterbukaan Informasi Publik dengan Pemolisian

Salah satu relasi tematik keterbukaan atas informasi publik yang penting bila dikaitkan dengan agensi negara adalah institusi kepolisian. Secara umum hal ini sangat masuk akal mengingat tugas pokok institusi kepolisian amat dekat dengan urusan atau kepentingan publik sehari-hari. Lebih jauh, institusi kepolisian bahkan dianggap sebagai representasi otoritas pemerintahan bila melihat fungsinya dalam masyarakat.[27] Posisi yang strategis tersebut juga bisa menempatkan kepolisian dalam situasi yang sulit. Problem struktural kemasyarakatan seperti kesenjangan ekonomi, konflik indentitas kelompok yang majemuk, konflik penguasaan sumber daya alam –yang menjadi akar masalah- menghasilkan problem sosial keseharian yang di ujungnya dibebankan kepada kepolisian yang jelas punya keterbatasan kapasitas. Seringkali sebagai institusi "di sektor hilir", kepolisian menjadi ujung semua masalah kemasyarakatan "di sektor hulu". Dalam konteks yang lain, seringkali kepolisian semata-mata merupakan kepanjangan tangan pemerintah penguasa dalam suatu sistem yang otoriter. Polisi sering menjadi sumber pelanggaran HAM dan impunitas.[28] Hal ini menyebabkan kepercayaan dan dukungan terhadap kepolisian sangat rendah. Dalam masa transisi di mana sistem politik mengalami demokratisasi, seringkali kepercayaan publik terhadap kepolisian belum sepenuhnya pulih.

Mengingat fungsi dan perannya begitu strategis bagi kepentingan publik, kepolisian seringkali terlihat paling gamblang sebagai manifestasi otoritas pemerintahan.[29] Lebih lanjut untuk memastikan legitimasi dan integritas institusinya, para anggota kepolisian dalam menjalankan fungsi dan perannya sehari-hari harus responsif terhadap kebutuhan dan harapan publik, dan menggunakan kewenangan/otoritasnya demi kepentingan publik.

Dalam mengemban fungsi dan perannya di atas, polisi memiliki kewenangan/otoritas untuk mempraktekkan kursi dan menggunakan kekerasan. Mengingat kewenangannya tersebut bisa disalahgunakan, maka koersi dan metode kekerasan tesebut harus diatur oleh suatu standar tertentu, dalam hal ini adalah instrumen HAM. Instrumen HAM mengatur bahwa penggunaan koersi dan instrumen kekerasan hanya bisa dipraktekkan berdasarkan prinsip proporsionalitas, kebutuhan mendesak (*necessity*), absah menurut hukum (*lawfullness*), dan harus akuntabel.[30]

---

27 *Guidebook on Democratic Policing by the Senior Police Officer to the OSCE Secretary General*, *The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Second Edition*, Vienna, 2008, hal. 6.

28 *OSCE Guidebook on Democratic Policing*, *op cit*, hal. 1.

29 *OSCE Guidebook on Democratic Policing op cit* hal. 12.

30 Anneke Osse, *op cit,* hal. 126-128.

Fungsi dan Peran Kepolisian

Paling tidak fungsi dan peran kepolisian dalam suatu masyarakat (*society*) adalah:

- menjaga dan memulihkan tatanan publik (*public order*);
- menyediakan jasa pelayanan publik (*service provider*);
- mendeteksi dan mencegah suatu kejahatan (*crime prevention*); dan
- menegakan hukum (*law enforcement*) bila terjadi suatu kejahatan.[31]

Fungsi dan peran kepolisian di atas juga serupa dengan mandat yang dimiliki oleh institusi kepolisian di Indonesia (Polri) sebagaimana yang ditetapkan oleh Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu:

- **Fungsi kepolisian** adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat (Pasal 2).
- Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang **berperan** dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri [Pasal 5(1)].

Dalam mengemban fungsi dan perannya tersebut, polisi memiliki kewenangan (otoritas) untuk mempraktekkan koersi dan menggunakan kekerasan yang dapat membatasi atau mengurangi pemenuhan hak asasi seseorang. Berbagai kategori hak asasi manusia tidak bersifat absolut dan bisa dikurangi atau dibatasi berdasarkan situasi dan prasyarat tertentu; dikenal sebagai *derogable rights*.[32] Hak seseorang atas kebebasan pribadinya (*rights to liberty*) misalnya bisa dibatasi atau dikurangi bila ia harus ditangkap atau ditahan karena melakukan suatu kejahatan/ pidana tertentu, atau diduga akan mengulangi tindakan serupa. Kepolisian sebagai institusi penegakan hukum memang harus dilengkapi dengan mandat menangkap, menahan, atau kewenangan koersi lainnya untuk melindungi hak asasi warga yang lebih luas. Meski demikian secara empirik, kewenangan dan mandat untuk menggunakan metode kekerasan dan paksaan tersebut sering disalahgunakan. Kepolisian sebagai insitusi maupun personil harus diawasi agar menggunakan mandat kekerasan dan paksaan tersebut secara akuntabel. Berbagai instrumen HAM internasional menyediakan standar dan panduan bagaimana kewenangan koersi dan kekerasan yang dimiliki kepolisian bisa dipraktekan secara baik berdasarkan prinsip

31 Anneke Osse, *Understanding Policing: a resource for human rights act*ivists, Amnesty International Nederland, Amsterdam, 2006, hal. 79-80. *OSCE Guidebook on Democratic Policing*, *op cit*, hal. 12.

32 Sementara itu juga terdapat hak-hak asasi yang tidak bisa dibatasi dalam situasi apa pun, yang dikenal sebagai *non-derogable rights* berdasarkan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) Pasal 4(2). Ketentuan ini juga diakui oleh Konstitusi UUD 1945 Amandemen II Pasal 28I. *Non-derogable rights* tersebut adalah: hak atas hidup (Pasal 6 dari ICCPR); bebas dari penyiksaan dan perlakuan tidak manusiawi (Pasal 7); bebas dari perbudakan dan kerja paksa [Pasal 8 (paragraf 1 dan 2)]; bebas dari pemidanaan karena perjanjian hutang piutang (Pasal 11); bebas dari berlakunya pemidanaan secara retroaktif (Pasal 15); hak atas pengakuan sebagai subjek hukum (Pasal 16); kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama (Pasal 18).

proporsionalitas, kebutuhan mendesak (*necessity*), absah menurut hukum (*lawfullness*), akuntabel, dan transparan.[33]

Untuk menunjukan akuntabilitasnya, kepolisian seharusnya secara berkala mempublikasikan data statistik tentang penggunaan kewenangan kuasanya terkait pembatasan suatu hak asasi. Hal ini tentu bergantung pada kapasitas institusional dan personil, namun perhatian secara khusus harus diberikan kepada segala data yang berkaitan dengan hak asasi yang fundamental seperti kasus-kasus yang diduga merupakan eksekusi di luar proses hukum (*extra-judicial execution*), penyiksaan, kematian di ruang tahanan, dan sebagainya. Dengan mempublikasikan informasi atau data semacam itu (dan juga berbagai ketentuan internal lembaga kepolisian), kepolisian akan dapat menarik masukan dari berbagai pihak, khususnya dari publik (LSM, akademisi, media, dan sebagainya) yang kemudian bisa dijadikan bahan diskusi untuk mencari solusi perbaikan. Seringkali masukan dari publik luas akan berujung pada dukungan atau desakan kepada para pengambil kebijakan lainnya (pemerintah atau parlemen) untuk terus melakukan perbaikan sistemik di dalam tubuh kepolisian. Dalam konteks ini, rezim keterbukaan informasi publik menjadi salah satu elemen fungsional bagi perbaikan terus menerus sistem pemolisian.

Bagaimana Data Statistik Penting Dipublikasikan

United Nations Office on Drugs and Crime, suatu Badan PBB yang banyak memberikan masukan kepada institusi kepolisian di seluruh dunia, memberikan panduan tentang data atau informasi statistik yang penting bagi kepolisian untuk memperkuat kapasitas mereka dalam suatu *criminal justice system*. Statistik ini akan penting dalam mengggambarkan fungsi kepolisian dan kinerja mereka, serta kapasitas keseluruhan dari *criminal justice system* yang sedang dievaluasi.

Ketersediaan statistik yang terkait dengan kepolisian akan sangat bervariasi. Statistik juga akan menjadi variabel dalam "*reliability* dan *integrity*" mereka . Bila memungkinkan, statistik yang diberikan oleh sebuah badan pemerintah harus bisa divalidasi terhadap statistik dari sumber lain, seperti organisasi non-pemerintah atau badan-badan internasional.

Contoh model data statistik yang bisa tersedia secara publik tersebut antara lain:

- Apakah ada statistik tentang jumlah dan jenis kejahatan yang terjadi? Apakah ini berhubungan hanya untuk kejahatan yang dilaporkan atau ada perkiraan tingkat kejahatan pada umumnya? Apa proporsi kasus-kasus yang polisi klaim telah dipecahkan? Apa hasilnya proporsi keyakinan? Apakah ada statistik pada keyakinan bahwa itu terguling banding? Berapa proporsi ini adalah karena kegagalan polisi prosedur atau tuduhan ketidakjujuran polisi? Berapa proporsi kasus yang berujung pada vonis pengadilan? Apakah ada statistik jumlah vonis tersebut yang dibatalkan di tingkat banding? Berapa proporsi dari pembatalan vonis tersebut yang disebabkan oleh kegagalan polisi menjalankan prosedur atau melakukan rekayasa kasus?

- Apakah ada statistik terkait jumlah keluhan atau pengaduan terhadap personil kepolisian? Jika ya, apakah mereka membedakan jenis keluhan atau pengaduan tersebut? Berapa persen biasanya didukung dan jenis hukuman yang dijatuhkan? Berapa banyak keluhan atau pengaduan yang menuduh terjadinya pelecehan fisik

33 Anneke Osse, *Understanding Policing: a resource for human rights act*ivists, Amnesty International Netherland, Amsterdam, 2006, hal. 126-128.

atau penyiksaan oleh polisi? Apakah dugaan korupsi polisi dicatat? Apa sifat tuduhan ini dan berapa banyak yang terbukti? Apakah ada sejarah polisi dituntut ganti rugi di pengadilan sipil? Untuk kasus apa? Apa hasilnya?

- Apakah ada statistik yang dikumpulkan tentang kepercayaan dan dukungan publik terhadap kepolisian? Apakah tingkat dukungan atau kepercayaan publik tersebut dipublikasikan? Jika ya, apa yang disarankan dari hasil survei atau statistik tersebut? Apa hasil laporan Transparancy International tentang negara yang bersangkutan? Apa laporan Amnesty International tentang negara yang bersangkutan? Apakah ada angka resmi yang diberikan sebagai pelengkap atau pembanding laporan-laporan tersebut?

- Apakah ada statistik terkait etnisitas atau latar sosial budaya orang-orang ditangkap? Apakah ada statistik pada etnisitas atau latar sosial budaya orang-orang yang menjadi sasaran operasi kepolisian?

Sumber: UNODC, Policing; The Integrity and Accountability of the Police, Criminal Justice Assessment Toolkit, New York, 2006, hal. 5.

Dalam konteks hak asasi manusia, kepolisian menjadi salah satu agensi negara yang terlibat di dalamnya; baik sebagai pelindung HAM warga atau sebaliknya menjadi pelanggar HAM. Relasi antara pemolisian dan HAM karenanya bersifat kompleks dan cenderung bersifat paradoksal. Hal ini terjadi di mana pun di belahan dunia ini dan sering disebut sebagai suatu "*paradox of institutional position*" di mana secara ideal peran dan fungsinya sebagai pelindung HAM atau "*human rights protector*" di satu sisi, namun di sisi lain secara empirik polisi sering menjadi pelaku pelanggaran HAM ("*human rights violator*").

Panduan HAM tentang Kode Etik Pemolisian

Untuk menempatkan suatu peran pemolisian yang ideal dalam konteks HAM, suatu panduan etik internasional dibuat –*UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials*[34]- yang mensyaratkan para personil polisi untuk:

- Memenuhi tugasnya yang dibebankan kepada mereka berdasarkan ketetentuan hukum, melayani masyarakat, dan melindungi semua orang dari segala tindakan melawan hukum;

- Menghargai dan melindungi martabat manusia, menjaga dan menjunjung tinggi hak asasi manusia semua orang;

- Menggunakan kewenangan koersi hanya di saat betul-betul dibutuhkan dan sejauh diperlukan bagi pelaksanaan tugas mereka;

34 Diadopsi oleh Majelis Umum PBB 34/169 tertanggal 17 Desember 1979. Instrumen ini juga diadopsi di dalam Perkap No. 8/2009 tentang Implementasi Prinsip Dan Standar Hak Asasi Manusia Dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia (Pasal 7h).

- Menjaga kerahasiaan hal-hal yang bersifat rahasia [sebagai petugas penegak hukum seringkali polisi memegang informasi yang terkait dengan urusan individual (hal yang bersifat privasi). Informasi semacam ini tidak boleh dipublikasikan.];
- Tidak melakukan, menghasut, atau mentolerir setiap tindakan penyiksaan, atau perlakuan, atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia;
- Menjamin secara penuh perlindungan dan kesehatan orang-orang yang sedang ditahan;
- Tidak melakukan tindakan korupsi; dan
- Untuk yang terbaik dari kemampuan mereka, mencegah dan gigih menentang setiap pelanggaran dari Kode Etik ini.

Instrumen HAM internasional pada umumnya tidak secara khusus mengatur soal perilaku institusional atau personil kepolisian secara khusus, namun sering berguna menjadi pagar normatif untuk mengukur kinerja atau profesionalitas mereka. Seringkali instrumen-instrumen HAM tersebut dianggap menjadi hambatan baik kinerja kepolisian di tingkat lapangan, padahal sebenarnya instrumen-instrumen tersebut justru memberikan justifikasi dan legitimasi bagi petugas kepolisian dalam menjalankan tugasnya. Seringkali petugas kepolisian ragu-ragu melakukan tugas menjaga keamanan publik dengan melakukan kewenangan koersinya terhadap massa yang anarkis; padahal dalam situasi tertentu instrumen-instrumen HAM memberikan justifikasi dan mewajibkan petugas kepolisian melakukan koersi bilamana tidak terdapat lagi pilihan non-koersi dan situasi tersebut potensial mengancam integritas personal petugas atau orang lain (*UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*[35]).

Selain itu hal yang sering dilupakan oleh banyak pihak adalah petugas kepolisian juga memiliki hak asasi serupa dengan warga negara lainnya berdasarkan instrumen-instrumen HAM yang tersedia. Sebagai individu manusia petugas kepolisian memiliki serangkaian hak asasi yang wajib dipenuhi negara selain pemenuhan hak-hak tersebut akan berdampak pada kinerja dan profesionalitas mereka dalam menjalankan tugasnya.[36]

35 Diadopsi oleh *the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, Havana, Kuba, 27 Agustus - 7 September 1990. Instrumen ini juga diadopsi di dalam Perkap No. 8/2009 tentang Implementasi Prinsip Dan Standar Hak Asasi Manusia Dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia (Pasal 7s).

36 Instrumen-instrumen HAM internasional terdapat pembatasan hak-hak asasi tertentu yang bisa dibatasi karena seseorang menjadi petugas kepolisian. Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya Pasal 8(2) misalnya membolehkan pembatasan hak untuk membentuk serikat buruh bagi anggota kepolisian (dan militer). Namun demikian, standar HAM regional lainnya di Eropa justru membenarkan terbentuknya suatu serikat buruh di tubuh kepolisian.

Polisi Juga Punya Hak Asasi!

Paling tidak petugas atau personil kepolisian memiliki hak-hak asasi sebagai berikut:[37]

- *Hak asasi selama menjalankan tugas*: hak atas hidup dan integritas personal;
- *Hak asasi selama di tempat kerja*: hak atas privasi, hak berkeyakinan, berekspresi, dan berasosiasi, hak untuk tidak didiskriminasi;
- *Hak untuk mendapat kondisi kerja yang layak*;
- *Hak untuk mendapat kesejahteraan, jaminan sosial, dan asuransi yang layak;*
- *Hak untuk memperoleh prosedur legal dalam persidangan disiplin atau pidana*.

Dalam konteks ini penting pula terbukanya suatu informasi secara publik tentang tingkat kesejahteraan, remunerasi, perlengkapan dan fasilitas tugas, biaya penanganan perkara, sistem pendidikan, sistem promosi atau demosi, dan sebagainya agar berbagai pihak bisa memahami persoalan pemolisian di suatu tempat secara menyeluruh. Dukungan publik tentu bisa sangat esensial bagi peningkatan kesejahteraan dan kapasitas personal petugas kepolisian agar bisa mengangkat kapasitas institusional lembaganya.

Penataan personil kepolisian merupakan dasar utama dari penataan kelembagaan kepolisian. Sistem rekrutmen, pendidikan, penempatan, promosi dan demosi, hingga peningkatan kesejahteraan akan mempengaruhi kinerja kepolisian sebagai institusi. Penting untuk publik agar mengetahui berbagai masalah dalam urusan ini agar bisa melakukan penilaian dan proyeksi perubahan ke depan secara lebih baik dan efektif. Proses seleksi yang transparan, objektif, dan akuntabel sangat penting sebagai dasar pembentukan karakter personil kepolisian. Proses seleksi yang tidak transparan dan akuntabel akibat praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme seringkali menjadi salah satu akar masalah utama reformasi di tubuh kepolisian. Sementara sistem pendidikan yang transparan akan memudahkan banyak pihak untuk membantu penataan personil kepolisian untuk bisa menjawab masalah kontekstual yang terjadi di masyarakat atau sebagai konsekwensi perubahan kebijakan politik yang lebih luas. Sebagai contoh di Indonesia seiring dengan era reformasi politik yang berjalan semakin demokratis, berbagai kebijakan baru -yang lebih progresif dan tidak ada pada rezim politik sebelumnya- dibuat untuk menyelesaikan persoalan penting dalam masyarakat seperti upaya melawan kekerasan domestik, pengarusutamaan gender dan HAM, pemberantasan korupsi, *trafficking*, pemisahan Polri dari institusi militer, dan sebagainya lewat penyususan suatu undang-undang baru. Perubahan legislasi tersebut secara langsung atau tidak langsung akan mempengaruhi postur institusi kepolisian yang harus berubah. Di sini sistem pendidikan kepolisisan bersifat dinamis dan dibutuhan berbagai masukan dari banyak pihak. Keterbukaan informasi dalam sistem pendidikan kepolisian kemudian menjadi salah satu prasyarat penting.

37 Anneke Osse, *op cit*, hal. 47.

Data dan Informasi Publik Penting terkait Rekrutmen

- Seperti apa prosedur seleksi pekerjaan sebagai polisi? Siapa yang melakukan seleksi?Apakah lowongan sebagai polisi terbuka secara luas? Apakah proses rekrutmen berdasarkan penilaian yang objektif? Apa standar pendidikan untuk menjadi petugas kepolisian? Persyaratan fisik apa yang dibutuhkan? Apakah standar tersebut dapat dicapai oleh seluruh kelompk minoritas dalam masyarakat?

- Apakah ada satu tingkatan jabatan terendah yang jadi pintu masuk atau seseorang bisa langsung menempati level tertentu? Kualifikasi atau pengalaman apa yang bisa membuat seseorang langsung menempati suatu level lebih tinggi?

- Prosedur apa yang tersedia untuk mendorong dan mendukung minat para calon dari kelompok-kelompok yang terpinggirkan?

- Apakah para calon diteliti rekam jejaknya (*vetting*), termasuk sejarah kriminal mereka, dan dengan cara apa dan oleh siapa?

- Apakah ada dugaan bahwa para calon diminta untuk membayar agar bisa diterima? Apakah ada dugaan bahwa mereka yang diterima disebabkan karena relasi kekeluargaan dengan petugas lainnya ketimbang kemampuannya?

Sumber: UNODC, Policing; The Integrity and Accountability of the Police, Criminal Justice Assessment Toolkit, New York, 2006, hal. 10.

Data dan Informasi Publik Penting terkait Pelatihan dan Pendidikan

- Bagaimana struktur penggajian personil kepolisian? Berapa rata-rata gaji mereka, termasuk kerja lembur di tiap tingkatan? Bagaimana struktur penggajian ini dibandingkan dengan upah minimun secara nasional? Apakah para polisi menerima gaji mereka tepat waktu? Apakah mereka menerima sepenuhnya gaji mereka? Berapa lama jam kerja mereka? Apakah ada beberapa orang yang menerima gaji lebih dari yang lain untuk pekerjaan yang sama? Bagaimana sistem kenaikkan gaji diberikan dan apakah sesuai dengan kinerjanya?

- Apakah personil polisi diperbolehkan memiliki pekerjaan sampingan? Atas dasar apa hal tersebut diperbolehkan?

- Dalam pelatihan macam apa para petugas baru belajar tentang nilai-nilai inti pemolisian terkait akuntabilitas, etika, integritas, hak asasi manusia, anti-korupsi,

dan keragamanan? Seberapa sering pelatihan penyegaran akan nilai-nilai tersebut dilakukan? Apakah pelatihan semacam itu diwajibkan? Apakah para petugas diwajibakan untuk lulus atau mendapat akreditasi pelatihan semacam itu? Apakah topik-topik di atas mendapat penekanan khusus pada pelatihan di level pengawasan, manajemen, atau kepemimipinan?

- Apakah pejabat kepolisian yang berpengalaman mampu menjelaskan pelatihan yang mereka terima tentang integritas, akuntabilitas, etika, dan isu keragaman?

Sumber: UNODC, Policing; The Integrity and Accountability of the Police, Criminal Justice Assessment Toolkit, New York, 2006, hal. 11.

Penataan personil penting lainnya terkait reformasi institusional kepolisian adalah gaya kepemimpinan. Sebagai salah satu institusi sektor keamanan yang relatif hierarkis, gaya kepemimpinan dalam tubuh kepolisian juga sangat penting. Terkait dengan urusan kepemimpinan, urusan promosi (dan demosi) jabatan juga menjadi penting. Ciri institusi kepolisian demokratik adalah prosesi promosi jabatan harus akuntabel dan objektif lewat suatu proses *vetting*, yang salah satunya adalah mempertimbangan rekam jejak HAM. Sementara itu secara praktis mengingat kepolisian adalah institusi bagian dari pemerintah, tidak jarang urusan promosi dan pemilihan para pimpinannya dipengaruhi oleh lingkungan politik eksternalnya. Seringkali kepala pemerintahan memilih para pimpinan kepolisian berdasarkan pertimbangan loyalitas politik atau kedekatan individual yang mengatasi pertimbangan *vetting* yang objektif (integritas, standar kompetensi, prestasi karier, rekam jejak HAM, dan sebagainya). Meski memang sulit untuk mengikuti proses promosi atau pemilihan pimpinan kepolisian, suatu sistem yang objektif tetap harus dibangun dan tentu saja juga harus dipertanggungjawabkan kepada publik.

Data dan Informasi Publik Penting terkait Promosi Jabatan

Bagaimana promosi jabatan diberikan? Apakab promosi ini berdasarkan penilaian yang objektif dan independen? Apakah promosi ini bebas dari suatu bias dan favoritisme, dan apakah berdasarkan kinerja? Apakah personil dari kelompok minoritas terepresentasi di jabatan tinggi?

Bagaimana proses seleksi untuk unit-unit khusus (seperti unit investigasi kriminal, anti kejahatan teroganisir, atau intelijen)? Apa kriteria dan prosedur objektifnya?

Apakah para petugas secara rutin dirotasi di berbagai tempat atau fungsi, dan atas dasar apa?

Sumber: UNODC, Policing; The Integrity and Accountability of the Police, Criminal Justice Assessment Toolkit, New York, 2006, hal. 10.

Data dan Informasi Publik Penting terkait Kepemimpinan

- Apakah kepala kepolisian diangkat secara politik dan apakah ia menjabat suatu jabatan setingkat menteri? Apakah jabatan-jabatan tinggi atau pejabat senior ikut berubah ketika pemerintahan atau kepala kepolisiannya berubah?

- Apakah pengangkatan kepala kepolisian ditentukan oleh kepentingan orang banyak atau atas dasar kepentingan suatu sistem keadilan?

- Apa yang dikatakan oleh para pejabat kepolisian senior tentang kebutuhan untuk mengembangan standar integritas di bawah komando mereka?Apa yang telah mereka lakukan secara personal untuk mempromosikan integritas di departemen mereka? Apakah mereka memiliki rekam jejak yang berani dalam menegakkan integritas? Apakah mereka telah mendapat pelatihan yang memadai tentang akuntabilitas, etika, integritas, anti korupsi, HAM, dan isu keragaman? Apakah menurut mereka pelatihan semacam itu penting?

Sumber: UNODC, Policing; The Integrity and Accountability of the Police, Criminal Justice Assessment Toolkit, New York, 2006, hal. 10-12.

III.2. Pemolisian, HAM, dan Akuntabilitas

Dalam model pemolisian yang modern –yaitu sistem pemolisian berbasis pada prinsip demokrasi, *rule of law*, dan hak asasi manusia- fungsi institusi kepolisian, maka institusi ini harus memiliki suatu pertanggungjawaban multi-lapis; mulai dari pertanggungjawaban secara internal, eksekutif (pemerintah), hukum (pengadilan), legislatif (parlemen), badan-badan pengawas eksternal (komisi kepolisian, badan-badan audit finansial negara, dan lainnya), hingga pertanggungjawaban terhadap publik (termasuk media massa dan organisasi masyarakat sipil). Suatu rezim kebebasan informasi publik jelas sangat fungsional dalam memastikan akuntabilitas kepolisian kepada publik yang nantinya justru akan meningkatkan kepercayaan dan publik kepada kepolisian. Tindakan atau kebijakan kepolisian yang harus dipertanggungjawabkan kepada berbagai pihak di atas mencakup; perilaku individual aparat kepolisian, strategi operasi, prosedur pengangkatan, dan manajemen anggaran.[38]

Orientasi Pemolisian Ideal (Good Policing)

Prinsip democratic policing (pemolisian demokratik) bahwa segala perilaku dan kebijakan kepolisian dilakukan secara transparan, bertanggung jawab, responsif, dan membuka partisipasi masyarakat luas. *Democratic oversight* (pengawasan demokratik) sedikitnya terdiri dari enam lapis yang inter-dependen, yaitu; kontrol internal institusi kepolisian, kontrol dari lembaga eksekutif, pengawasan parlemen (adanya komisi khusus untuk pengawasan kepolisian), pengawasan di bawah suatu sistem hukum, dan pengawasan masyarakat sipil (*civil society oversight*).[39]

38 *OSCE Guidebook on Democratic Policing*, *op cit*, hal. 13.

39 OECD DAC, *OECD DAC Handbook on Security System Reform; Supporting Security and Justice,* 2007, hal. 112.

Prinsip rule of law menegaskan bahwa aparat kepolisian sama seperti warga negara lainnya harus tunduk di bawah sistem hukum atau perundang-undangan yang berlaku. Selain itu segala perundang-undangan atau produk hukum lainnya yang mengatur perilaku dan kebijakan kepolisian harus bisa diakses oleh publik. *Rule of law* memiliki definisi yang beragam. Dari beragam definisi *rule of law* tersebut, paling tidak ada kesamaan dilihat dari aspek tujuannya, yaitu: untuk melindungi semua orang terhadap suatu situasi yang anarkis (untuk menjaga "*law and order*"); untuk membiarkan orang-orang agar bisa merencanakan urusannya dengan suatu keyakinan dan kepastian karena mereka tahu akan konsekwensi legal dari tindakan yang akan diambilnya; dan untuk melindungi orang-orang dari penggunaan kekuasaan yang arbitrer dari suatu pejabat publik.[40]

Prinsip HAM menjelaskan bahwa segala standar dan aturan yang tertuang di berbagai instrumen HAM internasional, khususnya yang bersifat *legally binding* bagi negara-negara yang telah meratifikasinya. Norma-norma HAM ini mencakup prinsip anti diskriminasi (berbasis agama, etnis, kebangsaan, dan lainnya), larangan atas praktek eksekusi di luar proses hukum, penyiksaan, penghilangan paksa, dan sebagainya. Indonesia sendiri telah meratifikasi 6 instrumen pokok internasional: Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan/CEDAW (1979); Konvensi Hak-Hak Anak/CRC (1989); Konvensi Anti Penyiksaan/CAT (1998); Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial/ICERD (1999); Kovenan Hak-Hak Sipil-Politik/ ICCPR (2005); dan Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya/ICESCR (2005).

Suatu rezim kebebasan informasi publik sangat esensial membantu terwujudnya tiga prinsip pemolisian ideal di atas. Rezim kebebasan informasi publik merupakan perwujudan dan sekaligus penopang dari *civilian democratic oversight*, merupakan mandat dari suatu produk hukum (UU No. 14/2008 tentang KIP), dan merupakan pemenuhan hak atas informasi yang dimiliki oleh setiap warga negara. Seringkali mekanisme akuntabilitas kepolisian, baik di tingkat internal maupun eksternal, begitu kompleks dan rumit, di mana hanya segelitir kelompok yang mampu memahaminya. Pengungkapan informasi publik terkait akuntabilitas kepolisian akan memudahkan publik untuk memahami institusi kepolisian. Semakin publik paham akan mekanisme akuntabilitas tersebut, semakin mudah pula mereka gunakan sebagai salah satu akses mencari keadilan, khususnya bagi mereka yang merasa menjadi korban pelanggaran HAM yang dilakukan oleh petugas kepolisian.

40 Jane Stromseth, David Whippman & Rosa Brooks, *Can Might Make Rights?; Building the Rule of Law After Military Interventions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, hal. 69. Konsepsi *rule of law* mencakup dua dimensi; konsepsi *rule of law* yang "formal" atau "minimalis" dan yang "substantif" atau "maksimalis". Konsepsi yang "formal atau minimalis" lebih menekankan pada aspek struktural-prosedural (legalistik) di mana aturan dan suatu praktek *rule of law* hanya berbasis pada suatu hukum positif yang berlaku (konstitusi, undang-undang, atau produk hukum lainnya) yang sifatnya dapat diprediksi (kepastian hukum), berlaku bagi semua subjek hukumnya, dan berlaku umum (asas universalitas). Sementara itu, definisi yang "substantif atau maksimalis" mengakui logika dari pendekatan yang formal atau minimalis tersebut, sejauh prinsip *rule of law* memiliki substansi atau suatu komitmen terhadap norma hak asasi manusia. Seringkali produk legal atau hukum positif bertentangan dengan suatu nilai lainnya seperti nilai kemanusiaan atau moralitas lainnya. Seringkali justru represi dan suatu sistem yang otoriter justru lahir dari suatu praktek yang bersifat legal dan dilegitimasi oleh suatu produk hukum. Pendekatan "*rule of law* yang substantif dan maksimalis" ini kemudian diakui oleh PBB. Lihat Laporan Sekjen PBB kepada Dewan Keamanan PBB, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, UN Doc. S/2004/616, 23 Agustus 2004, hal. 4.

Data dan Informasi Publik Penting Menyangkut Sistem Akuntabilitas Kepolisian

A. Apa yang undang-undang katakan tentang pengawasan dan akuntabilitas polisi? Apakah mekanismenya berfungsi secara internal atau eksternal, atau keduanya?

B. Apakah ada strategi dan rencana nasional pemolisian secara tertulis? Apa yang dikatakan oleh rencana dan strategi nasional tersebut tentang akuntabilitas, pengawasan, dan integritas dari kepolisian?

C. Apakah ada ketentuan internal kepolisian yang menegaskan perlindungan hak-hak asasi manusia bagi seluruh warga? Apakah ketentuan-ketentuan tersebut mudah didapat atau diakses?

D. Siapa yang melakukan inspeksi terhadap kepolisian? Berapa sering? Apakah laporan inspeksi tersebut tersedia secara publik? Apakah mereka membuat rekomendasi? Siapa yang menjalankan rekomendasi tersebut?

E. Apakah ada pengawasan dari parlemen? Dalam bentuk apa pengawasan tersebut dilakukan? Apa saja hasil yang terjadi di masa lampau? Rekomendasi apa yang telah dibuat untuk ke depannya?

F. Apakah ada suatu badan independen atau lembaga ombudsman di mana anggota masyarakat bisa mengajukan pengaduan atas dugaan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh polisi?

G. Apakah di dalam lembaga kepolisian ada kebijakan tentang prinsip kesetaraan?

H. Apakah ada sistem independen untuk menyelesaikan pengaduan atau keluhan internal di kepolisian? Apakah ada sanksi atau konsekwensi lain terkait perilaku yang salah atau mismanajemen? Apakah staf atau personil yang menyampaikan pengaduan atau keluhan dilindungi dari viktimisasi?

Sumber: UNODC, Policing; The Integrity and Accountability of the Police, Criminal Justice Assessment Toolkit, New York, 2006, hal. 8-9.

BAGIAN IV

PROSEDUR KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK DI KEPOLISIAN

IV.1. Agenda Akuntabilitas Polri dalam Produk Peraturan Kapolri

Sebelum kita membahas prosedur kebebasan informasi publik di dalam tubuh kepolisian, pada pendahuluan bab ini akan diulas salah satu produk Peraturan Kapolri (Perkap), yakni Peraturan Kapolri Nomor 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar tentang Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Perkap HAM. Pentingnya Perkap ini untuk dibahas di awal Bab IV adalah untuk menghadirkan landasan komitmen akuntabilitas dari institusi Polri. Mengingat kehadiran Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia juga tidak terlepas dari komitmen Mabes Polri untuk melanjutkan agenda penegakan keamanan berbasis penghargaan atas prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Sesungguhnya dalam Perkap HAM agenda akuntabilitas informasi secara implisit hadir. Terdapat tiga pasal yang secara khusus membahas soal pentingnya penghormatan terhadap hak atas informasi.

Bab II: Instrumen Perlindungan HAM
Pasal 5 ayat 1 huruf (z)
Instrumen perlindungan HAM yang perlu diperhatikan oleh setiap anggota Polri dalam melaksanakan tugas berdasarkan Pasal 27, Pasal 28 dan Pasal 29 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,meliputi:
(z) Hak berkomunikasi dan memperoleh informasi.

Bab III: Standar Perilaku Petugas/Anggota Polri dalam Penegakan Hukum
Bagian Kedua (Standar Perilaku Petugas/Anggota Polri dalam Tindakan Kepolisian)
Paragraf Ketiga (Tindakan Penangkapan)
Pasal 23 huruf (f dan k)
Tindakan penahanan harus seantiasa memperhatikan prinsip-prinsip dan standar internasional HAM dalam penahanan sebagai berikut:
(f) Tahanan hanya boleh ditahan di tempat penahanan resmi, keluarga serta penasihat hukum harus diberikan informasi tentang tempat dan status penahanan,
(k) Tahanan yang tidak begitu paham dengan bahasa yang digunakan oleh pihak berwenang yang bertanggung jawab atas penahanannya, berhak untuk memperoleh informasi dalam bahasa yang dia pahami. Jika mungkin, disediakan penerjemah, tanpa dipungut biaya, untuk proses pengadilan selanjutnya.

Bab IV: Perlindungan HAM dalam Tugas Pelayanan Masyarakat
Bagian Kedua (Pelayanan Korban dan Saksi)
Pasal 51 ayat (1) huruf (a dan f)
Setiap korban atau saksi dalam perkara yang sedang ditangani dalam proses peradilan berhak untuk:
(a) Mengakses atau memperoleh informasi berkaitan dengan kejahatan dan rehabilitasi (*access to relevant information concerning violations and reparation*)
(f) Memperoleh informasi mengenai peran mereka, jadwal waktu dan kemajuan yang telah dicapai dalam penanganan kasus mereka.

Lebih lanjut perihal Perkap HAM dapat diunduh di situs berikut ini: http://kontras.org

Hadirnya jaminan untuk memberikan perlindungan HAM, khususnya hak untuk memperoleh informasi pada Perkap HAM dan dipertegas dalam Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2010 merupakan satu capaian positif yang patut diapresiasi. Pada bab ini akan dielaborasi lebih mendalam mengenai beberapa poin pokok dalam penyediaan informasi di kepolisian. Beberapa poin pokok tersebut adalah prinsip-prinsip penyediaan informasi, informasi-informasi penting bagi tersangka dan pencari keadilan, pihak-pihak terkait penyediaan informasi di Polri, prosedur penyelesaian sengketa, mekanisme evaluasi, analisa normatif ketentuan KIP internal Polri dibandingkan dengan standar internasional dan manfaat utama dari keberadaan Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

IV.2 Prinsip-Prinsip Penyediaan Informasi

Dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Bab VI Mekanisme Memperoleh Informasi, Pasal 21 dan Pasal 22; dijabarkan mengenai prinsip-prinsip penyediaan informasi. secara khusus. Undang-Undang tersebut menggunakan pendekatan prinsip cepat, tepat waktu dan biaya ringan sebagai mekanisme yang dikedepankan untuk memperoleh informasi publik (Pasal 21). [41]Turunannya, di Pasal 22, lebih dititikberatkan pada alur mekanisme dan prosedur untuk memperoleh informasi publik dari badan-badan publik terkait.

Prinsip Tepat Waktu

Pemenuhan atas permintaan informasi dilakukan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini dan peraturan pelaksanaannya

Prinsip Cara Sederhana

Informasi yang diminta dapat diakses secara mudah dalam hal prosedur dan mudah untuk dipahami

Prinsip Biaya Ringan

Biaya yang dikenakan secara proporsional berdasarkan standar biaya pada umumnya

41 Lihat: Pasal 21 UU Nomor 14 Tahun 2008, "Mekanisme untuk memperoleh Informasi Publik didasarkan pada prinsip cepat, tepat waktu dan biaya ringan."

Dalam Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 3 dijelaskan bahwa prinsip-prinsip yang terkandung dalam peraturan ini adalah sebagai berikut:

Mudah, cepat, cermat dan akurat

Setiap kegiatan dalam pemberian pelayanan informasi publik harus dilaksanakan tepat waktu, disajikan dengan lengkap, dikoreksi sesuai dengan kebutuhan dan mudah diakses

Transparansi

Dalam pemberian pelayanan informasi publik harus dilaksanakan secara terbuka dan jelas

Akuntabel

Setiap kegiatan dalam pemberian pelayanan informasi publik harus dapat dipertanggungjawabkan

Proporsionalitas

Setiap kegiatan dalam pemberian pelayanan informasi publik harus memperhatikan keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Pengembangan prinsip-prinsip penyediaan informasi pada UU No 14/2008 di dalam Perkap No 16/2010 juga tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip Hak-Hak Publik untuk Tahu *(The Public's Rights to Know);* khususnya pada prinsip nomor 5 – Prinsip Proses untuk Memfasilitasi Akses terhadap Informasi *(Processes to Facilitate Access).* Di sana diterangkan, akses atas permintaan informasi harus ada pada tiga tingkatan khusus yakni, di dalam badan yang bersangkutan, banding di sebuah badan independen dan banding ke pengadilan. Selain itu, akses juga harus mempertimbangkan kebijakan-kebijakan afirmatif khususnya kepada kelompok khusus, seperti mereka yang buta huruf dan memiliki kecacatan fisik. Sistem yang terbuka dan mudah terakses oleh para pemohon informasi, harus menjadi pegangan internal dari setiap badan publik.

Kemudian, setiap badan publik harus menunjuk dan menyediakan pihak-pihak yang bertanggung jawab secara khusus untuk memproses permintaan informasi dan dokumentasi. Hal ini wajib disediakan, mengingat harus ada pihak yang bertanggung jawab untuk memastikan berjalannya undang-undang keterbukaan informasi publik yang ada. Selain itu, kewajiban lain yang harus diutamakan adalah membantu para pemohon, terkait dengan akses permintaan informasi.[42] Badan publik juga memiliki kewajiban untuk menyediakan prosedur dan mekanisme referensi ke badan publik lainnya yang relevan, jika informasi yang ditanyakan tidak dapat disediakan. Hal penting lainnya yang tetap harus menjadi pegangan dari setiap badan publik adalah keberadaan

42 Terkait dengan permintaan informasi, badan-badan publik (dalam hal ini Polri) harus dapat membantu para pemohon untuk menjelaskan mana informasi yang tidak jelas, terlalu luas dan atau yang memerlukan reformulasi.

masa tenggat waktu yang jelas dalam merespon dan memproses permintaan informasi. Termasuk memberi alasan yang jelas jika terjadi penolakan pemberian informasi.

Prinsip-prinsip penyediaan informasi, baik yang terkandung dalam UU No 14/2008, Perkap No 16/2010 dan Proses untuk Memfasilitasi Akses terhadap Informasi akan dilihat pada tabel perbandingan tata cara penyediaan informasi di bawah ini.

Tabel 4

Perbandingan Tata Cara Penyediaan Informasi dalam UU Keterbukaan Informasi Publik dan SOP tentang Tata Cara Pelayanan Informasi POLRI

No	UU No 14/2008 (Pasal 22)	SOP Pelayanan Informasi (Polri)
1	Setiap pemohon informasi publik dapat mengajukan permintaan untuk memperoleh Informasi publik kepada Badan Publik terkait secara tertulis atau tidak tertulis	Mempersiapkan personil/petugas pelayanan informasi dengan Sprint Kasatker
2	Badan publik wajib mencatat nama dan alamat Pemohon Informasi Publik, subjek dan format informasi serta cara penyampaian informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi Publik	Mempersiapkan sarana dan prasarana pelayanan baik berupa buku register dan blangko tanda penerimaan permohonan informasi
3	Badan publik yang bersangkutan wajib mencatat permintaan Informasi Publik yang diajukan secara tidak tertulis	Menyusun jadwal piket pelayanan informasi
4	Badan publik terkait wajib memberikan tanda bukti penerimaan permintaan informasi publik	Petugas PPID mencatat identitas pemohon informasi publik, subjek dan format informasi serta cara penyampaian informasi yang diminta oleh pemohon informasi publik
5	Dalam hal permintaan disampaikan secara langsung atau melalui surat elektronik, nomor pendaftaran diberikan saat penerimaan permintaan	Petugas PPID mencatat permintaan informasi yang diajukan secara tertulis maupun tidak tertulis oleh pemohon disertai alasan permohonan informasi
6	Dalam hal permintaan disampaikan melalui surat, pengiriman nomor pendaftaran dapat diberikan bersamaan dengan pengiriman informasi	Petugas PPID memberikan tanda bukti penerimaan permintaan informasi

No	UU No 14/2008 (Pasal 22)	SOP Pelayanan Informasi (Polri)
7	Paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permintaan, Badan Publik yang bersangkutan wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis yang berisikan: ▪ Informasi yang diminta berada di bawah penguasaannya ataupun tidak ▪ Badan publik wajib memberitahukan badan publik yang menguasai informasi yang diminta apabila informasi yang diminta tidak berada di bawah penguasaannya dan badan publik yang menerima permintaan mengetahui keberadaan informasi yang diminta ▪ Penerimaan atau penolakan permintaan dengan alasan yang tercantum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ▪ Dalam hal ini permintaan diterima seluruhnya atau sebagian dicantumkan materi informasi yang akan diberikan ▪ Dalam hal suatu dokumen mengandung materi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, maka informasi yang dikecualikan tersebut dapat dihitamkan dengan disertai alasan dan materinya ▪ Alat penyampai dan format informasi yang akan diberikan dan atau ▪ Biaya serta cara pembayaran untuk memperoleh informasi yang diminta.	Petugas PPID dalam hal permintaan disampaikan secara langsung atau melalui surat elektronik, nomor pendaftaran diberikan saat penerimaan permintaan
8	Badan Publik yang bersangkutan dapat memperpanjang waktu untuk mengirimkan pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (7), paling lambat 7 (tujuh) hari kerja berikutnya dengan memberikan alasan secara tertulis	Petugas PPID dalam hal permintaan disampaikan melalui surat, pengiriman nomor pendaftaran dapat diberikan bersamaan dengan pengiriman informasi
9	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara permintaan informasi kepada Badan Publik diatur oleh Komisi Informasi	Petugas PPID dalam memberikan informasi kepada pemohon berkoordinasi dengan pengemban PID Satker dan atau Satuan kewilayahan paling lambat 10 hari kerja setelah permintaan dari pemohon informasi
		PPID wajib mendokumentasikan Informasi dan data yang diperoleh dalam bentuk hard/soft copy foto dan atau rekaman dan atau Audio Visual
		Pengemban PID Satker Mabes wajib mengirimkan informasi berkala, serta merta, setiap saat kepada PPID Polri melalui internet atau e-mail atau mengirim secara tertulis
		PPID satuan kewilayahan wajib mengirimkan informasi berkala, serta merta, setiap saat kepada PPID Polri melalui internet, e-mail maupun mengirim secara tertulis
		PPID wajib melaporkan ke atasan PPID terkait permohonan informasi yang masuk perhari, perminggu, perbulan dan pertahun

No	UU No 14/2008 (Pasal 22)	SOP Pelayanan Informasi (Polri)
		PPID bertanggung jawab terhadap akuratisasi informasi yang disampaikan kepada pemohon informasi
		Penyampaian informasi publik dilakukan dalam bentuk : (a) Pemberian informasi dan data secara langsung oleh personil PID (b) Pemberian informasi melalui jaringan teknologi informasi.
		Penyampaian informasi dan data secara langsung kepada publik oleh Pelayan informasi dalam bentuk : (a) Tulisan (b) Laporan (c) Gambar (d) Grafik (e) Rekaman
		Penyampaian akses informasi dan data melalui teknologi informasi dan komunikasi oleh Pelayan informasi dapat diperoleh melalui : (a) Internet (b) Multimedia Messages System (MMS) (c) Pesan singkat (Short Messages System/SMS) (d)Faksimil
		Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan adalah : (a) Secara berkala (b) Serta merta (c) Setiap saat
		Kewajiban pelayanan informasi setiap tahun mengumumkan layanan informasi berupa jumlah permintaan informasi yang diterima, waktu yang di perlukan, jumlah pemberian dan penolakan permintaan informasi serta alasan penolakan informasi
		PPID Polri dapat meminta tambahan informasi dan data dari pengemban PID Satker Mabes Polri dan PPID Kewilayahan
		Untuk informasi yang dikecualikan dapat diberikan setelah ada kebijakan dari pimpinan
		Biaya yang dibutuhkan untuk pelayanan informasi yang diminta pemohon disesuaikan dengan ketentuan peraturan yang berlaku

Namun sebelumnya, kita harus mengetahui, acuan utama yang digunakan untuk menyediakan pelayanan informasi dalam tubuh kepolisian adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) tentang Tata Cara Pelayanan Informasi. Dokumen ini digunakan sebagai acuan utama Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) dalam menyediakan informasi. Sebagaimana

yang dicantumkan dalam Pasal 13 UU No 14/2008, PPID adalah sebuah jabatan yang bertanggung jawab pada bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan dan atau pelayanan informasi.[43] PPID akan dibantu oleh pejabat fungsional. Dalam SOP tentang Tata Cara Pelayanan Informasi, pejabat fungsional ini disebut sebagai Pengemban PID. Pengemban PID memiliki tugas sebagai pejabat fungsional, yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan dan atau pelayanan informasi di Satuan Kerja (Satker) Mabes Polri dan Satker Kewilayahan.

Kedudukan PID

PID berada dalam tingkat:

- Mabes Polri
- Satuan Kewilayahan (Polda, Polres, Polsek)

1. Kedudukan PID pada Mabes Polri, secara struktural berada pada Divisi Humas (Divhumas) Polri dan pejabat pengemban PID pada Satker-Satker di lingkungan Polri secara ex-officio dijabat oleh pengemban fungsi informasi atau data dengan keputusan Kasatker masing-masing (Pasal 17 ayat 1)

2. Kedudukan PID pada Polda, secara struktural berada pada Bidang Humas (Bidhumas) Polda dan Pengemban PID pada Satker-Satker di lingkungan Polda secara ex-officio dijabat oleh pengemban fungsi informasi atau data dengan keputusan Kasatker masing-masing (Pasal 17 ayat 2)

3. Kedudukan PID pada tingkat Polres dan Polsek berada pada Seksi (Sie) Humas Polres/ Polsek dan Pengemban PID dijabat oleh Kasie Humas secara ex-officio. Jika di dalam Polsek belum memiliki Pejabat Kasie Humas, jabatan PID diemban oleh Kapolsek. (Pasal 18 ayat 1 dan 2)

Sumber: Perkap Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia)

43 Merujuk Perkap No 16/2010, Bab III Kedudukan, Tugas dan Tanggung Jawab PPID – Pasal 19:

a) Mengumpulkan informasi dan data yang berkaitan dengan kegiatan Polri yang dapat diakses oleh Publik sebagaimana dalam Pasal 13, 14 dan Pasal 15 di kesatuan masing-masing;
b) Menyimpan informasi dan data yang menjadi tanggung jawab kesatuan masing-masing;
c) Mendokumentasikan informasi dan data yang diperoleh dalam bentuk foto, rekaman dan audio visual;
d) Menyediakan bahan informasi dan data yang akurat atau yang telah jadi sesuai kebutuhan;
e) Memberikan pelayanan informasi dan data dengan mengirimkan secara berkala informasi dan dokumentasi kepada pengemban fungsi Humas;
f) Membuat laporan rekapitulasi tahunan mengenai layanan informasi yang masuk atau diterima dan diberikan oleh Polri.

Bagian Ketiga Tanggung Jawab, Pasal 22:

a) kelancaran pelayanan informasi kepada pengemban fungsi Humas;
b) kerahasiaan informasi yang dikecualikan kepada masyarakat;
c) keakuratan informasi yang diberikan kepada pengemban fungsi Humas; dan
d) pelaksanaan tugasnya kepada kepala satuan masing-masing.

Sejarah PPID Polri

Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Polri dibentuk sejak tahun 2010. Tugas pokok dari PPID Polri adalah menyiapkan sarana dan prasarana, termasuk struktur di dalamnya, karena bagian dari hak masyarakat untuk mendapatkan informasi publik. Setelah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Kebebasan Informasi Publik hadir, Polri langsung berinisiatif untuk membuat telaah staf tentang strukturisasi pejabat pengelola informasi dan dokumentasi, sebagai bagian fungsi kehumasan di Satuan-Satuan Kerja (Satker) Mabes Polri, Polda, Polwiltabes, Polwil dan Polres. Fungsi dibentuknya Satker dalam rangka membuka ruang transparansi informasi publik Polri.

Dalam telaah staf PPID Polri diatur perihal struktur dan fungsi pejabat pengelola informasi dan dokumentasi Polri. Mulanya PPID Polri berada di bawah Divisi Telematika, yang sekarang menjadi Divisi Informasi dan Teknologi Polri. Namun karena informasi banyak terletak pada Satker Humas, maka PPID saat ini berada pada Divisi Humas dan menjadi salahsatu biro bernama Biro PPID. Begitu juga di tingkat Polda. Namun di tingkat Polres PPID berada di bawah Kabag Operasional dan di tingkat Polsek berada langsung di bawah Kapolsek. Mengingat minimnya sarana dan prasarana penunjang, maka spesifikasi tidak diutamakan.

Dalam perkembangannya, ada masukan dari Unit Kerja Kepresidenan Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) terhadap isi Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Polri untuk direvisi. Salahsatunya seperti: Pengaturan tentang formulir saat masyarakat mengajukan keberatan, pengaturan tentang uji konsekuensi dan pengaturan tentang sidang sengketa. Hal ini dikarenakan Peraturan Kapolri ada terlebih dahulu daripada lahirnya Peraturan Komisi Informasi Publik.

Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2010 berlaku di seluruh lingkungan kepolisian, mulai dari Mabes Polri, Polda, Polwiltabes, Polres hingga Polsek. Namun amat memungkinkan jika di tingkat Polda, Polwiltabes, Polwil, Polres hingga Polsek untuk membuat peraturan sendiri secara spesifik. Namun tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang mendahului dan lebih tinggi posisinya, yakni Peraturan Kapolri tersebut. Namun hingga kini belum ada pengaturan spesifik yang dibuat di tingkat lebih rendah.

Sebagai contoh, di PPID Polri informasi yang dikecualikan tetap bisa dibuka, jika memiliki argumentasi yang lebih tinggi. Sampai saat ini daftar informasi yang dikecualikan dan hasil uji konsekuensi salahsatunya adalah daftar tersangka teroris yang dalam pengejaran (penyelidikan) di Polri sendiri.

Sumber: wawancara dengan Kombes Pol. Zulkarnain Adinegara (Kabagrenmin Divisi Humas Mabes Polri), Jumat, 8 Juli 2011.

Dari tabel di atas, kita dapat melihat penerjemahan dan pengembangan Pasal 22 UU No 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dalam SOP tentang Tata Cara Pelayanan Informasi yang dibuat Mabes Polri. Untuk mengakses informasi Polri, prosedur dan alur mekanisme dalam SOP tentang Tata Cara Pelayanan Informasi dipandang cukup memudahkan para pemohon. Polri juga menyediakan format informasi dan cara penyampaian informasi. Permohonan informasi juga dapat diajukan dengan cara tertulis dan tidak tertulis (lisan) dan disertai alasan permohonan

informasi.[44] Petugas PID akan bekerjasama dengan pengemban PID Satker dan atau Satuan Kewilayahan dalam mempersiapkan informasi-informasi yang dibutuhkan pemohon. Dalam hal ini Polri memenuhi prasyarat batas tenggat waktu 10 hari.

Ruang koordinasi antara petugas PPID dengan pengemban PID Satker dan atau Satuan Kewilayahan juga dimunculkan dalam SOP. Berikut dengan perangkat kewajibannya. Akses informasi publik juga dimudahkan melalui sistem jaringan teknologi informasi (internet).[45] Meski pada kenyataannya, pihak PPID masih belum memutakhirkan informasi dan dokumentasi yang masuk dalam kategori secara berkala, serta merta dan setiap saat di dalam website.

Dalam SOP tentang Tata Cara pelayanan Informasi juga disebutkan bahwa ada kewajiban PID setiap tahun untuk mengumumkan layanan informasi, berupa jumlah permintaan informasi yang diterima, waktu yang di perlukan, jumlah pemberian dan penolakan permintaan informasi serta alasan penolakan informasi.

44 Meski dalam SOP tentang Tata Cara Pelayanan Informasi tidak dijelaskan secara detail definisi permohonan informasi dengan cara tertulis dan tidak tertulis.

45 Publik secara serta merta dapat mengakses informasi dan dokumentasi Polri dapat diakses melalui: http://www.polri.go.id/pi/ dan terkait dengan informasi dan dokumentasi Satker dapat diakses melalui: http://www.polri.go.id/ds/

IV.3. Informasi-Informasi Penting bagi Tersangka dan Pencari Keadilan

DI awal bab sudah didahului dengan menyinggung agenda akuntabilitas, utamanya pada akses terhadap informasi di dalam Peraturan Kapolri Nomor 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Bagian ini akan mempertajam informasi-informasi apa saja yang dibutuhkan bagi tersangka dan pencari keadilan (seperti korban-keluarga korban pelanggaran HAM, kelompok pendamping korban dan pengacara).

Sebelumnya, kita harus mengetahui hak kewajiban pemohon dan pengguna informasi. Dalam UU Nomor 14 Tahun 2008, Pasal 4 dijelaskan hak pemohon informasi publik:

Tabel 5

Hak dan Kewajiban Pemohon/Pengguna Informasi Publik
Berbasis UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang
Keterbukaan Informasi Publik

Hak (Pasal 14)	Kewajiban (Pasal 15)
a) Setiap orang berhak memperoleh informasi publik sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini b) Setiap orang berhak: - melihat dan mengetahui informasi publik - menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh informasi publik - mendapatkan salinan informasi publik melalui permohonan sesuai dengan undang-undang ini dan atau - menyebarluaskan informasi publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan c) setiap pemohon informasi publik berhak mengajukan permintaan informasi publik disertai dengan alasan permintaan tersebut d) setiap pemohon informasi publik berhak mengajukan gugatan ke pengadilan apabila dalam memperoleh informasi publik mendapat hambatan atau kegagalan sesuai dengan ketentuan undang-undang ini	a) Pengguna informasi publik wajib menggunakan informasi publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan b) Pengguna informasi publik wajib mencantumkan sumber dari mana ia memperoleh informasi publik, baik yang digunakan untuk kepentingan sendiri maupun untuk keperluan publikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Tabel di bawah ini adalah tabel perbandingan kategorisasi informasi, yang diambil dari UU Nomor 14 Tahun 2008 dan Perkap Nomor 16 Tahun 2010. Tabel ini dapat digunakan untuk mengukur seberapa jauh Polri mematuhi kategorisasi yang terlebih dahulu dibentuk oleh UU Nomor 14 Tahun 2008. Khususnya pada informasi-informasi penting yang dibutuhkan oleh tersangka dan para pencari keadilan.

Tabel 6

Perbandingan Kategorisasi Informasi
UU Nomor 14 Tahun 2008 dan Perkap Nomor 16 Tahun 2010

UU Nomor 14 Tahun 2008	Perkap Nomor 16 Tahun 2010
Bab IV Informasi yang Wajib Disediakan dan Diumumkan (Pasal 9, 10, 11)	Bab II Kriteria Informasi Publik (Pasal 5)
Informasi-informasi yang wajib disediakan dan diumumkan, terdiri dari: a) Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala b) Informasi yang wajib diumumkan secara serta merta c) Informasi yang wajib tersedia setiap saat	a) Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala; b) Informasi yang wajib diumumkan secara serta merta; c) Informasi yang wajib tersedia setiap saat; d) Informasi yang dikecualikan.
Bab V Informasi yang Dikecualikan (Pasal 17 a)[46]	

Terkait dengan batasan kategorisasi hak-hak informasi yang bisa diperoleh tersangka dan para pencari keadilan, secara eksplisit UU Nomor 14 Tahun 2008 tidak banyak menerangkan hak-hak tersebut. Namun, Pasal 17 dan Pasal 18 dapat dijadikan pasal-pasal rujukan. Pada Perkap Nomor 16 Tahun 2010, terdapat banyak sebaran batasan kategorisasi informasi yang terkait langsung dengan hak-hak informasi yang dibutuhkan. Tabel di bawah ini akan membantu pembaca untuk mengetahui batasan kategorisasi informasiyang wajib diketahui bagi tersangka dan para pencari keadilan, berbasis UU Nomor 14 Tahun 2008, Perkap Nomor 16 Tahun 2010 dan KUHAP.

46 Merujuk pada Bab II Asas dan Tujuan – Bagian Kesatu: Pasal 2 ayat (2), "Informasi publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas"; Pasal 2 ayat (4), "Informasi publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan Undang-Undang, kepatutan dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan seksama bahwa menutup informasi publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya."

Tabel 7

Perbandingan Batasan Kategorisasi Informasi Yang Wajib diketahui Tersangka dan Pencari Keadilan

UU Nomor 14 tahun 2008 tentang keterbukaan Informasi Publik
Informasi yang dikecualikan (Pasal 17: khusus berhubungan dengan PPID Polri): Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat menghambat proses penegakan hukum, yaitu informasi yang dapat: a) Menghambat proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana b) Mengungkapkan identitas informan, pelapor, saksi dan atau korban yang mengetahui adanya tindak pidana c) Mengungkapkan data intelijen kriminal dan rencana-rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional d) Membahayakan keselamatan dan kehidupan penegak hukum dan atau keluarganya, dan atau e) Membahayakan keamanan peralatan, sarana dan atau prasarana penegak hukum
Tidak termasuk kategori informasi yang dikecualikan (Pasal 18 ayat (1): Khusus berhubungan dengan PPID Polri): a) Putusan badan peradilan b) Ketetapan, keputusan, peraturan, surat edaran, ataupun bentuk kebijakan lain, baik yang tidak berlaku mengikat maupun mengikat ke dalam ataupun keluar serta pertimbangan lembaga penegak hukum c) Surat perintah penghentian penyidikan atau penuntutan d) Rencana pengeluaran tahunan lembaga penegak hukum e) Laporan keuangan tahunan lembaga penegak hukum f) Laporan hasil pengembalian uang korupsi dan atau g) Informasi lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2): Informasi publik yang telah dinyatakan terbuka bagi masyarakat berdasarkan mekanisme keberatan dan atau penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48, 49 dan 50 dinyatakan sebagai informasi publik yang dapat diakses oleh pengguna informasi publik
Tidak termasuk informasi yang dikecualikan (Pasal 18 ayat (3): Khusus berhubungan dengan PPID Polri): a) Dalam hal kepentingan pemeriksaan perkara pidana di pengadilan, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung, Ketua Mahkamah Agung, Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi dan atau pimpinan lembaga negara penegak hukum lainnya yang diberi kewenangan oleh undang-undang dapat membuka informasi yang dikecualikan sebagaimana dalam Pasal 17 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf i dan huruf j.[47]

47 Yang terkait langsung dengan mekanisme informasi dan dokumentasi PPID Polri adalah Pasal 17 huruf a: Informasi yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat menghambat proses penegakan hukum.

Perkap Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia
Informasi yang dikecualikan untuk dipublikasikan yang berkaitan dengan menghambat proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana (Pasal 7): b) Laporan informasi yang berkaitan dengan tindak pidana baik dari masyarakat maupun petugas Polri c) Identitas saksi, barang bukti dan tersangka d) Modus operandi tindak pidana e) Motif dilakukan tindak pidana f) Jaringan pelaku tindak pidana g) Turunan berita acara pemeriksaan (BAP) tersangka h) Isi berkas perkara, i) Taktis dan teknis penyelidikan dan penyidikan j) Turunan berita acara pemeriksaan tersangka sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, dapat diberikan kepada tersangka atau penasehat hukumnya, apabila diminta untuk kepentingan pembelaan.
Informasi yang dikecualikan untuk dipublikasikan yang berkaitan dengan pengungkapan identitas informan, pelapor, saksi, dan atau korban yang mengetahui adanya tindak pidana (Pasal 8): a) Seseorang (informan) dalam pembinaan penyelidikan dan atau penyidik diketahui oleh atasan penyidikan b) Pelapor, saksi, korban wajib dilindungi baik perlindungan keamanannya maupun hukum
Informasi yang bukan dikecualikan (Pasal 12): a) Daftar pencarian orang (DPO) b) Rencana anggaran yang akan dikeluarkan dalam proses penyidikan tindak pidana c) Surat pemberitahuan perkembangan hasil penyelidikan (SP2HP) d) Pertanggungjawaban keuangan yang digunakan dalam proses penyidikan tindak pidana e) Hasil proses penyidikan tindak pidana yang berkaitan dengan uang dan barang yang telah disita f) Informasi lainnya yang ditetapkan oleh pimpinan Polri.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)
1. Pemeriksaan sesegera mungkin oleh penyidik (Pasal 50 KUHAP) 2. Pemberitahuan dengan bahasa yang dimengerti oleh tersangka tentang apa yang disangkakan kepadanya pada saat pemeriksaan (Pasal 51 KUHAP) 3. Memberikan keterangan secara bebas kepada penyidik (Pasal 52 KUHAP) 4. Mendapat bantuan hukum dari seorang atau lebih penasehat hukum selama dalam waktu dan pada setiap tingkat pemeriksaan (Pasal 54 KUHAP) dengan kebebasannya untuk memilih sendiri penasehat hukumnya (pasal 55) 5. Jikapun tersangka tidak dapat memilih sendiri penasehat hukumnya dengan kemampuannya sendiri, maka pejabat yang bersangkutan pada setiap tingkat pemeriksaan wajib menunjuk penasehat hukum bagi mereka dengan bantuan cuma-cuma (Pasal 56) 6. Sepanjang proses pemeriksaan, tersangka berhak menghubungi penasehat hukumnya, berkomunikasi dengan perwakilan negaranya, menghubungi dan menerima kunjungan dokter pribadinya untuk kepentingan kesehatan baik yang ada hubungannya dengan proses perkara maupun tidak (Pasal 54-58) 7. Pemberitahuan tentang penahanan atas diri tersangka oleh pejabat yang berwenang (Pasal 59) 8. Menghubungi dan menerima kunjungan pihak keluarga atau lainnya untuk mendapatkan jaminan penangguhan, serta kunjungan lainnya terkait dengan hubungan pekerjaan atau untuk kepentingan kekeluargaan termasuk juga kunjungan oleh rohaniawan (Pasal 61, 63) 9. Dalam hal surat menyurat, tersangka berhak mengirim dan menerima surat dari penasehat hukumnya serta sanak keluarganya setiap kali diperlukan dan untuk kebutuhan tersebut, tersangka disediakan alat tulis menulis. Terhadap proses ini, surat menyurat tersebut tidak diperbolehkan dilakukan pemeriksaan di setiap tingkat pemeriksaan oleh pejabat kecuali diperoleh alasan dugaan bahwa surat menyurat itu disalahgunakan. Jika surat yang ditujukan untuk tersangka sempat ditilik/ diperiksa oleh pejabat/pertugas, hal itu diberitahukan kepada tersangka dan kembali dikirmkan kepada pengirimnya setelah dibubuhi cap yang berbunyi „telah ditilik" (Pasal 62) 10. Mengusahakan dan mengajukan saksi atau seseorang yang memiliki keahlian khusus guna memberi keterangan untuk dirinya (Pasal 65) 11. Menuntut ganti kerugian dan rehabilitasi (Pasal 68) 12. Atas permintaan tersangka atau penasehat hukumnya pejabat yang bersangkutan memberikan turunan berita acara pemeriksaan (BAP) untuk kepentingan pembelaan (Pasal 72)

Dari tiga batasan kategorisasi informasi di atas, kita dapat sama-sama memeriksa, batasan informasi banyak berada di wilayah kategori informasi yang dikecualikan (lihat UU Nomor 14 Tahun 2008 dan Perkap Nomor 16 Tahun 2010). Namun uniknya, Pasal 7 huruf g Perkap Nomor 16 tahun 2010, turunan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) tersangka masuk dalam kategori informasi yang dikecualikan. Meski di dalam KUHAP, akses terhadap BAP menjadi bagian hak yang melekat dan wajib dipenuhi dari hak-hak tersangka.

Kesulitan untuk mencari jalan keluar atas perbedaan hak informasi ini (khususnya terkait dengan akses BAP di dalam KUHAP dan Perkap Nomor 16 Tahun 2010), semakin dirasakan ketika tidak ditemukan rujukan akses BAP di dalam UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Mengingat UU tersebut memang dirancang sebagai payung kebijakan umum seluruh badan publik.

IV.4. Pihak-Pihak Terkait Penyediaan Informasi di Polri

Telah disinggung di atas, PPID dan Pengemban PID adalah dua pihak utama yang memiliki tugas dan tanggung jawab untuk mengelola informasi dan dokumentasi di dalam struktur badan-badan publik, termasuk Polri. PPID dan Pengemban PID bertanggung jawab kepada Kadivhumas Polri di tingkat Mabes Polri dan Kabidhumas Polri di tingkat satuan kewilayahan. Merujuk pada Perkap Nomor 16 Tahun 2010, tata cara kerja PPID dilakukan melalui dua cara: horizontal dan vertikal. Berikut ini adalah penjelasan tata cara kerja PPID di dalam institusi Polri.

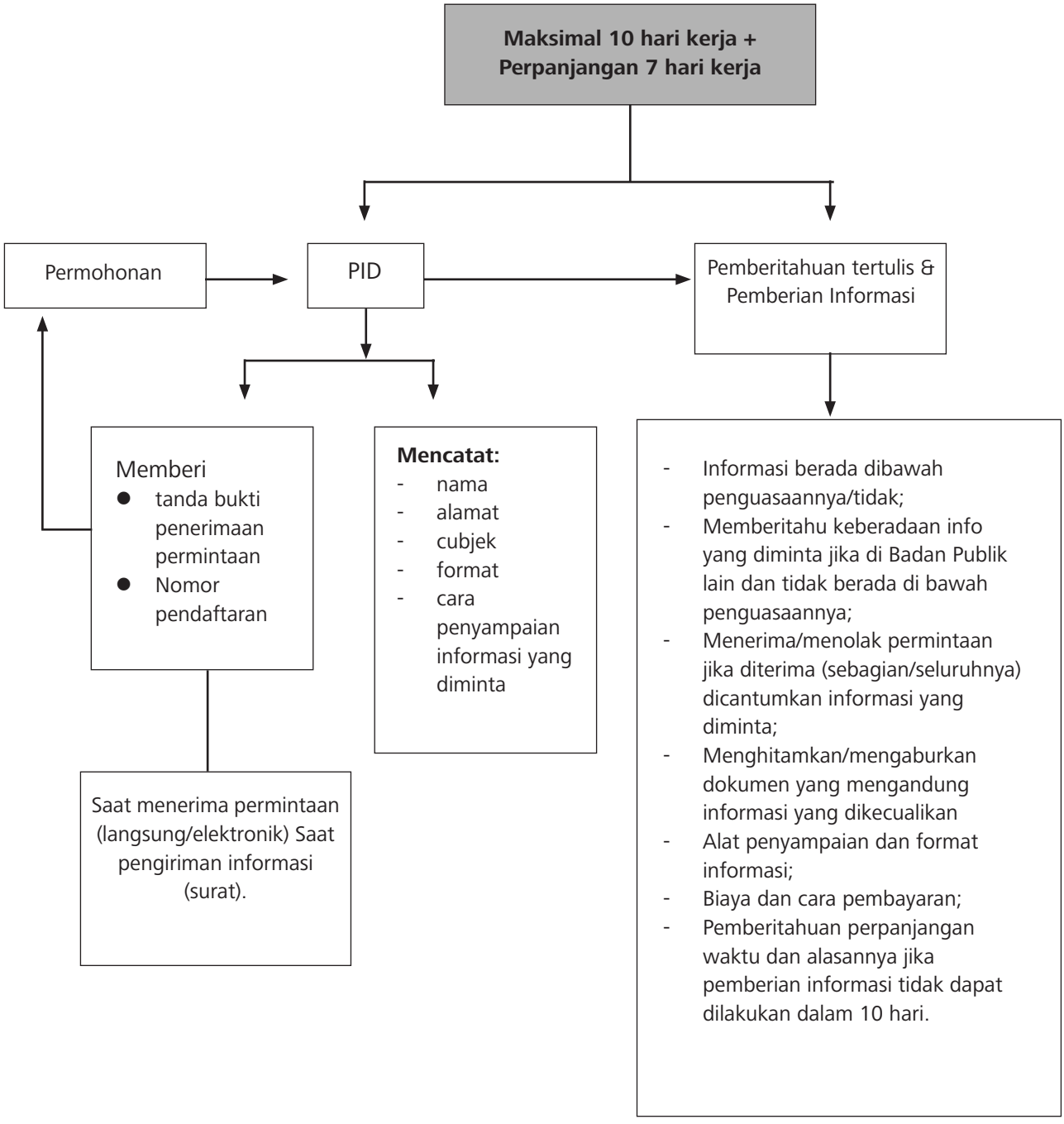
Tabel 8

Tata Cara Kerja PPID
Berdasarkan Perkap Nomor 16 Tahun 2010

Horisontal	**Vertikal**
Pasal 24	Pasal 27
Hubungan horizontal dibangun antara Divhumas Polri dengan PPID satuan organisasi induk dan antara Bidhumas Polda dengan PPID satuan kewilayahan, sebagai berikut: a) Setiap PPID mengirimkan informasi dan dokumentasi yang berkaitan dengan kegiatan Polri yang dapat diakses oleh publik b) Secara insidentil, PPID wajib memberikan informasi dan data yang akurat kepada Divhumas Polri dan Bidhumas Polda dalam hal terjadi kasus yang menjadi perhatian publik dan sedang ditangani oleh Satker tersebut c) Divhumas Polri dan Bidhumas Polda dapat meminta tambahan informasi dan dokumentasi yang telah diberikan atau dikirim oleh PPID d) Pengiriman informasi dan dokumentasi di lingkungan Mabes Polri dan satuan kewilayahan menggunakan teknologi informasi dan komunikasi yang tersedia.	Hubungan vertikal dibangun antara PPID tingkat Mabes Polri dengan PPID satuan kewilayahan, sebagai berikut: a) Saling memberi dan menerima informasi dan dokumentasi yang berkaitan dengan kegiatan satuan kerja masing-masing; b) Melaksanakan koordinasi yang berkaitan dengan informasi publik untuk disampaikan pada publik; c) PPID satuan kewilayahan wajib secara langsung memberikan laporan informasi terkait dengan peristiwa yang bersifat insidentil yang menjadi perhatian publik kepada Divhumas Polri dengan tembusan Bidhumas Polda; dan d) setiap PPID satuan kewilayahan secara berjenjang mengirimkan informasi dan dokumentasi yang berkaitan dengan kegiatan Polri yang dapat diakses oleh publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Pasal 14, dan Pasal 15.
Pasal 25	Pasal 28
a) Divhumas Polri dapat melakukan koordinasi dan pembinaan teknis terhadap PPID b) Koordinasi dan pembinaan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara berkala paling sedikit 1 (satu) kali dalam 3 (tiga) bulan	(1) Dalam mendukung kelancaran arus informasi dan data, PPID dapat memanfaatkan jaringan teknologi informasi dan komunikasi yang tersedia pada satuan kerja masing-masing. (2) Pemanfaatan jaringan teknologi Informasi dan komunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diakses oleh pengemban fungsi Humas dan PPID baik secara horizontal maupun vertikal.

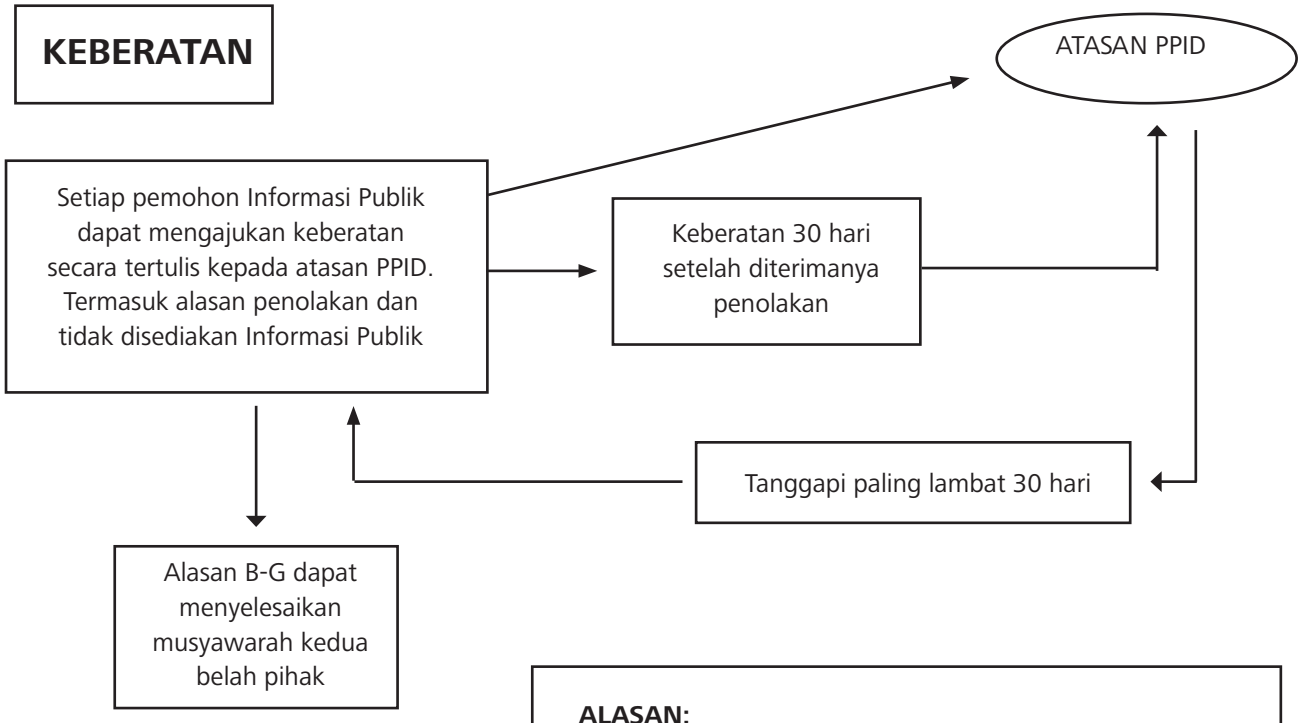
Pasal 26	
(1) PPID wajib memberikan informasi dan data yang akurat kepada Divhumas Polri atau Bidhumas Polda berkaitan dengan kasus yang menjadi perhatian publik, meliputi: a. Kasus-kasus menonjol yang melibatkan antara lain: 1. Tokoh masyarakat; 2. Pejabat pemerintah; 3. Publik figur; 4. Pejabat atau diplomat asing atau warga negara asing; 5. dan pejabat TNI/Polri. b. kasus kecelakaan moda transportasi yang menonjol atau korban meninggal lebih dari 5 (lima) orang; c. kasus-kasus yang meresahkan masyarakat antara lain: 2. premanisme; 3. pembunuhan; 4. pencurian dengan kekerasan; 5. terorisme; 6. penculikan; dan 7. kerusuhan massa. (2) Pengiriman informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara tertulis dan paling lambat 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam	

Skema Memperoleh Informasi



Sumber: Dokumentasi KontraS

Mekanisme Keberatan Pemohon Informasi



ALASAN:

- penolakan atas permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17
- Tidak disediakannya informasi berkala, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9
- Tidak ditanggapinya permintaan informasi
- Permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta
- Tidak dipenuhinya permintaan informasi
- Pengenaan biaya yang tidak wajar
- Penyampaian informasi yang melebihi waktu, yang diatur dalam UU ini.

Sumber: Dokumentasi KontraS

Dari tabel dan dua skema di atas, dapat diketahui bahwa mekanisme horizontal dan vertikal dapat dimaksimalkan untuk mempermudah publik dalam memperoleh dan menggunakan kategori sumber-sumber informasi. Bahkan di dalam skema memperoleh informasi, setelah pihak pemohon mengajukan permohonan permintaan informasi kepada PID, maka akan diproses dalam waktu 10 hari. Prosesnya dapat diperpanjang menjadi 7 hari, terhitung dari hari pertama permohonan informasi diajukan (total 17 hari). Selanjutnya, skema alur pemberian informasi di atas juga telah dijelaskan pada tabel perbandingan tata cara penyediaan informasi.

Terkait skema mekanisme keberatan pemohon informasi, dijelaskan bahwa setiap pemohon dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada atasan PPID. Proses pelayangan surat keberatan dapat dilakukan paling lambat 30 hari setelah diterimanya alasan penolakan pemberian informasi. Pihak atasan PPID juga harus merespon paling lambat 30 hari, terhitung dari diterimanya keberatan secara tertulis. Atasan PPID menjelaskan alasan tertulis disertakan bersama tanggapan apabila atasan menguatkan putusan yang ditetapkan oleh bawahannya.[48] Alasan-alasan penolakan diambil dari Bab VIII Keberatan dan Penyelesaian Sengketa melalui Komisi Informasi, Bagian Kesatu – Keberatan, Pasal 35 UU Nomor 14 Tahun 2008.

Diharapkan dengan adanya skema di atas, dapat mempermudah pemahaman para pemohon dan atau pengguna informasi. Diharapkan juga, skema-skema ini dapat tersosialisasikan dengan baik, agar aksesibilitas informasi dapat dimaksimalkan.

IV.5. Prosedur Penyelesaian Sengketa

Prosedur penyelesaian sengketa dalam Standar Operating Procedure (SOP) tentang Penyelesaian Sengketa Informasi berangkat dari penyebab terjadinya sengketa informasi, sebagaimana yang telah disinggung pada skema mekanisme keberatan pemohon informasi, khususnya di bagian alasan.

Untuk mempersiapkan alasan penyelesaian, harus melalui tahapan berikut ini:

1. PPID melaksanakan registrasi terhadap keberatan dari pemohon informasi

2. PPID melakukan pengecekan terhadap arsip data pemohon informasi yang diterima

3. PPID melakukan analisa dan evaluasi terhadap arsip pemohonan informasi yang dimaksud

4. Setelah jelas permasalahannya, PPID berupaya memenuhi kembali data atau informasi sesuai permintaan pemohon. Apabila upaya ini dianggap belum selesai maka PPID melanjutkan ke proses pelaksanaan penyelesaian sengketa informasi

Tahapan persiapan penyelesaian sengketa informasi di atas harus diikuti dengan tahapan selanjutnya:

1. PPID menerima dan meneliti keberatan yang diajukan oleh pemohon informasi paling lambat 30 hari kerja;

2. PPID melaporkan kepada atasan PPID tentang adanya keberatan dari pemohon informasi;

48 Lihat: Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 36 ayat (3).

3. PPID menyiapkan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh pemohon informasi dengan data pendukung;

4. PPID harus sudah memberikan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh pemohon informasi dengan memberikan alasan dan tanggapan yang sudah disetujui oleh atasan PPID dalam jangka waktu paling lambat 30 hari kerja sejak diterimanya keberatan secara tertulis dari pemohon informasi publik;

5. PPID mempersilakan kepada pemohon informasi untuk meneruskan kepada Komisi Informasi Pusat apabila pemohon tidak puas terhadap jawaban atasan PPID, apabila pemohon informasi puas dianggap selesai ;

6. PPID mewakili lembaga publik dalam menangani dampak hukum berupa gugatan PTUN dan berkoordinasi dengan Divisi/Bidang Hukum Polri;

7. PPID secara managerial bertanggung jawab kepada atasan PPID dengan membuat laporan secara berkala dan insidentil.

Untuk melengkapi dua tahapan di atas, masih terdapat beberapa catatan tambahan lainnya, seperti:

1. Upaya penyelesaian sengketa informasi publik dapat diajukan kepada Komisi Informasi sesuai kewenangannya apabila tanggapan atasan pejabat pengelola informasi dan dokumentasi dalam proses keberatan tidak memuaskan pemohon informasi publik;

2. Upaya penyelesaian sengketa informasi publik diajukan dalam waktu paling lambat 14 hari kerja setelah diterimanya tanggapan tertulis dari atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (2) UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;

3. Apabila putusan Komisi Informasi tidak diterima, pemohon akan meneruskan gugatan (banding) ke pengadilan paling lambat 14 hari kerja, gugatan dapat diajukan ke: (a) Pengadilan Negeri, (b) Pengadilan Tata Usaha Negara;

4. Apabila putusan pengadilan tata usaha negara atau pengaadilan negeri tidak diterima pemohon, pemohon mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam waktu paling lama 14 hari kerja;

5. Sesuai dengan Bab X Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, pengajuan gugatan dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) apabila yang digugat adalah Badan Publik Negara. Pengajuan gugatan dilakukan melalui Pengadilan Negeri apabila yang digugat adalah badan publik selain Badan Publik Negara.

Terkait dengan pengajuan sengketa kepada Komisi Informasi, pada UU Nomor 14 Tahun 2008 Bagian Kedua Penyelesaian Sengketa Melalui Komisi Informasi Pasal 37, 38 dan 39 dijelaskan sebagai berikut:

Pasal 37

(1) Upaya penyelesaian sengketa informasi publik diajukan kepada Komisi Informasi Pusat dan atau Komisi Informasi Provinsi dan atau Komisi Informasi Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya apabila tanggapan atasan pejabat pengelola informasi dan dokumentasi dalam proses keberatan tidak memuaskan pemohon informasi publik

(2) Upaya penyelesaian sengketa informasi publik diajukan dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya tanggapan tertulis dari atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (2)

Pasal 28

(1) Komisi Informasi Pusat dan Komisi Informasi provinsi dan atau Komisi Informasi kabupaten/kota harus mulai mengupayakan penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui mediasi dan atau ajudikasi nonlitigasi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima permohonan penyelesaian sengketa informasi publik

(2) Proses penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat dapat diselesaikan dalam waktu 100 (seratus) hari kerja

Pasal 39

Putusan Komisi Informasi yang berasal dari kesepakatan melalui mediasi bersifat final dan mengikat.

IV.6. Mekanisme Evaluasi PPID Polri

Dalam struktur PPID Polri, ada Kepala Bagian Analisa dan Evaluasi (lihat lampiran) yang salah satu tugasnya melakukan evaluasi kinerja PPID Polri, mulai dari level Mabes, Polda, Polwiltabes, Polres hingga Polsek. Kepala Bagian Analisa dan Evaluasi juga melakukan evaluasi sistem, termasuk hal-hal yang berhubungan dengan proses pengajuan sengketa di PPID Polri.

Selama 2010-2011, PPID Polri mengagendakan sosialisasi dan rapat koordinasi. Sosialisasi di tahun 2011 sudah dilakukan di 13 titik Polda, meski belum sampai ke tingkat Polres. Sedangkan agenda koordinasi hanya dilakukan di lingkungan internal Mabes Polri dan diikuti 34 Satker setiap bulannya.

Dari hasil evaluasi PPID Polri, kendala yang muncul umumnya berhubungan dengan sarana dan prasarana, termasuk kapasitas personil Polri dalam menjalankan tugas PPID (salah satunya adalah rangkap jabatan). Untuk mengatasi masalah tersebut, PPID Mabes Polri saat ini sedang mengupayakan pengajuan anggaran negara (2011) untuk pengadaan sarana dan prasarana, baik di tingkat Polda maupun Polres. Selain itu, untuk peningkatan kemampuan personil, Polri akan melakukan pelatihan penggunaan sarana dan prasarana, termasuk peningkatan kemampuan anggota Polri tentang pentingnya keterbukaan informasi publik di lingkungan kepolisian.

Polri sendiri menunjuk Polda Metro Jaya untuk menjalankan Proyek Utama Kebebasan Informasi Publik. Polda Metro Jaya berkewajiban untuk melakukan asistensi terhadap 14 Polres se-Jabodetabek dalam rangka implementasi KIP. PPID Polri juga telah mengategorikan informasi reguler yang dapat diakses publik melalui jejaring sosial, seperti Facebook dan Twitter.

IV.7. Analisa Normatif Ketentuan KIP internal Polri dibandingkan dengan Standar Internasional

Ketentuan keterbukaan informasi publik internal Polri pada Perkap Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah turunan dari prinsip-prinsip yang dikembangkan rezim keterbukaan informasi publik nasional dalam UU Nomor 14 Tahun 2008. Namun, sebagaimana yang telah dijelaskan pada Bab II – Kerangka Konseptual Hak Atas Informasi Publik, Article 19 memiliki seperangkat prinsip ideal yang dikembangkan dari pengalaman terbaik rezim keterbukaan informasi publik di dunia. Terdapat sembilan prinsip dan dikenal sebagai Hak-Hak Publik untuk Tahu. Sembilan prinsip ini telah dibahas pada bab sebelumnya.

Pada bagian ini, akan dielaborasi perbandingan analisa normatif ketentuan KIP internal Polri dengan sembilan prinsip tersebut. Perbandingan ini akan memberikan masukan kepada kebijakan KIP di internal Polri, khususnya kebijakan yang bisa membantu publik dalam mendapatkan akses informasi, sesuai dengan prinsip penyediaan informasi.

Tabel 9

Perbandingan Prinsip Penyediaan Informasi
Antara Hak-Hak Publik untuk Tahu dengan Perkap Nomor 16 Tahun 2010

Hak-Hak Publik untuk Tahu	Perkap Nomor 16 Tahun 2010 dan SOP yang Terkait
Prinsip keterbukaan di mana pengecualiannya harus berdasarkan undang-undang, maximum disclosure, limited exception	Pasal 3 **Prinsip-prinsip dalam peraturan ini, meliputi:** a) Mudah, cepat, cermat dan akurat, yaitu setiap kegiatan dalam pemberian pelayanan informasi publik harus dilaksanakan tepat waktu, disajikan dengan lengkap, dikoreksi sesuai kebutuhan, dan mudah diakses; b) transparansi, yaitu dalam pemberian pelayanan informasi publik harus dilaksanakan secara jelas dan terbuka; c) akuntabel, yaitu setiap kegiatan dalam pemberian pelayanan informasi publik harus dapat dipertanggungjawabkan; dan d) proporsionalitas, yaitu setiap kegiatan dalam pemberian pelayanan informasi publik harus memperhatikan keseimbangan antara hak dan kewajiban
Mencakup seluruh lembaga yang menjalankan fungsi publik	**Menimbang bagian b:** Bahwa dalam rangka memberikan pelayanan informasi publik, kepolisian negara republik Indonesia melalui fungsi hubungan masyarakat, memerlukan standar/prosedur pengelolaan guna menjamin pelayanan informasi publik yang transparan dan akuntabel **Menimbang bagian c:** Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b, perlu menetapkan peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia
Siapa pun bisa meminta informasi tanpa diminta alasannya	**Dalam SOP Tata Cara Pelayanan Informasi, prinsip ini diterjemahkan pada Bagian Pendahuluan – 5. Pengertian-Pengertian:** Pemohon informasi Publik adalah warga negara dan/atau badan hukum Indonesia yang mengajukan permintaan informasi publik sebagaimana diatur dalam Undang – Undang

Hak-Hak Publik untuk Tahu	Perkap Nomor 16 Tahun 2010 dan SOP yang Terkait
Prinsip non-diskriminasi dalam penyediaan informasi	**Prinsip non-diskriminasi memang tidak dieksplisitkan dalam Perkap Nomor 16 Tahun 2010 dan di dalam SOP yang lain. Namun pada Pasal 3, prinsip yang diakomodasi adalah sebagai berikut:** 1. mudah, cepat, cermat dan akurat 2. transparansi 3. akuntabel 4. proporsionalitas
Informasi harus tersedia dalam waktu yang wajar	**Lihat Pasal 3 Perkap Nomor 16 Tahun 2010, bagian (a):** mudah, cepat, cermat dan akurat, yaitu setiap kegiatan dalam pemberian pelayanan informasi publik harus dilaksanakan tepat waktu, disajikan dengan lengkap, dikoreksi sesuai kebutuhan, dan mudah diakses;
Permintaan bisa dilakukan secara oral maupun tertulis	**SOP Tata Cara Pelayanan Informasi. Bagian Kedua: Tata Cara pelayanan Informasi. Khususnya pada bagian pelaksanaan pelayanan informasi:** Petugas PPID mencatat permintaan informasi yang diajukan secara tertulis maupun tidak tertulis oleh pemohon disertai alasan permohonan informasi.

Hak-Hak Publik untuk Tahu	Perkap Nomor 16 Tahun 2010 dan SOP yang Terkait
Akses terhadap berbagai bentuk "informasi", bukan hanya dokumen	**Perkap Nomor 16 Tahun 2010, Bab V Tata Cara Penyampaian Informasi Publik oleh PPID:** **Pasal 29:** Penyampaian informasi publik dilakukan dalam bentuk: a) pemberian informasi dan data secara langsung; b) akses informasi dan data melalui teknologi informasi dan komunikasi; dan c) media cetak dan elektronik. **Pasal 30:** Pemberian informasi dan data secara langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 huruf a oleh PPID dalam bentuk antara lain: a. tulisan; b. laporan; c. gambar; d. grafik; dan e. rekaman. **Pasal 31:** Penyampaian akses informasi dan data melalui teknologi informasi dan komunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 huruf b oleh PPID dapat diperoleh antara lain melalui: a. internet; b. Multimedia Messages System (MMS); c. pesan singkat (Short Messages System/SMS); dan d. faksimile.
Informasi harus tersedia sesuai format yang diminta	Kategorisasi format informasi sebagaimana yang dijelaskan pada Perkap Nomor 16 Tahun 2010 Pasal 3
Permintaan informasi yang salah institusi harus ditransfer ke lembaga yang relevan apabila diketahui	Secara spesifik tidak ada penjelasan dan atau turunan dari prinsip ideal, baik pada Perkap Nomor 16 Tahun 2010, maupun pada SOP lainnya.
Biaya penyediaan informasi diusahakan agar terjangkau dan tidak jadi hambatan pemenuhan hak atas informasi	**SOP Tata Cara Pelayanan Informasi. Bagian Ketiga: Ketentuan Tambahan:** Biaya yang dibutuhkan untuk pelayanan informasi yang diminta pemohon disesuaikan dengan ketentuan peraturan yang berlaku

Hak-Hak Publik untuk Tahu	Perkap Nomor 16 Tahun 2010 dan SOP yang Terkait
Penolakan harus didasari oleh undang-undang dan tenggat waktunya juga harus sesuai ketentuan	**Lihat SOP Penyelesaian Sengketa Informasi, pada bagian II Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi, a penyebab terjadinya sengketa informasi:** Penolakan atas permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
Jika prinsip "pengecualian" diterapkan, seharusnya tersedia "sebagian" informasi	**Perkap Nomor 16 Tahun 2010 Bab II Kriteria Informasi Publik, Pasal 5:** Informasi publik, berdasarkan kriterianya terdiri dari: a. informasi yang dikecualikan untuk dipublikasikan; b. informasi yang bukan dikecualikan; c. informasi yang wajib diumumkan secara serta merta; d. informasi yang wajib tersedia setiap saat; dan e. informasi yang wajib disampaikan secara berkala.
Harus ada petugas yang membantu peminta informasi	**Bab I, Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (5):** Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi yang selanjutnya disingkat PPID adalah pejabat yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi badan publik.
Harus ada petugas khusus dengan mandat menangani permintaan informasi	**Bab I, Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (6):** Pejabat pengemban PID adalah pejabat yang melaksanakan tugas-tugas PPID.
Setiap badan pubik harus mempublikasikan secara rutin suatu informasi terlepas ada permintaan atau tidak	**SOP tentang Tata Cara Pelayanan Informasi, Bagian Kedua Tata Cara Pelayanan Informasi, khususnya pada bagian Bentuk pelayanan informasi:** Kewajiban pelayanan informasi setiap tahun mengumumkan layanan informasi berupa jumlah permintaan informasi yang diterima, waktu yang di perlukan, jumlah pemberian dan penolakan permintaan informasi serta alasan penolakan informasi.

Hak-Hak Publik untuk Tahu	Perkap Nomor 16 Tahun 2010 dan SOP yang Terkait
Ada mekanisme banding bila permintaan ditolak atau ada suatu lembaga pengawas khusus	**Mekanisme penyelesaian sengketa dicantumkan pada bagian SOP Penyelesaian Sengketa Informasi, bagian c: mekanisme penyelesaian sengketa informasi:** 1. PPID menerima dan meneliti keberatan yang diajukan oleh pemohon informasi paling lambat 30 hari kerja. 2. PPID melaporkan kepada atasan PPID tentang adanya keberatan dari pemohon informasi. 3. PPID menyiapkan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh pemohon informasi dengan data pendukung. 4. PPID harus sudah memberikan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh pemohon informasi dengan memberikan alasan – alasan dan tanggapan yang sudah di setujui oleh atasan PPID dalam jangka waktu paling lambat 30 hari kerja sejak diterimanya keberatan secara tertulis dari pemohon informasi publik. 5. PPID mempersilakan kepada pemohon informasi untuk meneruskan ke Komisi Informasi apabila pemohon tidak puas terhadap jawaban atasan PPID, apabila pemohon puas maka dianggap selesai. 6. PPID mewakili lembaga publik dalam menangani dampak hukum berupa gugatan PTUN dan berkoordinasi dengan Div/Bidkum Polri. 7. PPID secara managerial bertanggung jawab kepada Atasan PPID dengan membuat laporan secara berkala dan insidentil. **Di Bagian III. Ketentuan Tambahan:** 1. Upaya penyelesaian sengketa informasi publik diajukan kepada Komisi Informasi sesuai kewenangannya, apabila tanggapan atasan pejabat pengelola informasi dan dokumemtasi dalam peroses keberatan tidak memuaskan pemohon informasi publik. 2. Upaya penyelesaian sengketa informasi publik diajukan dalam waktu paling lambat 14 hari kerja setelah diterimanya tanggapan tertulis dari atasan pejabat sebagai mana dimaksud dalam pasal 36 ayat 2 UU RI NO. 14 TH 2008.

Hak-Hak Publik untuk Tahu	Perkap Nomor 16 Tahun 2010 dan SOP yang Terkait
	3. Apabila putusan komisi informasi tidak diterima pemohon akan diteruskan gugatan ke Pengadilan paling lambat 14 hari kerja, gugatan dapat diajukan ke : a) Pengadilan negeri b) Pengadilan tata usaha negara 4. Apabila gugatan tidak diterima pemohon, pemohon mengajukan gugatan ke Mahkamah Agung dalam waktu paling lama 14 hari kerja. 5. Sesuai dengan Bab X Pasal 47 ayat (1) Undang – Undang Nomor. 14 Tahun 2008 tentang KIP bahwa pengajuan gugatan dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) apabila yang digugat adalah Badan Publik Negara, pengajuan gugatan dilakukan melalui Pengadilan Negeri apabila yang digugat adalah badan publik selain Badan Publik Negara.

IV.8. Manfaat Utama Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2010

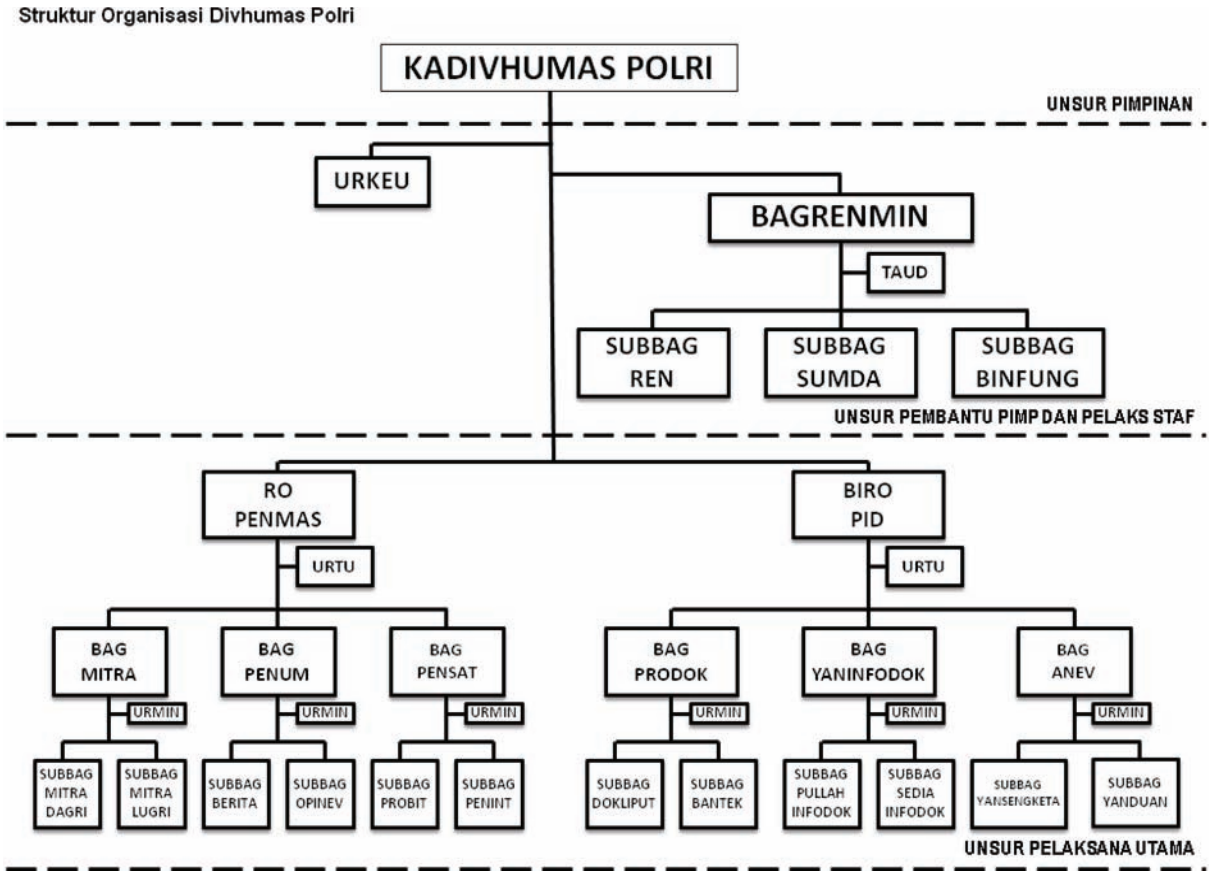
Melihat paparan di atas, kita mengetahui bahwa Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebenarnya tidak hanya dapat digunakan untuk mengakses informasi seputar penegakan hukum dan penanganan kasus. Namun dalam kondisi tertentu permintaan informasi oleh masyarakat bisa beraneka ragam dan sama sekali tidak berkaitan langsung dengan penanganan kasus. Mengingat konfigurasi masyarakat dan kemajemukan wilayah di Indonesia, seperti masyarakat yang tinggal di wilayah konflik (Papua), pasca-konflik (Nangroe Aceh Darussalam), perkotaan besar (Jabodetabek, Sumatera Utara, Sulawesi), hingga wilayah perbatasan (Kalimantan).

Kemungkinan permintaan informasi seperti informasi tentang dokumen aturan internal kepolisian (baik Peraturan Kapolri, Prosedur Tetap, Standard Operating Procedure, Petunjuk Pelaksana, Petunjuk Teknis, Rencana Kerja, pengelolaan program, anggaran dan lain sebagainya). Maupun aktivitas kepolisian dalam pengamanan objek vital dan atau wilayah industri, agenda rutin kepolisian (informasi seputar Kepolisian Masyarakat) dan lain sebagainya.

Oleh karena itu, keberadaan Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia bisa dimanfaatkan secara maksimal oleh masyarakat. Khususnya dalam mengakses informasi yang terkait langsung dengan kepentingan publik.

Struktur PPID di Institusi Polri

I. Mabes Polri



Keterangan:

Biro PID

1. Biro PID merupakan unsur pelaksana utama yang berada di bawah Kadivhumas Polri,

2. Biro PID bertugas membina dan menyelenggarakan pengumpulan, pengolahan, penyajian data dan informasi serta dokumentasi dalam mendukung pelaksanaan penyampaian informasi baik internal maupun eksternal Polri,

3. Dalam melaksanakan tugas, Biro PID menyelenggarakan fungsi:

    a. Pengumpulan, pengelolaan dan analisa data, informasi dan atau dokumentasi yang diperlukan guna penyajian informasi yang akurat dan dapat dipercaya untuk kepentingan internal maupun eksternal Polri;

b. Pengumpulan informasi dan data yang berkaitan dengan kegiatan Polri yang dapat diakses publik;

c. Penyiapan media dan pendistribusian informasi dan dokumentasi secara luas sesuai ketentuan perundang-undangan;

d. Pengelolaan informasi pengaduan (*public complain*) yang menyangkut pelayanan, pelindungan, pengayoman dan penegakan hukum oleh Polri;

e. Penyelesaian proses sengketa informasi hingga tuntas.

4. Dalam melaksanakan tugas, Biro PID dibantu oleh:

a. Bagprodok (Bagian Produksi Dokumentasi):

- Bagprodok bertugas melaksanakan produksi dan dokumentasi terhadap kegiatan Pimpinan Polri dalam kegiatan kepolisian lainnya, termasuk peliputan dan produk bantuan teknis;

- Dalam melaksanakan tugas, Bagprodok menyelenggarakan fungsi:

1. Peliputan dan pendokumentasian setiap kegiatan Polri dalam bentuk foto, rekaman, audio visual serta dokumen lain yang diperlukan;

2. Pelaksana monitoring pemberita media cetak maupun elektronik untuk kepentingan Polri.

- Dalam melaksanakan tugas, Bagprodok dibantu oleh:

- Subbagdokliput: bertugas menyelenggarakan peliputan dan dokumentasi kegiatan Polri dan Pimpinan Polri, serta membuat bahan dokumentasi untuk bantuan teknis penyidikan;

- Subbagbantek (Sub Bagian Bantuan Teknis): bertugas menyelenggarakan bantuan teknis untuk produksi hasil dokumentasi, peliputan dan monitoring media, produksi untuk bantuan teknis penyidikan, kliping media;

- Urmin.

b. Bagyaninfodok (Bagian Pelayanan Informasi Dokumentasi):

- Bagyaninfodok: bertugas menyediakan informasi berupa data/atau dokementasi yang berkaitan dengan kinerja Polri kepada pemohon informasi publik.

- dalam melaksanakan tugas, Bagyaninfodok menyelenggarakan fungsi:

a. Penyediaan informasi dan dokumentasi di lingkungan Polri untuk kepentingan publik;

b. Penyediaan Informasi berupa data, informasi dan atau dokumentasi yang berkaitan dengan kinerja Polri kepada pemohon informasi;

c. Pemberian pelayanan informasi dan dokumentasi kepada pemohon informasi sesuai permintaan.

- Dalam melaksanakan tugas, Bagyaninfodok dibantu oleh:

1. Subbagpullahinfodok (Sub Bagian Pengumpulan dan Pengelolaan Informasi Dokumentasi): bertugas mengumpulkan, mengevaluasi dan melakukan verifikasi terhadap informasi yang berhubungan dengan kinerja Polri;

2. Subbagsediainfodok: bertugas melayani permintaan informasi dari pemohon informasi baik secara langsung maupun melalui media yang tersedia.

3. Urmin.

c. Baganev (Bagian Anev):

- Baganev bertugas menganalisa dan merumuskan data yang termasuk dalam klasifikasi informasi yang dikecualikan dan menyusun jadwal uji konsekuensi terhadap informasi yang dikecualikan tersebut sesuai peraturan perundang-undangan.

- Dalam melaksanakan tugas, Baganev menyelenggarakan fungsi:

a. Penerimaan pengaduan pemohon informasi publik atas keberatan yang diajukan;

b. Pengelolaan informasi dan dokumentasi pada tingkat Mabes Polri sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;

c. Penyelesaian sengketa informasi publik melalui Komisi Informasi Pusat dan/ atau Daerah serta mewakili satker di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Negeri (PN);

d. Pembuatan dan pengkoordinasian pengajuan keberatan, pengajuan sengketa tentang pemuatan informasi publik di media maupun melakukan hak jawab kepada pihak lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

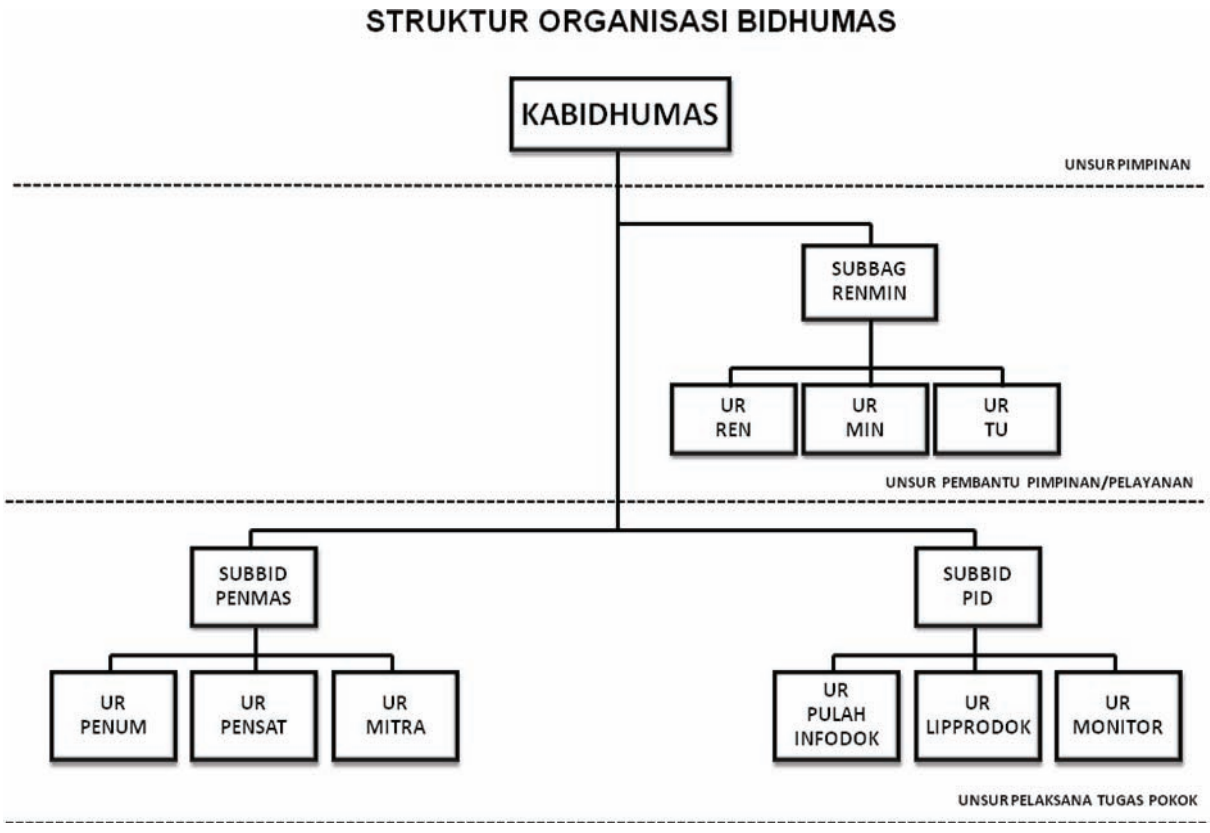
- Dalam melaksanakan tugas, Baganev dibantu oleh:

1. Subbagyansengketa (Sub Bagian Pelayanan Sengketa): bertugas melayani masalah penyelesaian sengketa informasi melalui proses mediasi dan atau ajudikasi nonlitigasi atau melalui PTUN;

2. Subbgyanduan (Sub Bagian Pelayanan Pengaduan): bertugas melayani masalah pengaduan masyarakat, baik berupa konsultasi secara langsung maupun melalui media yang tersedia;

3. Urmin.

II. Polda



Keterangan :

Subbid PID bertugas melaksanakan pengumpulan dan pengolahan data, serta penyajian informasi dan dokumentasi, dan melakukan analisa dan evaluasi kegiatan Bidhumas.

(1) Dalam melaksanakan tugas, Subbid PID menyelenggarakan fungsi:

a. Pengumpulan dan pengolahan data, serta penyajian informasi dan dokumentasi;

b. Menganalisa dan mengevaluasi kegiatan tugas Subbid PID;

c. Peliputan informasi yang berkaitan dengan pemberitaan kegiatan Polda;

d. Memproduksi dan mendokumentasikan informasi berkaitan dengan kegiatan Polda; dan

e. Pemantauan hasil peliputan dan penyajian informasi kegiatan Polda.

(2) Dalam melaksanakan tugas, Subbid PID dibantu oleh:

a. Urusan Pengumpulan dan Pengolahan Informasi dan Dokumentasi (Urpullahinfodok), yang bertugas menyelenggarakan pengumpulan dan pengolahan data, serta penyajian informasi dan dokumentasi;

b. Urusan Peliputan, Produksi, dan Dokumentasi (Urlipprodok), yang bertugas melaksanakan peliputan, produksi, dan dokumentasi; dan

c. Urusan Monitoring (Urmon), yang bertugas menyelenggarakan monitoring.

BAGIAN V

STRATEGI PEMANTAUAN KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK DI KEPOLISIAN

V.1. Peran Masyarakat Sipil dalam Rezim Keterbukaan Informasi Publik

Semangat dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik adalah untuk mengubah paradigma lama rezim ketertutupan yang banyak mendominasi wilayah kebijakan publik di masa lalu, menuju rezim keterbukaan. Tentu saja dalam UU ini publik adalah subjek utama dari keterbukaan informasi. Di mana UU KIP secara terang menjamin adanya hak konstitusional warga negara, menempatkan warga negara sebagai subjek aktif dalam proses pengambilan kebijakan dan mudah dalam mengakses informasi publik. Selain itu, UU ini juga ingin mendorong adanya proses penyelenggaraan negara yang akuntabel, transparan, efektif dan efisien, serta membuka ruang edukasi publik yang lebih luas.

Pentingnya peran dan partisipasi masyarakat dalam mengawal agenda keterbukaan informasi publik telah diatur pada beberapa dokumen negara, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Partisipasi Masyarakat

Pasal 103 UU No. 39/1999

Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, lembaga studi, atau lembaga kemasyarakatan lainnya, baik secara sendiri-sendiri maupun bekerjasama dengan Komnas HAM dapat melakukan penelitian, pendidikan dan penyebarluasan informasi mengenai hak asasi manusia.

Bahkan di bab sebelumnya, diterangkan bahwa dalam beberapa produk internal Polri seperti Peraturan Kapolri Nomor 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, terdapat ruang-ruang yang melibatkan kontrol dan partisipasi masyarakat, khususnya pada ruang lingkup penghormatan HAM, akuntabilitas, pelayanan, komunikasi dengan publik dan sekaligus ruang untuk membangun kerjasama efektif antara Polri dengan media massa.

Polri memiliki fungsi di bidang pemeliharaan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Berkenaan dengan hal tersebut, maka masyarakat sipil dapat berinteraksi dengan Polri untuk: 1. mendapatkan mengetahui informasi dan dokumentasi yang berkenaan dengan fungsi Polri; 2. melakukan advokasi untuk melakukan pembelaan hukum serta pendampingan pada korban-korban kekerasan, kelompok minoritas dan korban dari penyalahgunaan kewenangan tindakan anggota Polri; 3. melakukukan advokasi untuk mendorong pembenahan atau perubahan kebijakan dalam internal Polri sehingga Polri dapat bekerja secara profesional dan menghormati nilai-nilai HAM.

KontraS sebagai masyarakat sipil yang melakukan pendampingan kepada korban kekerasan dan mengawal reformasi Polri telah melakukan uji coba terhadap pelayanan mekanisme keterbukaan informasi publik dalam tubuh Polri. Dari pengalaman tersebut, KontraS menuangkan strategi yang dapat diterapkan untuk bisa mendapatkan informasi dan dokumen sesuai dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan turunan internalnya dalam Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

V.2. Tahapan Aktivitas Pemantauan

Uji pemantauan bisa dilakukan dalam beberapa kegiatan. Kegiatan di bawah ini bisa dilakukan secara bertahap, atau memilih salahsatu kegiatan utama yang didukung dengan kegiatan penunjang lainnya. Adapun kegiatan pemantauan adalah sebagai berikut:

1. Mengirim surat permintaan informasi secara resmi
2. Tatap muka (lisan)
3. Telepon
4. Sms

Selain itu, kegiatan lainnya adalah melakukan pemantauan terhadap sarana dan prasarana infrastruktur penunjang yang telah tersedia di masing-masing wilayah pemantauan. Dalam hal ini adalah Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) dan Pengemban PID (di tingkat Satuan Kerja/Satker).

Selanjutnya, proses uji pemantauan dapat dilakukan dalam beberapa tahapan kerja berikut ini:

TAHAPAN KERJA PEMANTAUAN

- Berkirim surat untuk permohonan informasi dan dokumen ke badan publik
- Mendatangi instansi untuk meminta waktu wawancara/melakukan kontak via telepon ke badan publik
- Pengajuan keberatan internal
- Pengelolaan data dan temuan
- Analisis temuan
- Pelaporan

Pemantauan atas akses informasi tersebut dapat dilakukan dengan indikator-indikator :

1. Jenis Informasi

   Jenis Informasi yang klasifikasikan berdasar Perkap No. 16 Tahun 2010 Pasal 5 yang dibagi berdasarkan kriteria pada pasal 6, 7, 8, 9, 10 dan 11. Permintaan informasi bervariasi berdasarkan kriteria pada PPID yang sama ditingkat wilayah, dengan Pemohon Informasi yang juga bervariasi. Dari sini dapat dilihat, Jenis Permintaan Informasi apa saja yang bisa dipenuhi oleh PPID, serta alasan jika permintaan tersebut tidak dapat.

2. Pemohon Informasi.

   Pemohon Informasi bervariasi, dengan permintaan informasi yang sama pada Badan Publik yang sama. Dari sini akan dilihat, apakah Badan Publik berlaku konsisten atau tidak diskriminatif atas permintaan jenis informasi yang sama dari Peminta Informasi yang berbeda.

3. Badan Publik dan PPID.

   Uji akses dilakukan di Badan Publik di tingkatan kepolisian RI, yaitu di Markas Besar Kepolisian RI, Mapolda, Polres/Polresta/Polrestabes dan Polsek/Polsekta dengan Jenis Permintaan Informasi yang bervariasi dan Pemohon Informasi yang bervariasi. Dari sini akan dilihat, bagaimana respon berbagai Badan Publik khususnya PPID terhadap permintaan jenis informasi yang diajukan tersebut.

Untuk melakukan pemantauan, dapat menggunakan alat bantu berupa matriks panduan pemantauan yang khusus dirancang KontraS untuk mempermudah para pemantau lapangan dalam melaksanakan tugasnya. Ada tiga matriks yang dapat digunakan, *pertama* Matriks Proses Pemantauan Uji Akses Keterbukaan Informasi Publik. *Kedua,* Matriks Hasil Permintaan Informasi ke Badan Publik. *Ketiga,* Lembar Penilaian Studi Literatur.

Pada matriks pertama (Matriks Proses Pemantauan Uji Akses Keterbukaan Informasi Publik), digunakan untuk mendokumentasikan segala tahapan aktivitas yang telah dilakukan para pemantau. Selain itu, matriks tersebut juga dapat digunakan untuk mengukur seberapa jauh kesiapan PPID dalam menyediakan kategorisasi informasi yang diminta oleh para pemantau.

Pada matriks kedua (Matriks Hasil Permintaan Informasi ke Badan Publik) dapat digunakan sebagai alat pencatatan untuk mengukur kelengkapan informasi dan dokumen yang disediakan oleh PPID, disertai dengan alasan-alasan penyediaan dan atau penolakan diberinya informasi dan dokumen. Selain itu matriks ini juga menyediakan bagian yang dapat digunakan oleh para pemantau untuk mencatat alasan lain jika informasi dan dokumen tidak dapat disediakan oleh badan publik (baca: PPID). Kedua matriks juga dilengkapi dengan petunjuk pengisian dan dapat dibawa setiap saat.

Sedangkan di matriks ketiga (Lembar Penilaian Studi Literatur) merupakan matriks isian yang dapat membantu para pemantau dalam menilai kesiapan badan publik (PPID) dari segi laporan yang telah dipublikasikan, brosur, isi situs website, isi papan informasi, laporan media dan materi lain yang dikaji (bisa lebih dari satu).

Matriks Proses Pemantauan Uji Akses Keterbukaan Informasi Publik*

Badan Publik : PPID Mabes Polri/Polda/Polres/Polsek										
Hari Kerja	Aktivitas monitoring	Permintaan Informasi secara Tertulis		Pelayanan Terhadap Pemohon Informasi				Masa Menunggu dan Pengecekan		Hasil (isi tabel matriks hasil)
		Dikirim	Diantar langsung	Ada petugas khusus	Tidak ada petugas khusus	Ada bukti penerimaan	Tidak ada bukti penerimaan	Melalui telepon	Datang langsung	
Ke-1	Permintaan informasi di ajukan									
Tenggang waktu dimana badan publik harus merespon permintaan/masa menunggu & pengecekan (10 hari)										
Ke-2	Pengecekan status / perkembangan disposisi									
Ke-3	Pengecekan status / perkembangan disposisi									
Ke-4										
Ke-5										
Ke-6										
Ke-7										
Ke-8										
Ke-9										
Ke-10										
Ke-11										
Perpanjangan waktu dimana badan publik harus merespon permintaan/masa menunggu & pengecekan (7 hari)										
Ke-12										
Ke-13										
Ke-14										
Ke-15										
Ke-16										
Ke-17										
Ke 18										

* *Dokumentasi KontraS*

Petunjuk Pengisian Tabel Pemantauan:

1. Hari Kerja: diisi hari dan tanggal pemantauan, dimulai dari hari saat mengajukan permintaan informasi

2. Aktivitas Monitoring: aktivitas apa yang dilakukan (pengajuan permintaan, menunggu, pengecekan, dll)

3. Permintaan Informasi secara tertulis: permintaan informasi dilakukan secara tertulis, disertai alasan

    a. Diantar langsung: peminta informasi datang langsung ke badan publik terkait untuk meminta informasi.

    b. Dikirim: bisa melalui jasa pengiriman (pos tercatat/kurir) maupun melalui surat elektronik (e-mail)

4. Pelayanan terhadap permintaan informasi:

    a. Ada petugas khusus: terdapat petugas khusus yang melayani permintaan informasi publik secara terpusat (semacam desk informasi/Petugas Pengelola Informasi dan Data/PPID) yang terdapat pada badan publik

    b. Tidak ada petugas khusus: tidak ada petugas khusus yang melayani permintaan informasi. Misalnya permintaan informasi sekadar dilayani oleh petugas keamanan/ satpam/petugas piket

    c. Ada bukti penerimaan: setelah permintaan informasi diterima oleh badan publik terkait, pemohon informasi diberi bukti penerimaan yang berisikan: nomor permintaan informasi, nama dan alamat pemohon, subyek dan format informasi, cara penyampaian informasi yang diminta pemohon. Mintalah nomor kontak petugas yang menerima permintaan informasi, untuk memudahkan pengecekan

    d. Tidak ada bukti penerimaan: pemohon informasi tidak diberi bukti apapun dalam mengajukan permintaan informasi

5. Masa menunggu dan pengecekan: adalah cara pengecekan permintaan informasi

    a. Melalui telpon/e-mail : pengecekan dilakukan memalui telpon/e-mail

    b. Datang langsung: pengecekan dilakukan dengan mendatangi langsung badan publik terkait

6. Hasil: hasil akhir permintaan informasi, sesuai dengan kerangka waktu yang ada.

Matriks Hasil permintaan Informasi ke Badan Publik*

Badan Publik	Jenis Informasi	Diberi		Ditolak				Tidak Ada Jawaban / Diam	Data Tidak Ada / Bukan Kewenangannya / Dialihkan				Ket
		Lengkap	Tidak Lengkap	Tertulis	Lisan	Alasan	Tanpa Alasan		Alasan	Tanpa Alasan	Direkomendasikan / Dialihkan	Tanpa Direkomendasikan /Dialihkan	

* *Dokumentasi KontraS*

Petunjuk Pengisian Tabel Hasil Permintaan Informasi :

1. Badan Publik: lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD atau organisasi non-pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri

2. Jenis Informasi/Data yang Diminta: Informasi publik informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan undang-undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik

3. Diberi:

    a. Lengkap: Informasi diberi oleh badan publik secara lengkap, sesuai dengan permintaan informasi yang diajukan

    b. Tidak Lengkap: Informasi yang diberikan tidak lengkap, hanya sebagian atau bagian tertentu dihitamkan

4. Ditolak : Permintaan informasi ditolak

    a. Tertulis: penolakan dilakukan secara tertulis

    b. Lisan: penolakan dilakukan secara lisan

    c. Disertai alasan: penolakan informasi disertai alasan

    d. Tidak disertai alasan: penolakan informasi tidak disertai alasan

5. Tidak ada Jawaban/Diam: tanpa ada jawaban

6. Data Tidak Ada:

    a. Alasan: alasan tidak adanya data pada badan publik terkait

    b. Tidak ada alasan: tidak disertai alasan

    c. Rekomendasi ke badan publik Lain: jika informasi tidak terdapat pada badan publik tersebut, maka direkomendasikan ke badan publik lainnya

    d. Tidak ada rekomendasi ke badan publik Lain : pemohon informasi tidak diberi rekomendasi ke badan publik lain

7. Keterangan: isi keterangan yang tidak dapat diisi pada kolom-kolom lain

Lembar Penilaian Studi Literatur

Tanggal:

Nama Badan Publik: _____

Daftar dokumen yang direview, misalnya: laporan yang telah dipublikasikan, brosur, isi situs web, isi papan informasi, dan laporan media, serta materi lain yang dikaji (bisa lebih dari satu):

___1._____

___2._____

___3._____

Nama Pengaji: _____

1. Apakah badan publik yang diidentifikasi secara proaktif mengungkapkan jenis informasi yang disebutkan pada daftar di bawah ini sebagaimana yang disyaratkan oleh UU KIP?

2. Berikan skor untuk setiap unsur seusai dengan skala pemeringkatan di bawah ini dan berikan rincian lanjutan serta pengamatan pada tempat yang sudah disediakan.

    2 : Informasi yang diberikan lengkap

    1 : Informasi yang diberikan tidak lengkap

    0 : Informasi yang diberikan tidak dijawab

No.	Persyaratan KIP	Skor	Rincian tambahan dan catatan lain
Profil Organisasi:			
1	• Alamat, fax dan nomor telepon		
2	• Struktur organisasi: menentukan staf manajemen lini dan unit yang berada di bawahnya		
Program dan kegiatan yang berlangsung:			
3	• Nama program dan kegiatan		
4	• Sasaran dan penerima manfaat yang ditargetkan		
5	• Anggaran		
6	• Nama *contact person* utama termasuk alamat dan nomor telepon untuk program dan kegiatan		
Informasi Keuangan:			
7	• Total alokasi anggatan untuk tahun 2010		
8	• Rencana keuangan untuk tahun 2010		
9	• Laporan keuangan untuk tahun 2009		
10	• Daftar aset dan persediaan		
Akses terhadap Informasi Publik:			
11	• Jumlah permohonan informasi publik yang diterima		
12	• Jumlah permohonan informasi publik yang ditanggapi dan ditolak		
13	• Jumlah permohonan informasi publik yang ditolak (catatan: jika ditandai dengan angka nol, maka seharusnya dianggap sebagai pengungkapan)		
13	• Alasan untuk penolakan permohonan		
14	• Prosedur bagi permohonan informasi, *contact person* dan rinciannya		
Peraturan dan Kebijakan yang Berdampak pada Publik			
15	• Daftar UU, peraturan, dan/atau kebijakan yang telah diterapkan atau dalam proses pengesahan		
SKOR TOTAL			

Petunjuk Pengisian Tabulasi Skoring Studi Literatur[49]

Pemantauan dapat dilakukan dengan menggunakan penilaian kisaran angka hasil skoring 0 - 32 pada lembar monitoring, yang terdiri dari 5 dimensi dan 16 item. Bila informasi tersedia secara lengkap harus diberikan skor 2, informasi tidak lengkap mendapat skor 1 dan informasi tidak tersedia mendapat skor 0.

Skor tertinggi: 2 x 16 item = 32; Skor terendah: 0 x 16 item = 0

Lima dimensi dan 16 item adalah sebagai berikut:

1. **Profil organisasi**

   Alamat, fax dan nomor telepon struktur organisasi: menentukan staf manajemen lini dan unit yang berada di bawahnya

2. **Program dan kegiatan yang berlangsung**

   Nama program dan kegiatan
   Sasaran dan penerima manfaat yang ditargetkan
   Anggaran
   Nama narahubung utama termasuk alamat dan nomor telepon untuk program dan kegiatan

3. **Informasi Keuangan**

   Total alokasi anggaran untuk tahun 2010
   Rencana keuangan untuk tahun 2010
   Laporan keuangan untuk tahun 2009
   Daftar aset dan persediaan

4. **Akses terhadap informasi publik**

   Jumlah permohonan informasi publik yang diterima
   Jumlah permohonan informasi publik yang ditanggapi dan ditolak
   Jumlah permohonan informasi publik yang ditolak (catatan: jika ditandai dengan angka nol, maka seharusnya dianggap sebagai pengungkapan)
   Alasan untuk penolakan terhadap permohonan
   Prosedur bagi permohonan informasi, narahubung dan rinciannya

5. **Peraturan dan kebijakan yang berdampak pada publik**

   Daftar UU, peraturan, dan/atau kebijakan yang telah diterapkan atau dalam proses pengesahan.

49 Bentuk penilaian ini dikembangkan oleh Article 19 dan Yayasan Tifa. Lebih lanjut dapat melihat publikasi: Kemitraan Australia Indonesia, Bappeda NTT, Article 19, Yayasan Tifa, Laporan Penelitian – Penilaian Awal Akses Informasi Publik di Provinsi Nusa Tenggara Timur, Jakarta: November 2010 Lampiran hal. 63-70.

Pengamatan lain

(dengan merujuk pada pertanyaan kunci dari penelitian, gunakan lembar terpisah jika diperlukan):

Tahapan selanjutnya adalah para pemantau harus dapat mengkategorisasikan hasil dari permintaan pemantauan informasi dan dokumentasi ke dalam kategorisasi berikut ini:

HASIL DARI PERMINTAAN INFORMASI DAN DOKUMENTASI

- Informasi diterima
- Akses parsial
- Penolakan tertulis
- Dialihkan/dirujuk
- Informasi tidak ada
- Jawaban tidak memadai
- Penolakan membisu
- Penolakan lisan
- Tidak bisa mengajukan permintaan
- Menolak untuk menerima permintaan

Kategorisasi informasi juga harus diukur dengan tiga pendekatan di bawah ini:

TEMUAN DIEVALUASI MELALUI 3 PENDEKATAN:

- **WAKTU:** Apakah permintaan telah diterima sesuai dengan batas waktu dalam Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik atau tidak
- **JUSTIFIKASI:** Dialihkan atau dirujuk, informasi tidak ada atau ditolak dengan alasan yang sesuai atau tidak
- **KEPATUHAN TERHADAP PRINSIP KEBEBASAN INFORMASI:** Apakah hasil yang diterima patuh pada Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. Hasil yang lambat diterima atau jawaban tidak memadai masuk dalam kategori tidak patuh dan penolakan bisu, tidak bisa mengajukan permintaan dan menolak untuk menerima permintaan informasi adalah definisi ketidakpatuhan itu sendiri.

V.3. Pengalaman Mengajukan Permohonan Informasi ke PPID

Selama melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan mekanisme informasi dalam tubuh Polri, maka diketahui bahwa dari sekian banyak surat permintaan informasi dan dokumen yang KontraS kirimkan, terdapat beberapa strategi yang bisa digunakan untuk memaksimalkan kerja pemantauan di lapangan.

Strategi ini merupakan strategi umum yang dapat digunakan oleh setiap masyarakat –khususnya mereka yang bergerak dalam dunia pendampingan-advokasi hukum dan HAM dalam semangat akses kepada keadilan.

1. Pengajuan informasi dilakukan secara tertulis, dengan uraian permohonan yang jelas dan tegas,

2. Jika uraian surat di dalam pengajuan informasi sangat panjang dan bertele-tele akan membuat respon yang ingin diperoleh tidak fokus,

3. Akan lebih baik jika pemohon membuat daftar pertanyaan yang ingin dijawab,

4. Cantumkan kontak dalam surat, yang dapat membantu petugas PPID untuk melakukan komunikasi lanjutan,

5. Tim pemantau harus memastikan bahwa surat permohonan yang dilayangkan telah diterima petugas PPID,

6. Layangkanlah surat melalui fax dan pos,

7. Selang lima hari (pasca pengiriman surat) kontaklah petugas PPID untuk menanyakan perkembangan dari informasi dan dokumen yang dimohonkan,

8. Jika informasi dan dokumen yang dimohonkan ditujukan kepada PPID Mabes Polri, petugas PPID akan melakukan kontak langsung dengan pemohon dalam batas waktu yang hampir kurang beberapa hari dari batas waktu, agar pihak pemohon dapat mengajukan keberatan,

9. Dalam komunikasinyapun, petugas PPID hanya akan mengkonfirmasi bahwa informasi sudah tersedia dan surat resmi hanya tinggal menunggu ditandatangani Kadiv Humas (surat balasan biasanya datang 1-2 hari dari batas waktu pengajuan surat keberatan).

V.4. Contoh-Contoh Dokumen Surat Permohonan Informasi – Berikut Respons dari PPID

Berikut ini adalah contoh-contoh dokumen surat permohonan informasi dan respons surat dari PPID. Dokumen-dokumen ini merupakan dokumen internal KontraS yang bisa digunakan sebagai contoh pemantauan pada aktivitas lainnya. Dokumen-dokumen ini terdiri dari empat kategori surat diantaranya:

1. **Surat permohonan informasi dan dokumentasi serta respon PPID yang cukup baik jawabannya.**

KontraS Papua
Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
(The Commission for Disappearances and Victims of Violence)

Sekretariat : Jl. Raya Sentani No. 65 B, Depan Pangkalan Ojek Padang Bulan
Tlp/Fax : (0967) 582036 Padang Bulan, Abepura - Papua
Email : kontras_papua@yahoo.com

Nomor : 010/SK-KontraS Papua/IV/2011

Hal : **Permintaan Dokumen terkait Bantuan Pengamanan terhadap PT. Freeport Indonesia**

Kepada Yang Terhormat

Kapolda Provinsi Papua

Inspektur Jenderal (Pol.) Bekto Suprapto

Di –

Tempat

Salam Sejahtera,

Dengan diberlakukannya Perkap No. 16 Tahun 2010 tentang tata cara pelayanan informasi Publik di lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, maka dengan surat ini kami Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban tindak Kekerasan (KontraS) Papua hendak mengajukan permintaan dokumen, sebagai berikut :

1. Dokumen terkait dengan bantuan pengamanan polri terhadap objek vital PT. Freeport di Timika
2. Seperti apa bentuk bantuan pengamanannya?
3. Kontribusi perusahaan setiap bulannya terhadap operasional pengamanan kepada Polda Papua/ anggota Polri?

Demikian permintaan dokumen ini kami ajukan, atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

Jayapura, 12 April 2011

Badan Pekerja KontraS Papua

Olga H. Hamadi, SH.MSc
(Koordinator)

Tembusan :

1. Kapolri
2. Irwasum

KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
DAERAH PAPUA
Jalan Dr. Sam Ratulangi 8, Jayapura 99111

Jayapura, 19 April 2011

Nomor : B / 918 / IV / 2011
Klasifikasi : B I A S A
Perihal : Dokumen Pengamanan PT. Freeport Indonesia di Timika.

Kepada

Yth, **Koordinator Badan Pekerja Kontras Papua**

di

Jayapura

1. Rujukan Surat Koordinator Badan Pekerja Kontras Papua Nomor : 010 / SK-Kontras Papua / IV / 2011 tanggal 12 April 2011 tentang Permintaan Dokumen terkait bantuan Pengamanan terhadap PT. Freeport Indonesia.

2. Disampaikan kepada tersebut alamat bahwa pengamanan terhadap Obyek Vital Nasional PT. Freeport Indonesia dilkasanakan oleh TNI dan Polri, dan setiap 4 (empat) bulan sekali diadakan rolling / pergantian personel.

3. Sehubungan dengan rujukan tersebut diatas bersama ini dikirimkan Dokumen terkait pengamanan Obyek Vital Nasional PT. Freeport Indonesia sebagai berikut :

a. **Jumlah personel pengamanan sebanyak 635 orang**, dengan rincian sebagai berikut :

1)	Polda Papua sebanyak	50 orang.
2)	Polres Mimika sebanyak	69 orang.
3)	Brimob Den A Jayapura sebanyak	35 orang.
4)	Brimob Den B Timika sebanyak	141 orang.
5)	Brimob Mabes Polri sebanyak	180 orang.
6)	TNI sebanyak	160 orang.

b. **Bentuk bantuan pengamanan** yang dilaksanakan oleh Satgas pengamanan di PT. Freeport antara lain :
1) Pengawalan.
2) Patroli.
3) Pengamanan RPU .

c) **Kontribusi perusahan** setiap bulan yang diberikan kepada Satgas pengamanan (anggota Polri dan TNI) sebesar Rp. 1.250.000,- / perorang (langsung diberikan ke anggota pengamanan oleh Manajemen PT. Freeport)

/ 4 Adapun .....

4. Adapun daftar personel yang melaksanakan tugas pengamanan PT. Freeport Indonesia sebagaimana Surat Perintah (Sprin) terlampir.

5. Demikian untuk menjadi maklum.

a.n. KEPALA KEPOLISIAN DAERAH PAPUA
KEPALA BIRO OPERASI

KEPALA

Drs. RUDOLF A. RODJA
KOMISARIS BESAR POLISI NRP 66050431

Tembusan :

1. Kapolda Papua.
2. Irwasda Polda Papua.
3. Kabid Humas Polda Papua

2. Surat permohonan informasi dan respon PPID yang mengalihkan jawaban.

KontraS
Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
Commission For The Disappeared and Victims of Violence

Sekretariat :
Jl. Borobudur No. 14, Menteng
Jakarta 10320 - Indonesia
Phone : +62.021.3926983, 3928564
Fax. : +62.021.3926821
Email : kontras_98@kontras.org
http : //www.kontras.org

No : 496/Sk-KontraS/VIII/2011
Hal : **Permohonan informasi penanganan kasus atas dugaan Penangkapan Sewenang-Wenang, Tindakan Penyiksaan dan Intimidasi yang dilakukan oleh Sejumlah Anggota Polres Jakarta Pusat terhadap sejumlah warga Papua di Mess Papua, Jakarta Pusat**

Kepada Yth.
Brigjen.Pol.Drs. Dzaenal
Karo PPID Mabes Polri
Di
Tempat

Dengan hormat,
Semoga Bapak selalu diberi kemudahan dalam menjalankan tugas.

Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekeraran (KontraS) bermaksud mengajukan Permintaan informasi terkait penanganan kasus atas dugaan Penangkapan Sewenang-Wenang, Tindakan Penyiksaan dan Intimidasi yang dilakukan oleh Sejumlah Anggota Polres Jakarta Pusat yang terjadi pada tanggal 28 Mei 2011.

Keluarga korban bersama KontraS telah melaporkan dugaan tindakan Penangkapan Sewenang-Wenang, Tindakan Penyiksaan dan Intimidasi yang dilakukan oleh Sejumlah Anggota Polres Jakarta Pusat tersebut pada tanggal 07 Juni 2011 dengan Nomor: STPL/202/VI/2011.

Berkaitan dengan hal diatas, maka kami bermaksud meminta informasi tentang:

1. Pemeriksaan para anggota kepolisian yang diduga melakukan penyalahgunaan kewenangan yang diikuti dengan penyiksaan dan tindakan intimidasi lainnya.

2. Jikapun proses pemeriksaan tersebut telah dilimpahkan ke proses persidangan internal, maka kami juga bermaksud meminta informasi proses perkembangan terhadap persidangan internal tersebut

3. Jikapun proses persidangan internal tersebut telah selesai, maka kami bermaksud meminta berkas-berkas persidangan dan dokumen putusan terhadap para terperiksa.

Permintaan informasi ini menjadi bagian dari bentuk akses masyarakat sipil terhadap aksesnya terkait informasi perkembangan kasus yang dimiliki oleh Badan Publik yang domainnya dalam hal ini adalah pihak kepolisian. Oleh karena itu, berbasis pada UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP), maka KontraS bermaksud mengajukan permintaan informasi tersebut diatas.

Demikian kami sampaikan, atas perhatian dan kerjasamanya kami ucapkan terimakasih.

Jakarta, 22 Agustus 2011
Badan Pekerja KontraS



Sri Suparyati, SH
Kadiv Hukum dan HAM

Cp: Bustami, 0896-3757-4963

Tembusan:
1. Kabid Humas Mabes Polri
2. KIP

MARKAS BESAR
KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
DIVISI PROFESI DAN PENGAMANAN
Jalan Trunojoyo 3, Kebayoran Baru, Jakarta 12110

Jakarta, 6 September 2011

Nomor : B / 634 - b / IX / 2011 / Divpropam
Klasifikasi: BIASA
Lampiran : -
Perihal : surat pemberitahuan perkembangan hasil pemeriksaan Propam (SP2HP2-1)

Kepada

Yth. YULIUS SANGGENAFA.
Jl. Kepu Selatan No. 55 Rt. 002 / 009, Kemayoran, Jakarta Pusat.

di

Jakarta

1. Rujukan:
   a. Laporan Polisi Nomor : LP/202/VI/2011 tanggal 07 Juni 2011 a.n. YULIUS SANGGENAFA, alamat Jl. Kepu Selatan No.55, Rt. 002 / 009, Kemayoran, Jakarta Pusat;
   b. Surat dari Badan Pekerja Kontras No. : 496/Sk-KontraS/VIII/2011 tanggal 22 Agustus perihal Permohonan Informasi penanganan kasus dugaan penangkapan sewenang-wenang, tindakan penyiksaan dan intimidasi yang dilakukan oleh sejumlah Anggota Polres Jakpus;
   c. Nota dinas Kadivhumas Polri Nomor B/ND-654/IX/2011/Humas tanggal 06 September 2011 perihal permintaan data;
   d. Surat Kadivpropam Polri Nomor : R/488-b/VI/2011/Divpropam tanggal 14 Juni 2011, Perihal Laporan Polisi a.n. YULIUS SANGGENAFA tentang arogansi.
2. Sehubungan dengan rujukan tersebut di atas, disampaikan kepada saudara bahwa Divpropam Polri telah menerima Laporan Polisi a.n. YULIUS SANGGENAFA dan telah diteruskan ke Bidpropam Polda Metro Jaya untuk ditindaklanjuti.
3. Berkaitan dengan butir satu dan dua di atas, diberitahukan bahwa Bidpropam Polda Metro Jaya akan memberikan jawaban surat pemberitahuan perkembangan hasil pemeriksaan Propam (SP2HP2) dan selanjutnya apabila ada informasi yang ingin disampaikan dipersilahkan untuk menghubungi Bagian Pelayanan Pengaduan Divpropam Polri di nomor telepon (021-7218515).
4. Demikian untuk menjadi maklum.

a.n. KEPALA DIVISI PROFESI DAN PENGAMANAN POLRI
KABAG YANDUAN

Drs. [illegible] SIDANU, S.H., M.Si.
KOMBES POL NRP. 57081024

Tembusan:
1. Kapolri.
2. Irwasum Polri.
3. Kapolda Metro Jaya.
4. Kabidpropam Polda Metro Jaya

3. Surat permohonan informasi dan respon PPID yang tidak fokus jawabannya.

KontraS
Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
Commission For The Disappeared and Victims of Violence

Sekretariat :
Jl. Borobudur No. 14, Menteng
Jakarta 10320 - Indonesia
Phone : +62.021.3926983, 3928564
Fax. : +62.021.3926821
Email : kontras_98@kontras.org
http : //www.kontras.org

No. : 161/SK-KontraS/III/2011
Hal : Permintaan Informasi Perkembangan Proses Hukum Anggota Kepolisian yang Diduga Melanggar Kode Etik dan Profesi pada Kasus di Maluku

Kepada Yang Terhormat :
PPID Polda Maluku
Di Tempat

Salam Sejahtera,

KontraS (Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan) telah melakukan pendampingan hukum terhadap 22 orang terdakwa yang dituduhkan melakukan pemufakatan jahat terkait pengibaran bendera RMS pada sekitar bulan Agustus 2010. Hingga saat ini mereka masih dalam proses pemeriksaan di pengadilan.

Terkait hal tersebut, KontraS selaku pendamping mencatat adanya dugaan tindakan penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh aparat kepolisian di lapangan. Catatan tersebut telah KontraS dan keluarga terdakwa sampaikan langsung pada tanggal 26 Oktober 2010 ke Propam Polda Maluku. Pelaporan tersebut dilakukan oleh isteri para tahanan atas nama Maryani Pattipeiluhu, Yunus Markus, Yosep Louhanapessy dan Ishak Supusepa.

Tindak lanjut atas pelaporan tersebut, telah diperoleh beberapa perkembangan di lapangan sebagaimana disampaikan oleh Kasi Propam Polres Ambon & P. Lease; Iptu. A.Titaley saat pertemuan dengan KontraS pada 28 Januari 2011. Kasi Propam Polres Ambon & P. Lease tersebut menyatakan bahwa Polres saat ini telah selesai memberikan usulan hukum terhadap berkas yang dibuat oleh tim Propam Mabes yang sebelumnya telah dilimpahkan dahulu ke Polda Maluku. Berkas yang diajukan hanya untuk dua terdakwa : Santos (Penyidik Polres) dan Frans Siahaya (Wakapolsek Saparua). Menurut penjelasannya, berkas usulan hukum ini akan dikirimkan oleh pihak Polres kepada Polda Maluku, lalu Polda akan kirim ke Mabes Polri. Setelah ada petunjuk kemudian sidang digelar di Polres Ambon karena Angkum ada di Polres. Kasi Propam Polres Ambon dan P. Lease juga menyatakan bahwa sidang Propam ini dapat diakses oleh publik, dimana para terdakwa (mereka yang diduga terkait dengan keterlibatan RMS/pengibaran bendera RMS) juga akan dipanggil untuk dimintai keterangan termasuk para keluarga terdakwa.

Terkait dengan perkembangan/informasi terakhir yang kami peroleh tersebut, maka KontraS selaku kuasa hukum para terdakwa bermaksud menanyakan tentang tindaklanjut proses persidangan, khususnya waktu persidangan bagi kedua terdakwa (kapan persidangan akan digelar).

KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
DAERAH MALUKU
BIDANG HUBUNGAN MASYARAKAT

Ambon, 4 April 2011

Nomor : B/ 23 /IV/ 2011/Humas
Klasifikasi : Biasa
Lampiran : 1 (satu) lembar
Perihal : Jawaban surat kontras tentang permintaan Informasi Perkembang Proses Hukum Anggota Kepolisian yang Diduga melanggar Kode Etik dan Profesi pada kasus Di Maluku.

Kepada
Yth. BADAN PEKERJA KONTRAS
di
Jakarta

1. Ref Surat Badan Pekerja Kontras Nomor : 161/SK-Kontras/III/2011 tanggal 29 Maret 2011 perihal permintaan informasi perkembangan proses hukum anggota Kepolisian yang diduga melanggar Kode Etik dan Profesi pada kasus di Maluku.

2. Sehubungan dengan hal tersebut diatas bersama ini disampaikan kepada Badan Pekerja Kontras bahwa terkait pelanggaran Kode Etik dan Profesi yang ditangani pada Propam Polda Maluku adalah sebanyak 5 (lima) kasus (terlampir).

3. Demikian untuk menjadi maklum.

KABID HUMAS POLDA MALUKU

ADAM ROWAE, S.H, S.Sos
AJUN KOMISARIS BESAR POLISI NRP 58120283

DAERAH MALUKU
BIDANG HUBUNGAN MASYARAKAT

KASUS-KASUS PELANGGARAN KODE ETIK PROFESI POLRI
YANG DITANGANI OLEH BID PROPAM POLDA MALUKU TA[illegible]

1. Laporan Polisi Nomor : LP/03/I/2011/Bid Propam tanggal 02 Januari 201[illegible] Terperiksa adalah Leonard Yesayas Ranguli Nrp. 86050968, Kesatuan Bintara Sat Brimob Polda Maluku, melanggar pasal 14 ayat 1 huruf (b) PP RI No. 1 tahun 2003, kasusnya sementara dalam proses.

2. Laporan Polisi LP/05/I/2011/Bid Propam, tanggal 12 Januari 2011. Terperiksa adalah ERWIN SANDRO PURBA Nrp.82080935 Kesatuan Bintara Dit sabara Polda Maluku melanggar pasal 14 ayat 1 huruh (a) PPRI No. 1 tahun 2003 Kasusnya telah disidangkan , hasilnya adalah PTDH (pemecatan)

3. LP/6/I/2011/Bid Propam, tanggal 12 Januari 2011 terperiksa STENI Y SOPACUAPERU Bripda Nrp 85081546 Bintara sabara Polda Maluku pasal yang dilanggar adalah pasal 14 ayat (1 huruf (a) PPRI Nomor 1 tahun 2003 telah disidangakan hasilnya PTDH (pemecatan)

4. Laporan Polisi Nomor. LP /21/III/2011/ Bid Propam tanggal 4 Maret 2011, HARIANTO METANILA Kesatuan sat Brimob Polda Maluku Melanggar pasal 14 ayat 1 huruf (b) PPRI Nomor 1 tahun 2003 Kasusnya sementara dalam proses.

5. Laporan Polisi Nomor LP/24/III/2011/Bid Propam terperiksa NURAIDIN Kesatuan Bintara Dit Polair Polda Maluku, pasal yang dilanggar 14 ayat 1 huruh (a) PP RI Nomor 1 tahun 2003 kasusnya sementara dalam proses.

Ambon, 4 April 2011
KABID HUMAS POLDA MALUKU

KEPALA

[illegible] KUWAE, SH, S.SI.Mk
KOMISARIS BESAR POLISI NRP 56[illegible]0268

KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
DAERAH MALUKU
BIDANG HUBUNGAN MASYARAKAT

Ambon 07 April 2011

Nomor : B/ 09 / IV / 2011/ Humas
Klasifikasi : BIASA
Lampiran : -
Perihal : Jawaban Atas Surat Permintaan Kontras Tanggal 29 Meret 2011

Kepada
Yth. BADAN PEKERJA KONTRAS
Di
Jakarta

1. Rujukan Surat Badan Pekerja Kontras Nomor : 161/ SK- KONTRAS/ III / 2011, tanggal 29 Maret 2011, perihal permintaan Informasi perkembangan proses hukum anggota Kepolisian yang diduga melanggar Kode Etik dan Profesi pada kasus di Maluku.

2. Adapun isi surat dari Badan Pekerja Kontras pada garis bersamya menerangkan tentang berkas perkara dari Terperiksa Santos dan Frans Siahaya.

3. Sehubungan dengan point nomor 2 (dua) tersebut di atas, setelah kami selaku Kabid Humas Polda Maluku melakukan koordinasi dengan pihak Kasi Propam Polres Ambon dan P.P Lease, maka jawaban yang kami terima adalah sebagai berikut :
   a. Berkas perkara dikirim dari Mabes Polri ke Polda Maluku, dari Polda Maluku berkas perkara dikirim ke Polres Ambon dan P.P.Lease untuk diketahui.

   b. Disposisi Kapolres P. Ambon dan P.P. Lease kepada Kasi Propam Polres P. Ambon dan P.P. Lease supaya dapat membuat saran pendapat hukum ke Bid Kum Polda Maluku.

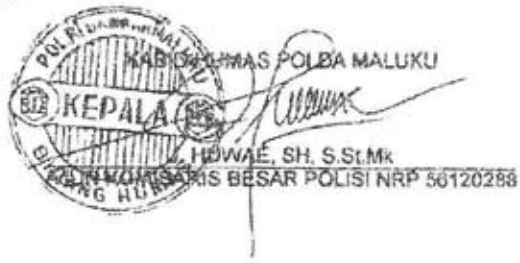
   c. Berkas Perkara tersebut dari Bid Kum kirimkan kembali ke Polres Ambon dan P. P. Lease untuk diperbaiki, setelah berkas perkara tersebut diperbaiki, maka berkas perkara tersebut dikirimkan ke Bid Propam Polda Maluku.

   d. Dari Propam Polda Maluku berkas perkara tersebut dikirimkan ke Mabes Polri untuk diperbaikinya berkas perkara tersebut.

   e. Sampai dengan sekarang berkas perkara belum ada pengirimannya kembali ke Kapolres P. Ambon dan P.P. Lease sebagai arsip dari kedua anggota terperiksa tersebut untuk disidangkan.

/ 4. Demikian .....

4. Demikian untuk menjadi maklum.



4. Surat permohonan informasi dan nota keberatan yang diajukan.

KontraS
Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
Commission For The Disappeared and Victims of Violence

Sekretariat :
Jl. Borobudur No. 14, Menteng
Jakarta 10320 - Indonesia
Phone : +62.021.3926983, 3928564
Fax. : +62.021.3926821
Email : kontras_98@kontras.org
http : //www.kontras.org

No. : 162/SK-KontraS/III/2011
Hal : Permintaan Informasi terkait Pengamanan GKI Taman Yasmin Bogor

Kepada Yang Terhormat :
PPID Polres Bogor
Di – Tempat

Salam sejahtera,
Komisi untuk orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) melakukan pemantauan terhadap aksi-aksi kekerasan yang dilakukan oleh sekelompok masyarakat terhadap Jemaat GKI Taman Yasmin Bogor Jawa Barat. Dalam pemantauan tersebut, kami memandang peranan Polri sangat besar terutama dalam memberikan pengamanan dan perlindungan kepada publik, khususnya kepada Jemaat GKI Taman Yasmin.

Sebagai lembaga masyarakat yang melakukan pendampingan terhadap korban dan mendorong reformasi Polri, kami memandang penting untuk melakukan pemantauan ini sebagai bahan kajian dalam menelaah model operasi pengamanan yang dilakukan oleh Polri dalam situasi seperti ini.

Dalam konteks pengamanan yang dilakukan oleh Polri terhadap situasi di GKI Taman Yasmin Bogor serta sesuai berdasarkan semangat Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik, maka kami bermaksud mengajukan permintaan informasi sebagai berikut :

1. Apakah dalam pengamanan terhadap ibadah yang dilakukan oleh GKI Taman Yasmin diberlakukan operasi khusus?

2. Berapa banyak personil yang dilibatkan dalam operasi pengamanan tersebut?

3. Siapa pengendali operasi pengamanan?

4. Bagaimana koordinasi dengan pihak-pihak terkait dalam pengamanan ini?

5. Berapa anggaran yang dikeluarkan dalam pelaksanaan pengamanan ini serta dari mana saja sumber anggaran yang didapat?

Demikian kami sampaikan. Atas perhatian dan kerjasamanya kami ucapkan terimakasih.

Jakarta, 29 Maret 2011
Badan Pekerja,

KontraS

Indria Fernida
Wakil Koordinator

KontraS
Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
Commission For The Disappeared and Victims of Violence

Sekretariat :
Jl. Borobudur No. 14, Menteng
Jakarta 10320 - Indonesia
Phone : +62.021.3926983, 3928564
Fax. : +62.021.3926821
Email : kontras_98@kontras.org
http : //www.kontras.org

No : 294/SK-KontraS/V/2011
Lamp : 1 (satu) berkas
Hal : **Penyampaian Keberatan Sehubungan Permohonan Informasi Pengamanan GKI Taman Yasmin Bogor**

Kepada Yth.
AKBP Hilman
Kapolresta Bogor
Di
Tempat

Dengan hormat,

Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) telah mengirimkan surat kepada Kepolisian Resort Kota Bogor dengan nomor surat : 162/SK-KontraS/III/2011 tertanggal 29 Maret 2011 terkait dengan permintaan Informasi Pengamanan di GKI Taman Yasmin Bogor Jawa Barat, sebagaimana terlampir.

Namun hingga hari ini, informasi yang kami butuhkan sebagaimana yang telah kami ajukan tersebut belum mendapatkan tanggapan dari PPID Polres Bogor.

Oleh karena itu, Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) mengajukan keberatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 35 UU No 14 tahun 2008 tentang Kebebasan Informasi Publik, yang menyebutkan : Setiap Pemohon Informasi Publik dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi berdasarkan alasan berikut : c. tidak ditanggapinya permintaan informasi;

Kami berharap agar Kapolresta Bogor dapat mempertimbangkan keberatan yang kami ajukan ini.

Demikian kami sampaikan, atas perhatian dan kerjasamanya kami ucapkan terimakasih.

Jakarta, 12 Mei 2011
Badan Pekerja

KontraS

Haris Azhar
Koordinator

Tembusan Kepada Yth.
1. PPID Polda Jawa Barat
2. PPID Mabes Polri
3. PPID Polresta Bogor
4. KIP

LAMPIRAN

Referensi Lanjutan yang Tersedia di Berbagai Situs Internet

Referensi di bawah ini bisa membantu Anda untuk memperdalam pengetahuan lebih lanjut terkait hak atas informasi publik, baik itu pemahaman konseptual, komparasi dengan negeri-negeri lain, bantuan teknis dalam kerja advokasi, hingga mengakses informasi publik itu sendiri di situs-situs resmi lembaga negara terkait. Teks Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik sangat mudah dicari di berbagai situs atau portal internet baik itu situs milik lembaga negara maupun lembaga non-negara.

http://www.polri.go.id: situs resmi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam situs ini tersedia berbagai informasi fungsi pelayanan publik Polri beserta template untuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi hingga di tingkat Polda. Sayangnya template tersebut belum diisi informasi yang tepat untuk memudahkan publik mengakses layanan tersebut. Situs ini juga menyediakan peraturan-peraturan internal Polri terkait hak atas informasi publik.

http://www.komisiinformasi.go.id: situs resmi Komisi Informasi Republik Indonesia yang menyediakan berbagai panduan dan regulasi (termasuk UU KIP No. 14 /2008 dan aturan internal Komisi Informasi) bagi para Badan Publik dalam memberikan pelayanan informasi kepada publik. Situs ini juga berisi tata cara permohonan informasi, pengaduan bila merasa tidak puas atas suatu layanan informasi dari Badan Publik, dan tata cara penyelesaian sengketa informasi.

Berbagai organisasi internasional yang punya perhatian khusus terhadap tema hak atas informasi publik menyediakan berbagai panduan, studi perbandingan, hingga data base legislasi undang-undang kebebasan informasi publik di berbagai negara. Situs-situs ini umumnya hanya menyajikan layanan informasi dalam bahasa Inggris:

- http://www.article19.org: salah satu NGO internasional terkemuka yang punya perhatian terhadap praktek-praktek hak atas informasi publik di dunia. Mereka aktif melakukan advokasi lewat lobby, studi dan riset, bantuan teknis, melakukan tekanan publik atas dasar kerja monitoring global mereka akan hak atas informasi publik (Pasal 19 ICCPR dan UDHR).
- http://freedominfo.org dan http://www.right2info.org: situs yang berisi data base produk-produk hukum atau perundang-undangan nasional di berbagai penjuru dunia terkait hak atas informasi publik.
- http://www.soros.org/initiatives/rights-initiatives/focus/access: salah satu lembaga donor internasional penting yang memberikan dukungan kepada organisasi-organisasi di tingkat nasional dalam mengadvokasi hak atas kebebasan informasi publik. Situs ini juga banyak menyediakan hasil studi dan riset praktek-praktek rezim kebebasan informasi publik di berbagai negeri di dunia, khususnya negeri transisional yang beranjak dari rezim otoritarian menuju rezim yang lebih demokratis.
- http://ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/OpinionIndex.aspx: situs ini bagian dari situs Kantor Komisioner HAM PBB yang memiliki seorang Pelapor Khusus (Special Rappourteur) tetang kebebasan berekspresi dan beropini yang juga mencakup hak atas informasi publik. Situs ini banyak menyajikan laporan resmi terkait perlindungan hak atas informasi publik di berbagai negeri dan juga menyajikan studi-studi yang kaya akan persoalan aktual hak atas informasi publik dari sudut perspektif HAM.

Sementara itu dalam konteks Indonesia juga terdapat situs-situs yang berguna untuk memperdalam pengetahuan dan dukungan advokasi hak atas informasi publik di Indonesia, terutama sejak disahkannya UU KIP No.14/2008:

- http://kebebasaninformasi.org: situs yang dikelola oleh koalisi informasi publik. Meskipun masih belum menyediakan bahan-bahan secara lengkap, situs ini sangat berguna sebagai bahan pembelajaran bersama dari berbagai pengalaman di daerah-daerah Indonesia, dan juga sangat potensial dalam advokasi hak atas informasi publik.
- http://www.tifafoundation.org: situs dari suatu yayasan yang tidak hanya menyediakan bahan-bahan publikasi terkait hak atas informasi publik, namun juga memberikan dukungan capacity building bagi organisasi-organisasi yang mengadvokasi hak atas informasi publik.

PERATURAN KEPALA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 16 TAHUN 2010
TENTANG
TATA CARA PELAYANAN INFORMASI PUBLIK
DI LINGKUNGAN KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
KEPALA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

a. bahwa dalam era reformasi, setiap warga negara memiliki hak untuk mencari, memperoleh, menggunakan, dan menyebarluaskan informasi yang akurat secara mudah dan cepat, sehingga memerlukan kesiapan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk memberikan pelayanan informasi publik;
b. bahwa dalam rangka memberikan pelayanan informasi publik, Kepolisian Negara Republik Indonesia melalui fungsi hubungan masyarakat, memerlukan standar/ prosedur pengelolaan guna menjamin pelayanan informasi publik yang transparan dan akuntabel;
c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia;

Mengingat :

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4168);
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846);
3. Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : **PERATURAN KEPALA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TENTANG TATA CARA PELAYANAN INFORMASI PUBLIK DI LINGKUNGAN KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA.**

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan ini yang dimaksud dengan:

1. Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat Polri adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.
2. Informasi adalah keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar dan dibaca, yang disajikan dalam berbagai

kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik maupun non elektronik.

3. Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim,dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.
4. Pengelola Informasi dan Dokumentasi yang selanjutnya disingkat PID adalah pusat penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi badan publik.
5. Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi yang selanjutnya disingkat PPID adalah pejabat yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi badan publik.
6. Pejabat pengemban PID adalah pejabat yang melaksanakan tugas-tugas PPID.
7. Ex-officio adalah tugas yang dilaksanakan melekat karena jabatan yang diemban.

Pasal 2

Tujuan dari peraturan ini yaitu mewujudkan pengintegrasian peranan pengemban fungsi Humas Polri, PPID Mabes Polri dan satuan kewilayahan dalam memberikan dan/atau menerima informasi yang diperlukan guna mewujudkan komunikasi dua arah yang harmonis, baik antara pengemban fungsi Humas Polri, PPID Mabes Polri dan satuan kewilayahan maupun dengan pihak yang berkepentingan.

Pasal 3

Prinsip-prinsip dalam peraturan ini, meliputi:

a. mudah, cepat, cermat dan akurat, yaitu setiap kegiatan dalam pemberian pelayanan informasi publik harus dilaksanakan tepat waktu, disajikan dengan lengkap, dikoreksi sesuai kebutuhan, dan mudah diakses;
b. transparansi, yaitu dalam pemberian pelayanan informasi publik harus dilaksanakan secara jelas dan terbuka;
c. akuntabel, yaitu setiap kegiatan dalam pemberian pelayanan informasi public harus dapat dipertanggungjawabkan; dan
d. proporsionalitas, yaitu setiap kegiatan dalam pemberian pelayanan informasi publik harus memperhatikan keseimbangan antara hak dan kewajiban.

BAB II
KRITERIA INFORMASI PUBLIK

Pasal 4

Informasi publik di lingkungan Polri merupakan informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, atau diterima, yang berkaitan dengan kegiatan Polri.

Pasal 5

Informasi publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, berdasarkan kriterianya terdiri dari:

a. informasi yang dikecualikan untuk dipublikasikan;
b. informasi yang bukan dikecualikan;
c. informasi yang wajib diumumkan secara serta merta;
d. informasi yang wajib tersedia setiap saat; dan
e. informasi yang wajib disampaikan secara berkala.

Pasal 6

Informasi yang dikecualikan untuk dipublikasikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a meliputi informasi yang dapat:

a. menghambat proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana;
b. mengungkapkan identitas informan, pelapor, saksi, dan/atau korban yang mengetahui adanya tindak pidana;
c. mengungkapkan data intelijen kriminal dan rencana-rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional;
d. membahayakan keselamatan dan kehidupan penyidik dan/atau keluarganya; dan
e. membahayakan keamanan peralatan, sarana dan/atau prasarana penyidik Polri.

Pasal 7

(1) Informasi yang dikecualikan untuk dipublikasikan yang berkaitan dengan menghambat proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a antara lain:
    a. laporan informasi yang berkaitan dengan tindak pidana baik dari masyarakat maupun petugas Polri;
    b. identitas saksi, barang bukti, dan tersangka;

c. modus operandi tindak pidana;
d. motif dilakukan tindak pidana;
e. jaringan pelaku tindak pidana;
f. turunan berita acara pemeriksaan tersangka;
g. isi berkas perkara; dan
h. taktis dan teknis penyelidikan dan penyidikan.

(2) Turunan berita acara pemeriksaan tersangka sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, dapat diberikan kepada tersangka atau penasihat hukumnya, apabila diminta untuk kepentingan pembelaan.

Pasal 8

Informasi yang dikecualikan untuk dipublikasikan yang berkaitan dengan pengungkapan identitas informan, pelapor, saksi, dan/atau korban yang mengetahui adanya tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b, meliputi:

a. seseorang (informan) dalam pembinaan penyelidik dan/atau penyidik diketahui oleh atasan penyidik; dan
b. pelapor, saksi, korban wajib dilindungi baik perlindungan keamanannya maupun hukum.

Pasal 9

Informasi yang dikecualikan untuk dipublikasikan yang berkaitan dengan mengungkap data intelijen kriminal dan rencana-rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, meliputi:

a. sistem operasional intelijen kriminal;
b. rencana kegiatan operasional intelijen kriminal;
c. sasaran intelijen kriminal; dan
d. data intelijen kriminal.

Pasal 10

(1) Informasi yang dikecualikan untuk dipublikasikan yang berkaitan dengan membahayakan keselamatan dan kehidupan penyidik dan/atau keluarganya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf d, meliputi:
   a. identitas penyelidik dan/atau penyidik beserta keluarganya dalam melakukan penyidikan tindak pidana yang bersifat khusus, sesuai dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
   b. identitas penyelidik dan/atau penyidik beserta keluarganya sebagaimana dimaksud pada huruf a, keselamatannya wajib dijamin oleh kesatuannya; dan
   c. identitas informan.

(2) Ketentuan mengenai keselamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diatur dengan Peraturan Kapolri.

Pasal 11

Informasi yang dikecualikan untuk dipublikasikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf e antara lain meliputi segala bentuk peralatan yang digunakan untuk melakukan penyelidikan dan/atau penyidikan tindak pidana.

Pasal 12

Informasi yang bukan dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b merupakan informasi di luar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, antara lain:

a. daftar pencarian orang (DPO);
b. rencana anggaran yang akan dikeluarkan dalam proses penyidikan tindak pidana;
c. surat pemberitahuan perkembangan hasil penyidikan (SP2HP);
d. pertanggungjawaban keuangan yang digunakan dalam proses penyidikan tindak pidana;
e. hasil proses penyidikan tindak pidana yang berkaitan dengan uang dan barang yang telah disita; dan
f. informasi lainnya yang ditetapkan oleh pimpinan Polri.

Pasal 13

(1) Informasi yang wajib diumumkan secara serta merta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf c merupakan informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum, antara lain:
   a. unjuk rasa yang berpotensi anarkis;
   b. kerusuhan massa;
   c. bencana alam yang berdampak luas;
   d. peristiwa yang meresahkan masyarakat;

e. kecelakaan moda transportasi yang menarik perhatian masyarakat; dan
f. ancaman/peledakan bom.

(2) Kewajiban mengumumkan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan dengan bahasa yang sederhana, mudah dimengerti, dan dipahami oleh masyarakat melalui berbagai media komunikasi yang tersedia.

Pasal 14

(1) Informasi yang wajib tersedia setiap saat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf d, antara lain:
a. peraturan kepolisian;
b. kesepakatan bersama;
c. prosedur pelayanan Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (TNKB), dan Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB);
d. prosedur pelayanan Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK);
e. prosedur pemberitahuan penyampaian pendapat di muka umum;
f. prosedur pelayanan perizinan senjata api dan bahan peledak;
g. prosedur pelayanan penerbitan dokumen orang asing;
h. prosedur pelayanan pemberian bantuan kepolisian yang meliputi pengawalan, pengamanan dan pelaporan gangguan kamtibmas; dan
i. pengadaan barang dan jasa di lingkungan Polri.

(2) Informasi yang wajib tersedia setiap saat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disiapkan dan dilayani oleh PID.

Pasal 15

Informasi yang wajib disediakan dan disampaikan secara berkala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf e, meliputi:
a. laporan rencana kerja kesatuan Polri tahunan;
b. laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP); dan
c. data statistik gangguan Kamtibmas setiap 3 (tiga) bulanan, 6 (enam) bulanan, dan tahunan;
d. seleksi penerimaan calon anggota Polri meliputi Akademi Kepolisian (Akpol), Perwira Polisi Sumber Sarjana (PPSS), dan Brigadir Polri; dan
e. seleksi penerimaan calon Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada Polri.

BAB III
KEDUDUKAN, TUGAS DAN TANGGUNG JAWAB PPID

Bagian Kesatu
Kedudukan

Pasal 16

Kedudukan PID berada pada tingkat:
a. Mabes Polri; dan
b. satuan kewilayahan, meliputi:
1. Polda;
2. Polres; dan
3. Polsek.

Pasal 17

(1) Kedudukan PID pada Mabes Polri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf a secara struktural berada pada Divisi Humas (Divhumas) Polri dan pejabat pengemban PID pada Satker-Satker di lingkungan Polri secara ex-officio dijabat oleh pengemban fungsi informasi/data dengan Keputusan Kasatker masing masing.

(2) Kedudukan PID pada Polda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf b angka 1, secara struktural berada pada Bidang Humas (Bidhumas) Polda dan pengemban PID pada Satker-Satker di lingkungan Polda secara ex-officio dijabat oleh pengemban fungsi informasi/data dengan Keputusan Kasatker masingmasing.

Pasal 18

(1) Kedudukan PID pada tingkat Polres dan Polsek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf b angka 2 dan angka 3 berada pada Seksi (Sie) Humas Polres/Polsek dan pengemban PID dijabat oleh Kasie Humas secara ex-officio.

(2) Dalam hal Polsek belum memiliki pejabat Kasie Humas, jabatan PID diemban oleh Kapolsek.

Bagian Kedua
Tugas

Pasal 19

PPID mempunyai tugas antara lain:

a. mengumpulkan informasi dan data yang berkaitan dengan kegiatan Polri yang dapat diakses oleh publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Pasal 14 dan Pasal 15 di kesatuan masing-masing;
b. menyimpan informasi dan data yang menjadi tanggung jawab kesatuan masingmasing;
c. mendokumentasikan informasi dan data yang diperoleh dalam bentuk foto, rekaman dan audio visual;
d. menyediakan bahan informasi dan data yang akurat atau yang telah jadi sesuai kebutuhan;
e. memberikan pelayanan informasi dan data dengan mengirimkan secara berkala informasi dan dokumentasi kepada pengemban fungsi Humas; dan
f. membuat laporan rekapitulasi tahunan mengenai layanan informasi yang masuk/diterima dan diberikan oleh Polri.

Pasal 20

Laporan rekapitulasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf f memuat:

a. jumlah informasi yang masuk/diterima;
b. waktu yang dibutuhkan Polri dalam memenuhi permintaan yang terdapat dalam informasi yang masuk/diterima; dan
c. jumlah informasi yang tidak bisa diberikan oleh Polri beserta alasan penolakannya.

Pasal 21

(1) Dalam hal adanya pengajuan keberatan dari masyarakat atas informasi public yang disampaikan oleh PID dapat diajukan secara tertulis kepada atasan PPID.
(2) Atasan PPID sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu:
    a. Kadivhumas Polri untuk tingkat Mabes Polri; dan
    b. Kabidhumas Polda untuk satuan kewilayahan.

Bagian Ketiga
Tanggung Jawab

Pasal 22

PPID mempunyai tanggung jawab atas:

a. kelancaran pelayanan informasi kepada pengemban fungsi Humas;
b. kerahasiaan informasi yang dikecualikan kepada masyarakat;
c. keakuratan informasi yang diberikan kepada pengemban fungsi Humas; dan
d. pelaksanaan tugasnya kepada kepala satuan masing-masing.

BAB IV
HUBUNGAN TATA CARA KERJA

Pasal 23

(1) Hubungan tata cara kerja dalam penyelenggaraan pelayanan informasi public dilaksanakan antara pengemban fungsi Humas Polri dengan PPID baik di tingkat Mabes Polri dan tingkat satuan kewilayahan.
(2) Hubungan tata cara kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara:
    a. horizontal; dan
    b. vertikal.

Pasal 24

Hubungan horizontal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) huruf a antara Divhumas Polri dengan PPID satuan organisasi induk dan antara Bidhumas Polda dengan PPID satuan kewilayahan sebagai berikut:

a. setiap PPID mengirimkan informasi dan dokumentasi yang berkaitan dengan kegiatan Polri yang dapat diakses oleh publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Pasal 14 dan Pasal 15;
b. secara insidentil, PPID wajib memberikan informasi dan data yang akurat kepada Divhumas Polri dan Bidhumas Polda dalam hal terjadi kasus yang menjadi perhatian publik dan sedang ditangani oleh Satker tersebut;
c. Divhumas Polri dan Bidhumas Polda dapat meminta tambahan informasi dan dokumentasi yang telah diberikan atau dikirim oleh PPID; dan

d. pengiriman informasi dan dokumentasi di lingkungan Mabes Polri dan satuan kewilayahan menggunakan teknologi informasi dan komunikasi yang tersedia.

Pasal 25

(1) Divhumas Polri dapat melakukan koordinasi dan pembinaan teknis terhadap PPID.
(2) Koordinasi dan pembinaan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara berkala paling sedikit 1 (satu) kali dalam 3 (tiga) bulan.

Pasal 26

(1) PPID wajib memberikan informasi dan data yang akurat kepada Divhumas Polri/Bidhumas Polda berkaitan dengan kasus yang menjadi perhatian publik, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 huruf b meliputi:
    a. kasus-kasus menonjol yang melibatkan antara lain:
        1. tokoh masyarakat;
        2. pejabat pemerintah;
        3. publik figur;
        4. pejabat/Diplomat asing atau Warga Negara Asing; dan
        5. pejabat TNI/Polri.
    b. kasus kecelakaan moda transportasi yang menonjol atau korban meninggal lebih dari 5 (lima) orang;
    c. kasus-kasus yang meresahkan masyarakat antara lain:
        1. premanisme;
        2. pembunuhan;
        3. pencurian dengan kekerasan;
        4. terorisme;
        5. penculikan; dan
        6. kerusuhan massa.
(2) Pengiriman informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara tertulis dan paling lambat 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam.

Pasal 27

Hubungan vertikal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) huruf b antar PPID tingkat Mabes Polri dengan PPID satuan kewilayahan sebagai berikut:
a. saling memberi dan menerima informasi dan dokumentasi yang berkaitan dengan kegiatan satuan kerja masing-masing;
b. melaksanakan koordinasi yang berkaitan dengan informasi publik untuk disampaikan pada publik;
c. PPID satuan kewilayahan wajib secara langsung memberikan laporan informasi terkait dengan peristiwa yang bersifat insidentil yang menjadi perhatian public kepada Divhumas Polri dengan tembusan Bidhumas Polda; dan
d. setiap PPID satuan kewilayahan secara berjenjang mengirimkan informasi dan dokumentasi yang berkaitan dengan kegiatan Polri yang dapat diakses oleh publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Pasal 14, dan Pasal 15.

Pasal 28

(1) Dalam mendukung kelancaran arus informasi dan data, PPID dapat memanfaatkan jaringan teknologi informasi dan komunikasi yang tersedia pada satuan kerja masing-masing.
(2) Pemanfaatan jaringan teknologi Informasi dan komunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diakses oleh pengemban fungsi Humas dan PPID baik secara horizontal maupun vertikal.

BAB V
TATA CARA PENYAMPAIAN INFORMASI PUBLIK OLEH PPID

Pasal 29

Penyampaian informasi publik dilakukan dalam bentuk:
a. pemberian informasi dan data secara langsung;
b. akses informasi dan data melalui teknologi informasi dan komunikasi; dan
c. media cetak dan elektronik.

Pasal 30

Pemberian informasi dan data secara langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 huruf a oleh PPID dalam bentuk antara lain:
a. tulisan;
b. laporan;

c. gambar;
d. grafik; dan
e. rekaman.

Pasal 31

Penyampaian akses informasi dan data melalui teknologi informasi dan komunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 huruf b oleh PPID dapat diperoleh antara lain melalui:
a. internet;
b. Multimedia Messages System (MMS);
c. pesan singkat (Short Messages System/SMS); dan
d. faksimile.

BAB VI
PERSONEL DAN STANDARDISASI SARANA PRASARANA

Bagian Kesatu
Personel

Pasal 32

(1) Dalam memberikan pelayanan informasi publik yang efektif dan efisien, personel yang bertugas sebagai PPID harus memiliki kompetensi pengelolaan informasi dan data.
(2) PPID sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terkait dengan golongan kepangkatan dan jabatan ditetapkan dengan Keputusan Kapolri dan Kapolda.

Bagian Kedua
Standardisasi Sarana dan Prasarana

Pasal 33

Standardisasi sarana dan prasarana yang digunakan dalam mendukung pelayanan informasi publik di tingkat Mabes Polri dan satuan kewilayahan antara lain:
a. peralatan pengolah data (editing unit) linier dan non linier, baik manual maupun digital;
b. kamera video dan foto, kamera surveilance, video player/VTR unit (VHS, Video 8, mini DV, DV cam, Betacam, Betamax, hard disk) dan studio audio baik yang manual maupun digital;
c. peralatan belajar mengajar yang berbasis multimedia (proyektor LCD, komputer, dan laptop);
d. ruangan dengan teknologi jaringan yang berbasis inter dan intranet;
e. peralatan digital monitoring media (DMM) baik televisi maupun radio; dan
f. laboratorium desain grafis visual dan percetakan.

BAB VII
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 34

Peraturan Kapolri ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.
Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Kapolri ini diundangkan dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 11 Juni 2010

KEPALA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA,

Drs. H. BAMBANG HENDARSO DANURI, M.M.
JENDERAL POLISI

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 18 JUNI 2010

MENTERI HUKUM DAN HAM
REPUBLIK INDONESIA,

PATRIALIS AKBAR

Profil KontraS

KontraS, yang lahir pada 20 Maret 1998 merupakan gugus tugas yang dibentuk oleh sejumlah organisasi civil society dan tokoh masyarakat. Gugus tugas ini semula bernama KIP-HAM yang telah terbentuk pada tahun 1996. Sebagai sebuah komisi yang bekerja memantau persoalan HAM, KIP-HAM banyak mendapat pengaduan dan masukan dari masyarakat, baik masyarakat korban maupun masyarakat yang berani menyampaikan aspirasinya tentang problem HAM yang terjadi di daerah. Pada awalnya KIP-HAM hanya menerima beberapa pengaduan melalui surat dan kontak telefon dari masyarakat. Namun lama kelamaan sebagian masyarakat korban menjadi berani untuk menyampaikan pengaduan langsung ke sekretariat KIP-HAM.

Dalam beberapa pertemuan dengan masyarakat korban, tercetuslah ide untuk membentuk sebuah lembaga yang khusus menangani kasus-kasus orang hilang sebagai respon praktik kekerasan yang terus terjadi dan menelan banyak korban. Pada saat itu seorang ibu yang bernama Ibu Tuti Koto mengusulkan dibentuknya badan khusus tersebut. Selanjutnya, disepakatilah pembentukan sebuah komisi yang menangani kasus orang hilang dan korban tindak kekerasan dengan nama KontraS.

Dalam perjalanannya KontraS tidak hanya menangani masalah penculikan dan penghilangan orang secara paksa tapi juga diminta oleh masyarakat korban untuk menangani berbagai bentuk kekerasan yang terjadi baik secara vertikal di Aceh, Papua dan Timot-Timur maupun secara horizontal seperti di Maluku, Sambas, Sampit dan Poso. Selanjutnya, ia berkembang menjadi organisasi yang independen dan banyak berpartisipasi dalam membongkar praktik kekerasandan pelanggaran hak asasi manusia sebagai akibat dari penyalahgunaan kekuasaan.

Dalam perumusan kembali peran dan posisinya, KontraS mengukuhkan kembali visi dan misinya untuk turut memperjuangkan demokrasi dan hak asasi manusia bersama dengan entitas gerakan civil society lainnya. Secara lebih khusus, seluruh potensi dan energi yang dimiliki KontraS diarahkan guna mendorong berkembangnya ciri-ciri sebuah sistim dan kehidupan bernegara yang bersifat sipil serta jauhnya politik dari pendekatan kekerasan. Baik pendekatan kekerasan yang lahir dari prinsip-prinsip militerisme sebagai sebuah sistem, perilaku maupun budaya politik. Artinya, kekerasan disini bukan semata-mata persoalan intervensi militer ke dalam kehidupan politik. Akan tetapi, lebih jauh menyangkut kondisi struktural, kultural dan hubungan antar komunitas sosial, kelompokkelompok sosial serta antar strata sosial yang mengedepankan kekerasan dan simbol-simbolnya.

Visi

Terwujudnya demokrasi yang berbasis pada keutuhan kedaulatan rakyat melalui landasan dan prinsip rakyat yang bebas dari ketakutan, penindasan, kekerasan dan berbagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia atas alasan apapun, termasuk yang berbasis gender.

Misi

Memajukan kesadaran rakyat akan pentingnya penghargaan hak asasi manusia, khususnya kepekaan terhadap berbagai bentuk kekerasan dan pelanggaran berat hak asasi manusia sebagai akibat dari penyalahgunaan kekuasaan negara.

Memperjuangkan keadilan dan pertanggungjawaban negara atas berbagai bentuk kekerasan dan pelanggaran berat hak asasi manusia melalui berbagai upaya advokasi menuntut pertanggungjawaban negara.

Mendorong secara konsisten perubahan pada sistem hukum dan politik, yang berdimensi penguatan dan perlindungan rakyat dari bentuk-bentuk kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia.

Nilai-nilai Dasar

Sebagai organisasi, KontraS berusaha memegang prinsip-prinsip antara lain adalah non-partisan dan non-profit, demokrasi, anti kekerasan dan diskriminasi, keadilan dan kesetaraan gender, dan keadilan sosial.

Struktur Organisasi

Koordinator Eksekutif KontraS : Haris Azhar

Anggota

KontraS Aceh : Hendra Fadli
KontraS Sumatera Utara : Muchrizal Syahputra
KontraS Surabaya : Andi Irfan
KontraS Sulawesi : Andi Suaib
KontraS Nusa Tenggara : Marthen Salu
KontraS Papua : Olga Hamadi

Dewan Federasi

KontraS Jakarta : Usman Hamid
KontraS Aceh : Tarmizi
KontraS Sumatra Utara : Oslan Purba
KontraS Surabaya : Herlambang Perdana Wiratraman
KontraS Papua : J Harry Maturbongs
KontraS Sulawesi : Pdt. Rinaldy Damanik
KontraS Nusa Tenggara : Teguh P Nugroho

Badan Pekerja:

Adrian Budi Sentosa, Agus Suparman, Agustina Dwi Sandrasari, Ali Nur Syahid,Chrisbiantoro, Heri, Heryati, Indria Fernida Alphasony, M Daud, M. Harits, Nur Ain, Papang Hidayat,Puri Kencana Putri, Putri Kanesia, Regina Astuti, Rohman, Sinung Karto, Sri Suparyati, Sugiarto Syamsul Alam Agus,Yati Andriyani, Yuliana Erasmus, Victor Da Costa

Profil Tifa

DEMOKRATISASI yang mulai berjalan seiring dengan jatuhnya rejim Soeharto, meninggalkan banyak pekerjaan. Salah satu yang dianggap penting adalah dengan mendorong Indonesia dan masyarakatnya menjadi lebih terbuka, tidak lagi tertutup seperti yang terjadi pada masa rejim sebelumnya. Dan dengan pemikiran itu, pada tanggal 18 Desember 2000, Tifa didirikan.

Filosofi Logo

Tifa adalah instrumen musik dari wilayah Indonesia bagian timur, sebuah drum yang digunakan oleh masyarakat lokal untuk menyebarkan pesan perdamaian dan kerukunan. Di beberapa perkampungan, Tifa digunakan sebagai alat komunikasi oleh tokoh masyarakat untuk mengumpulkan warganya dalam rangka membahas masalah di komunitas tersebut.

Fokus dari logo Tifa adalah huruf ”i” yang mewakili elemen manusia, seseorang yang bergerak. Seseorang yang diapit oleh struktur yang kokoh (huruf ”t”, ”f”, dan ”a”) sebagai simbol dari masyarakat dimana seseorang dapat bergerak dengan bebas di dalamnya.

Warna hijau tosca menunjukkan pertumbuhan dan penyembuhan. Warna ini menggambarkan lautan yang mengelilingi dan menyatukan ribuan pulau di Indonesia.

Warna oranye sebagai warna sinar matahari dan kehangatan melambangkan kreatifitas dan ide.

Visi dan Misi

Misi Tifa adalah memperjuangkan masyarakat terbuka di Indonesia, yang menghormati keragaman serta menjunjung tinggi penegakan hukum, keadilan, dan persamaan.

Visi Tifa adalah sebuah komunitas dimana penduduk, pemerintah, dan sektor bisnis mendukung hak-hak individu khususnya hak dan pandangan kaum perempuan, kaum minoritas, dan kelompok marjinal lainnya, serta mendukung dan memupuk solidaritas dan tata pemerintahan yang baik.

Untuk mewujudkan misi dan visi di atas, Tifa berupaya untuk memperkuat dan memberdayakan masyarakat sipil.

Panduan

PEMOLISIAN & HAK BERKEYAKINAN, BERAGAMA, DAN BERIBADAH















Panduan Pemolisian & Hak Berkeyakinan, Beragama dan Beribadah

KontraS
Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
The Commission for The Disappearances and Victim of Violence

Panduan Pemolisian & Hak Berkeyakinan, Beragama dan Beribadah

Diterbitkan oleh
Komisi Untuk Orang Hilang
dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras)
Jl. Borobudur No-4
Menteng, Jakarta Pusat 10330
Tel. (021) 3926983, 3928564
Faximile: (021) 3926821
Email: kontras_98@kontras.org
Website: www.kontras.org

KontraS
Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
The Commission for The Disappearances and Victim of Violence

Daftar Isi

Daftar isi ---------- ii i

Bagian I

I.1. Latar Belakang Penyusunan Buku Panduan ---------- 5

I.2. Metode Pembuatan Buku Panduan ---------- 9

Bagian II

II. 1. Jaminan Konstitusi Nasional atas Hak Berkeyakinan, Beragama dan Beribadah ---------- 11

II.2. Hak Berkeyakinan dan Beragama sebagai Hak Paling Fundamental ---------- 14

II.3 Kebebasan Berkeyakinan, Beragama, dan Beribadah sebagai Hak Asasi Manusia ---------- 17

II.5. Pembatasan Hak untuk Berasosiasi, Berkumpul, atau Berorganisasi dalam Perspektif HAM ---------- 33

II.6 Praktik Perlindungan Hak atas Berkeyakinan, Beragama, dan beribadah di Indonesia ---------- 38

Bagian III

III.1. Fungsi dan Prinsip-Prinsip Ideal Pemolisian ---------- 45

III.2. Praktik Pemolisian di Indonesia dan Masalah Hak Berkeyakinan, Beragama, dan Beribadah ---------- 50

III.3. Memperkuat Kapasitas dan Peran Polisi dalam Isu Hak atas Berkeyakinan, Beragama dan Beribadah ---------- 55

Bagian IV

IV.1. Definisi "Hate Speech"" dan "Hate Crime" ---------- 81

IV.2. Mengapa Hate Speech dan Hate Crime Penting untuk Ditangani Serius? ---------- 88

IV.3. Bagaimana Menangkal "Hate Speech" dan "Hate Crime"? ---------- 90

Lampiran ---------- 95

BAGIAN I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Penyusunan Buku Panduan

Salah satu isu Hak Asasi Manusia (HAM) yang paling problematik di Indonesia belakangan ini adalah soal hak atas berkeyakinan, beragama, dan beribadah. Dulu negeri ini sering dianggap sebagai negeri yang plural dan toleran, tapi kini negeri ini diwarnai dengan ketegangan antar komunitas agama atau keyakinan, khususnya menyangkut tekanan dan serangan terhadap kelompok minoritas keyakinan atau agama.

Dalam beberapa tahun belakangan ini isu hak atas berkeyakinan, beragama dan beribadah semakin genting dengan eskalasi kekerasan yang secara kuantitatif dan kualitatif meningkat bahkan hingga berujung pada jatuhnya korban jiwa. Hal ini bisa dilihat pada serangan terhadap komunitas keyakinan atau agama minoritas, upaya pembatasan dan pelarangan pembangunan tempat ibadat, atau aktivitas beribadat kelompok minoritas dengan berbagai bentuk mulai dari ancaman verbal atau tertulis hingga jatuhnya korban jiwa.[1]

Problem meningkatnya intoleransi dan kekerasan terhadap hak berkeyakinan, beragama, dan beribadah ini juga mengundang keprihatinan komunitas internasional –baik dari organisasi HAM internasional maupun wakil pemerintah negara lain- mengingat dalih diplomasi Indonesia di forum-forum internasional selama ini yang selalu membanggakan praktik pluralisme dan toleransi beragama di tingkat domestik.

Masalah hak berkeyakinan, beragama, dan beribadah yang ditandai oleh radikalisasi sentimen agama dan kebencian terhadap kelompok minoritas agama tidak bisa dipungkiri merupakan hasil turunan dari kebijakan politik negara yang ambigu.

1. Temuan KontraS menunjukkan kekerasan dan serangan terhadap kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadat terus meningkat di tahun-tahun belakangan ini, Janji Tanpa Bukti; *Catatan Situasi Hak Asasi Manusia di Indonesia Tahun 2010,* KontraS, Jakarta, 2011, hal. 32-35. Kecenderungan serupa ditemui dalam laporan-laporan lainnya, seperti: Ismail Hasani dan Bonar Tigor Naipospos (Editor), Negara Menyangkal; Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia 2010, Setara Institute, Jakarta, Februari 2011; Laporan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Toleransi 2010, Wahid Institute, Jakarta, Desember 2010; Laporan Tahunan Kebebasan Beragama di Indonesia 2010, Program Studi Agama Dan Lintas Budaya (*Center For Religious And Cross-cultural Studies*), Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Januari 2011.

Yakni saat negara di satu sisi menerapkan berbagai kebijakan formal, termasuk konstitusi dan undang-undang di level nasional yang pro-HAM sebagai buah gerakan reformasi, [2] tapi, di sisi lain, pemerintah pusat nampak gamang ketika terdapat kebijakan turunan atau kebijakan lokal yang justru bertentangan dengan prinsip-prinsip HAM dan kebebasan berkeyakinan, beragama dan beribadah.[3]

Kebijakan politik pusat tentang hak berkeyakinan kebebasan beragama/berkeyakinan yang tidak tegas ini kemudian mendorong berbagai kepentingan politik untuk terus-menerus melakukan manuver politik dengan menggunakan sentimen agama, khususnya seruan atau hasutan yang bisa memprovokasi serangan terhadap kelompok minoritas keyakinan.

Eskalasi kekerasan yang dilakukan oleh kelompok *vigilante* dengan mengatasnamakan agama menimbulkan rasa intoleransi di antar masyarakat. Bahkan, yang tak terduga sebelumnya, para aktor dari kelompok *vigilante* bisa bertransformasi menjadi pelaku terorisme dengan menjadikan aparat kepolisian sebagai sasaran karena dilabeli sebagai kafir dan zalim (*thaghut*).[4]

2. Amandemen II Konstitusi Undang Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 28E jelas mengakui hak atas berkeyakinan, beragama, dan beribadah yang bahkan ditegaskan (Pasal 28I) sebagai hak yang tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*); UU No 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia juga mengakui hal serupa. Selain itu, paska Orde Baru, Indonesia juga aktif meratifikasi berbagai instrumen HAM internasional pokok, seperti: Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik/ICCPR (ratifikasi dengan Undang-Undang (UU) No12/2005); Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya/IESCR (ratifikasi dengan UU No11/2005); Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial/ICERD (ratifikasi dengan UU No 29/1999); Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan/CEDAW (ratifikasi dengan UU No 7/1984); Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat Manusia/ CAT (ratifikasi dengan UU No 5/1998); dan Konvensi Hak-Hak Anak/CRC (ratifikasi dengan Keppres No 36/1990).
3. Kebijakan legal terkait pembatasan hak atas berkeyakinan, beragama, dan beribadat terletak di berbagai level, antara lain: di tingkatan undang-undang nasional terdapat UU No 1/PNPS/1965 tentang Penodaan Agama; di tingkatan peraturan menteri ada Surat Keputusan Bersama (SKB) tiga menteri (Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri) No 3/2008 tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat, Surat Peraturan Bersama (SPB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No 8/9 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), dan Pendirian Rumah Ibadah; di tingkatan lokal terdapat Peraturan Daerah (Perda)—dan bahkan Peraturan atau SK Gubernur/Bupati—yang sangat membatasi hak atas berkeyakinan, beragama, dan beribadah, padahal jelas aturan-aturan lokal ini bertentangan dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang tidak memberikan kewenangan daerah untuk urusan agama [Pasal 10(3)f].
4. Selama ini terdapat pemahaman bahwa kelompok garis keras (*vigilante*) Islam yang sering melakukan aksi-aksi kekerasan seperti *sweeping* miras ditempat-tempat hiburan dan penutupan rumah ibadat bisa dibedakan dengan kelompok teroris yang bekerja lewat aksi-aksi pengeboman atau dengan senjata api lainnya. Kelompok pertama bekerja secara terbuka, sementara kelompok kedua bekerja di bawah tanah. Kasus bom bunuh diri di Cirebon , Jawa Barat dan di Solo, Jawa Tengah, menunjukkan adanya relasi dan

Fakta ini membuktikan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) harus mengembangkan strategi baru dalam menangkal dan menindak segala bentuk kekerasan berbasis kebencian agama atau keyakinan.

Sementara itu dengan meningkatnya kekerasan fisik, institusi negara yang terdepan yang harus menghadapi adalah Polri. Korps Bhayangkara ini dituntut untuk memaksimalkan peran agar keamanan individual warga negara terjamin. Polri tidak dibenarkan atas dasar apapun memperlihatkan posisi yang tidak netral terhadap suatu kelompok masyarakat tertentu.

Sayangnya terlihat dengan gamblang bahwa dalam kasus-kasus kekerasan berlatar belakang agama, Polri cenderung gamang bila menghadapi sekelompok massa dengan beratribut agama. Polri cenderung tidak sensitif terhadap kebutuhan akan perlindungan kelompok minoritas rentan dan penegakan hukum yang minim.[5]

Padahal Polri–sebagai hasil reformasi- telah dilengkapi oleh kebijakan internal yang lebih akomodatif terhadap HAM. Contohnya Peraturan Kapolri (Perkap) Nomor 8/2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia, Perkap Nomor 7/2008 tentang Pemolisian Masyarakat, dan berbagai aturan lainnya (khususnya terkait pengendalian massa dan penggunaan kekuatan). Ini semua seharusnya bisa memperkuat peran polisi sebagai pelindung HAM warga negaranya.

KontraS, sebagai salah satu lembaga masyarakat (NGO) yang aktif melakukan advokasi dan pemantauan terhadap kinerja polisi– termasuk perannya dalam memberikan perlindungan hak untuk beragama, berkeyakinan, dan beribadah–berusaha memberi masukan agar Polri bisa menjadi pelindung HAM (*human rights protector*) warganya dengan membuat Buku Panduan ini.

KontraS memandang penting dan strategisnya peran Polri dalam penghormatan dan perlindungan hak atas kebebasan beragama, berkeyakinan, dan beribadah. Juga untuk mencegah terjadinya tindakan kekerasan serta memberikan perlindungan bagi semua warga negara tanpa melihat latar belakang agama dan kepercayaannya.

---

transformasi bentuk dari kelompok pertama ke kelompok kedua. International Crisis Group, *From Vigilantism to Terrorism in Cirebon* , Asia Briefing No 132, Jakarta/Brussel, Januari 2012, hal. 1 dan 12.

5. Hal ini selalu ditemui dalam laporan-laporan tentang situasi kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadat yang dilakukan oleh lembaga-lembaga di atas (Setara Institute, CRCS UGM, dan Wahid Institute), catatan kaki no. 1. Samuel Rizal Panggabean dan Ihsan Ali-Fauzi, *Polisi, Masyarakat, dan Konflik Keagamaan di Indonesia* , Yayasan Wakaf Paramadina, Jakarta, 2011, hal. 21.

Berbagai produk reformasi kepolisian selama lebih dari satu dekade terakhir sebenarnya telah memberikan acuan tentang pemolisian yang ideal di Indonesia. Produk-produk tersebut mencakup komitmen formal Polri sebagai institusi untuk melindungi HAM warganya, hingga penegasan mandat bahwa polisi bisa dan harus dapat menggunakan kekuatan untuk menangkal suatu tindakan kekerasan, dengan syarat hal itu dilakukan secara proporsional, absah menurut hukum, berdasarkan pada kebutuhan segera, dan bisa dipertanggungjawabkan (akuntabel).

Sebenarnya Polri juga telah menyadari pentingnya menangani potensi kekerasan sosial terkait kebebasan beragama, berkeyakinan, dan beribadah ini. Mereka juga menyadari itu sebagai salah satu masalah eksternal yang dihadapi Polri. Buktinya hal ini bisa dilihat pada Kumpulan Materi Internal Rapat Pimpinan Polri 2012. [6]

Hasil dari reformasi kepolisian di Indonesia sebenarnya juga sudah semakin dekat dengan konsep pemolisian ideal menurut standar HAM universal—yang telah disahkan oleh pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Bahkan sebagian standar itu telah diadopsi menjadi aturan internal di tubuh Polri.

KontraS mendukung Polri untuk lebih berkomitmen dalam melindungi kelompok minoritas keyakinan atau agama. Untuk mendukung tujuan inilah KontraS membuat Buku Panduan dengan tema hak atas berkeyakinan, beragama, dan beribadah dikaitkan dengan urusan pemolisian di Indonesia.

Buku ini memberi fokus pada pendalaman perspektif HAM atas isu kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah yang berguna bagi aparat kepolisian dalam menjabarkan fungsi dan perannya sesuai dengan amanat konstitusi, undang-undang, hingga aturan internal kepolisian.

Perspektif HAM yang dimaksud di sini termasuk pemahaman tentang pembatasan yang dimungkinkan dalam mewujudkan suatu keyakinan atau agama dan pembatasan terhadap implementasi hak berasosiasi bila dilakukan untuk tujuan-tujuan non-damai atau untuk kekerasan.

Juga hak menangkal syiar kebencian, mandat menggunakan kekerasan dalam menghadapi aksi-aksi kekerasan oleh kelompok-kelompok *vigilante* yang mengatasnamakan agama, hingga penguatan peran dan fungsi Polri berdasarkan instrumen-instrumen internal yang dimilikinya.

6. Kumpulan Materi Internal Rapat Pimpinan Polri 2012; Melalui Rapim Polri 2012 Kita Lanjutkan Reformasi Birokrasi untuk Mewujudkan Tegaknya Hukum dan Kamdagri yang Mantap dalam Rangka Menyukseskan Pembangunan Nasional, Jakarta, Januari 2012, hal. 24-25.

I.2. Metode Pembuatan Buku Panduan

Buku Panduan ini diperuntukkan bagi personel Polri agar bisa meningkatkan pemahaman mereka secara personal akan urusan kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah dari sudut pandang HAM—yang pengarusutamaannya sudah diadopsi oleh Polri sebagai kebijakan dan norma institusi.

Panduan ini dibuat berdasarkan perspektif HAM. Tentang apa itu kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah yang dikembangkan oleh instrumen-instrumen HAM internasional yang juga telah disahkan oleh pemerintah dan DPR, khususnya dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (UU Nomor 12/2005).

Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik ini memiliki sifat mengikat secara hukum (*legally binding*) yang artinya setiap negara yang telah meratifikasinya wajib menyesuaikan produk hukum domestiknya untuk sejalan dengan ketentuan kovenan ini.

Berdasarkan instrumen ini terdapat tafsir kontekstual oleh sebuah badan yang bertanggung jawab atas kovenan ini. Tafsir ini dikenal sebagai *General Comment* (Komentar Umum) Komite HAM (*Human Rights Committee*) yang berguna untuk melengkapi tafsir progresif dari kovenan ini.

Juga terdapat beberapa hukum internasional yang tidak mengikat secara hukum (*soft law*) tambahan yang bisa memandu pemahaman tentang suatu tematik HAM tertentu.

Pengarusutamaan HAM di atas tidak berhenti pada kegiatan ratifikasi, tetapi juga telah diadopsi secara khusus oleh Polri lewat Perkap Nomor 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Selain Perkap HAM, Polri juga memiliki Perkap atau aturan internal lainnya yang secara langsung atau tidak langsung juga relevan dalam perlindungan bagi hak berkeyakinan, beragama, dan beribadah warga di Indonesia.

Buku Panduan ini dikerjakan oleh tim penulis KontraS, yang sebelumnya memantau peran dan tugas Polri dalam perlindungan kelompok minoritas agama dan keyakinan dalam konteks hak atas berkeyakinan, beragama dan beribadah di wilayah sekitar Banten, Jakarta dan Jawa Barat.

Beberapa contoh kasus lainnya juga diambil dariberbagai laporan hasil pemantauan atau penelitian di berbagai tempat lainnya di Indonesia.[7]

Pemilihan wilayah didasari pada berbagai laporan yang menunjukkan bahwa wilayah Jawa bagian barat merupakan wilayah dengan jumlah masalah kebebasan beragama tertinggi di banding wilayah lainnya.[8]

Pemantauan di atas diharapkan dapat menjadi *assessment* awal peran Polri dalam memberi perlindungan hak atas berkeyakinan, beragama dan beribadah, serta dapat menjadi materi awal untuk membuat sebuah Buku Panduan bagi "Pemolisian dan Hak atas Berkeyakinan, Beragama dan Beribadah" sebagai panduan kerja dan digunakan dalam sistem pendidikan Polri. [9]

7. Cakupan pemantauan tersebut adalah: Pelarangan beribadah dan pembangunan Gereja Kristen Indonesia (GKI) Yasmin, Bogor, sejak 2006 hingga sekarang; pelarangan beribadah dan pembangunan Gereja Huria Kristen Batak Protestan (HKBP) dan serangan terhadap Pendeta dan Penatuanya di Pondok Timur Indah, Bekasi, Juli-September 2010; pengerusakan tempat beribadah dan masjid milik Jamaah Ahmadyah di Manis Lor, Kuningan Jawa Barat, Juli 2010; pelarangan beribadah dan pengerusakan masjid Al Hidayah milik Jamaah Ahmadyah, Kebayoran Lama, Jakarta Selatan, pada Desember 2010; dan pelarangan beribadah dan penyerangan terhadap Jamaah Ahmadyah di Cikeusik, Banten, Jawa Barat, Februari 2011.
8. Setara Institute, Negara Menyangkal; Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia 2010, catatan kaki no. 1, hal. vi. Wahid Institute, Laporan Tahunan Kebebasan Beragama di Indonesia 2010, catatan kaki no. 1, hal. 72. CRCS UGM, Laporan Tahunan Kebebasan Beragama di Indonesia 2010, catatan kaki no. 1, hal. 10.
9. Pemantauan dilaksanakan sepanjang Agustus-September 2011 dengan menggunakan metode wawancara korban, baik perorangan maupun pimpinan jemaat/jamaah, saksi, pendamping/kuasa hukum korban, berkomunikasi langsung dengan Divisi Hukum Mabes Polri, mengirimkan surat dan wawancara (termasuk telepon) kepada Kapolda Metro, Kapolres Kuningan, dan Kapolresta Bogor.

BAGIAN II

MEMAHAMI HAK ATAS BERKEYAKINAN, BERAGAMA DAN BERIBADAH

II. 1. Jaminan Konstitusi Nasional atas Hak Berkeyakinan, Beragama dan Beribadah

Perlindungan hak atas berkeyakinan, beragama dan beribadah di Indonesia bisa kita telusuri dari beberapa dokumen resmi kenegaraan. Adalah Pancasila, khususnya Sila Pertama yang berbunyi, "Ketuhanan yang Maha Esa," di mana sila tersebut secara terang ingin menyampaikan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas nilai Ketuhanan yang Maha Esa. Lebih lanjut, sila tersebut juga ingin menyampaikan bahwa warga Indonesia harus bisa mengembangkan semangat toleransi, saling menghormati antar pemeluk keyakinan, agama dan kepercayaan yang berbeda-beda atas dasar nilai universal Ketuhanan yang Maha Esa tersebut.

Konstitusi Indonesia UUD 1945 lahir sebelum Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948 disusun. Menariknya pada UUD 1945 tersebut, pengakuan akan hak berkeyakinan, beragama, dan beribadah telah dinyatakan pada Pasal 29, yang bunyinya:

(1) Negara berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa;

(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Ketentuan ini terus dipertahankan ketika UUD 1945 diamandemen sebagai hasil gerakan reformasi politik pasca-1998. Hak berkeyakinan, beragama, dan beribadah ini dicantumkan pada Pasal 28E ayat (1 dan 2) serta Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 Amandemen Kedua.

Konstitusi UUD 1945 Amandemen Kedua

Pasal 28E:

(1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali.

(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya.

Pasal 28I:

(1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.

Kewajiban negara dalam melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi HAM juga ditegaskan dalam Pasal 28I ayat (4) yang berbunyi: " *Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.*" Pasal-pasal ini ingin menerangkan bahwa tugas negara adalah untuk memberi jaminan perlindungan pada isu kebebasan beragama dan menjalankan praktik ibadah untuk seluruh warga negara Indonesia.

Di sini jelas negara tidak terlibat dalam memberikan "fatwa" apakah suatu ajaran agama benar atau salah. Secara konstitusional negara tidak boleh mendiskriminasikan agama dan kepercayaan warganya. Tugas negara adalah untuk memberikan perlindungan, pelayanan, dan membantu warga untuk membangun serta memelihara sarana peribadatan, agar warganya menjadi pemeluk agama yang baik.

Selain itu, dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, jaminan perlindungan hak atas kebebasan pribadi, utamanya hak untuk beragama, dicantumkan dalam Pasal 22.

Pasal 22:

(1) Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu

(2) Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Dalam penjelasan Pasal 22 di atas juga diterangkan bahwa yang dimaksud dengan *"hak untuk bebas memeluk agamanya dan kepercayaannya"* adalah hak setiap orang untuk beragama menurut keyakinannya sendiri, tanpa adanya paksaan dari siapapun juga.

Ketentuan normatif penting yang harus dilihat adalah Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009 terkait UU Nomor 1/PNPS/1965. Pada Putusan MK ini terdapat beberapa perkembangan baru dalam hal perlindungan dan jaminan dalam untuk semua keyakinan dan agama di Indonesia tanpa pembedaan.

1. Penghapusan politik pengakuan agama dan kepercayaan tertentu, yang secara umum dikenal sebagai agama resmi;
2. Pengakuan adanya praktik dan penerapan norma dan hukum administrasi yang salah terkait adanya pengakuan agama resmi;
3. Pengakuan seluruh agama dan kepercayaan secara konstitusional tanpa ada bentuk diskriminasi.

Tiga keputusan di atas secara spesifik mendapatkan pertimbangan dari Mahkamah Konstitusi. Beberapa pertimbangan yang bisa dikutip di sini adalah sebagai berikut:

> "Menimbang... Demikian juga terhadap kepercayaan terhadap Tuhan yang Maha Esa yang sejak awal lahir dan tumbuh di bumi Indonesia tetap diakui dan dihormati. Adapun mengenai bukti surat edaran dari Departemen Departemen Dalam Negeri yang diajukan oleh para pemohon (vide Bukti P-12) menurut Mahkamah seharusnya negara memenuhi hak-hak konstitusional mereka tanpa memberikan perlakuan yang diskriminatif..." [10]

> "Menimbang bahwa terhadap kepentingan masyarakat penganut kepercayaan yang sudah lama hidup di Indonesia, Mahkamah

10.Lihat: Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009 atas Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penggunaan dan/atau Penodaan Agama http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_Putusan%20PUU%20140_Senin%2019%20April%202010.pdf Hal 291

berpendapat, masyarakat penganut kepercayaan adalah masyarakat yang memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam meyakini kepercayaannya sesuai dengan jaminan yang diberikan dalam Pasal 28E ayat (2) UUD 1945. Praktik diskriminasi yang dialami oleh masyarakat penganut kepercayaan adalah bentuk dari kesalahan penerapan norma dalam hukum administrasi dan bukan merupakan permasalahan pertentangan norma UU Pencegahan Penodaan Agama terhadap UUD 1945." [11]

II.2 Hak Berkeyakinan dan Beragama sebagai Hak Paling Fundamental

Dalam konteks HAM, terdapat 2 dokumen HAM internasional yang bisa dijadikan rujukan bersama untuk memahami hak atas berkeyakinan, beragama dan beribadah, yakni Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948 dan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR).

Kedua dokumen ini berada dalam naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan telah diakui secara universal sebagai salah satu dokumen HAM penting dunia. Kedua dokumen ini juga menginspirasi Amandemen II UUD 1945 khususnya Pasal 28A-J pada tahun 2000 tentang HAM.

Jika kita membaca kedua dokumen tersebut, kita bisa mengetahui bahwa kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan salah satu bagian terpenting dalam HAM. Hak ini bahkan tergolong ke dalam kategori hak yang harus dilindungi dan tidak dapat dikurangi, dibatasi atau bahkan dilanggar dalam kondisi apapun—yang dikenal sebagai *non-derogable rights*. Pengakuan serupa juga ditegaskan dalam Amandemen II UUD 1945 untuk Pasal 28I ayat (1).

11. Ibid, hal. 305-306 (poin 3.73).

Kategori Hak ***Non-Derogable Rights*** **:**

1. Hak untuk hidup;
2. Hak untuk tidak mendapat penyiksaan atau perlakuan atau hukuman lain yang keji, tidak manusiawi atau merendahkan martabat;
3. Hak untuk tidak diperbudak;
4. Hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum;
5. Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut; dan
6. **Hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama.**

Ketentuan sama juga ditegaskan di dalam Perkap No.8/2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 5(2).

Nilai universalitas yang terkandung dalam HAM (masukkan bagian universalitas DUHAM)

Jaminan perlindungan hak atas berkeyakinan, beragama, dan beribadah secara terang dan jelas dicantumkan dalam DUHAM 1948 Pasal 18.

Pasal 18:

Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani, dan agama. Dengan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaann dengan cara mengajarkannya, melakukannya, beribadat dan mentaatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, di muka umum maupun sendiri.

Deklarasi Universal HAM 1948 dilahirkan lewat proses diskusi dan debat dari 56 negara anggota PBB saat itu yang tidak hanya mewakili segala teritori di dunia, namun juga mewakili pemikiran filosofis dan teologis besar yang ada (Hindu, Budha, Yahudi, Kristen, dan Islam).[12] Pada saat draf DUHAM dibawa ke Majelis Umum PBB,

12.Untuk diskusi dan debat soal konsepsi HAM dengan ajaran-ajaran agama dalam penyusunan DUHAM bisa dilihat pada Johannes Morsink, *The Universala Declaration of Human Rights Origins, Drafting and Intent*, University of Pennsylvania Press, Pennsylvania, 1999.

tidak ada satu pun negara anggota yang menolaknya, hanya terdapat 8 negara yang bersikap abstain [13] dibandingkan dengan 48 negara yang menerimanya[14].

Ketentuan hak berkeyakinan, beragama, dan beribadah di atas kemudian diperkuat lagi dengan diadopsinya Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (yang telah disahkan lewat UU Nomor 12/2005). Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik ini merupakan instrumen HAM yang bersifat mengikat secara hukum (*legally binding*) bagi negara-negara yang telah meratifikasinya; salah satunya adalah Indonesia. Jaminan perlindungan hak atas berkeyakinan dan beragama secara khusus diatur dalam Kovenan ini Pasal 18 ayat (1-3) dan Pasal 20 ayat (2).

Pasal 18:

(1) Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan, dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, pentaatan, pengamalan, dan pengajaran.

(2) Tidak seorang pun dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau menetapkan agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya.

(3) Kebebasan menjalankan dan menentukan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.

Pasal 20:

(2) Segala advokasi yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang membentuk suatu hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang oleh hukum.

13. 8 negara anggota PBB yang bersikap abstain adalah: Uni Sovyet, Ukraina, Belarusia, Yugoslavia, Polandia, Afrika Selatan, Cekoslovakia, dan Arab Saudi.
14. 48 negara anggota PBB yang menerima adalah: Afganistan, Argentina, Australia, Belgia, Bolivia, Brasil, Burma, Kanada, Chili, Republik China, Kolombia, Kosta Rika, Kuba, Denmark, Republik Dominika, Ekuador, El Salvador, Mesir, Ethiopia, Prancis, Guatemala, Haiti, India, Iran, Irak, Lebanon, Liberia, Pakistan, Romania, Yunani, Islandia, Luxemburg, Meksiko, Belanda, Selendia Baru, Nikaragua, Norwegia, Panama, Paraguay, Peru, Filipina, Swedia, Suriah, Thailand, Turki, Inggris, Amerika Serikat, Uruguay, dan Venezuela.

Tak ketinggalan, ketentuan ini sebenarnya juga sudah diadopsi dalam Perkap Nomor 8/2009 tentang Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Republik Indonesia, atau yang dikenal sebagai Perkap HAM, pada Pasal 5 ayat (1) huruf d dan e.

Perkap HAM terdiri dari 64 pasal, di mana karakteristik pasal per pasal-nya dapat digunakan untuk memberikan penjelasan bagi setiap personel Polri dalam melaksanakan mandat tugasnya.

Pasal per pasal itu merujuk pada sejumlah dokumen resmi negara, seperti UUD 1945 Amandemen Kedua, UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan sejumlah kovenan internasional PBB yang telah diadopsi dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Bahasa yang digunakan dalam Perkap HAM cukup mudah untuk dipahami.

II.3 Kebebasan Berkeyakinan, Beragama, dan Beribadah sebagai Hak Asasi Manusia

Dalam dokumen PBB (Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik) agama tidak diterjemahkan secara terang, baik dalam kedua pasal di atas. Akan tetapi PBB menggunakan upaya lain untuk tetap memberikan jaminan hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan utamanya beragama bisa tetap dilindungi secara universal.

Ketentuan Umum Perspektif Instrumen HAM

Untuk memahami apa itu hak atas berpikir, berkeyakinan, beragama, dan beribadat perlu dimengerti dahulu ketentuan umum perspektif instrumen HAM:

- *Pertama* , instrumen-instrumen HAM internasional mengatur bahwa "pemangku hak *(rights holder)* " adalah individu manusia, sementara "pemangku kewajiban *(duty bearer)* " adalah negara.

- *Kedua,* negara *(state)* memiliki kewajiban atau tugas untuk "menghormati" *(to respect)*, "melindungi" (to protect), dan "memenuhinya" *(to fulfill)* bagi setiap individu di bawah juridiksinya:

1. Kewajiban negara untuk *menghormati* HAM *(obligation to respect)* mengacu pada tugas negara untuk mendisiplinkan seluruh aparaturnya (dari segala organ negara: eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lainnya) untuk tidak melakukan pelanggaran terhadap pelaksanaan hak-hak asasi manusia (aspek vertikal) dari semua individu yang berada di bawah juridiksi kuasanya.

2. Kewajiban negara untuk *melindungi* HAM *(obligation to protect)* setiap individu di bawah juridiksi kuasanya menyangkut dua hal: upaya negara mencegah (preventif) terjadinya suatu pelanggaran HAM yang dilakukan pihak mana pun (baik aktor negara maupun aktor non-negara); dan bila terjadi suatu pelanggaran HAM (yang dilakukan oleh pihak siapa pun) negara harus melakukan mekanisme koreksi. Contohnya dengan melakukan suatu investigasi, penuntutan, dan penghukuman bagi pelakunya dan memulihkan hak-hak si korban (atau keluarganya) yang menderita akibat terjadinya pelanggaran atau kejahatan tersebut. Kewajiban untuk melindungi ini memiliki aspek horisontal karena negara juga wajib mengatur tata relasi antar aktor-aktor non-negara.

3. Kewajiban negara untuk memenuhi (obligation to fulfill) menekankan pada upaya-upaya positif negara lewat mekanisme legislatif, yudikatif, atau administratif untuk menjamin implementasi HAM di tingkat yang paling konkret bisa dinikmati oleh seluruh warga atau individu di bawah juridiksi kuasanya.

Tipologi kewajiban HAM negara di atas juga disinggung dalam Perkap Nomor 8/2009 tentang **Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Republik Indonesia** Pasal 4(d).

Dari paparan di atas, bisa terlihat bahwa karakter kewajiban negara bisa terbagi dua:

- Kewajiban berkarakter **"negatif"** : hak-hak individu terjamin bila negara tidak melakukan apapun. Misalnya negara cukup tidak berbuat apa-apa maka hak hidup seseorang bisa terjamin.
- Kewajiban berkarakter **"positif"** : hak-hak individu terjamin bila negara harus melakukan sesuatu. Misalnya hak atas pendidikan mensyaratkan negara untuk membangun sekolah, memberikan subsidi, membuat kebijakan pendidikan murah, dan sebagainya.

Tabel 1

Trias Obligasi HAM Negara untuk Pemolisian dan Hak Berkeyakinan, Beragama, dan Beribadah

Kewajiban Negara	Konteks Hak atas Keyakinan, Beragama, dan Beribadat
Menghormati *(to respect)*	Negara tidak boleh mengintervensi hak atas keyakinan, beragama, dan beribadat seseorang. Tafsir penting lainnya adalah negara tidak bisa menentukan suatu agama atau keyakinan sebagai "resmi" atau "benar", sementara yang lain "sesat, menyimpang, atau tidak benar". Dalam konteks kewajiban tipe ini, petugas polisi tidak boleh langsung mengintervensi keyakinan atau agama seseorang, atau tidak boleh secara langsung menghambat hak beribadat seseorang.

Melindungi ***(to protect)***	Negara harus berupaya mencegah pihak lain (aktor non-negara) dalam melanggar hak seseorang untuk berkeyakinan, beragama, atau beribadah. Negara harus menyediakan suatu mekanisme koreksi bila hak atas berkeyakinan, beragama, dan beribadah seseorang dilanggar, termasuk di dalamnya menyediakan suatu saluran di mana seseorang bisa mengajukan keluhan jika merasa haknya tersebut dilanggar.
Memenuhi ***(to fulfill)***	Negara harus membuat suatu jaminan hukum (undang-undang) yang mengakui dan mengatur hak berkeyakinan, beragama, dan beribadat. Institusi negara, dalam hal ini polisi, harus menyediakan suatu aturan internal bagi aparaturnya untuk bisa memenuhi hak berkeyakinan, beragama, dan beribadah. Polisi sebagai institusi harus melatih para aparaturnya untuk bisa menghargai dan melindungi hak berkeyakinan, beragama, dan beribadat warganya. Negara harus membantu atau memberikan perhatian khusus (affirmative action) kepada kelompok-kelompok rentan (minoritas agama atau keyakinan) untuk bisa memenuhi hak-hak atas berkeyakinan, beragama, dan beribadah mereka.

Upaya PBB dilakukan dengan membuat penafsiran, yang sifatnya wajib dipatuhi oleh semua negara yang telah menggunakan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik dalam produk hukum nasionalnya. Indonesia sendiri telah meratifikasi Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik dalam UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik. Penafsiran ini kemudian dinamai sebagai Komentar Umum (*General Comment).*

Mekanisme Komentar Umum PBB untuk isu jaminan kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama sebenarnya dapat digunakan sebagai salah satu alat untuk membantu para pembuat kebijakan negara. Khususnya sebagai alat bantu untuk membaca dan merumuskan langkah-langkah kebijakan dalam isu perlindungan dan jaminan kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama.

Beberapa tafsir yang penting adalah:

1] Pengakuan Hak Berkeyakinan dan Beragama di Tingkat Individual dan Komunitas

Melalui Komentar Umum , hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama diakui sebagai suatu hak yang melekat pada individu dan komunitas (Paragraf 1 Komentar Umum No 22). Di sini PBB juga tidak menggunakan kekuasaannya untuk menerjemahkan arti agama secara baku. Basis hak yang melekat pada individu dan komunitas juga sekaligus menolak pemahaman bahwa lembaga-lembaga politik formal dan hukum negara adalah satu-satunya otoritas yang bisa menentukan dan memonopoli mana saja agama yang bisa dianggap benar dan membedakannya dengan agama yang menyesatkan.

2] Pengakuan Hak atas Kebebasan Beragama

Selanjutnya, dalam Komentar Umum, diterangkan bahwa hak atas kebebasan beragama juga termasuk dalam kebebasan untuk tidak beragama, atau tidak menganut suatu agama dan kepercayaan apapun. Pengakuan PBB untuk menjamin perlindungan kebebasan beragama juga ditujukan kepada kelompok masyarakat yang meyakini agama tradisional dan bahkan mereka yang membentuk agama baru (Paragraf 2 Komentar Umum No 22). Bahkan di dalam Paragraf 2 Komentar Umum No 22, diterangkan bahwa negara berkewajiban untuk mencegah terjadinya praktik diskriminasi atau bahkan permusuhan terhadap kepercayaan atau agama minoritas. Peran negara di sini amat besar, khususnya dalam memberikan perlindungan terhadap kelompok masyarakat penganut aliran kepercayaan atau agama minoritas.

3] Jaminan Pilihan Personal Hak Atas Kebebasan Beragama

Hak atas kebebasan beragama kemudian dipertajam dalam Paragraf 3 Komentar Umum 22. Di sana diterangkan bahwa ada perbedaan yang jelas dan mendasar antara kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama –yang masih amat abstrak- dengan kemampuan untuk menjalankan dan/atau mempraktikkan suatu kepercayaan dan agama –yang hadir dalam bentuk nyata. Di sini PBB ingin menerangkan bahwa hak untuk berpikir, meyakini sebuah kepercayaan, dan memilih satu ajaran agama bagi individu adalah pilihan personal yang tidak bisa dikekang bahkan dibatasi oleh orang lain, apalagi negara. PBB juga ingin menegaskan bahwa kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama merupakan hak yang wajib dilindungi tanpa syarat oleh negara. Sebagaimana hak setiap orang untuk berpendapat dan berekspresi.

4] Larangan Menggunakan Agama/Keyakinan untuk Menyebarkan Syiar Kebencian

Paragraf 7 Komentar Umum No 22 tentang jaminan kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama menjelaskan bahwa setiap praktik keagamaan atau kepercayaan yang dilakukan oleh individu dan/atau komunitas tidak boleh dijadikan sebagai alat propaganda perang, diskriminasi, permusuhan, kebencian, atau kekerasan yang bersifat rasial, bahkan religius. Negara-negara yang telah mengadopsi Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik dalam produk hukum nasionalnya –sebagaimana Indonesia-wajib untuk membuat peraturan atau perundang-undangan yang melarang adanya praktik-praktik di atas (propaganda perang, diskriminasi, permusuhan, kebencian, atau kekerasan yang bersifat rasial, bahkan religius).

5] Jaminan Perlindungan Rumah-Rumah Ibadah

PBB secara khusus menjamin adanya perlindungan atas rumah-rumah ibadah yang digunakan oleh warga. Hak untuk membangun rumah ibadah merupakan perwujudan dari kebebasan beragama atau berkeyakinan, sebagaimana hak untuk menggunakan dan memasang simbol agama/keyakinan, dan menjalankan hari libur keagamaan/keyakinan.

Secara khusus PBB menegaskan bahwa keberadaan rumah-rumah ibadah tersebut harus terlepas dari unsur dan atau tujuan politik. Sebagai tempat untuk melakukan ritual ibadah, tempat-tempat tersebut harus mendapat perlindungan dari ketegangan dan / atau aktivitas yang bisa mengancam proses berjalannya ibadah. Negara dalam kapasitasnya berkewajiban untuk memberi jaminan perlindungan atas keberadaan rumah-rumah ibadah di wilayahnya. Jaminan perlindungan ini termasuk soal netralitas rumah-rumah ibadah dari arus politik dan kontroversi ideologi. Kewajiban negara ini bersifat efektif, layak, dan tepat untuk melindungi rumah-rumah ibadah dan tempat-tempat keagamaan lainnya yang suci. [15]

Dokumen DUHAM 1948, Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik dan empat Komentar Umum di atas juga dilengkapi dengan dua dokumen lain yang telah dideklarasikan PBB. Sifat dari dua dokumen tambahan ini tidak mengikat secara hukum, namun menyediakan

15. Lihat: Laporan Pelapor Khusus PBB untuk Bidang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Tahun 2006-2011 (Rapporteur's Digest on Freedom of religion or Belief: Excerpts of the Reporst from 1986 to 2011 by Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief Arranged by Topics of the Framework for Communications *) http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/RapporteursDigestFreedomReligionBelief.pdf*. diakses pada 18 Februari 2012.

standar-standar internasional yang diakui secara luas, serta dapat digunakan sebagai rujukan untuk menyelesaikan masalah-masalah HAM.

Kedua dokumen itu adalah :

- **Deklarasi untuk Mengeliminasi Segala Bentuk Praktik Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama dan Kepercayaan** ***(Declaration on the Elimination of All Forms Intolerance and of Dicrimination Based on Religion or Belief)***

Deklarasi ini menerangkan bahwa tidak seorang pun bisa menjadi subyek dari praktik diskriminasi, baik dari negara, institusi, individu dan atau kelompok lain berdasarkan agama dan kepercayaan yang diyakininya (Pasal 2). Negara juga memiliki kewajiban untuk mengambil tindakan efektif dalam mencegah atau menghapus praktik diskriminasi berbasis agama dan keyakinan. Bahkan negara juga memiliki kewajiban untuk membatalkan setiap produk perundang-undangan yang berisi pesan diskriminasi. Negara juga berkewajiban untuk mengambil langkah-langkah efektif dalam memerangi praktik intoleransi atas nama agama dan kepercayaan (Pasal 4 ayat 1 dan 2).

- **Deklarasi untuk Melindungi Hak-Hak Individu Minoritas untuk Bidang Nasionalitas/Etnis, Agama, dan Bahasa** ***(Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Lingustic Minorities)***

Lebih spesifik, deklarasi ini memberi jaminan perlindungan kepada individu-individu minoritas, khususnya di bidang agama, untuk menjalankan ritual ibadah agamanya (baik di ruang individual maupun di ruang publik), secara bebas dan tanpa ada campur tangan atau bentuk tindakan diskriminasi lain (Pasal 2 ayat 1). Lebih lanjut, negara juga berkewajiban untuk memberikan perlindungan bagi individu-individu minoritas agar mereka bisa menjalani ritual agamanya dengan bebas. Negara juga berkewajiban untuk mengambil tindakan efektif untuk menciptakan iklim yang kondusif, agar individu-individu minoritas dapat menjalankan ibadahnya dengan baik (Pasal 4 ayat 2). Ketentuan ini juga ditegaskan di dalam Perkap Nomor 8/2009 tentang Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Republik Indonesia Pasal 6 ayat (h), yaitu:

"Instrumen perlindungan HAM yang perlu diperhatikan oleh setiap anggota Polri dalam melaksanakan tugas berdasarkan Pasal 27, Pasal 28, dan Pasal 29 UUD 1945, meliputi: hak khusus kelompok minoritas, seperti etnis, agama, penyandang cacat, orientasi seksual." II.4. Syarat-Syarat Pembatasan Hak atas Berkeyakinan, Beragama, dan Beribadah

Keyakinan, kepercayaan, atau pikiran seseorang mustahil bisa diintervensi oleh orang lain. Keyakinan, kepercayaan, pikiran, atau ajaran agama hanya bisa disebarkan ke dalam benak atau pikiran orang lain, bila orang tersebut menerimanya secara sukarela. Artinya hak beragama atau berkeyakinan bersifat mutlak, karena memang tidak mungkin tersedia suatu wujud paksaan terhadap pikiran dalam benak orang lain.

Sementara itu, di sisi yang berseberangan, manifestasi atau perwujudan suatu agama atau keyakinan bisa mengintervensi atau mengganggu kehidupan sosial orang lain. Sehingga hak beribadah misalnya, bersifat tidak mutlak.

Sebagaimana yang telah disinggung di atas, ekspresi dan/atau menyampaikan pendapat dalam beribadah, yang berpotensi menyulut kebencian, permusuhan, dan menyebarkan bentuk-bentuk diskriminasi yang lebih ekstrem, sesungguhnya bisa dibatasi oleh negara. Pembatasan ini harus merujuk pada aturan hukum yang berlaku dan prasyarat lain yang diterapkan secara ketat serta memiliki legitimasi.

Seperti harus melindungi keamanan publik, ketertiban umum, kesehatan atau moral publik, dan atau hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain. Parameter-parameter ini sesungguhnya telah tercantum dalam Prinsip-Prinsip Siracusa *(Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights)*.

Oleh karena itu, manifestasi atas hak beragama atau berkeyakinan (dalam bentuk hak untuk beribadah) sesungguhnya merupakan obyek yang dapat dibatasi oleh negara.

PBB memaknai proses ibadah sebagai bentuk doa dan atau sembahyang *(religious prayer)* serta khotbah *(preach)* keagamaan yang terdiri dari kebebasan untuk menjalankan ritual keagamaan atau keyakinan. Sementara yang dimaksud dengan upacara-upacara keagamaan meliputi proses keagamaan, penggunaan pakaian keagamaan, serta simbol-simbol yang disertakan untuk menunjang ibadah. Selanjutnya, PBB juga mendefinisikan praktik pengajaran agama sebagai bentuk penyebaran inti dari ajaran, yang dilakukan baik di sekolah-sekolah agama khusus maupun sekolah-sekolah umum yang disediakan pemerintah (tentu saja yang berkaitan langsung dengan mata pelajaran agama), sekolah-sekolah non-formal, dakwah yang dilakukan di rumah-rumah ibadah melalui organisasi-organisasi keagamaan/keyakinan.

Prinsip-Prinsip Siracusa (1985):

Secara jelas prinsip ini menjamin bahwa ada ukuran khusus yang diterapkan terkait pembatasan hak asasi manusia, seperti (1) ukuran kondisi darurat *(emergency),* (2) ancaman terhadap tatanan masyarakat *(public order),* (3) kesehatan masyarakat *(public health),* (4) moral publik *(public morals),* (5) keamanan nasional *(national security),* (6) keselamatan publik *(public safety).*

Pembatasan hak-hak ini juga tidak boleh bersifat diskriminatif seperti yang tercantum dalam Pasal 2 (paragraf 1) Kovenan Internasional hak-Hak Sipil dan Politik. Selain itu kondisi darurat juga tidak membenarkan suatu negara untuk melakukan upaya propaganda perang, menyulut kebencian rasial, agama, yang merupakan pelanggaran terhadap Pasal 20 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik.

Menariknya, PBB Baru saja mengembangkan satu pemahaman dalam Paragraf 48 Komentar Umum No 34 pada Pasal 19 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (Kebebasan untuk Menyatakan Pendapat dan Berekspresi), yang menerangkan bahwa larangan untuk menyatakan atau mengekspresikan pendapat yang tidak menghormati agama atau sistem kepercayaan lainnya, kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan termasuk Undang-Undang Penodaan Agama adalah tidak sesuai dengan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik.

Batasan pelarangannya juga diterapkan secara ketat, merujuk pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

Prinsip-Prinsip Pembatasan atau Larangan Pernyataan/Ekspresi dalam Isu Kebebasan Berkeyakinan dan Beragama:

Pasal 19 Ayat (3):

(1) Menghormati hak atau nama baik orang lain

(2) Melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesehatan atau moral masyarakat

Pasal 18 Ayat (3):

Kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan hukum, yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat atau hak dan kebebasan mendasar orang lain.

Pasal 26:

Semua orang berkedudukan sama di depan hukum, tanpa diskriminasi apapun dan mendapat perlindungan hukum yang sama. Semua orang berkedudukan sama di depan hukum dan berhak, tanpa diskriminasi apapun, atas perlindungan hukum yang sama.

Terkait dengan organisasi-organisasi keagamaan atau keyakinan yang mengekspresikan dan menyerukan pesan-pesan kebencian, hingga akhirnya mampu menggerakkan sejumlah orang untuk membatasi hak atas kebebasan beragama dan keyakinan kelompok minoritas lainnya, kita bisa merujuk pasal dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, yakni Pasal 20.

Pasal 20 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik:

(1). Segala propaganda untuk perang harus dilarang oleh hukum;

(2). Segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang oleh hukum.

Pertama , pembatasan ini menjadi relevan ketika organisasi-organisasi tersebut melakukan tindakan-tindakan sesuai ayat (2).

Kedua, dalam prinsip-prinsip pembatasan kebebasan berekspresi dan berpendapat, Prinsip-Prinsip Johannesburg *(The Johannesburg Principles On National Security, Freedom of Expression And Access to Information)* juga menerangkan bahwa tidak seorang pun boleh menjadi subyek pembatasan, pengurangan hak, dan sanksi, serta dirugikan karena pendapat atau kepercayaannya.

Kebebasan berekspresi atau berpendapat baru dapat dikenai pembatasan atau dapat dihukum jika merupakan ancaman terhadap keamanan nasional dan hanya ketika negara dapat menunjukkan bahwa penyampaian pendapat/ekspresi tersebut ditujukan untuk memotivasi kekerasan yang akan terjadi atau dapat memotivasi terjadinya kekerasan, atau ada hubungan langsung dan dekat antara penyampaian pendapat dengan kemungkinan terjadinya atau kejadian kekerasan.

Kasus Sekte Sibuea, Bandung 2003

Aparat polisi setidaknya telah mengevakuasi 300 jemaat pengikut Sekte Sibuea pada 10 November 2003. Sekte Sibuea pimpinan Pendeta Mangapin Sibuea menjadi ramai dibicarakan sejak ia mengaku dirinya sebagai Paulus II, Rasul Allah akhir zaman.

Pendeta Sibuea kerap meramalkan akan tibanya hari kiamat. Bahkan ramalan tersebut ia publikasikan dalam buku berjudul, "Kiamat Dunia segera akan Terjadi," terbit di Bandung pada 1999. Menurut pengakuannya yang tercatat di buku tersebut, Pendeta Sibuea telah mendapatkan wahyu dari Roh Kudus. Masih di dalam buku tersebut dan ceramah-ceramah keagamaannya, Pendeta Sibuea mengatakan bahwa pada tanggal 10 November 2003 akan tiba hari kiamat, di mana langit juga akan mengangkat Jemaat Sibuea antara pukul 09.00-15.00 WIB. Pendeta Sibuea juga mengatakan bahwa mereka yang anti-Kristus akan menguasai dunia sejak 10 November 2003 hingga 11 Mei 2007.

Pada hari yang ditentukan tersebut, para jemaatnya berkumpul di Gereja Sekte Sibuea. Sebelum polisi melakukan evakuasi, Tim Koordinasi Pengawas Aliran Kepercayaan Masyarakat Kabupaten Bandung telah melarang publikasi (buku, VCD, selebaran) yang digunakan Sekte Sibuea untuk menyebarkan ajarannya.

Pendeta Sibuea melalui kuasa hukumnya Habel Rumbiak berencana menuntut John Simon Timorason dan Crisis Center Forum Komunikasi Kristen Indonesia (FKKI) Provinsi Jawa Barat.

Berkas tuntutan bahkan telah dimasukkan ke Pengadilan Negeri Bandung. Poin-poin tuntutan yang dilakukan adalah tindakan FKKI telah mendiskreditkan banyak pihak di dalam Sekte Sibuea. Baik secara personal maupun keluarga Sibuea. Kehadiran unsur fitnah dalam poin ini akan diproses dalam prosedur perdata dan pidana (Pasal 310 dan 311 tentang penghinaan).

Pendeta Sibuea pun diadili di Pengadilan Negeri Bandung. Jaksa Penuntut Umum (JPU) M. Hutagaol menolak eksepsi terdakwa yang mengatakan bahwa dirinya belum pernah melakukan penodaan terhadap suatu agama dengan sengaja di muka umum di tempat wilayah hukum Pengadilan Bandung.

Tekanan dan memudarnya dukungan politik kepada Pendeta Jim Jones mulai menampakkan wujud. Beberapa orang yang keluar dari Sekte Kuil Rakyat, bahkan mereka yang melarikan diri dari Jonestown memberi kesaksian bahwa telah terjadi tindak kekerasan serius yang dilakukan Pendeta Jim Jones. Mereka bahkan mengumpulkan laporan dan menyebarkannya ke publik AS. Pendeta Jim Jones menampik semua kesaksian tersebut, sambil mengatakan bahwa ada "konspirasi intelijen" Pemerintah AS untuk menjatuhkan reputasinya.

Pada 17 November 1978, anggota Kongres Amerika Leo Ryan memimpin langsung penyelidikan adanya dugaan pelanggaran HAM serius ke kota Jonestown. Kedatangan Leo Ryan juga didampingi jurnalis media cetak dan elektronik. Leo Ryan tidak bisa berada lama di lokasi, karena pada tanggal 18 November 1978 ia mendapat serangan (penusukan) dari anggota Kuil Rakyat. Leo Ryan dan rombongannya berhasil membawa 15 pengikut Kuil Rakyat yang ingin keluar dari Jonestown.

Mereka nyaris meninggalkan Jonestown, ketika pasukan keamanan Kuil Rakyat menembak secara brutal rombongan Leo Ryan. Lima orang tewas di lokasi (termasuk Leo Ryan), Don Harris (saudara Jim Jones), Bob Brown (kameramen stasiun televisi NBC), Greg Robinson (fotografer), dan Patricia Parks (jemaat Kuil Rakyat). Mereka yang selamat langsung pergi meninggalkan lokasi kejadian.

Di tanggal yang sama, 909 pengikut sekte Kuil Rakyat, di mana 303 dari mereka adalah anak-anak, menjalani aksi bunuh diri massal dengan meminum racun sianida. Aksi ini didahului dengan khotbah Pendeta Jim Jones yang mengatakan kepada seluruh jemaatnya bahwa Pemerintah Uni Soviet telah menolak rencana awal eksodus Jemaat Kuil Rakyat, akibat insiden pembunuhan anggota Kongres AS Leo Ryan.

Aksi "Bunuh Diri Revolusioner" ini juga didorong Pendeta Jim Jones sebagai wujud komitmen Jemaat Sekte Kuil Rakyat atas tuduhan konspirasi intelijen Pemerintah AS. Ia menekankan bahwa dalam waktu amat dekat, pasukan keamanan AS akan datang, menembaki bayi-bayi mereka, menyiksa anak-anak mereka, menyiksa seluruh Jemaat Kuil Rakyat. Anak-anak yang selamat juga akan diculik dan diajarkan nilai-nilai fasisme.

Pendeta Jim Jones mendorong agar jemaatnya tidak takut dengan kematian, karena kematian adalah sarana untuk mencapai satu rencana lainnya. "Bunuh diri revolusioner" ini adalah salah satu cara untuk tetap mempertahankan martabat para jemaat Sekte Kuil Rakyat yang selama ini telah setia bersama-sama Pendeta Jim Jones untuk membesarkan dan mewujudkan semangat Kuil Rakyat.

Jaksa tetap pada pendiriannya jika Sibuea terbukti telah menyebarkan permusuhan dan berkhotbah melecehkan agama lain. Bukti VCD yang dimiliki jaksa telah menjelaskan bahwa Pendeta Sibuea menganggap Pendeta Kristen lainnya adalah nabi-nabi palsu dan layak masuk neraka. JPU juga telah menggunakan saksi ahli dari Persatuan Gereja Indonesia (PGI) Provinsi Jawa Barat.

Majelis Hakim Pengadilan Negeri Bandung yang diketahui Sir Johan akhirnya memvonis Mangapin Sibuea dua tahun kurungan penjara. Selain Mangapin Sibuea, juga terdapat pendeta sekte Sibuea lainnya yang terbukti bersalah dalam sidang yang dipimpin Ketua Majelis Hakim Marulak Purba. Kesebelas terhukum enam bulan penjara itu adalah Marten El Tari, Ferry Charles Lantang, Andreas B. William Jarangga, dan Joseph Hasian Simanjuntak. Lalu juga Michael Timotius Sibuea, Daniel Kaleb Sibuea, Johanes Pandapotan Samosir, Brijones Stibies, Ery Indiardi Kumala, Sela Lakalo, dan Yani Batuwael.

Pendeta Esterlina Sinaga lebih beruntung. Dia hanya divonis satu tahun hukuman percobaan yang artinya tidak perlu masuk penjara. Jika dalam masa percobaan Esterlina mengulang pelanggaran pidana, maka ia harus menjalani hukuman satu tahun 6 bulan, sebagai wujud akumulasi.

Protes keras dilayangkan Habel Rumbiak atas persidangan-persidangan yang telah dilalui Mangapin Sibuea dan 12 pendeta lainnya. Majelis pengadilan telah menghakimi keyakinan seseorang. Ada unsur pelanggaran hak asasi di dalam putusan-putusan tersebut. JPU telah memasuki wilayah keyakinan personal seseorang, maka dari itu hak sipil (kebebasan beragama, berkeyakinan dan beribadah) harus dilindungi oleh negara.

Kasus Pendeta Jim Jones dan Gereja Kuil Rakyat (Amerika Serikat, 1978

Nama Pendeta Jim Jones menggemparkan publik Amerika Serikat (AS), setelah ia beserta 913 jemaat Sekte Kuil Rakyat di Kota Jonestown melakukan aksi bunuh diri massal terbesar sepanjang sejarah Amerika pada tanggal 18 November 1978. Nama James Warren Jones atau yang lebih dikenal sebagai Jim Jones memang telah menjadi tokoh populer di AS awal medio 1970-an. Sebelum memulai aktivitas keagamaan, keyakinan dan beribadahnya, Pendeta Jones lebih dulu dikenal publik sebagai anggota Partai Komunis AS. Namun ia mengalami kebuntuan politik untuk mengembangkan gagasan Marxisme dalam kultur demokrasi Amerika.

Ketertarikannya pada gagasan Marxist-Sosialis juga diimbangi dengan pengetahuan personalnya mengenai agama. Kelak ajaran agama dan manifestasinya menjadi sarana Pendeta Jones dalam menyebarkan konsep Marxist. Tahun 1952 Pendeta Jones bergabung menjadi siswa pastoral dalam *Sommerset Southside Methodist Church* . Namun ia tidak sempat menyelesaikan pendidikannya, karena insiden pertengkaran dengan salah satu pastor pengajar yang menolak kehadiran jemaat kulit hitam dalam gereja.

Gagasan kesetaraan di ruang agama dalam sudut pandang Pendeta Jones coba diwujudkan dengan membentuk *the Peoples Temple Christian Church Full Gospel* atau yang lebih dikenal sebagai *Peoples Temple* (Kuil Rakyat) di Kota Indianapolis, Indiana. Dalam mengembangkan ajarannya, Pendeta Jones mencoba memberikan pandangan baru dimana prinsip anti-diskriminasi, khususnya tindakan rasis kepada warga kulit hitam Amerika harus dihapus. Pendeta Jones memiliki misi khusus dengan mengintegrasikan (baca: menggabungkan) sarana keagamaan yang dimonopoli oleh gereja – dengan fasilitas-fasilitas publik seperti restoran, rumah sakit, kantor polisi, taman, tempat pertunjukan teater, dan lain sebagainya.

Pendekatan ini menjadi populer khususnya di kalangan penggerak isu demokrasi dan HAM. Jemaat Kuil Rakyat bertambah dari hari ke hari. Meski demikian, tentangan dari lawan-lawan politik Pendeta Jones terus berdatangan. Khususnya dari kelompok konservatif pro-kebijakan diskriminatif pada kelompok kulit hitam Amerika.

Gagasan integrasi, kesetaraan, masyarakat tanpa kelas dan agama semakin diperdalam Pendeta Jones. Ada kebutuhan untuk membentuk satu tempat bersama di mana gagasan-gagasannya dapat terealisasikan maksimal.

Selain itu, Pendeta Jones juga percaya bahwa perang nuklir akan terjadi di dunia pada tanggal 15 Juli 1967. Pendeta Jones harus membuat dunia baru dan menyelamatkan jemaatnya. Pemindahan Kuil Rakyat menjadi ideal untuk dilakukan dan saat itu Guyana menjadi pilihan terbaik untuk membentuk "dunia baru". Lokasi itu kelak akan diberi nama kota Jonestown.

Proses pemindahan jemaat Kuil Rakyat dilakukan secara bertahap. *Tahap pertama,* Pendeta Jim Jones memindahkan gereja dan jemaatnya ke Kota California. Pada tahap ini Pendeta Jones mempercayai bahwa iman Kristiani yang berkembang selama ini telah jauh dari semangat kesetaraan. Ayat-ayat suci kerap digunakan untuk mendiskriminasikan kelompok minoritas, seperti kelompok perempuan dan ras kesukuan. Ia mencaci penggunaan injil yang ditafsirkan secara serampangan.

Pendeta Jim Jones dalam bukunya berjudul, " *The Letter Killeth* ," menerangkan bahwa reinkarnasi Yesus ke dunia sesungguhnya telah nampak dalam perwujudan Mahatma Gandhi, Buddha, dan Lenin. Di tahun 1976 Pendeta Jim Jones mendeklarasikan kepada publik bahwa ia seorang atheis. Sarana agama, keyakinan, dan ibadah ia gunakan untuk merealisasikan gagasan Marxist dalam kultur masyarakat Amerika.

Tahap kedua, tahun 1975 Pendeta Jim Jones memindahkan Kuil Rakyat ke Kota San Fransisco. Di kota ini dukungan politik ia dapatkan berlimpah. Proses pembangunan kota Jonestown dilakukan sejak tahun 1970. Jonestown dirancang sebagai kota Surga Sosialis. Penganut Kuil Rakyat yang sudah disiapkan untuk tinggal dan menetap di Jonestown tidak diperbolehkan meninggalkan wilayah. 60% warga AS yang pindah ke kota Jonestown adalah warga keturunan kulit hitam.

Tekanan dan memudarnya dukungan politik kepada Pendeta Jim Jones mulai menampakkan wujud. Beberapa orang yang keluar dari Sekte Kuil Rakyat, bahkan mereka yang melarikan diri dari Jonestown memberi kesaksian bahwa telah terjadi tindak kekerasan serius yang dilakukan Pendeta Jim Jones. Mereka bahkan mengumpulkan laporan dan menyebarkannya ke publik AS. Pendeta Jim Jones menampik semua kesaksian tersebut, sambil mengatakan bahwa ada "konspirasi intelijen" Pemerintah AS untuk menjatuhkan reputasinya. Pada 17 November 1978, anggota Kongres Amerika Leo Ryan memimpin langsung penyelidikan adanya dugaan pelanggaran HAM serius ke kota Jonestown. Kedatangan Leo Ryan juga didampingi jurnalis media cetak dan elektronik. Leo Ryan tidak bisa berada lama di lokasi,

karena pada tanggal 18 November 1978 ia mendapat serangan (penusukan) dari anggota Kuil Rakyat. Leo Ryan dan rombongannya berhasil membawa 15 pengikut Kuil Rakyat yang ingin keluar dari Jonestown.

Mereka nyaris meninggalkan Jonestown, ketika pasukan keamanan Kuil Rakyat menembak secara brutal rombongan Leo Ryan. Lima orang tewas di lokasi (termasuk Leo Ryan), Don Harris (saudara Jim Jones), Bob Brown (kameramen stasiun televisi NBC), Greg Robinson (fotografer), dan Patricia Parks (jemaat Kuil Rakyat). Mereka yang selamat langsung pergi meninggalkan lokasi kejadian.

Di tanggal yang sama, 909 pengikut sekte Kuil Rakyat, di mana 303 dari mereka adalah anak-anak, menjalani aksi bunuh diri massal dengan meminum racun sianida. Aksi ini didahului dengan khotbah Pendeta Jim Jones yang mengatakan kepada seluruh jemaatnya bahwa Pemerintah Uni Soviet telah menolak rencana awal eksodus Jemaat Kuil Rakyat, akibat insiden pembunuhan anggota Kongres AS Leo Ryan.

Aksi "Bunuh Diri Revolusioner" ini juga didorong Pendeta Jim Jones sebagai wujud komitmen Jemaat Sekte Kuil Rakyat atas tuduhan konspirasi intelijen Pemerintah AS. Ia menekankan bahwa dalam waktu amat dekat, pasukan keamanan AS akan datang, menembaki bayi-bayi mereka, menyiksa anak-anak mereka, menyiksa seluruh Jemaat Kuil Rakyat. Anak-anak yang selamat juga akan diculik dan diajarkan nilai-nilai fasisme.

Pendeta Jim Jones mendorong agar jemaatnya tidak takut dengan kematian, karena kematian adalah sarana untuk mencapai satu rencana lainnya. "Bunuh diri revolusioner" ini adalah salah satu cara untuk tetap mempertahankan martabat para jemaat Sekte Kuil Rakyat yang selama ini telah setia bersama-sama Pendeta Jim Jones untuk membesarkan dan mewujudkan semangat Kuil Rakyat.

II.5. Pembatasan Hak untuk Berasosiasi, Berkumpul, atau Berorganisasi dalam Perspektif HAM

Apakah ada hubungan antara syarat-syarat pembatasan manifestasi hak atas berkeyakinan, beragama dan beribadah dengan pembatasan atas hak untuk berasosiasi, berkumpul atau berorganisasi dalam perspektif HAM? Tentu saja ada.

Kaitannya terletak pada fenomena berkembangnya organisasi-organisasi masyarakat (ormas) di banyak negara, yang menggunakan instrumen-instrumen kekerasan sebagai sarana advokasi dan dakwah keagamaannya. Di sini seruan-seruan penyebar kebencian dan menggunakan dalil-dalil kekerasan atas nama agama adalah tantangan besar bagi nilai-nilai kewargaan, demokrasi, penegakan hukum, dan HAM yang telah dijunjung tinggi.

Konstitusi UUD 1945 Amandemen Kedua, khususnya pada Pasal 28E ayat (3) memberi jaminan pada setiap warga Indonesia untuk berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Juga UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, khususnya Pasal 24 ayat (1), yang menjamin adanya kebebasan dari setiap orang untuk berkumpul, berrapat, berserikat dengan penekanan pada tujuan damai.

UUD 1945 Am andemen Kedua Pasal 28 ayat (3):

Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.

UU No. 39 Tahun 1999 Pasal 24 ayat (1):

Setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai.

Namun, sesungguhnya, dalam konstitusi atau produk perundang-undangan di banyak negara demokratik, ada konsep yang memberikan kewenangan kepada kepala negara atau pemerintahan untuk melakukan tindakan penting dan luar biasa atas situasi darurat. Di mana hak-hak asasi manusia dari warga dapat dibatasi dalam batasan waktu tertentu. Kewenangan negara ini sebanding dengan hak seorang warga negara dalam upaya melakukan pembelaan diri di depan hukum pidana.

Untuk Indonesia, kita dapat merujuk UU No. 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan dan khususnya peraturan pelaksana yang dikelola dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 tahun 1986, yang bisa digunakan untuk membekukan suatu organisasi, utamanya organisasi yang nyata-nyata melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum.

UU No. 8 Tahun 1985

Pasal 13 ayat (a):

Pemerintah dapat membekukan Pengurus atau Pengurus Pusat Organisasi Kemasyarakatan apabila Organisasi Kemasyarakatan:
a. melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum;

PP No. 18 Tahun 1986

Pasal 18:

(1) Organisasi kemasyarakatan yang melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum, dan/atau menerima bantuan pihak asing tanpa persetujuan Pemerintah Pusat dan.atau memberi bantuan kepada pihak asing yang merugikan kepentingan bangsa dan negara, dapat dibekukan kepengurusannya.

(2) Pembekuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah sesuai dengan ruang lingkup keberadaan organisasi yang bersangkutan.

Pasal 19:

Kegiatan yang menganggu keamanan dan ketertiban umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, meliputi:

a. Menyebarluaskan permusuhan antar suka, agama, ras, dan antar golongan;

b. Memecah belah persatuan dan kesatuan bangsa;

c. Merongrong kewibawaan dan/atau mendiskreditkan pemerintah;

d. Menghambat pelaksanaan program pembangunan;

e. Kegiatan lain yang dapat mengganggu stabilitas politik dan keamanan.

Sejatinya kekuasaan negara untuk menggunakan instrumen kekerasan secara absah dan mengikat tersebut dapat digunakan secara sewenang-wenang, menyalahi aturan konstitusi, melanggengkan politik kekuasaan dengan cara menjatuhkan lawan politik di dalam negeri (dengan cara menuduh makar, subversif atau terlibat dalam organisasi terorisme) jika tidak diawasi dengan baik. Keamanan nasional kerap dijadikan alasan dalam menciptakan stabilitas politik nasional. Di sini situasi kedaruratan kemungkinan besar dapat dinormalisasikan sebagai 'situasi damai' yang berlangsung lama oleh negara.

Prinsip-Prinsip HAM yang terkandung dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik dapat digunakan sebagai penyeimbang kekuatan negara dalam menerapkan pembatasan atas situasi-situasi yang memungkinkan kedaruratan terjadi pada waktu tertentu. Pasal 4 dan Pasal 5 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik bisa dijadikan landasan awal dalam merumuskan situasi darurat.

Pasal 4:

(1) Dalam keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa dan keberadaannya, yang telah diumumkan secara resmi, negara-negara pihak kovenan ini dapat mengambil langkah-langkah yang mengurangi kewajiban-kewajiban mereka berdasarkan kovenan ini, sejauh memang sangat diperlukan dalam situasi darurat tersebut, sepanjang langkah-langkah tersebut tidak bertentangan dengan kewajiban-kewajiban lainnya berdasarkan hukum internasional dan tidak mengandung diskriminasi semata-mata berdasarkan atas ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau asal-usul sosial;

(2) Pengurangan kewajiban atas pasal-pasal 6, 7, 8 (paragraf 1 dan 2), 11, 15, 16 dan 18 sama sekali tidak dapat dibenarkan berdasarkan ketentuan ini;

(3) Setiap negara pihak kovenan ini yang menggunakan hak untuk melakukan pengurangan tersebut harus segera memberitahukannya kepada negara-negara pihak lainnya melalui perantaraan Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa, mengenai ketentuan-ketentuan yang dikuranginya, dan mengenai alasan-alasan pemberlakuannya. Pemberitahuan lebih lanjut, harus dilakukan melalui perantara yang sama pada saat berakhirnya pengurangan tersebut.

Pasal 4 cukup jelas membedakan bahwa dalam kategori HAM, terdapat hak-hak yang dapat dikurangi dalam keadaan khusus/situasi darurat *(derogable rights)* maupun hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights).* Terkait langsung dengan hak-hak yang dapat dikurangi dalam keadaan khusus/situasi darurat *(derogable rights),* terdapat sejumlah ukuran baku yang harus diterapkan negara untuk melakukan pembatasan hak asasi.

Pertama, pembatasan dan/atau pengurangan hanya bisa diberlakukan jika suatu kondisi darurat di sebuah negara dapat mengancam keselamatan bangsa (*life of the nation*). Sifat ancaman sangat luar biasa dan sementara. Keadaan darurat tidak melulu diartikan sebagai

keadaan darurat militer. Namun juga suatu kondisi genting yang mampu membahayakan tatanan sosial masyarakat, seperti bencana alam atau krisis ekonomi. Batasan pertama dari kondisi darurat juga dikembangkan dengan baik dalam Prinsip-Prinsip Siracusa (1985).

Kedua, ada kewajiban yang harus dilakukan negara jika situasi darurat ditetapkan. Negara wajib membuka diri terhadap pengawasan internasional dari negara-negara PBB lainnya. Sebelumnya, negara juga harus melaporkan situasi kedaruratan secara resmi melalui perantara Sekretaris Jenderal PBB. Situasi kedaruratan tersebut juga harus merujuk pada ketentuan konstitusional atau perundang-undangan domestik yang diberlakukan di dalam negaranya. Mengingat akan ada pengawasan internasional, maka negara wajib menjelaskan ketentuan penerapan situasi darurat domestik kepada Komite HAM PBB. Negara juga wajib menjelaskan batasan waktu penerapan situasi darurat, cakupan wilayah, dan ketentuan hak-hak asasi apa saja yang akan dibatasi. Hal lain yang harus dipersiapkan dengan matang adalah kemampuan negara untuk menyediakan mekanisme pengawasan dan peninjauan di tiga level kebijakan: legislatif (DPR), yudikatif (pengadilan), atau administratif.

Ketiga, pembatasan atau pengurangan kategori HAM juga harus mengenal tujuh kategori hak-hak asasi yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*). Negara tetap harus patuh untuk menjamin dan melindungi tujuh kategori *non-derogable rights* tersebut. Kondisi darurat yang diterapkan oleh negara juga harus menjamin ketiadaan praktik-praktik kejahatan terhadap kemanusiaan, di mana supremasi hukum harus ditegakkan. Jikapun ada praktik pelanggaran HAM yang terjadi, maka negara wajib melakukan suatu tindakan pemulihan hak-hak korban, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 (Paragraf 3) Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik.

Salah satu kategori HAM yang bisa diterapkan secara terbatas adalah hak untuk berorganisasi/berasosiasi (Pasal 21 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik).

Pasal 21:

Hak untuk berkumpul secara damai harus diakui. Tidak ada pembatasan yang dapat dikenakan terhadap pelaksanaan hak ini kecuali yang ditentukan sesuai dengan hukum, dan yang diperlukan dalam suatu masyarakat demokratis untuk kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, atau ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan atau moral umum, atau perlindungan atas hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain.

Tafsir atas Pasal 21 di atas adalah bahwa pembatasan juga harus mengikuti logika pembatasan atas kategori hak-hak asasi yang dapat dibatasi atau dikurangi melalui ukuran "keamanan nasional dan keselamatan publik, atau ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan atau moral umum, atau perlindungan atas hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain."

Pembatasan atau pengurangan terhadap hak atas berorganisasi/berasosiasi juga harus diikuti dengan pengaturan Pasal 20, khususnya pada pelarangan propaganda perang dan anjuran untuk melakukan tindakan, "kebencian atas dasar kebangsaan, ras, atau kekerasan." Pemenuhan, jaminan dan perlindungan hak atas berorganisasi/berasosiasi dapat dilakukan sepenuhnya jika hak tersebut dilakukan secara damai.

Selanjutnya, dalam dokumen PBB khususnya pada Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (1965), Pasal 4 (b) menerangkan bahwa negara harus mampu melarang organisasi dan kegiatannya, jika mempromosikan agenda diskriminasi rasial.

Pasal 4 (b):

(Negara pihak dari konvensi ini) harus menyatakan ilegal dan melarang organisasi-organisasi, dan kegiatan-kegiatan terorganisir, dan semua kegiatan propaganda lain, yang mempromosikan dan menghasut diskriminasi rasial, dan harus menyatakan bahwa partisipasi dalam organisasi atau kegiatan semacam itu sebagai tindak pidana yang bisa dihukum menurut undang-undang.

Pembatasan dan atau pengurangan dapat dilakukan terhadap hak berorganisasi bagi organisasi-organisasi yang menerapkan metode kekerasan dalam kerja advokasinya. Tentu saja derogasi (pembatasan dan pengurangan) hak berorganisasi ini juga harus mempertimbangkan prinsip proposionalitas.

Artinya ukuran-ukuran pembatasan atau pengurangan hak berorgansiasi, berkumpul, dan berserikat harus ditentukan oleh derajat ancaman terhadap "keamanan nasional dan keselamatan publik, atau ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan atau moral umum, atau perlindungan atas hak-hak, dan kebebasan-kebebasan orang lain." Bila ancaman tersebut misalnya sudah berbentuk kekerasan fisik yang sudah manifes (terjadi), sangat serius (menyangkut eksistensi nyawa manusia), sistematik, dan secara frekuensi berulang-ulang, maka pembatasannya pun akan semakin besar.

Kita bisa mengambil contoh Jerman saat membatasi keberadaan organisasi politik Nazi dan sejenisnya. Ruang lingkup pembatasan harus dipertimbangkan dengan melibatkan tingkat ancaman yang potensial muncul. Kegagalan untuk menaksir potensi ancaman dengan derajat pembatasan atas suatu aktivitas dari organisasi-organisasi masyarakat yang kerap melakukan kekerasan dalam advokasinya bisa berujung pada kegagalan negara untuk menjamin rasa aman publik yang lebih luas.

II.6 Praktik Perlindungan Hak atas Berkeyakinan, Beragama, dan beribadah di Indonesia

Pada praktiknya ada banyak peraturan di tingkat daerah bertentangan dengan konstitusi negara yang menjamin hak atas berkeyakinan, beragama dan beribadah. Kekerasan atas nama agama kini menjadi tren di tengah masyarakat. Sayangnya, pemerintah tidak cukup peka untuk merespons praktik diskriminasi atas hak berkeyakinan, beribadah, dan beragama tersebut.

Beberapa kasus yang menonjol dan akan banyak dijadikan ilustrasi di sini adalah kasus-kasus kekerasan yang menimpa Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI). Kelompok agama ini memang dominan mengalami kekerasan fisik dan psikis selama sepuluh tahun terakhir. Namun tidak cuma JAI yang mengalami tekanan diskriminasi semacam ini. Dalam catatan KontraS ada beberapa kelompok kepercayaan di tengah masyarakat yang juga mengalami praktik diskriminasi dalam menjalankan ritual ibadah.

Sebut saja kelompok kepercayaan Tolottang di Sulawesi Selatan, Parmalim di Sumatera Utara, Kaharingan di Kalimantan, Wetu Telu di Lombok, sampai Sunda Wiwitan di Kuningan, Jawa Barat, kerap menjadi target sasaran penyerangan. Tuduhan aliran sesat dan menyesatkan kerap dijadikan landasan untuk membatasi keyakinan dan ritual atas keyakinan individu dan kelompok minoritas. Selain itu, tren kekerasan juga mengancam Jemaat Kristiani khususnya dalam konteks pendirian rumah ibadah.

Pola kekerasan berbasis kebijakan diskriminatif, istilah sesat dan menyesatkan hingga pendirian rumah ibadah menjadi sumber penyulut ketegangan sosial, utamanya antara individu dan atau kelompok penganut agama/aliran kepercayaan/keyakinan minoritas dengan kelompok-kelompok organisasi di tengah masyarakat yang menggunakan agama dan alat-alat kekerasan lain sebagai metode kerja advokasinya.

Sumber-Sumber Ketegangan Sosial Berbasis Intoleransi Berkeyakinan dan Beragama :

1. Lahir dan/atau tetap dipertahankannya kebijakan-kebijakan politik diskriminatif negara yang akhirnya memicu maraknya praktik kejahatan dan/atau pelanggaran HAM.
2. Lahirnya sejumlah peraturan daerah yang mendukung adanya kebijakan politik diskriminatif di beberapa wilayah di Indonesia.
3. Pernyataan-pernyataan politik dari pejabat publik pemerintahan yang bisa mengundang kekerasan.
4. Masifnya keputusan-keputusan politik diskriminatif dari otoritas-otoritas religius, salah satunya namun tidak terbatas pada Kementerian Agama.
5. Keluarnya fatwa-fatwa dari pemuka agama yang terkait jaminan kebebasan beragama dan berkeyakinan kerap memicu polemik di tengah masyarakat.
6. Adanya pembenaran atas berkembangnya gagasan sesat dan menyesatkan yang kemudian digunakan sebagai landasan untuk mengembangkan penodaan agama di tengah masyarakat.
7. Alasan sesat dan menyesatkan kemudian juga digunakan untuk menyengketakan pendirian rumah-rumah ibadah di banyak wilayah di Indonesia.
8. Negara juga telah melakukan pembiaran-pembiaran atas maraknya praktik diskriminasi atas nama membela kemurnian agama-agama dominan, khususnya Islam.
9. Berkembangnya dukungan masyarakat pada isu anti-pornografi, anti-pornoaksi, dan moralitas akhir-akhir ini.

Dari keenam sumber ketegangan sosial berbasis kebebasan beragama dan berkeyakinan, poin 1 dan 2 secara langsung dan tidak langsung sebenarnya memiliki peran amat politis sebagai sumber-sumber ketegangan sosial berbasis praktik intoleransi berkeyakinan dan beragama di Indonesia:

1. SKB tiga menteri yang terdiri dari Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri, dan Jaksa Agung terkait keberadaan Jamaah Ahmadiyah di Indonesia (Nomor 3 Tahun 2008, Nomor Kep-033/A/JA/6/2008 dan Nomor 199 Tahun 2008). SKB tiga menteri dikeluarkan pada tanggal 9 Juni 2008 dan berlaku hingga kini. Terdapat tujuh poin dalam SKB tiga menteri yang intinya memberi

peringatan, memerintahkan dan ancaman sanksi kepada JAI untuk menghentikan semua kegiatan yang tidak sesuai dengan penafsiran ajaran agama Islam pada umumnya. SKB ini juga memerintahkan pemerintah daerah untuk melakukan pembinaan terhadap JAI di seluruh Indonesia

2. UU Nomor 1/PNPS/1965 yang putusannya ditolak oleh Mahkamah Konstitusi (20 April 2010) merupakan produk konstitusi lama yang berpotensi untuk digunakan sebagai pembenar dalam mengkriminalisasikan warga negara Indonesia dalam konteks "penodaan agama". UU ini mulanya berasal dari Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan/Penodaan Agama. Tahun 1969 PP ditingkatkan statusnya menjadi UU berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1969. Dalam UU yang berisi lima buah pasal tersebut, terdapat ancaman pidana bagi setiap orang yang dianggap melakukan penodaan terhadap agama.

Negara dapat memidanakan warga negaranya akibat tuduhan 'penodaan agama'. Padahal menurut hukum setiap orang memiliki kedudukan yang sama di depan hukum dan negara tidak memiliki suatu hak bahkan pembenaran hukum apapun untuk menyatakan sebuah ajaran telah menyimpang atau tidak. Dalam konteks ini kenetralan negara amat diutamakan.

3. Masih dipertahankannya UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, yang dalam beberapa pasalnya ikut mengatur kebebasan beragama dan berkeyakinan warga negara Indonesia. Khusus dalam Pasal 8 ayat (4) diterangkan bahwa Pemerintah Indonesia hanya mengakui enam agama resmi yakni Islam, Katholik, Kristen, Hindu, Buddha, dan Kong Hu Cu. Padahal selama ini ada puluhan hingga ratusan aliran kepercayaan dan agama lokal yang berkembang di tengah masyarakat.

Selain itu, meski dalam Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (1 dan 2) diterangkan bahwa keterangan dalam kolom agama bagi penghayat kepercayaan yang belum diakui sebagai agama dapat tidak diisi namun tetapi dilayani dan dicatat sebagai mekanisme data kependudukan, tapi hal ini kerap tidak dipatuhi oleh petugas di lapangan. Warga yang menjalani praktik keyakinan minoritas tetap harus memilih satu dari enam agama mayoritas yang telah disebutkan di atas.

Selain itu, yang jauh lebih bermasalah karena diterapkan di tingkat lokal, adalah berbagai peraturan-peraturan daerah yang tidak hanya melanggar prinsip HAM, Konstitusi UUD 1945, dan juga tata kenegaraan yang tidak mengizinkan suatu desentralisasi pengaturan agama. [16]

16. UU tentang Otonomi Daerah (dan revisinya, UU No. 32/2004 dan UU No. 12/2008) menegaskan bahwa agama merupakan urusan pemerintah (pusat) seperti juga halnya

Selain itu, terdapat sejumlah Perda kontroversial bercorak politis-diskriminatif dan kontroversial untuk isu jaminan kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Dalam catatan Komnas Perempuan, setidaknya ada 189 buah Perda yang bercorak diskriminatif baik di tingkat Kabupaten maupun kota di seluruh Indonesia. Catatan ini juga diperkuat dari laporan tahunan yang secara rutin dikeluarkan oleh The Wahid Institute, sebuah LSM yang bergerak pada isu pluralisme berkeyakinan dan beragama. [17]

Secara luas, kategori-kategori aktivitas politik di atas kerap digunakan sebagai alat politis dan pembenar banyaknya tindakan praktik pembatasan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Kelompok-kelompok kekerasan atas nama agama hadir, berkembang, dan merasa mendapatkan legitimasi untuk mendisplinkan keberadaan kelompok-kelompok minoritas agama lainnya. Terbukti beberapa serangan kemudian terjadi terhadap komunitas JAI dan kelompok minoritas lainnya atas nama "melawan praktik penodaan agama.

urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi (hukum), moneter, dan fiskal nasional.

17. Lebih lanjut untuk laporan The Wahid Institute dapat dilihat di: Laporan Tahunan The Wahid Institute 2008 (Pluralisme Beragama/Berkeyakinan di Indonesia: Menapaki Bangsa yang Kian Retak). Laporan dapat diunduh: *http://www.wahidinstitute.org/files/_docs/Laporan%20Pluralisme%202008%20WahidInstitute.pdf* diakses pada tanggal 5 April 2012.

Kelompok-kelompok kekerasan atau biasa dikenal sebagai kelompok "*vigilante* " adalah sebuah paham yang berkembang dan/atau dikembangkan sebagai "garda alternatif" negara dalam urusan keamanan. Gerakan *vigilante* ini tidak hanya terbentuk dari ketiadaan peraturan hukum yang dipatuhi oleh semua orang dalam semua negara, namun juga menguatnya kondisi-kondisi relasi negatif antara negara dan warga.

Ketika jarak antara kemampuan kapasitas institusional pemerintah dalam merespons perkembangan nilai-nilai moralitas di tengah masyarakat terjadi sedemikian rupa, serta diikuti dengan perubahan dinamika sosial politik yang berlangsung cepat, gerakan-gerakan *vigilante* yang mengedepankan kekerasan dapat muncul. Di Indonesia, gerakan-gerakan *vigilante* berkembang sedemikian rupa mulanya sebagai bentuk reaksi atas 'kegagalan negara' untuk memberikan jaminan perlindungan keamanan atas aset ekonomi paska lengsernya Orde Baru. Oleh sebab itu hadir 'inisiatif' warga untuk 'melawan kejahatan' dengan membangun kekuatannya sendiri.

Perkembangannya pun menarik, karena gerakan-gerakan *vigilante* ini telah membangun pola dan sistemnya secara baik. Bahkan memiliki kemampuan untuk berjejaring dengan aktor-aktor negara. Selain sektor ekonomi, gerakan-gerakan *vigilante* juga banyak mengusung standar moralitas agama tertentu (khususnya Islam sebagai agama mayoritas di Indonesia). Mereka bahkan kerap berpikir aksi yang mereka lakukan bukanlah tindak kriminal dan mengancam rasa aman publik, karena mereka merasa memiliki status sebagai "penjaga moral akidah sosial dari kerusakan".

Sumber: Abrahams Ray, *Vigilant Citizens: Vigilantism and the State,* Polity Press, Cambridge, 1998.

Selain itu, terkait dengan kasus-kasus sengketa pendirian rumah ibadah di beberapa kota di Indonesia; seperti yang terjadi pada kasus GKI Yasmin misalnya, menunjukkan adanya indikasi serius dalam penerapan kebijakan Peraturan Bersama Menteri Agama/Wakil Kepala Daerah Nomor 8/9 tahun 2006 tentang Pemeliharaan kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat.[18] Peraturan tersebut adalah rujukan utama yang digunakan Pemerintah Daerah dalam memberikan izin pendirian rumah ibadah. Namun sayangnya, beberapa ketentuan yang secara khusus dijadikan patokan dalam pemberian izin pendirian rumah ibadah di Indonesia, dijadikan bahan diskriminasi agama oleh sebagian pihak. Pasal 14 tentang Pendirian Rumah Ibadah menerangkan beberapa persyaratan khusus:

18. Peraturan di atas lebih lanjut dapat dilihat pada:*http://hukum.unsrat.ac.id/men/menag_mendagri_2006.pd f* diakses pada 6 April 2012.

(1) Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung

(2) Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi:

a. Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (3)

b. Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa

c. Rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan

d. Rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.

Dalam konteks ini, toleransi menjadi salah satu kata kunci dalam membangun kehidupan masyarakat sipil di ruang demokrasi. Toleransi juga bisa digunakan untuk menjaga dinamika masyarakat yang plural, baik plural secara etnis, ras, kelas, identitas, dan utamanya agama. Dalam toleransi beragama, negara yang mengedepankan paham demokrasi dan melindungi nilai-nilai pluralisme memiliki kewajiban untuk memberi jaminan dan perlindungan kepada seluruh warga Indonesia (baik individu maupun kelompok) untuk mengekspresikan keyakinan dan nilai-nilai agama yang dianutnya.

Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Menjamin Anda:

1. Beriman, berkeyakinan, beribadah, bebas menjalankan praktik ritual agama/keyakinan tanpa gangguan atau diskriminasi dari siapapun;

2. Dapat mengganti agama/keyakinan Anda secara bebas;

3. Menggagas dan menjalankan organisasi keagamaan/keyakinan sebagai bagian dari praktik ritual ibadah.

Namun demikian, toleransi beragama dan berkeyakinan juga memiliki batas-batas yang jelas ketika suatu pendapat dan ekspresi digerakkan dengan cara-cara kekerasan untuk membatasi ruang aktualitas individu dan atau kelompok di dalam negara untuk berkeyakinan, beragama dan beribadah. Toleransi tidak akan berlaku kepada mereka yang menggunakan cara-cara kekerasan dalam advokasi berorganisasi di ruang kebebasan beragama dan berkeyakinan.

BAGIAN III

RELASI NEGARA DAN WARGA NEGARA DALAM HAK ATAS BERKEYAKINAN, BERAGAMA, DAN BERIBADAH DI INDONESIA

III.1. Fungsi dan Prinsip-Prinsip Ideal Pemolisian

Negara sebenarnya juga diwajibkan untuk menggunakan seluruh kekuatan dan kekuasaannya –dalam wujud aparatur-aparatur negara- dalam rangka memaksimalkan jaminan dan perlindungan kebebasan beragama dan berkeyakinan. Dalam konteks jaminan dan perlindungan kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah di Indonesia, polisi memiliki peranan penting.

Polisi adalah simbol dari kehadiran negara di tengah masyarakat. Polisi merupakan salah satu aktor strategis keamanan negara yang dibekali kekuasaan dan kekuatan eksternal untuk menjalankan seperangkat tugas dan tanggung jawab dalam menjaga keamanan, ketertiban, penegakan hukum, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Kewajiban ini secara khusus bahkan diatur dalam mandat konstitusi UUD 1945 Amandemen Kedua.

Pasal 30 Ayat (4):

(4). Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.

Dalam konteks kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah di Indonesia, polisi juga memiliki tanggung jawab dalam mencegah potensi kekerasan – sekaligus menindak aksi kekerasan yang diduga kuat memiliki motif untuk mengancam kehidupan beragama dan berkeyakinan.

Peran dan kewajiban polisi dalam menjamin perlindungan kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah memang tidak diatur secara spesifik. Namun ada kesepakatan umum dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mempunyai beberapa fungsi seperti menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat – yang tentu saja bisa digunakan untuk memberi kerangka pada jaminan perlindungan kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah di Indonesia.

Keamanan
Pasal 1

(5) Keamanan dan ketertiban masyarakat adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketenteraman, yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.

(6) Keamanan dalam negeri adalah suatu keadaan yang ditandai dengan terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, serta terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Kepentingan Umum

Pasal 1

(7) Kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat dan/atau kepentingan bangsa dan negara demi terjaminnya keamanan dalam negeri.

Fungsi Kepolisian
Pasal 2

Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Aspek kewajiban dalam hal keamanan, kepentingan umum, dan fungsi kepolisian itu sendiri jika diterapkan secara baik di tengah masyarakat, maka bisa digunakan untuk:

(1) Menjaga dan memulihkan tatanan publik *(public order)* ;

(2) Menyediakan suatu jasa layanan publik *(service provider)* ;

(3) Mendeteksi dan mencegah suatu kejahatan *(crime prevention)* ;

(4) Menegakkan hukum jika terjadi suatu kejahatan *(law enforcement)*.

Bahkan dalam Perkap Nomor 3 Tahun 2009 tentang Sistem Operasional Kepolisian Negara Republik Indonesia, khususnya Pasal 10 diterangkan 13 bentuk kegiatan kepolisian meliputi:

1) Melakukan penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan;

2) Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi, kesadaran, dan ketaatan hukum dan perundang-undangan;

3) Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;

4) Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalulintas di jalan;

5) Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan hukum;

6) Melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik negara sipil dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;

7) Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;

8) Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik, dan psikologi kepolisian untuk kepentingan kepolisian;

9) Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan dan atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi HAM;

10) Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan atau pihak yang berwenang;

11) Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas dan wewenang kepolisian;

12) Menyelenggarakan kegiatan perpolisian masyarakat;

13) Melakukan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Telah disebutkan diawal bahwa polisi juga memiliki kekuatan eksternal yang melekat pada dirinya. Kekuatan eksternal ini merupakan kewenangan mandat untuk mempraktikkan kekuatan dan menggunakan kekerasan yang terukur dalam standar tertentu. Perangkat standar tersebut harus mengacu pada instrumen HAM,

di mana setiap kebijakan untuk mengeluarkan kekuatan kekerasan harus berdasarkan pada prinsip proporsionalitas kebutuhan mendesak *(necesity),* absah menurut hukum *(lawfullness)*, dan harus akuntabel.

Pada tahapan teknis, instrumen kekerasan yang dimiliki oleh kepolisian memiliki jenjang pelaksanaan. Jenjang ini berkembang seiring reformasi institusional dan kultural yang terjadi di tubuh kepolisian.

Jenjang pertama, instrumen penegakan hukum dan ketertiban *(law and order instrument).* Polisi memiliki otoritas untuk menangkap, menahan, hingga menggunakan instrumen kekerasannya. Umumnya model instrumen ini banyak digunakan dalam menegakkan model keamanan konvensional yang berpusat pada negara. Sistem otoriter menjadi sistem dominan yang digunakan dalam pendekatan *law and order instrument*.

Jenjang kedua, pemolisian pelayan masyarakat. Model ini biasanya menggabungkan prinsip profesionalitas kepolisian dengan prinsip-prinsip demokrasi, penegakan hukum, dan HAM. Model ini juga mengedepankan pendekatan keamanan insani *(human security)* yang berpusat pada kepentingan masyarakat.

Apa Itu Keamanan Insani?

paradigma keamanan insani lebih banyak menitikberatkan pada aspek individu, komunitas manusia, atau masyarakat. Konsep paradigma baru ini memperluas aspek-aspek keamanan yang tidak hanya dari sudut pandang pertahanan yang militeristik, namun mencakup dimensi-dimensi keamanan non-tradisional lainnya, seperti ekonomi (kesejahteraan sosial), supremasi hukum (*rule of law*), akuntabilitas negara dan demokrasi, pluralisme (etnis, agama, dan latar belakang lainnya), relasi antar-negara, dan sebagainya. Untuk memperoleh rasa aman, seseorang harus mendapatkan cukup gizi dan sehat, tingkat pendidikan yang memadai, diakui identitas sosial, politik, dan budaya, dan terjamin oleh penegakan hukum.

Pemolisian yang ideal biasanya mengedepankan jenjang kedua dalam pelaksanaannya. Demokrasi, penegakan hukum, dan HAM menjadi prinsip-prinsip yang digunakan untuk mengukur profesionalitas kepolisian, yang dikombinasikan dengan kewenangan dan keabsahan untuk menggunakan instrumen kekerasan dalam konteks penegakan hukum dan ketertiban *(law and order)*.

Selain itu, model ini juga dilengkapi dengan mekanisme pengawasan demokratik berlapis yang dimulai dari kontrol internal institusi kepolisian, kontrol lembaga eksekutif (di mana Polri saat ini langsung

berada di bawah kontrol Presiden) pengawasan legislatif (DPR), pengawasan yudisial (melalui *criminal justice system* yang terkoordinasi dengan baik), pengawasan masyarakat sipil termasuk media massa. Semuanya ini akan membentuk satu sistem akuntabilitas kepolisian.

Prinsip-Prinsip Pemolisian Demokratik

1. Demokrasi:

Polisi tunduk pada supremasi dan kontrol sipil lewat institusi-institusi demokrasi;

2. Penegakan hukum:

Tunduk pada konstitusi UUD 1945 Amandemen Kedua, UU Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, KUHP, KUHAP, dan perangkat sistem hukum lainnya. Selain itu, dalam praktik penegakan hukum, aparat kepolisian juga diharapkan bisa memiliki komitmen pada nilai-nilai hak asasi manusia dan nilai-nilai kemanusiaan lainnya. Hal ini penting, mengingat masih banyak produk hukum dan UU yang justru bertentangan dengan nilai-nilai universalitas HAM dan kemanusiaan.

3. Hak Asasi Manusia:

Tunduk pada seperangkat instrumen hak asasi manusia yang sifatnya universal dan telah diterapkan sebagai produk undang-undang dan sistem hukum di Indonesia

4. Pengawasan demokratik berlapis:

- Kontrol internal institusi Polri
- Kontrol eksekutif (kepresidenan);
- Kontrol legislatif (DPR RI);
- Kontrol yudisial (sistem hukum/*criminal justice* system);
- Kontrol masyarakat sipil dan media massa.

Pada praktiknya, untuk mewujudkan prinsip-prinsip pemolisian yang ideal di atas tidaklah mudah. Perangkat kewenangan dan keabsahan untuk menggunakan instrumen kekerasan menghasilkan satu fenomena paradoksal.

Di satu sisi institusi kepolisian dituntut untuk berperan menjaga keamanan. Monopoli kewenangan dan keabsahan untuk menggunakan instrumen kekerasan wajib digunakan untuk menegakkan hukum.

Khususnya dalam merespons praktik kejahatan dan atau kekerasan bahkan kondisi keamanan di tengah masyarakat (penjaga HAM – *human rights protector*).

Namun, di lain sisi, monopoli kewenangan dan keabsahan tersebut dapat disalahpergunakan, sehingga praktik pelanggaran HAM terjadi (pelaku pelanggaran HAM – *human rights violator*). Kemampuan dan kapasitas kepolisian selalu jadi pertanyaan jika polisi harus mengusut tindak pelanggaran, penyimpangan dan atau penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh personelnya sendiri. Ruang akuntabilitas menjadi sempit dan tidak bisa dinilai secara obyektif.

Dalam konteks jaminan perlindungan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia, idealnya, polisi memiliki peran dan tanggung jawab yang besar untuk bisa menggabungkan prinsip-prinsip pemolisian demokratik dengan kemampuan untuk beradaptasi di tengah masyarakat. Kemampuan beradaptasi ini amat berguna untuk mencegah dan mendeteksi kejahatan serta menjaga ketertiban umum.

Publik adalah penerima manfaat terbesar dari kerja-kerja profesional kepolisian. Akan tetapi, kegamangan aparat kepolisian di lapangan kerap hadir justru karena faktor publik. Keinginan untuk 'melayani' publik, kerap menjebak polisi pada arena keberpihakan kepada kelompok mayoritas di tengah masyarakat yang pada akhirnya merugikan kelompok minoritas (baik dalam segi jumlah kelompok dan atau agama/keyakinan yang dianutnya).

Peran sosial aparat kepolisian, sekaligus derajat profesionalitasnya, akan diuji dalam kemampuannya untuk menegakkan hukum dan menjaga ketertiban publik yang sesuai dengan standar demokrasi, penegakan hukum, dan HAM. Tidak hanya itu, polisi juga harus netral (baca: tidak memihak satu kepentingan kelompok tertentu) dalam menjalankan profesionalitasya sekaligus mampu membangun sensitivitas terhadap perlindungan kelompok minoritas yang rentan.

III.2. Praktik Pemolisian di Indonesia dan Masalah Hak Berkeyakinan, Beragama, dan Beribadah

Dalam beberapa contoh praktik perlindungan kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah, aparat kepolisian mampu secara optimal menghadirkan fungsi-fungsi deteksi dini dan penegakan hukum untuk melindungi kelompok minoritas JAI. Hal ini bisa kita lihat dari kasus di Manislor, Kuningan, Jawa Barat dan Kebayoran Lama, DKI Jakarta.

Kasus Manis Lor, Jawa Barat:

Persiapan dan antisipasi aparat kepolisian dalam kasus penyerangan JAI Manis Lor, Kuningan Jawa Barat (29 Juli 2010) terlihat maksimal. Terlihat ada upaya preventif yang dilakukan aparat kepolisian dari Polres Kuningan dan Polda Jawa Barat. Misalnya melakukan deteksi dini atas potensi kekerasan yang akan muncul.

Informasi intelijen kepolisian yang berhasil dikumpulkan digunakan Polres Kuningan untuk membuat rencana pengamanan dalam mengantisipasi potensi insiden. Pola koordinasi antara Polres Kuningan dengan Polda Jawa Barat juga dilakukan.

Hal ini bisa dilihat dari pernyataan Kapolda Jawa Barat saat itu, Irjen Sutarman, yang memberikan ancaman keras terhadap siapapun yang ingin melakukan penganiayaan dan kekerasan di Kabupaten Kuningan (28 Juli 2010). Meski pernuataan itu tidak secara eksplisit ditujukan untuk melindungi JAI Kuningan, namun pernyataan ini merupakan wujud upaya perlindungan terhadap seluruh warga.

Jelang peristiwa 26 Juli 2010, Kapolres Kuningan AKBP Yoyoh Indayah telah berada di lokasi kejadian. Ia bersama Kepala Satpol PP Kuningan menjaga proses penyegelan yang ditujukan untuk meminimalisir potensi penyerangan mengingat aparat polisi sudah mendapatkan peringatan dari beberapa organisasi Islam di Kuningan yang berniat menyerang Ahmadiyah jika masjid tidak ditutup. Bahkan pada tanggal 29 Juli 2010, massa ormas anti-Ahmadiyah sempat berhadap-hadapan langsung dengan personal Dalmas dan Brimob yang diturunkan. Bentrok fisik terjadi dan memaksa personel Brimob menembakkan gas airmata.

Secara keseluruhan, sejak tanggal 26-29 Juli 2010, Kapolres Kuningan telah menjalankan fungsi koordinasinya dengan baik. Melibatkan komponen aparatur negara, seperti Satpol PP, Dishub, Kejaksaan Agung, TNI dan lain sebagainya untuk mencegah potensi kekerasan dan kerusakan yang lebih masif. Bahkan Kapolres Kuningan juga menggelar *Forum Rabuan,* di mana forum ini digunakan untuk meredakan ketegangan antara ormas-ormas Islam anti-Ahmadiyah dengan organisasi Ahmadiyah yang berada di Kuningan. Inisiatif ini merupakan langkah maju dan bisa menjadi aktivitas percontohan kepolisian lainnya.

Kasus Kebayoran Lama, DKI Jakarta:

Jelang penyerangan Masjid Al-Hidayah 3 Desember 2010, beberapa tindakan pre-emptif dan preventif telah dilakukan Polres Metro Jakarta Selatan. Untuk mengamankan aset dan keselamatan seluruh Jamaah Ahmadiyah, Kapolres bahkan telah mengumpulkan informasi dan perkiraan ancaman. Antisipasi dilakukan oleh Kapolres dengan mengarahkan para Kasat Operasional dan para Kapolsek jajaran di wilayah Jakarta Selatan yang memiliki banyak basis Jamaah Ahmadiyah berikut asetnya.

Beberapa arahan penting yang dilakukan adalah sebagai berikut: (1) Memerintahkan seluruh personel di lapangan untuk berkoordinasi dengan instansi terkait (Kecamatan, Koramil dan Kelurahan) untuk melakukan pengamanan, (2) Membangun komunikasi dengan tokoh masyarakat formal dan informal, (3) Berkoordinasi dengan ormas dan LSM yang ada dan berada dekat di basis organisasi Jamaah Ahmadiyah, (4) Merancang Prosedur Tetap pengamanan masjid dan basis Jamaah Ahmadiyah di wilayah Kebayoran Lama, (5) Menyampaikan pesan-pesan kamtibmas, khususnya himbauan kepada warga untuk menjaga keamanan dan ketertiban, serta mencegah perilaku yang merugikan orang lain maupun harta benda milik warga, (6) Menempatkan personel Sabhara untuk berjaga di siang hari dan personel Intelkam serta Reskrim untuk berjaga di malam hari. Termasuk membangun koordinasi dengan petugas penjaga masjid.

Pada peristiwa penyerangan (3 Desember 2010 – pukul 00.37 WIB), sekelompok orang tidak dikenal merusak masjid dengan batu. Beberapa aparat polisi yang berada di lokasi melepas tembakan peringatan untuk menghalau massa. Kapolsek bahkan turut hadir dengan mengerahkan personel Polsek Kebayoran Lama, sekaligus meminta bantuan tambahan personel dari Polres Jakarta Selatan. Akhirnya, Polsek Pesanggrahan, Polsek Cilandak dan Polsek Ciputat diturunkan.

Massa yang dipimpin Habib Bahar bin Smith (Front Pembela Rasulullah) menuntut agar polisi membubarkan acara muktamar JAI Kebayoran Lama meski aparat polisi telah menyatakan pada mereka bahwa tidak benar JAI Kebayoran Lama akan menggelar muktamar. Polisi mendapatkan informasi tidak adanya muktamar setelah melakukan konfirmasi langsung pada pengurus JAI Kebayoran Lama beberapa hari sebelum peristiwa penyerangan terjadi.

Penguatan personel tetap dilakukan. Perwira Pengawas Polres Jakarta Selatan memerintahkan pasukan Dalmas dan personel piket fungsi yang sedang bertugas untuk segera menuju lokasi kejadia. Massa akhirnya membubarkan diri. Salah seorang dari massa yang ikut menyerang juga diamankan bersama dengan beberapa barang bukti yang disita, dan diserahkan ke penyidik Polres Metro Jakarta Selatan.

Menariknya, kemampuan polisi untuk menggunakan perangkat fungsi dan instrumen kekerasan yang absah dalam menghalau kelompok-kelompok kekerasan di tengah masyarakat tidak berhasil digunakan dalam dua kasus lainnya. Yakni yang terjadi di Cikeusik, Banten dan Bogor, Jawa Barat. Dia dua kota itu polisi terlihat lemah, tidak siap, dan tidak mampu mencegah kekerasan.

Kasus Cikeusik, Banten:

Peristiwa penyerangan JAI Cikeusik terjadi pada 6 Februari 2011. Tiga orang anggota JAI tewas di lokasi kejadian. Penyerangan sesungguhnya bisa diprediksi dari banyaknya teror dan intimidasi yang berisi permintaan pembubaran organisasi JAI Cikeusik. Pra peristiwa bahkan aparat kepolisian telah melakukan pengamanan kepada tokoh kunci JAI Cikeusik yang bernama Ismail Suparman. Menjelang penyerangan, Kanit Intel Polsek Cikeusik juga sempat memperingatkan anggota JAI yang masih bertahan di lokasi kejadian untuk segera mengungsi mengingat estimasi jumlah massa yang akan datang menyerang lebih dari 100 orang.

Aparat kepolisian yang berada di lokasi kejadian nampak tidak begitu mempersiapkan diri untuk mengantisipasi serangan. Meski aparat kepolisian yang berada di lapangan telah mendatangkan pasukan Pengendali Massa (Dalmas) dan personel kepolisian lainnya. Satu mobil patroli Polsek Cikeusik dan dua truk Dalmas juga telah disiagakan. Instrumen kekerasan yang absah untuk polisi gunakan juga tidak digunakan (terlihat dalam video personel Dalmas membawa senjata api dan beberapa personel kepolisian juga menenteng tabung gas airmata), sehingga pihak penyerang leluasa memberikan tekanan kekerasan kepada anggota JAI Cikeusik yang masih bertahan.

Kasus GKI Yasmin, Bogor:

Langkah antisipasi Polresta Bogor tidak terlalu banyak dilakukan dalam kasus sengketa GKI Yasmin. Sengketa ini telah berlangsung selama tiga tahun terakhir (2010-sekarang). Tekanan (baca: teror, intimidasi dan kekerasan fisik) dari organisasi-organisasi massa Islam gencar dilakukan, khususnya pada penyelenggaraan Misa Minggu pagi. Metode pengamanan yang diterapkan Polresta Bogor pun terkesan seadanya. Kapolresta Bogor AKBP Nugroho Slamet Wibowo bahkan telah menggunakan otoritas kekuasaannya untuk menutup ruas jalan KH. Abdullah bin Nuh (jalan menuju GKI Yasmin) setiap Hari Minggu. Terhitung dari akhir Desember 2010-April 2011.

Metode pengamanan lainnya adalah dengan mendatangkan personel keamanan yang cukup banyak dari seluruh satuan kerja Polresta Bogor berikut bantuan Sat Brimob dan anggota TNI AD (Kodim 0606 dan Batalyon 315 Garuda Hitam). Namun pola ini cenderung tidak mampu memberikan perlindungan pada Jemaat Kristen GKI Yasmin. Bahkan dalam kepemimpinan Kapolresta Bogor yang baru (AKBP Hilman), tidak banyak metode pengamanan yang diubah. Kecuali membuka ruas jalan KH. Abdullah bin Nuh, mengurangi jumlah senjata api dan kelengkapan khusus lapangan lainnya. Sejumlah anggota TNI AD juga masih dilibatkan, meski tidak mendominasi pengamanan. Pasukan bantuan Sat Brimob juga tetap didatangkan pada saat-saat tertentu, misalnya pada aksi demonstrasi dalam jumlah yang besar.

Tim penindak juga dibentuk AKBP Hilman dan akan diturunkan jika dalam keadaan mendesak. Namun tim ini ternyata tidak pernah dikeluarkan pada saat pembubaran ibadah paksa oleh Satpol PP pada tanggal 2 dan 9 Oktober 2011. AKBP Hilman juga tetap membiarkan Jemaat Kristen GKI Yasmin beribadah di trotoar jalan. Terkait pola pengamanan massa demonstran, AKBP Hilman memosisikan massa demonstran berada dalam jarak yang berjauhan dengan Jemaat GKI Yasmin. Pengamanan tetap dilakukan di dua kelompok. Namun model ini tetap tidak bisa mencegah model protes individual massa aksi yang berupaya mendekati barisan ibadah Jemaat GKI Yasmin.

Contoh aktual lainnya dan baru saja terjadi menimpa komunitas jamaah aliran Syiah di Kabupaten Sampang Madura, Provinsi Jawa Timur. Tuduhan aliran sesat, penodaan agama, hingga proses hukum yang timpang masih dialami mereka.

Kasus Syiah di Sampang, Madura:

Sebelum peristiwa pengusiran Jamaah Syiah pimpinan Ustadz Tajul Muluk dibulan 29 Desember 2011 pecah, terdapat beberapa peristiwa penting yang mendahuluinya. Pertama, kasus 2004, di mana banyak ulama di Kabupaten Sampang mengeluarkan fatwa sesat terhadap aliran Syiah. Kedua, ratusan orang mengepung Dusun Nangkrenang, Desa Karang Gayem, Kecamatan Omben, Kabupaten Sampang tempat di mana komunitas aliran Syiah bermukim. Mereka melakukan ancaman agar jamaah Syiah segera meninggalkan ajaran Syiah, jika tidak maka mereka harus hengkang dari wilayah Sampang. Kejadian ini berlangsung ditahun 2009. Ketiga, jamaah Syiah mendapat serangan kembali di tahun 2010. Aliran ini kembali dicap sesat oleh sekitar 100 orang yang melapor kepada Majelis Ulama Indonesia (MUI) Sampang. Situasi ini memanas ditahun 2011 ketika massa kembali mengepung Dusun Karang Gayem tempat jamaah Syiah biasa berkumpul. Peristiwa terakhir ini memicu Pemerintah Daerah, Muspida Kabupaten Sampang dan kepolisian setempat untuk mengusir Ustadz Tajul Muluk yang dikenal sebagai pemimpin aliran Syiah di Sampang. Ia harus mengungsi hingga ke Kota Malang, Jawa Timur.

Peristiwa pengusiran 29 Desember 2011 didahului dengan pembakaran rumah beserta kompleks sekolah yang diasuh oleh Ustadz Tajul Muluk oleh kelompok anti-Syiah. Pembakaran ini juga menimpa rumah kedua saudara Tajul Muluk, yakni Iklil al Milal dan Syiful. Pasca peristiwa pembakaran, ketiga korban tersebut beserta 20 orang anggota keluarga tidak diperbolehkan pulang ke desa mereka. Hingga saat ini mereka masih mengungsi keluar Sampang dan tinggal menumpang di sanak dan kerabatnya secara berpindah-pindah.

Lebih lanjut, Ustadz Tajul Muluk bahkan dituntut dengan dugaan penistaan atau penodaan agama dan perbuatan tidak menyenangkan sesuai pasal 165a KUHP dan pasal 335 ayat (1) atas laporan Rois –salahsatu tokoh agama di Sampang dan dikenal amat anti-ajaran Syiah-. Tuntutan ini bahkan telah masuk dalam proses penyidikan polisi, dan hingga kini belum ada kepastian hukum yang bisa menjamin perlindungan hak dan hukum jamaah aliran Syiah di Kabupaten Sampang.

III.3. Memperkuat Kapasitas dan Peran Polisi dalam Isu Hak atas Berkeyakinan, Beragama dan Beribadah

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, postur dan struktur Polri telah ditentukan secara khusus dan khas dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Nasional Republik Indonesia. Khususnya pada Pasal 8 yang menerangkan:

Pasal 8:

(1) Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden

(2) Kepolisian Negara Republik Indonesia dipimpin oleh Kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 8 di atas secara terang menjelaskan bahwa Polri berada di bawah kontrol pengawasan langsung presiden. Kapolri bertanggung jawab kepada presiden secara langsung sesuai dengan peraturan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.

Jabaran pasal ini kemudian dikembangkan dalam Pasal 9 dan Pasal 10, yang secara khusus dan khas juga mengatur penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian, yang diterapkan secara umum dan menjaga prinsip hierarki (komando pusat).

Pasal 9:

(1) Kapolri menetapkan, menyelenggarakan, dan mengendalikan kebijakan teknis kepolisian.

(2) Kapolri memimpin Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab atas :

a. penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian dalam rangka pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan

b. penyelenggaraan pembinaan kemampuan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 10:

(1) Pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia di daerah hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2), bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian secara hierarki.

(2) (2) Ketentuan mengenai tanggung jawab secara hierarki sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kapolri.

Personel kepolisian di bawah naungan institusi Polri pun tidak tunduk pada mekanisme politik lokal daerah meskipun dalam dinamika perkembangan sistem politik terkini di Indonesia kita telah mengenal konsep pemerintahan daerah. Konsep ini memberikan kewenangan

dan keabsahan untuk mengelola politik lokalnya secara mandiri (baca: desentralisasi) di bawah naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) demi meningkatkan kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat.

Namun konsep pengelolaan pemerintahan daerah secara lokal dan mandiri melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak menyantumkan dan menyinggung urusan keamanan yang terdesentralisasi dari pemerintah pusat.

Personel polisi tetap merupakan aparat negara yang tunduk pada konstitusi dan aturan internal institusi Polri sebagai institusi keamanan negara. Sistem hierarkis yang diterapkan di dalam setiap satuan kerja kepolisian berlaku wajib dan menyeluruh. Mengingat semua personel kepolisian Indonesia berada di bawah tanggung jawab Kapolri.

Maka praktik-praktik penyalahgunaan kewenangan dan keabsahan seperti terlibatnya personel-personel kepolisian dengan kesepakatan politik lokal yang berpotensi hanya menguntungkan segelintir orang/ elite – merupakan hal yang telah menyalahi serangkaian aturan perundang-undangan dan aturan internal di bawah institusi Polri.

Serangkaian langkah progresif telah dilakukan Polri terkait dengan pemenuhan agenda akuntabilitas Polri dalam sektor keamanan Indonesia. Penerbitan Perkap Nomor 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang juga diikuti serangkaian Perkap lain, Prosedur Tetap (Protap), hasil Rapat Pimpinan (Rapim), dan dokumen-dokumen konstruktif internal lainnya dapat digunakan sebagai basis penguatan kapasitas institusi Polri untuk menjamin perlindungan hak kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah di Indonesia.

Merujuk fungsi kepolisian di tengah masyarakat, mari kita sama-sama memeriksa sejauh mana fungsi tersebut dilaksanakan setiap personel kepolisian khususnya dalam isu jaminan hak atas kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah.

(1) Fungsi menjaga dan memulihkan tatanan publik *(public order)*

Dalam fungsi ini polisi dituntut untuk hadir secara pro-aktif di tengah masyarakat. Polisi adalah elemen yang tidak terpisahkan dari dinamika sosial, ekonomi, dan politik yang terus berkembang dari hari ke hari. Kondisi ini menuntut polisi agar mampu menciptakan terobosan-terobosan mutakhir dan inovatif dalam merespons dinamika publik. Selain itu, polisi juga merupakan simbol dari kehadiran negara dalam ruang sehari-hari. Dibutuhkan wajah negara yang mampu bekerja

sama, menyerap aspirasi, sekaligus mewujudkan harapan publik dalam kerangka meningkatkan performa profesionalisme aparat kepolisian di seluruh Indonesia.

Di ruang ini, harapan publik yang terus meningkat, baik kuantitas dan kualitasnya, menuntut polisi tidak hanya mampu menangani problem kejahatan, namun juga mampu setingkat lebih baik dalam mencegah kejahatan (*crime prevention*). Publik dan polisi yang bekerja sama dalam ruang kemitraan strategis adalah energi baru yang bisa memberikan motivasi Polri untuk lebih optimal.

Tantangan ini dijawab Polri melalui Perkap Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri. Dokumen ini secara jelas ingin menunjukkan adanya komitmen nyata dari Polri untuk membuka ruang partisipasi konstruktif dengan masyarakat. Khususnya dalam merespons problem-problem keamanan dan ketertiban masyarakat.

Pengertian Polmas:

Sebuah aktivitas yang membangun kemitraan antara polisi dan masyarakat dalam menyelesaikan dan mengatasi setiap permasalahan sosial yang dapat mengancam keamanan, ketertiban, dan ketentraman kehidupan masyarakat setempat.

Adapun Prinsip-Prinsip penyelenggaraan Polmas meliputi:[19]

a. Komunikasi intensif:

Praktik pemolisian yang menekankan kesepakatan dengan warga, bukan pemaksaan berarti bahwa Polri menjalin komunikasi intensif dengan masyarakat melalui tatap muka, telekomunikasi, surat, pertemuan-pertemuan, forum-forum komunikasi, diskusi dan sebagainya di kalangan masyarakat dalam rangka membahas masalah keamanan;

b. Kesetaraan:

Asas kesejajaran kedudukan antara warga masyarakat atau komunitas dan petugas kepolisian yang saling menghormati martabat, hak dan kewajiban, dan menghargai perbedaan pendapat. Asas kesetaraan juga mensyaratkan upaya memberi

19. Lihat: Pasal 6 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman dasar Strategi dan Implementasi pemolisian masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri.

layanan kepada semua kelompok masyarakat, dengan memperhatikan kebutuhan-kebutuhan khusus perempuan, anak, lansia, serta kelompok-kelompok rentan lainnya;

c. Kemitraan:

Polri membangun interaksi dengan masyarakat berdasarkan kesetaraan atau kesejajaran, sikap saling mempercayai dan menghormati dalam upaya pencegahan kejahatan, pemecahan masalah keamanan dalam komunitas atau masyarakat, serta peningkatan kualitas kehidupan masyarakat;

d. Transparansi:

Asas keterbukaan polisi terhadap warga masyarakat atau komunitas serta pihak-pihak lain yang terkait dengan upaya menjamin rasa aman, tertib dan tenteram, agar dapat bersama-sama memahami permasalahan, tidak saling curiga dan dapat menumbuhkan kepercayaan satu sama lain;

e. Akuntabilitas:

Penerapan asas pertanggungjawaban Polri yang jelas, sehingga setiap tindakannya dapat dipertanggungjawabkan sesuai prosedur dan hukum yang berlaku dengan tolak ukur yang jelas, seimbang dan obyektif;

f. Partisipasi:

Kesadaran polisi dan masyarakat untuk secara aktif ikut dalam berbagai kegiatan komunitas atau masyarakat untuk mendorong keterlibatan warga dalam upaya memelihara rasa aman dan tertib, memberi informasi, saran dan masukan, serta aktif dalam proses pengambilan keputusan guna memecahkan permasalahan kamtibmas, sambil menghindari kecenderungan main hakim sendiri;

g. Personalisasi:

Pendekatan Polri yang lebih mengutamakan hubungan pribadi langsung daripada hubungan formal atau birokrasi yang umumnya lebih kaku, demi menciptakan tata hubungan yang erat dengan warga masyarakat atau komunitas;

h. Desentralisasi:

Penerapan Polmas mensyaratkan adanya desentralisasi kewenangan kepada anggota polisi di tingkat lokal untuk menegakkan hukum dan memecahkan masalah;

i. Otonomisasi:

Pemberian kewenangan atau keleluasaan kepada kesatuan kewilayahan untuk mengelola Polmas di wilayahnya;

j. Proaktif:

Segala bentuk kegiatan pemberian layanan polisi kepada masyarakat atas inisiatif polisi dengan atau tanpa ada laporan atau permintaan bantuan dari masyarakat berkaitan dengan penyelenggaraan keamanan, ketertiban dan penegakan hukum;

k. Orientasi pada pemecahan masalah:

Polisi bersama-sama dengan warga masyarakat atau komunitas melakukan identifikasi dan menganalisa masalah, menetapkan prioritas dan respons terhadap sumber atau akar masalah;

l. Orientasi pada pelayanan:

Bahwa pelaksanaan tugas Polmas lebih mengutamakan pelayanan polisi kepada masyarakat berdasarkan pemahaman bahwa pelayanan adalah hak masyarakat yang harus dilaksanakan oleh anggota polisi sebagai kewajibannya.

Polmas adalah perwujudan dari semangat demokratisasi di tubuh kepolisian. Entitas masyarakat (yang tidak terbatas pada perwakilan pemerintahan sipil di daerah) seperti masyarakat sipil, kelompok bisnis, tokoh agama, tokoh masyarakat, dan pihak-pihak lainnya merupakan investasi demokrasi yang jika dikelola dengan baik dapat mendukung reformasi kelembagaan Polri.

Masyarakat adalah mereka yang berkarya dan bekerja di sektor sipil. Mereka biasanya hadir dari ruang formal dan informal publik, seperti kepala pemerintahan, pelaku ekonomi, tokoh masyarakat, tokoh agama, aktivis LSM, kepemudaan, dan lain sebagainya. Kontribusi mereka dalam mengelola demokrasi, termasuk kehidupan politik, kesejahteraan dan ikatan-ikatan sosial di dalamnya, membutuhkan suatu kepastian dan jaminan hukum, yang tentu saja digunakan untuk mengelola rasa aman publik dalam bekerja dan berkarya.

Untuk itu kehadiran Polmas memiliki arti penting untuk membangun harmonisasi antara unsur kepolisian dan masyarakat. Utamanya dalam konteks jaminan hak atas kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah. Polmas adalah garda terdepan kolaborasi polisi dan masyarakat dalam menjamin pemenuhan perlindungan hak-hak tersebut.

Di sini polisi dituntut untuk mengubah pola kerja yang reaktif dan berorientasi pada masalah, kepada sistem pola kerja yang lebih aktif dan mampu digunakan untuk menyelesaikan masalah. Pengetahuan-pengetahuan lokal yang dikelola dan dikembangkan masyarakat juga

dapat digunakan aparat polisi untuk menjawab tantangan permasalahan. Tentu saja di sini polisi harus dapat memilah dan memilih mana saja pengetahuan-pengetahuan lokal yang dapat mendorong adanya perwujudan jaminan perlindungan hak atas kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah.

Untuk memaksimalisasi fungsi ini, Polri sesungguhnya telah memiliki suatu peraturan internal, yakni Perkap Nomor 7 Tahun 2009 tentang Sistem Laporan Gangguan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat. Di sana terdapat beberapa pasal yang sesungguhnya bisa digunakan secara maksimal oleh Polmas dalam menjamin keamanan dan ketertiban masyarakat yang berhubungan langsung dengan tingkat pemuasan warga atas perlindungan hak kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah.

Pasal 1

Ayat (3):

Keamanan dan Ketertiban Masyarakat yang selanjutnya disingkat Kamtibmas adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketentraman, yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.

Ayat (10):

Kejahatan yang meresahkan masyarakat adalah bentuk-bentuk kejahatan tertentu yang menjadi opini publik, sorotan media massa, atensi pimpinan, dan perhatian masyarakat internasional.

Pasal 5:

Penggolongan data Kamtibmas terdiri dari golongan:

a. Kejahatan

b. Pelanggaran

c. Gangguan terhadap ketentraman/ketertiban umum; dan

d. Bencana

Pasal 6:

Golongan kejahatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 huruf a meliputi:

a. Kejahatan konvensional

b. Kejahatan transnasional

c. Kejahatan terhadap kekayaan negara

d. Kejahatan berimplikasi kontijensi; dan

e. Pelanggaran hak asasi manusia (HAM)

Pasal 7:

Golongan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b meliputi pelanggaran sebagaimana ditentukan dalam Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan di luar KUHP

Pasal 8:

Golongan gangguan terhadap ketentraman/ketertiban umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf c antara lain gangguan terhadap:

a. Orang

b. Barang

c. Hewan

d. Lingkungan hidup

e. Sarana dan fasilitas

Kelima pasal di atas secara terang dan nyata menjamin adanya perlindungan keamanan dan ketertiban masyarakat, khususnya pada tindakan-tindakan yang masuk dalam kategori "mengganggu dan meresahkan masyarakat", di mana golongan kejahatannya dapat dibuktikan masuk dalam kategori "pelanggaran HAM". Beberapa kasus kekerasan yang terjadi pada kelompok agama dan/atau keyakinan minoritas di Indonesia dapat dikategorikan sebagai kasus-kasus pelanggaran HAM.

Kita bisa merujuk pada lima kasus kekerasan beragama dan berkeyakinan yang dipantau oleh KontraS. Ukuran pelanggaran HAM tentu saja merujuk pada UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

(2) Menyediakan suatu jasa layanan publik ***(service provider);***

Fungsi ini sesungguhnya mirip dengan fungsi pertama. Pemolisian Masyarakat (Polmas) harus diperkuat dengan kemampuan cepat tanggap dan interaksi yang baik serta memadai dengan masyarakat.

Untuk fungsi penyediaan jasa layanan publik, performa yang harus ditingkatkan oleh Polmas adalah memperkuat ruang komunikasi dengan masyarakat sekitar. Masyarakat dapat secara serta merta bertemu dengan aparat kepolisian di lapangan untuk mengadukan laporan keamanan dan ketertiban di lingkungan sekitarnya.

Pos-pos keamanan yang dibangun di lingkungan pemukiman warga dapat diefektifkan untuk mendekatkan aparat kepolisian sebagai unsur penyedia jasa publik, khususnya pada bidang keamanan dan ketertiban umum. Interaksi yang dibangun antara aparat dan masyarakat dapat digunakan untuk menangkal potensi atas terjadinya tindak-tindak kejahatan, khususnya kejahatan pada isu jaminan kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah.

Pada fungsi ini, aparat kepolisian harus hadir sebagai wajah negara yang bisa terakses oleh siapa saja. Namun sensitivitas pada isu-isu kelompok minoritas, khususnya keagamaan dan atau keyakinan harus dimiliki oleh setiap aparat di lapangan.

Harus diingat, untuk menjadi bagian dari sistem pelayanan publik, polisi tidak serta merta wajib melayani semua keinginan publik yang melanggar konstitusi, produk perundang-undangan dan nilai-nilai kemanusiaan yang tetap harus menjadi ukuran dalam penerapan fungsi ini.

(3) Mendeteksi dan mencegah suatu kejahatan ***(crime prevention);***

Kemampuan aparat polisi untuk mendeteksi dan mencegah suatu kejahatan, menjadi hal yang yang harus diprioritaskan dalam isu jaminan kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah. Kemampuan ini juga akan menguji sejauh mana fungsi deteksi dini kejahatan bisa diterapkan untuk meminimalisir kekerasan (baik dalam wujud kualitas maupun kuantitas) yang terjadi di tengah masyarakat.

Fungsi deteksi dan cegah dini biasanya dimiliki oleh unit dan atau satuan khusus dan khas di bawah naungan Polri, yakni intelijen bidang keamanan. Kemampuan deteksi dan cegah dini atas potensi aksi-aksi kekerasan di masyarakat, juga harus diikuti dengan kemampuan untuk mengelola informasi dan dokumentasi yang diterima secara rutin. Hal ini penting, guna melihat kecenderungan, pola, dan potensi ancaman yang akan muncul dan bagaimana cara meredam gejala-gejala tersebut, agar kerusakan potensial di tengah masyarakat dapat dihindari.

Dalam konteks kekerasan yang sering dialami kelompok minoritas agama dan atau keyakinan, polisi kerap berhadap-hadapan dengan ormas-ormas keagamaan yang memiliki kemampuan destruktif baik dalam ruang teror dan intimidasi hingga kekerasan yang mengakibatkan kematian.

Praktik intoleransi yang dikembangkan dalam gerakan ormas-ormas keagamaan radikal, umumnya menggunakan basis legitimasi ajaran-ajaran agama yang dapat digunakan untuk mengatur semua kehidupan umat manusia. termasuk juga dalam urusan bernegara.

Dalam laporan Setara Institute berjudul Dari Radikalisme Menuju Terorisme: Studi Relasi dan Transformasi Organisasi Islam Radikal di Jawa Tengah dan DI Yogyakarta (2012) diterangkan bahwa basis gerakan ini menggunakan dua pola struktural dan kultural untuk menarik massa sebagai anggota. Ruang politik dan publik diperebutkan sedemikian rupa oleh gerakan ormas-ormas keagamaan radikal. Jalur mobilisasi massa dan dakwah keagamaan adalah sarana utama untuk menyampaikan gagasan dan mewujudkan tujuan gerakan.

Model gerakan ini sesungguhnya bukan hal yang baru berkembang di Indonesia. Di masa lalu gerakan keagamaan, khususnya gerakan Islam merupakan bagian dari arus politik yang memiliki semangat untuk mengembangkan wacana keislaman yang humanis, membuka diri pada konsep negara bangsa, dan terbuka dengan gagasan pemikiran demokrasi. Aktivitas model organisasi Islam semacam ini tidak diikuti dengan ekspresi kekerasan.

Kelompok ini diwakili secara besar oleh organisasi Nahdhatul Ulama dan Muhammadiyah, di mana keduanya memiliki basis keanggotaan yang besar di Indonesia. Transformasi gerakan Islam kemudian berkembang sedemikian rupa dan memiliki banyak varian. Meski rezim Orde Baru memberikan banyak represi untuk ormas-ormas Islam yang tidak menggunakan Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar organisasi.[20]

Jelang Reformasi 1998 arus demokrasi membuka ruang bagi gerakan-gerakan Islam di Indonesia. Transformasi dan perkembangan varian gerakan Islam di Indonesia kini merupakan gabungan dari kelompok Islam trans-nasional dan kelompok Islam radikal tingkat nasional-lokal.[21]

Lebih lanjut, pola komunikasi yang dibangun antara ormas-ormas Islam trans-nasional dan ormas-ormas Islam radikal tingkat nasional-lokal terjadi pada irisan empat tema utama yakni: (1) Pemberantasan maksiat, (2) Anti-Kristenisasi, (3) Anti-Ahmadiyah, (4) Penegakan syariat Islam. Keempat irisan tersebut biasanya dikelola dalam model aliansi yang mudah diidentifikasi melalui aksi mobilisasi massa, di mana ormas-ormas Islam tingkat nasional-lokal hadir sebagai kelompok penekan *(pressure group)* yang bertindak lebih aktif ketimbang ormas-ormas Islam trans-nasional. Menariknya tema-tema tersebut juga bisa

20. Setara Institute, Dari Radikalisme Menuju Terorisme, Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, hal: 9-21.
21. Ibid, hal: 38-42.

dikelola sebagai tema gerakan sosial, yang menyatukan gerakan banyak ormas masuk ke dalam konteks sensitivitas lokal yang amat spesifik.[22]

Tabel di bawah ini diharapkan dapat membantu pemetaan lebih lanjut gerakan dan pola komunikasi antara ormas-ormas Islam trans-nasional dan ormas-ormas Islam radikal tingkat nasional-lokal:

22. International Crisis Group, Update Briefing: Indonesia: From Vigilantism to Terrorism on Cirebon, 26 Januari 2012.

Tabel 2

Pemetaan Pola Perilaku Ormas Keagamaan

Kategori Ormas	Identifikasi
Ormas Islam Trans-Nasional	Bentuk organisasi dikelola secara global. Ruang perjuangan diusung dengan menegakkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip Islam dalam agenda sosial-politiknya. Mobilisasi massa dan dakwah *"Islam adalah satu-satunya solusi,"* merupakan bagian dari metode advokasi. Model organisasi terbuka Tidak menggunakan kekerasan sebagai metode advokasi **organisasi**
Ormas Islam Radikal Tingkat Nasional-Lokal	Bentuk organisasi dikelola di tingkat nasional dan lokal (terkadang memiliki afiliasi satu sama lain) Ruang perjuangannya diusung dengan menegakkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip Islam dalam agenda organisasi. Khususnya sebagai ekspresi kekecewaan dan ketidakpuasan terhadap penguasa oleh umat Islam (ideologis). Namun demikian, beberapa organisasi Islam radikal yang tidak memiliki tujuan yag khas dan spesifik ruang perjuangannya bergerak pada level pragmatis Mobilisasi massa dan dakwah *"Islam adalah satu-satunya solusi,"* merupakan bagian dari metode advokasi Model organisasi terbuka. Namun untuk beberapa organisasi Islam radikal yang memiliki karakteristik yang khas model organisasi bisa tertutup. Kerap menggunakan kekerasan sebagai bagian metode advokasi organisasi. Bahkan dari beberapa organisasi ini menargetkan penyerangan kepada aparat keamanan negara (contoh kasus Bom Cirebon)

Diolah dari berbagai sumber

(4) Menegakkan hukum jika terjadi suatu kejahatan (law enforcement)

Fungsi ini merupakan fungsi paripurna dari tiga fungsi kepolisian lainnya. Fungsi ini memberi kewenangan kepada aparat polisi –dengan semua kebijakan dan kewenangan yang melekat pada dirinya- untuk menggunakan kekuatan secara sah dalam menegakkan hukum jika terjadi suatu kejahatan. Namun demikian, segala wujud instrumen kekerasan yang melekat tersebut memiliki nilai ukuran yang dapat digunakan sebagai alat acuan untuk mengontrol pelaksanaan akuntabilitas kepolisian.

Prinsip-Prinsip Penegakan Hukum:

(1) Asas Legalitas:

Setiap anggota Polri dalam melakukan tindakan harus sesuai dengan prosedur dan hukum yang berlaku, baik di dalam perundang-undangan nasional maupun internasional

(2) Asas Nesesitas:

Setiap anggota Polri dalam melakukan tindakan harus didasari oleh suatu kebutuhan untuk mencapai suatu tindakan hukum yang mengharuskan anggota Polri untuk melakukan suatu tindakan yang membatasi kebebasan seseorang ketika menghadapi kejadian yang tidak dapat dihindarkan

(3) Asas proporsionalitas:

Setiap anggota Polri yang melakukan tugas harus senantiasa menjaga keseimbangan antara tindakan yang dilakukan dengan ancaman yang dihadapi dalam penegakan hukum

(4) Asas Akuntabilitas:

Setiap anggota Polri yang melakukan tugas senantiasa harus bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Empat prinsip di atas wajib dijadikan acuan dalam setiap produk kebijakan internal Polri. Selain UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Perkap Nomor 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia,

sesungguhnya terdapat sejumlah dokumen internal yang bisa dijadikan acuan dalam menggunakan instrumen kekerasan yang terukur untuk menegakkan hukum.

Dari penelusuran KontraS, ada beberapa dokumen internal yang bisa dijadikan acuan untuk menegakkan fungsi keempat. Di mana fungsi ini juga bisa diterapkan untuk memberi jaminan perlindungan untuk hak kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah.

Dokumen internal itu adalah sebagai berikut:

I. Perkap Nomor 9 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Penyelenggaran Pelayanan, Pengamanan dan Penanganan Perkara Penyampaian Pendapat di Muka Umum

Dalam peraturan ini terdapat sejumlah ukuran yang membatasi bagaimana orang dan atau kelompok dapat menyampaikan pendapatnya di muka umum agar proses kemerdekaan untuk menyampaikan pendapat berlangsung dengan baik dan tertib. Tentu saja ukuran hukum adalah ukuran yang digunakan, selain acuan konstitusi UUD 1945 Amandemen Kedua.

Adapun batasan waktu penyelenggaraan penyampaian pendapat di muka umum juga diatur dalam ukuran waktu khusus yakni di tempat terbuka 06.00-18.00 waktu setempat dan di tempat tertutup 06.00 – 22.00 waktu setempat.

Menariknya, dalam Pasal 12 diatur tentang sejumlah pembatasan yang dapat digunakan untuk melindungi jaminan kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah. Rujukannya bahkan diambil dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, khususnya Pasal 156, 156a, 157, 176, dan 177.

Pasal 156:

Menyatakan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap suatu atau beberapa golongan rakyat Indonesia

Pasal 156a:

Mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan yang bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia

Pasal 157:

Menyiarkan, mempertunjukkan atau menempelkan tulisan atau lukisan di muka umum yang mengandung pernyataan permusuhan, kebencian atau penghinaan di antara atau terhadap golongan-golongan rakyat Indonesia

Pasal 175:

Dengan kekerasan atau ancaman kekerasan merintangi pertemuan keagamaan yang bersifat umum dan diizinkan atau upacara keagamaan yang diizinkan atau upacara penguburan jenazah

Pasal 176:

Sengaja mengganggu pertemuan keagamaan yang bersifat umum dan diizinkan atau upacara keagamaan yang diizinkan atau upacara penguburan jenazah dengan menimbulkan kekacauan atau suara gaduh

Pasal 177:

Menertawakan petugas agama dalam menjalankan tugas yang diizinkan dan menghina benda-benda untuk keperluan ibadat di tempat atau pada waktu ibadat dilakukan.

Setiap aparat polisi yang bertugas untuk menjaga penyampaian pendapat di muka umum, wajib dan bertanggung jawab untuk melindungi HAM, menghargai asas legalitas, prinsip praduga tak bersalah, dan menyelenggarakan pengamanan dengan sebaik-baiknya (Pasal 13).

Lebih lanjut Pasal 14 membahas beberapa kewajiban spesifik yang harus dilakukan aparat kepolisian untuk mengawal jalannya penyampaian pendapat di muka umum. Kewajiban ini terdiri dari tiga macam kategori. *Pertama,* kategori tugas. *Kedua,* kategori ketentuan hukum. *Ketiga,* kategori tindakan yang harus dilakukan jika pelanggaran hukum terjadi.

Kategori Tugas:

1) Memberikan perlindungan keamanan terhadap pelaku atau peserta penyampaian pendapat di muka umum;
2) Menjamin kebebasan penyampaian pendapat dari intervensi pihak lain;
3) Menyelenggarakan pengamanan untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum sesuai dengan prosedur yang berlaku.

Kategori Ketentuan Hukum:

1) Menerima pemberitahuan tentang penyelenggaraan penyampaian pendapat di muka umum dan membuat Surat Tanda Terima Pemberitahuan (STTP);
2) Melakukan koordinasi dengan penyelenggara kegiatan dan unsur-unsur terkait dalam rangka pengawasan dari berbagai kegiatan;
3) Melakukan pengamanan kegiatan penyampaian pendapat di muka umum agar pelaksanaannya berjalan lancar dan tertib;
4) Melakukan pengamanan di lingkungan agar tidak terjadi intervensi dari pihak lain.

Kategori Tindakan yang Harus Ditempuh Jika Pelanggaran Hukum Terjadi:

1) Upaya persuasif, agar kegiatan dilaksanakan dengan tertib dan sesuai aturan hukum;
2) Pemberian peringatan kepada penanggung jawab pelaksanaan penyampaian pendapat di muka umum yang melakukan tindak pidana, dapat dipidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku ditambah dengan 1/3 (satu per tiga) dari pidana pokok;
3) Penghentian kegiatan penyampaian pendapat di muka umum yang melanggar hukum;
4) Pembubaran massa;
5) Penangkapan pelaku pelanggar hukum dan penahanan, bila diperlukan;
6) Penggeledahan dan penyitaan barang bukti;
7) Tindakan kepolisian lainnya yang dapat dipertanggungjawabkan.

II. Perkap Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian

Perkap ini adalah perkap utama yang dapat digunakan sebagai pedoman bertindak bagi seluruh aparat kepolisian, untuk menggunakan instrumen kekerasan yang absah, demi menegakkan hukum, menjaga keamanan, dan ketertiban umum. Tujuan penggunaan dalam tindakan kepolisian adalah untuk (1) Mencegah, menghambat atau menghentikan tindakan pelaku kejahatan atau tersangka yang sedang berupaya atau sedang melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum, (2) Mencegah pelaku kejahatan atau tersangka melarikan diri atau melakukan tindakan yang membahayakan anggota Polri atau masyarakat, (3) Melindungi diri atau masyarakat dari ancaman perbuatan atau pelaku kejahatan atau tersangka yang dapat menimbulkan luka parah atau mematikan, (4) Melindungi kehormatan, kesusilaan, atau harta benda diri sendiri, atau masyarakat dari serangan yang melawan hak dan atau mengancam jiwa manusia (Pasal 2 ayat 2).

Tahapan penggunaan kekuatan juga telah dipersiapkan secara berjenjang, di mana masing-masing tahapan memiliki ukuran penerapan yang disesuaikan dengan situasi pengamanan di lapangan. Bahkan dalam masing-masing tindakan yang dilakukan oleh aparat polisi, terdapat empat kategori ukuran tindakan yang wajib diketahui secara luas:

1) Tindakan pasif dilakukan dengan kendali tangan kosong lunak;

2) Tindakan aktif dilakukan dengan kendali tangan kosong keras;

3) Tindakan agresif dihadapi dengan kendali senjata tumpul, senjata kimia antara lain gas airmata atau semprotan cabe, atau alat lain sesuai dengan standar Polri;

4) Tindakan agresif sifat penerapannya dilakukan segera, untuk merespons aksi dari pelaku kejahatan yang dapat menyebabkan luka parah, kematian atau membahayakan kehormatan kesusilaan anggota Polri atau masyarakat luas. Tindakan ini juga dapat dilakukan sesegera mungkin untuk mengantisipasi meluasnya kerugian umum, seperti aksi membakar stasiun pompa bensin, meledakkan gardu listrik, meledakkan gudang senjata/amunisi, atau menghancurkan obyek vital; Semuanya itu dapat dihadapi dengan kendali senjata api atau alat-alat kekerasan sejenis.

Selanjutnya, pembahasan tahapan penggunaan kekuatan ini diolah dari Pasal 5, 8, 9, dan 15 akan disampaikan pada tabel berikut ini:

TAHAPAN PENGGUNAAN KEKUATAN	KETERANGAN
Kekuatan yang memiliki dampak pencegahan	Setiap aparat polisi yang berada di lapangan wajib diketahui keberadaannya, dengan sekurang-kurangnya menggunakan seragam/ rompi/jaket yang bertuliskan POLISI; adanya kendaraan dengan tanda Polri; lencana kewenangan polisi atau sekadar meneriakkan kata "Polisi" secara lisan Aparat polisi yang berada di lokasi sekurang-kurangnya harus membangun komunikasi yang berisi bujukan, peringatan, atau memerintahkan untuk menghentikan tindakan pelaku kejahatan
Kekuatan dengan kendali senjata api dan atau alat-alat sejenis	Penggunaan model kekuatan semacam ini dapat dilakukan sebatas pada beberapa kategori ancaman potensial yang dapat terjadi: (1) Tindakan pelaku kejahatan atau tersangka dapat secara segera menimbulkan luka parah atau kematian bagi anggota Polri atau masyarakat (2) Anggota Polri tidak memiliki alternatif lain yang beralasan dan masuk akal untuk menghentikan tindakan/ perbuatan pelaku kejahatan atau tersangka tersebut (3) Anggota Polri sedang mencegah larinya pelaku kejahatan atau tersangka yang merupakan ancaman segera terhadap jiwa anggota Polri atau masyarakat Catatan lain yang harus diperhatikan di sini adalah penggunaan kendali senjata api adalah upaya terakhir untuk menghentikan tindakan pelaku kejahatan atau tersangka

	Namun untuk menghentikan tindakan pelaku kejahatan atau tersangka yang merupakan ancaman segera terhadap jiwa anggota Polri atau masyarakat sebagaimana dimaksud dapat dilakukan penggunaan kendali senjata api dengan atau tanpa harus diawali peringatan atau perintah lisan. Untuk penggunaan senjata api yang ditujukan ke arah kendaraan yang bergerak atau kendaran yang melarikan diri diperbolehkan selama dilakukan dengan kehati-hatian tingkat tinggi dan tidak menimbulkan risiko baik terhadap para anggota Polri maupun masyarakat. Segala wujud penggunaan senjata api harus memiliki kualifikasi sesuai dengan ketentuan yang diberlakukan.
Penggunaan Tembakan Peringatan	Pertimbangan untuk menerapkan tembakan peringatan adalah untuk menghentikan segala tindakan pelaku kejahatan atau tersangka, serta tidak menimbulkan ancaman atau bahaya bagi orang-orang di sekitarnya. Tembakan peringatan hanya dilepaskan ke udara atau ke tanah dengan kehati-hatian yang tinggi apabila alternatif lain sudah dilakukan tidak berhasil dengan tujuan sebagai berikut: a. Untuk menurunkan moril pelaku kejahatan atau tersangka yang akan menyerang anggota polisi atau masyarakat b. Untuk memberikan peringatan sebelum tembakan diarahkan kepada pelaku kejahatan atau tersangka Tembakan peringatan tidak diperlukan ketika menangani bahaya ancaman yang dapat menimbulkan luka parah atau kematian bersifat segera, sehingga tidak memungkinkan untuk dilakukan tembakan peringatan.

Sebagai tambahan informasi, pelatihan yang didukung sarana dan prasarana yang dirancang sesuai dengan standar pelatihan Polri mutlak dilakukan. Selanjutnya, aparat kepolisian yang menggunakan kekuatan dalam pelaksanaan tindakan kepolisian sesuai dengan

prosedur yang berlaku berhak mendapatkan perlindungan dan bantuan hukum oleh Polri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk lingkup pengawasan dan pengendalian, pimpinan operasi di lapangan berkewajiban untuk memberikan arahan kepada setiap anggota yang ditugaskan untuk menggunakan kekuatan dan setiap anggota wajib mendengarkan arahan pimpinan dan menjadikannya pertimbangan dalam menerapkan diskresi kepolisian (Pasal 14 ayat 1 dan 2).

Fungsi atasan langsung adalah untuk mengontrol setiap tindakan kekuatan yang dilakukan anggotanya di lapangan. Fungsi kontrol diterapkan melalui pengisian formulir penggunaan kekuatan yang wajib untuk diisi dan dilaporkan. Formulir memuat informasi-informasi sebagai berikut:

1. Tanggal dan tempat kejadian;
2. Uraian singkat peristiwa tindakan pelaku kejahatan atau tersangka, sehingga memerlukan tindakan kepolisian;
3. Alasan/pertimbangan penggunaan kekuatan;
4. Rincian kekuatan yang digunakan;
5. Evaluasi hasil penggunaan kekuatan;
6. Akibat dan permasalahan yang ditimbulkan oleh penggunaan kekuatan tersebut.

Formulir ini digunakan sebagai bahan laporan penggunaan kekuatan, khususnya kendali tangan kosong keras, kendali senjata tumpul, senjata kimia (gas airmata, semprotan cabe atau alat lain sesuai standar Polri, hingga penggunaan kendali sejata api atau alat lain yang dapat menghentikan kekerasan). Formulir ini juga dapat digunakan untuk mengetahui sejauh mana tahapan penggunaan kekuatan telah digunakan, termasuk mengetahui hal-hal terkait dengan keselamatan aparat kepolisian dan masyarakat sekitar di lokasi kejadian.

III. Perkap Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengendalian Massa

Secara spesifik Pengendalian Massa (Dalmas) dalam Perkap ini didefinisikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh satuan Polri dalam rangka menghadapi massa pengunjuk rasa. Beberapa pedoman yang yang bisa disarikan dari Perkap Nomor 16 Tahun 2006 yang terkait langsung dengan jaminan perlindungan kebebasan berkeyakinan, beragama dan beribadah adalah sebagai berikut:

(a) Ruang Lingkup Penerapan Pengendalian Massa

Kegiatan pengendalian massa dapat dilakukan di beberapa karakteristik, seperti jalan raya, gedung atau bangunan penting dan lapangan atau tempat terbuka (Pasal 4)

(b) Tahapan Pengendalian Massa

Terdapat dua tahapan kerja pengendalian massa. *Pertama,* tahapan awal. Pada tahapan ini satuan Dalmas yang tidak dilengkapi dengan alat-alat perlengkapan khusus kepolisian digerakkan dalam menghadapi kondisi massa yang masih berstatus tertib dan teratur. Tahapan ini juga dikenal sebagai tahapan hijau. *Kedua,* tahapan lanjut. Tahapan ini mengindikasikan adanya perubahan eskalasi di lapangan, di mana satuan Dalmas yang diturunkan kemudian akan dilengkapi dengan alat-alat perlengkapan khusus kepolisian. Kondisi massa yang sudah diklasifikasikan tidak tertib ini juga dikenal sebagai tahapan kuning (Pasal 1 ayat 2 dan 3).

Untuk mengganti peran personel kepolisian, khususnya dalam menggunakan instrumen kekerasan yang absah, maka diperlukan Prosedur Lapis Ganti yang diatur khusus dalam perkap ini (Pasal 1 ayat 4). Jika eskalasi ancaman terus meningkat maka penanggung jawab kendali berkewajiban untuk menaikkan status ke tahapan melanggar hukum. Tahapan ini juga dikenal sebagai tahapan merah, di mana Pasukan Huru Hara Brimob akan diturunkan untuk melakukan pengendalian lapangan.

(c) Penanggung Jawab Kendali

Mereka yang bertugas untuk memegang tanggung jawab kendali adalah pimpinan satuan unit di masing-masing lapangan. Penanggung jawab kendali memiliki tugas untuk melaksanakan Acara Pimpinan Pasukan (APP) sebagai berikut:

- Gambaran massa yang akan dihadapi oleh satuan Dalmas;
- Gambaran situasi obyek dan jalan raya tempat aksi unjuk rasa dilakukan;
- Rencana urutan langkah dan tindakan yang akan dilakukan oleh satuan Dalmas;
- Larangan dan kewajiban yang akan dilakukan oleh satuan Dalmas.

Penanggung jawab kendali juga memiliki kewajiban untuk melakukan kaji ulang, di mana kegiatan kaji ulang merupakan kegiatan untuk menganalisa dan mengevaluasi hasil pelaksanaan tugas guna mengadakan koreksi terhadap tindakan dan cara bertindak yang tidak sesuai prosedur (Pasal 27).

Perkap Dalmas juga menyediakan ruang koordinasi antara penanggung jawab kendali (dari level terendah hingga tertinggi jajaran kepolisian) dengan satuan kepolisian terdekat dan unsur Muspika, Muspida, Ketua DPRD (Kabupaten/Kota), serta instansi terkait lainnya. Perkap ini juga secara rinci menjelaskan tentang tiga perihal aturan lainnya yang harus diikuti dalam prosedur pengendalian massa seperti:

- Susunan Kekuatan Satuan Pengendalian Massa;
- Perlengkapan Satuan Pengendalian Massa;
- Kekuatan Pengendalian Massa di Satuan Kewilayahan.

Tiga hal di atas dikelola pada level peleton dan kompi di satuan jajaran kepolisian masing-masing.

IV. Protap Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Penanggulangan Tindak Anarki (dibaca: Peraturan Kapolri)

Protap ini memberikan pedoman dalam mendefinisikan wujud tindakan anarki dan bagaimana tindakan tersebut dapat direspons oleh aparat polisi di lapangan. Pola respons juga diharapkan dapat meminimalisir jenis tindakan yang berlebihan dari aparat kepolisian.

Anarki secara khusus didefinisikan sebagai tindakan yang dilakukan dengan sengaja atau terang-terangan oleh seseorang atau kelompok orang yang bertentangan dengan norma hukum yang mengakibatkan kekacauan. Membahayakan keamanan umum, mengancam keselamatan jiwa dan atau barang, kerusakan fasilitas umum, atau hak milik orang lain.

Atas adanya tindakan tersebut maka perlu dilakukan penindakan secara tepat dan tegas dengan tetap mengedepankan prinsip-prinsip HAM serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Protap ini juga mendetailkan beberapa definisi, khususnya tentang bentuk, sifat, pelaku, dan akibat anarki. Sebelum sebuah dan atau serangkaian tindak anarki terjadi, biasanya didahului dengan tindakan-tindakan yang dikategorikan dapat menjurus aksi anarki. Protap ini mendefinisikan beberapa bentuk khusus tindakan mengarah aksi anarki.

1. Ambang Gangguan

Bentuk perbuatan di bawah ini memang tidak dikategorikan sebagai aksi anarki:

a. Membawa senjata (api, tajam)

b. Membawa bahan berbahaya (padat, cair, dan gas)

c. Membawa senjata/bahan berbahaya lainnya (ketapel/kejut)

d. Melakukan tindakan provokatif (menghasut)

2. Gangguan Nyata

Adalah bentuk yang sudah mewujudkan adanya aksi anarki di tengah masyarakat:

a. Perkelahian massal

b. Pembakaran

c. Perusakan

d. Pengancaman

e. Penganiayaan

f. Pemerkosaan

g. Penghilangan nyawa orang

h. Penyanderaan

i. Penculikan

j. Pengeroyokan

k. Sabotase

l. Penjarahan

m. Perampasan

n. Pencurian; dan

o. Melawan/menghina petugas dengan menggunakan atau tanpa menggunakan alat dan atau senjata

Anarki sebagai wujud tindakan aktif juga harus memperlihatkan adanya pilihan sifat-sifat berikut di bawah ini:

a. Agresif

b. Spontan

c. Sporadis

d. Sadis

e. Menimbulkan ketakutan

f. Brutal

g. Berdampak luas

h. Pada umumnya dilakukan secara massal

Aksi anarki biasanya diidentifikasi sebagai aksi perseorangan dan atau

kolektif dengan definisi sebagai berikut:

a. Perorangan, dengan mengabaikan peraturan yang ada, dan berdampak luas pada stabilitas Kamtibmas

b. Kelompok atau kolektif, baik yang dikendalikan/digerakkan oleh seseorang maupun tidak dikendalikan oleh seseorang namun dilakukan secara bersama-sama, dan berdampak luas terhadap stabilitas Kamtibmas

Protap ini juga memprediksi akibat yang ditimbulkan dari adanya aksi anarki di tengah masyarakat:

a. Kerugian jiwa dan harta benda yang berpengaruh terhadap stabilitas Kamtibmas atau meresahkan masyarakat luas atau keselamatan masyarakat

b. Gangguan terhadap stabilitas Kamtibmas yang menyebabkan fungsi pemerintah maupun aktivitas keseharian masyarakat tidak dapat berlangsung dengan lancar

c. Gangguan terhadap operasional dan fungsi suatu institusi tertentu, baik swasta maupun pemerintah.

Dasar-Dasar Penanganan Tindakan Anarki:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), khususnya Pasal 48, 49, 50, dan 51
2. UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, khususnya Pasal 18
3. Protokol VII PBB, Havana Kuba tentang Prinsip-Prinsip Dasar Penggunaan Kekerasan dan Senjata Api oleh Aparat Hukum (27 Agustus-2 September 1990)
4. Resolusi PBB 34/169 Tanggal 7 Desember 1969 tentang Ketentuan Berperilaku untuk Pejabat Penegak Hukum

Dalam penanganan aksi anarki terdapat sejumlah pimpinan yang bertanggung jawab untuk melakukan komando dan pengendalian:

1. Kapolri untuk tingkat nasional;
2. Kapolda untuk tingkat provinsi;
3. Kapolres untuk tingkat kabupaten/kota;
4. Kapolsek untuk tingkat kecamatan.

Jika eskalasi aksi anarki semakin memuncak, maka peran komando akan diambil alih secara berjenjang. Masing-masing komando pengendalian wajib mengambil peran fungsi pengawasan atas operasi pengendalian aksi anarki. Jika penanganan aksi anarki melibatkan fungsi eksternal Polri, maka komando pengendalian taktis tetap berada di bawah Kepala Kesatuan Kewilayahan Polri. Sedangkan komando pengendalian teknis akan berada pada pimpinan fungsi eksternal masing-masing.

BAGIAN IV

MENGENAL DAN MENANGKAL KEJAHATAN BERBASIS KEBENCIAN AGAMA ATAU KEYAKINAN

IV.1. Definisi "*Hate Speech*"" dan " *Hate Crime*"

Menurut perspektif HAM, kebebasan menganut suatu keyakinan, pendapat, pikiran, kepercayaan, dan agama (*forum internum*) merupakan hak yang tidak bisa dibatasi dalam situasi apa pun dan bersifat absolut karena internal pikiran dan benak manusia memang mustahil bisa diintervensi dari luar tanpa kesukarelaan secara personal.

Namun dalam perspektif HAM, suatu ekspresi atau manifestasi eksternal (dalam bentuk tindakan, ritual, produk tulisan, gambar, pidato, dan sebagainya) dari keyakinan, pendapat, pikiran, kepercayaan, dan agama tersebut (*forum externum*) bisa dibatasi atau tidak bersifat absolut. Kebebasan berekspresi, berpendapat, melakukan manifestasi keyakinan atau beragama juga harus diiringi oleh kewajiban, tanggung jawab, dan bisa dibatasi berdasarkan suatu syarat tertentu.

Salah satunya bila kebebasan tersebut digunakan untuk melakukan advokasi yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang membentuk suatu hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan, yang dikenal dengan istilah "*hate speech* ".

Singkatnya negara diberikan kewenangan untuk membatasi atau melarang suatu ekspresi atau manifestasi keyakinan yang digunakan untuk mengobarkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras, atau agama yang membentuk suatu hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan. Namun demikian, pembatasan atau larangan tersebut harus dilakukan secara absah menurut hukum, tidak bersifat diskriminatif pada suatu golongan atau kelompok identitas tertentu, dan bersifat proporsional tergantung konteks kebutuhan demi terwujudnya masyarakat yang demokratik dan sejahtera.

Salah satu penyebab mulai maraknya kekerasan berbasis agama atau keyakinan di Indonesia adalah lemahnya strategi pemolisian untuk mengantisipasi eskalasi " *hate speech* " dan " *hate crime* ". Bahkan menurut ketiadaan strategi menangkal "*hate speech* " dan " *hate crime* " ini bisa mentransformasi kelompok radikal *vigilante* menjadi kelompok

teroris seperti yang terlihat pada kasus bom bunuh diri di masjid di Mapolresta Cirebon, Jawa Barat dan Gereja Kepunton di Solo, Jawa Tengah pada 2011.[23]

Seringkali petugas Polri gamang menghadapi seruan-seruan permusuhan berbasis agama atau keyakinan oleh para pemimpin agama untuk melakukan kekerasan dengan pembenaran itu adalah sebagai kebebasan berekspresi dan berpendapat. Dalam kasus bom bunuh diri di Mapolresta Cirebon tersebut dan adanya upaya memasukan racun di kantin kantor-kantor polisi di Jakarta[24] menunjukan Polri sebagai institusi telah menjadi sasaran aksi kekerasan berdasarkan keberagamaan atau berkeyakinan.

Perspektif HAM sangat menjunjung tinggi kebebasan berekspresi dan berpendapat sebagai fundamen utama masyarakat demokratis, namun tidak dibenarkan jika hak tersebut digunakan untuk mengobarkan advokasi kekerasan atas dasar kebencian agama, etnis, nasionalisme, dan sebagainya, yang dikenal sebagai "*hate speech*". "*Hate speech*" sering diasosiasikan dan disandingkan dengan "*hate crime* " bila berujung pada suatu kejahatan.

Tidak ada definisi universal yang baku, ketat, dan final tentang apa itu " *hate speech* ". Namun demikian, untuk menjelaskan konsep ini kalangan ahli sering menggunakan ketentuan yang tertuang di dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) Pasal 20 (2) yang sudah disahkan lewat UU No. 12/2005, yaitu: "Segala advokasi yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang membentuk suatu hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan harus dilarang oleh hukum".

23. International Crisis Group, *From Vigilantism to Terrorism in Cirebon*, Asia Briefing No. 132, Jakarta/Brussel, Januari 2012, hal. 1 dan 12.
24. Lihat: Tempo Online – Teroris: Polisi Layak di Racun http://www.tempo.co/read/news/2012/01/31/063380778/Teroris-Polisi-Layak-Diracun-Karena-Kafir diakses pada tanggal 5 April 2012.

Unsur dan Kata Kunci dari Konsep " *Hate Speech* "

Konsepsi " *hate speech* " harus mencakup referensi khusus untuk istilah "hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan" secara langsung dan eksplisit, ketimbang sekedar frasa "hasutan untuk kebencian" saja. Frasa "hasutan kebencian" adalah istilah yang sering digunakan dalam undang-undang pidana (termasuk KUHP Indonesia yang merupakan warisan sistem kolonial) yang cenderung bisa diterapkan secara lentur untuk sekedar membungkam pernyataan, pendapat, atau ekspresi yang belum tentu masuk dalam kategori " *hate speech* ". Kata-kata kunci penting dari " *hate speech* ", adalah:

- Kata "kebencian (hatred)" adalah suatu keadaan pikiran/mental dicirikan sebagai "emosi intens dan irasional penghinaan, permusuhan, dan ketidaksukaan besar terhadap kelompok sasaran".

- Kata "diskriminasi" harus dipahami sebagai setiap pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau preferensi berdasarkan ras, jenis kelamin, etnis, agama, atau keyakinan, cacat, usia, orientasi seksual, bahasa politik atau pendapat lainnya, asal nasional atau sosial, kebangsaan, kekayaan, kelahiran, warna kulit, atau status lainnya, yang memiliki tujuan atau efek meniadakan atau mengurangi pengakuan, penikmatan atau pelaksanaan, pada pijakan yang sama, hak asasi manusia dan kebebasan fundamental di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya atau lainnya kehidupan publik.

- Kata "kekerasan" harus dipahami sebagai penggunaan sengaja kekuatan fisik atau kekuasaan terhadap orang lain, atau terhadap kelompok atau komunitas, yang baik menghasilkan atau memiliki kemungkinan tinggi untuk mengakibatkan cidera, kematian, penderitaan psikologis, kegagalan melakukan pembangunan, atau pengurangan hak asasi lainnya.

- Kata "permusuhan (hostility)" menyiratkan tindakan yang diwujudkan bukan hanya suatu keadaan pikiran/metal, tetapi menyiratkan suatu keadaan pikiran/metal yang ditindaklanjuti. Dalam hal ini, kata "permusuhan" dapat didefinisikan sebagai manifestasi dari kebencian- yang merupakan manifestasi dari "emosi intens dan irasional penghinaan, permusuhan, dan kebencian terhadap kelompok sasaran".

Sumber: Article 19, *Threshold for the prohibition of incitement to discrimination, hostility or violence under article 20 of the ICCPR*, Vienna, Februari 2010, hal. 7.

Contoh Kasus " ***Hate Speech*** **"**

Kasus Norwood vs Kerajaan Inggris di muka Pengadilan HAM Eropa

Mark Anthony Norwood, seorang warga negara Inggris dan pengurus regional *British National Party* /BNP (partai politik haluan ekstrim kanan di sana), antara November 2001 hingga Januari 2002, memasang sebuah poster besar (ukuran 60 cm x 38 cm) di jendela *flat* -nya di lantai satu suatu gedung apartemen.

Pada poster tersebut –yang disuplai oleh BNP- terdapat gambar foto Menara Kembar WTC yang terbakar, tulisan "Islam keluar dari Inggris – Lindungi Orang Inggris", dan gambar simbol bulan sabit dan bintang di dalam tanda larangan (X). Setelah ada keluhan dari orang lain, petugas polisi melepas dan mengambil poster tersebut. Keesokan harinya polisi menelpon Norwood dan memintanya untuk datang ke kantor polisi untuk dimintai keterangan. Norwood menolak datang ke kantor polisi.

Norwood kemudian dituntut lewat ketentuan hukum yang berlaku di Inggris, yaitu *Public Order Act 1986* , karena menampilkan suatu simbol atau gambar yang menunjukan permusuhan atau kebencian terhadap suatu kelompok (agama) yang bisa menyebabkan adanya ancaman, penghinaan, pelecehan, atau situasi tertekan terhadap anggota kelompok (agama) tersebut.

Norwood menyatakan tidak bersalah meskipun akhirnya divonis bersalah dan dikenai denda 300 GB *pound sterling* oleh Pengadilan Distrik setempat. Pada Juli 2003 Norwood mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi yang tetap menyatakan dirinya bersalah dan menyatakan bahwa poster tersebut merupakan "ekspresi publik dari serangan terhadap seluruh kaum muslim di Inggris, mendorong semua orang yang mungkin membacanya bahwa pemeluk agama Islam di Inggris harus diusir, dan memperingatkan kepada orang lain bahwa kehadiran orang Islam di sini adalah ancaman atau bahaya kepada orang Inggris".

Mengingat di Eropa terdapat suatu Pengadilan HAM regional (*European Human Rights Court*) yang bisa digunakan orang-orang di sana untuk menggugat putusan pengadilan di tingkat nasional, Norwood mendaftarkan gugatannya atas alasan bahwa kebebasan berekspresinya (yang dijamin oleh Konvensi HAM Eropa) telah dilanggar oleh otoritas Inggris. Pengadilan HAM Eropa pada November 2004 kemudian memutuskan bahwa gugatan Norwood ditolak karena –sesuai Pasal 17 Konvensi HAM Eropa- kebebasan berekspresi tidak bisa dibenarkan atau disalahgunakan untuk suatu praktek "*hate speech* " sebagaimana yang ditunjukan oleh poster miliknya.

Sumber: *European Court of Human Rights , Application no. 23131/03 Application no. 23131/03* oleh Mark Anthony Norwood melawan

Kerajaan Inggris

Untuk konteks Indonesia larangan terhadap "*hate speech* " terdapat pada UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis yang pada Pasal 4(b) dijelaskan bahwa tindakan" diskriminasi ras dan etnis berupa: "Menunjukkan kebencian atau rasa benci kepada orang karena perbedaan ras dan etnis yang berupa perbuatan": [25]

1. Membuat tulisan atau gambar untuk ditempatkan, ditempelkan atau disebarluaskan ditempat umum atau tempat lainnya, yang dapat dilihat atau dibaca oleh orang lain;

2. Berpidato mengungkapkan, atau melontarkan kata-kata tertentu ditempat umum atau tempat lainnya, yang dapat didengar orang lain;

3. Mengenakan sesuatu pada dirinya berupa benda, kata-kata atau gambar ditempat umum atau tempat lainnya yang dapat dibaca oleh orang lain;

4. Melakukan perampasan nyawa orang, penganiayaan, pemerkosaan, perbuatan cabul, pencurian dengan kekerasan atau perampasan kemerdekaan berdasarkan diskriminasi ras dan etnis.

Sayangnya ketentuan serupa tidak tersedia -jauh di bawah standar Pasal 20 dari Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik atau UU No. 12/2005- untuk larangan terhadap "*hate speech* " berbasis kebencian agama atau keyakinan. Ketentuan terdekat soal ini hanya tersedia dalam KUHP tentang pasal-pasal kejahatan syiar kebencian, seperti:

- Pasal 156: Barangsiapa di muka umum menyatakan perasaan permusuhan, kebencian, atau penghinaan terhadap suatu atau beberapa golongan rakyat Indonesia, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah. Perkataan golongan dalam pasal ini dan pasal berikutnya berarti tiap-tiap bagian dari Rakyat Indonesia yang berbeda dengan suatu atau beberapa bagian lainnya karena ras, negeri asal, agama, tempat asal, keturunan, kebangsaan atau kedudukan menurut hukum tata negara.
- Pasal 156a: Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barang siapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan: a. Yang pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan, atau penodaan terhadap suatu agama

25. Selain itu UU No. 40/2008 ini juga menyediakan mekanisme pemidanaan bagi pelaku "*hate speech* " berbasis kebencian ras atau etnis (Pasal 16) dan pemberian ganti rugi bagi korbannya (Pasal 13 dan 14).

yang dianut di Indonesia; b. Dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan Ketuhanan yang Maha Esa.

- Pasal 157 (1): Barang siapa menyiarkan atau mempertunjukkan atau menempelkan tulisan atau lukisan di muka umum, yang isinya mengandung pernyataan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan diantara atau terhadap golongan-golongan rakyat Indonesia, dengan maksud supaya isinya diketahui atau lebih diketahui oleh umum, diancam dengan pidana penjara paling lama dua tahun enam bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.

- Pasal 160: Barang siapa di muka umum dengan lisan atau dengan tulisan menghasut supaya melakukan perbuatan yang dapat dihukum, melawan pada kekuasaan umum, dengan kekerasan atau supaya jangan mau menurut peraturan undang-undang atau perintah yang sah yang diberikan menurut peraturan undang-undang, dihukum penjara selama-lamanya enam tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 4.500,- (empat ribu lima ratus rupiah).

Sementara itu terdapat pula suatu konsep "*hate crime* " yang serupa namun tidak sama dengan konsep " *hate speech* ".

"*Hate crime* " didefinisikan sebagai suatu kejahatan atau tindak pidana yang dimotivasi oleh suatu kebencian dasar kebangsaan, ras, agama, atau yang lainnya. Unsur dari "*hate crime* " adalah suatu kejahatan atau tindak pidana (bisa berupa pembunuhan, intimidasi, perusakan barang, serangan, dan sebagainya) dan suatu motif yang bias. Jadi yang membedakan " *hate crime* " dengan kejahatan atau tindak pidana lainnya terletak pada motivasi pelaku (atas dasar kebencian berbasis agama, kepercayaan, ras, kebangsaan, kewarganegaraan, atau lainnya) dan kelompok sasaran yang menjadi korban semata-mata karena mereka merupakan anggota dari suatu kelompok agama atau keyakinan, ras, kebangsaan, kewarganegaraan, atau identitas tertentu lainnya.

Perbedaan antara "*hate speech* " dan " *hate crime* " adalah unsur terjadinya suatu kejahatan atau tindak pidana; untuk "*hate crime*" hanya terjadi bila ada kejahatan atau tindak pidana, sementara untuk "*hate speech* " tidak memerlukan terjadinya suatu tindak pidana, cukup suatu ekspresi (secara verbal, tertulis, gambar, simbol, audio-visual, atau lewat medium maya seperti internet) yang merupakan "advokasi kebencian yang membentuk suatu hasutan" untuk melakukan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan.

Baik " *hate speech* " maupun " *hate crime* " bisa terjadi karena beberapa faktor, seperti: [26]

- Para pelaku melakukan kejahatan karena mungkin didasari oleh suatu alasan kebencian, kecemburuan, atau keinginan untuk diakui oleh kelompok sendiri dengan identitas yang sama;
- Pelaku mungkin tidak memiliki perasaan tertentu tentang sasaran secara individual atas kejahatan yang dilakukannya, tetapi memiliki pikiran atau perasaan bermusuhan tentang suatu kelompok di mana individu korban menjadi anggotanya;
- Pelaku mungkin merasa permusuhan kepada semua orang yang berada di luar kelompok di mana pelaku mengidentifikasi dirinya sendiri;
- Pada tingkat yang lebih abstrak, target korban hanya mewakili suatu ide tertentu,
  seperti kelompok migran, yang dianggap pelaku sebagai musuh.

Contoh Kasus *"Hate Crime"*

Kasus Pembakaran Masjid di Seattle, AS: Pada 13 September 2001 di Seattle Utara, AS, Michael Patrick Cunningham (53) mengendarai mobil sejauh 25 mil dari rumahnya menuju Masjid Idriss. Di dekat masjid tersebut ia membakar dua buah mobil dengan maksud merusak masjid dan karena dipergoki ia lantas menembaki para jemaat di sana dengan senjata api meski tidak ada yang kena.

Polisi kemudian menangkap Cunningham dan diketahui motifnya adalah karena rasa kebenciannya terhadap umat Islam setelah terjadinya bom pesawat oleh teroris terhadap menara kembar WTC di New York, yang terjadi dua hari sebelum aksi Cunningham.

Cunningham kemudian divonis 6,5 tahun penjara atas "*hate crime* " yang dilakukannya. Hukuman tersebut dijatuhkan karena ia dianggap merusak tempat ibadat dan menyerang orang lain dengan senjata api juga karena melakukan kejahatan terhadap kebebasan beribadat dan beragama.

Kasus Penyerangan Jemaah Ahmadiyah di Cikeusik, Banten: Pada 6 Februari 2011, terjadi penyerangan terhadap JAI di Cikeusik, Banten. Pada penyerangan tersebut setidaknya tiga anggota JAI meninggal dunia dan beberapa lainnya mengalami luka berat akibat serangan dari ratusan massa. Kerusakan fisik seperti hancurnya sebuah rumah dan beberapa kendaraan bermotor milik warga Ahmadiyah juga terjadi.

26. OSCE and ODIHR, *Hate Crime Laws; Practical Guide,* Warsaw, 2009, hal. 18.

Beberapa bulan kemudian Pengadilan Negeri Serang, Banten memvonis 13 orang (12 orang pelaku penyerangan dan satu orang warga Ahmadiyah yang bertahan membela diri). Para pelaku tersebut divonis antara 3 hingga 6 bulan penjara karena melakukan penghasutan, pengeroyokan, penganiayaan, dan perusakan yang mengakibatkan luka dan rusaknya barang-barang dengan pasal-pasal dalam KUHP. Tidak ada dakwaan dan vonis menyangkut kejahatan atas bias agama atau keyakinan dalam kasus ini.

IV.2. Mengapa *Hate Speech* dan *Hate Crime* Penting untuk Ditangani Serius?

"*Hate speech* " dan " *hate crime* " sebagai suatu kejahatan atau tindak pidana yang khas, memiliki beberapa potensi bahaya bila tidak ditangani secara serius, seperti [27] :

- Ancaman terhadap prinsip non-diskriminasi dan persamaan hak bagi semua orang atau golongan yang menjadi salah satu norma konstitusional suatu masyarakat demokratis dan modern seperti juga yang berlaku di Indonesia;

- Kejahatan bias semacam ini menimbulkan suatu efek ancaman dan penderitaan terhadap kelompok minoritas dibanding dengan ancaman ketakutan terhadap suatu kejahatan umum. Kelompok yang potensial menjadi korban akan mengalami suatu problem psikologis (cemas, perasaan terintimidasi dan terdiskriminasi, inferior, ketakutan, dan sebagainya) tertentu mengingat atribut sosial, budaya, atau agama yang melekat dalam diri mereka sulit untuk diubah. Meski kejahatan bias khusus semacam ini bisa juga dialami kelompok mayoritas, umumnya yang menjadi korban adalah kelompok minoritas;

- Kejahatan ini potensial melahirkan balasan berkelanjutan atau spiral kekerasan;

- Dalam konteks yang lebih genting karena terjadi secara sistemik dan meluas, *"hate crime"* dan " *hate speech"* bisa menjadi ancaman serius keamanan dan ketertiban umum, dan bisa menjadi faktor disintegrasi sosial, masyarakat, atau bangsa.

Beberapa tahun belakang, pada komunitas ahli HAM berkembang suatu konsepsi "penodaan agama (*defamation of religions*)" yang secara salah dikaitkan dengan konsepsi " *hate speech* " atau " *hate crime*". Dalam perspektif HAM memang dikenal konsep "pencemaran reputasi atau nama baik individu" seperti yang diatur dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik/ICCPR [Pasal 17(1) dan Pasal 19(3)].

27. OSCE and ODIHR, *ibid*, hal. 19-20.

Nama baik atau reputasi manusia sebagai individu bisa terukur secara objektif, namun hal berbeda terjadi untuk mengukur konsepsi abstrak yang rumit untuk agama.

Kafir-mengkafirkan atau sesat-menyesatkan antar umat beragama maupun inter-agama tidak pernah bisa dijelaskan secara memuaskan secara teologis. Agama-agama besar selalu memiliki keberagam tafsir teologis yang mendorong munculnya sub-kelompok di dalam dirinya sendiri. Konsepsi defamasi atau penodaan agama mengandaikan hanya ada satu tafsir kebenaran yang otoritatif pada suatu agama dan tafsir-tafsir lain adalah sesat, menyimpang, atau tidak benar.

Sesat-menyesatkan dalam konsepsi penodaan agama selanjutnya sering menjadi pembenaran aksi-aksi kekerasan yang dilakukan suatu kelompok agama atau keyakinan terhadap kelompok lainnya. Konsepsi penodaan agama juga menutup kemungkinan adanya pembaharuan agama dalam hal tafsir kontekstual sehingga seringkali gagasan atau tafsir kritis teologis atas suatu ajaran agama. Hal ini bisa terlihat bagaimana suatu tafsir keyakinan bisa dicap sebagai sesat atau menyimpang oleh suatu kelompok tertentu, sementara kelompok lain dalam suatu agama yang sama- bisa menyatakan sebaliknya.[28]

Dalam Komentar Umum terbarunya (GC Komite HAM/ *Human Rights Committee* No. 34/2011 tentang Hak Berpendapat dan Berekspresi) dijelaskan bahwa:

"Semua bentuk opini atau pendapat dilindungi, termasuk pendapat yang bersifat politis, ilmiah, historis, moral, atau agama. Tidak diperkenankan untuk mengkriminalisasi penyelenggaraan pendapat atau opini semacam itu. Pelecehan, intimidasi atau stigmatisasi seseorang, termasuk penangkapan, percobaan penahanan, atau pemenjaraan karena alasan pendapat yang mereka pegang atau yakini, merupakan pelanggaran terhadap Pasal 19(1) dari ICPPR."[29]

Sikap-sikap intoleransi, permusuhan, kebencian, atau bahkan kekerasan berbasis agama atau keyakinan yang berkembang secara global pada satu dekade terakhir sebenarnya bisa dihadapi dengan kerangka normatif HAM yang ada. Polisi dalam konteks ini adalah salah satu institusi negara yang paling

penting untuk mencegah dan mengatasi masalah intoleransi beragama atau berkeyakinan yang termanifestasi dalam bentuk kekerasan atau kejahatan, atau gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat.

28. Syamsu Rizal Panggabean, Agar Umat Tidak Saling Mengafirkan, dalam "Polisi, Masyarakat Dan Konflik Keagamaan Di Indonesia", Syamsu Rizal Panggabean dan Ihsan Ali-Fauzi, Yayasan Wakaf Paramadina, Jakarta, 2011, hal. 175-179.
29. *Human Rights Committee,* General Comment No. 34, CCPR/C/GC/34, September 2011, paragraf 9, hal. 2-3.

Di lain pihak polisi, dalam mengemban fungsi dan perannya tersebut harus berposisi netral dan independen dari segala kepentingan kelompok agama atau kepercayaan apa pun. Prinsip netralitas dan independensi ini ditegaskan pada UU Nomor 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 23 (isi sumpah atau janji jabatan):

- Setia dan taat kepada Pancasila dan UUD 1945, Tri Brata, Catur Prasatya, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta pemerintah yang sah;
- Menaati perundangan-undangan yang berlaku dan aturan kedinasan internal Polri;
- Mengutamakan kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, atau golongan.

IV.3. Bagaimana Menangkal " *Hate Speech* " dan " *Hate Crime* "?

Untuk menangkal praktik *hate speech* dan *hate crime* , polisi harus menggunakan berbagai strategi terpadu, mulai dari tahap pencegahan, saat terjadi tindakan kekerasan berbasis kebencian agama atau keyakinan, hingga pasca peristiwa.

Strategi terpadu ini membutuhkan kesatuan pemahaman, koordinasi antar-unit di kepolisian (mulai dari petugas intelijen, pengendalian massa, penyelidik atau penyidik, dari pemimpin hingga petugas lapangan), ketersediaan aturan internal, dan pelatihan berkala bagi para personel kepolisian. Juga membangun komunikasi konstruktif dengan pihak-pihak eksternal seperti tokoh-tokoh agama, pemimpin informal, aktivis organisasi non-pemerintah, hingga pendekatan khusus terhadap kelompok rentan (umumnya kelompok minoritas agama atau keyakinan).

Pendekatan komprehensif untuk menangkal kejahatan berbasis suatu kebencian agama atau keyakinan [30] :

- Adanya pelatihan bagi aparat penegak hukum untuk mengenali dan memahami elemen-elemen dari kejahatan model ini *("hate speech"* dan *"hate crime");*
- Adanya pelatihan bagi aparat penegak hukum untuk bisa secara efektif melakukan investigasi bila terjadi kejahatan model ini;
- Adanya upaya pengumpulan data-data tentang kasus-kasus kejahatan berbasis suatu kebencian agama atau keyakinan dengan mempertimbangan kategori teritori, tipe kejahatan yang dilakukan, tipologi kelompok korban dan pelaku, dan sebagainya;

30 . OSCE and ODIHR, *opcit*, hal. 12.

- Adanya pelatihan bagi aparat penegak hukum untuk bisa menangani korban-korban dari kejahatan ini;
- Bekerja sama dengan institusi negara lainnya yang relevan (seperti Komnas HAM, Lembaga Perlindugan Saksi dan Korban (LPSK), dan sebagainya) yang memiliki mandat untuk meredam kejahatan berbasis suatu kebencian agama atau keyakinan;
- Bekerja sama dengan organisasi keagamaan atau tokoh-tokoh agama yang melakukan advokasi toleransi beragama atau berkeyakinan, dan yang melakukan advokasi nilai-nilai anti-kekerasan dan anti-diskriminasi.

Langkah pencegahan yang harus dilakukan kepolisian adalah mengenali bahwa sebelum terjadinya suatu kekerasan berbasis kebencian agama atau keyakinan, biasanya telah terjadi suatu syiar kebencian (*hate speech*). Untuk bisa mendeteksi suatu *hate speech* benar-benar ada dalam bentuk suatu ekspresi verbal (pidato, ceramah, dan sebagainya), tulisan dalam suatu pamflet atau coretan di dinding, gambar-gambar atau produk visual lainnya yang provokatif, petugas kepolisian harus benar-benar memahami definisi *hate speech* dan konteks kultural masyarakat setempat.

Memahami substansi *hate speech* dan *hate crime* tidak saja penting dalam konteks pencegahan atau antisipasi terjadinya tindak kekerasan, namun juga penting ketika terjadi kejahatan, polisi bisa mengidentifikasi para pelaku yang bertanggung jawab, mulai dari pelaku lapangan maupun mereka yang menjadi dalang atau provokatornya.

Salah satu upaya pencegahan lain yang penting adalah setiap kantor polisi, dari level Polsek, Polres, Polda, hingga Markas Besar harus memiliki koleksi data statistik secara berkala dan kumulatif akan potensi dan manifestasi suatu kekerasan berbasis kebencian agama atau kepercayaan.

Data ini penting untuk membantu analisa dan memahami pola-pola kekerasan, seperti karakter pelaku, korban, kebijakan politik lokal, dan sebagainya. Data " *hate crime* " dan " *hate speech* " ini penting untuk dibedakan dengan jenis kejahatan pidana lain yang terjadi di suatu daerah.

Akar masalah sikap kebencian berbasis agama atau keyakinan seringkali muncul dan tumbuh berkembang di dalam masyarakat, terlepas ada atau tidaknya kebijakan formal yang bersifat intoleran atau diskriminatif. Untuk mengatasi akar masalah ini tidak cukup dengan pendekatan hukum atau sekedar reformasi legislasi, namun, lebih dari itu, diperlukan suatu upaya untuk memfasilitasi dialog

antar-agama atau kepercayaan, pengembangan sistem pendidikan yang toleran, atau kampanye seruan, dan lainnya.

Mengingat akar masalah kebencian berbasis agama atau kepercayaan tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, maka institusi negara (polisi) dalam upaya mengembangkan kebijakan pemolisian yang toleran harus melibatkan berbagai aktor penting dalam masyakarat. Aktor-aktor tersebut bisa berupa para pemuka agama, organisasi keagamaan yang moderat, tokoh masyarakat, para pekerja HAM, dan sebagainya.

Indonesia memiliki modal luar biasa dalam proyek toleransi, pluralisme, dan kerukunan beragama dengan tradisi sejarah kehidupan kerukunan beragama di masa lalu dan adanya organisasi keagamaan besar yang mendukung hal tersebut seperti Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah.

Kemitraan polisi dengan organisasi masyarakat sipil pendukung ide toleransi dan kerukunan beragama akan punya efek lebih besar sebagai jaringan perisai ancaman kebencian berbasis agama atau keyakinan. Selain itu kemitraan strategis polisi dengan organisasi masyarakat sipil bisa membentuk suatu mekanisme deteksi dini (*early warning system*) terhadap suatu manifestasi ancaman kekerasan dan bisa membantu institusi kepolisian untuk mempersiapkan alokasi sumber dayanya dalam mengantisipasi suatu ancaman keamanan atau ketertiban sosial, selain juga dalam konteks pasca-terjadinya suatu aksi kekerasan.

Contoh Kasus Kemitraan Kepolisian dan Masyarakat Sipil

Pada 2009, *English Defence League* (EDL) menyelenggarakan serangkaian demonstrasi di Inggris. Mereka mengaku akan memprotes kegiatan "ekstrimis" muslim. Pawai protes biasanya diselenggarakan di daerah yang mempunyai populasi kaum muslim dan penduduk Asia Selatan dengan jumlah besar. Masyarakat umum dan komunitas muslim di Inggris cenderung melihat EDL sebagai organisasi rasis yang menggunakan taktik konfrontatif.

Sebelum demonstrasi terorganisir EDL di Kota Stoke-on-Trent digelar pada tanggal 23 Januari 2010, polisi mengumpulkan informasi intelijen yang terkoordinasi melalui internet dan sosial media, serta kegiatan yang melibatkan publik yang luas dengan tujuan untuk meyakinkan masyarakat setempat dan untuk mencegah aksi balik. Kegiatan kemitraan tersebut termasuk menggelar acara-acara di sekolah, masjid, dan sektor bisnis. Polisi merekrut, melatih, dan melibatkan relawan dalam operasi mereka sebagai mediator komunitas. Konsultasi ini diintensifkan pada hari acara, dan berlanjut sampai penilaian intelijen menyarankan bahwa ketegangan telah berkurang kembali ke tingkat normal.

Pada hari-H, 23 Januari 2010, situasi berkembang hingga melahirkan aksi kekerasan. Polisi yang melindungi tempat-tempat sensitif -seperti masjid dan tempat usaha milik orang Asia Selatan- diserang oleh para demonstran dan mengalami luka-luka. Untuk merespon hal ini, polisi akhirnya melakukan serangkaian penangkapan dan mencatat pelakunya melakukan kejahatan berbasis kebencian (*hate crime*).

Akhirnya 21 pelaku di pidana untuk berbagai kejahatan, termasuk kekerasan yang didorong oleh kebencian rasial dan agama, serta pelanggaran ketertiban umum. Para terpidana menerima hukuman hingga 16 bulan penjara.

Para perwakilan polisi dan masyarakat melaporkan bahwa pendekatan kerja sama mereka telah mencegah reaksi kekerasan balik dari komunitas yang merasa takut dan meningkatkan tingkat kepercayaan terhadap polisi dan instansi lainnya dari masyarakat yang terkena dampak.

Sumber: OSCE and ODIHR, *Annual Report 2010; Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses* , Warsaw, 2011, hal. 71.

Dalam konteks Indonesia, model di atas, yakni kemitraan polisi dan masyarakat sipil, seharusnya juga bisa terwujud lewat Perkap Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri. Dalam Perkap Nomor 7 Tahun 2008 (Pasal 4) ini dijelaskan secara eksplisit bahwa:

(5) Paradigma Reformasi dalam negara demokrasi yang plural menuntut agar Polri mampu melaksanakan tugas dengan berpegang pada prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia, berperan sebagai pelindung dan pelayan masyarakat, bukan mengambil peran sebagai penguasa. Reformasi juga menghendaki keterbukaan Polri serta kepekaan Polri terhadap aspirasi rakyat serta memperhatikan kepentingan, kebutuhan dan harapan warga.

(6) Penerapan Polmas sebagai falsafah dan strategi merupakan langkah yang tepat untuk meningkatkan kualitas pelayanan Polri kepada masyarakat melalui kemitraan dengan warga masyarakat untuk mewujudkan pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat dalam era demokrasi dan penegakan hak asasi manusia.

Kebutuhan untuk menangkal *hate speech* dan *hate crimes* di Indonesia sebenarnya telah dirasakan oleh Polri. Hal ini diwujudkan dalam suatu lokakarya "Bermitra Menangani *Hate Speech* dan Radikalisme" di Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian (STIK), Jakarta 23 Juni 20 11 yang diselenggarakan oleh Polri bersama sama-dengan Tentara Republik Indonesia (TNI), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan beberapa Organisasi Kemasyarakatan. Dalam lokakarya tersebut diidentifikasi beberapa masalah *hate speech* yang semakin berkembang di Indonesia, yaitu:[1]

- *Hate speech* yang mendorong terjadinya tindakan-tindakan radikal yang berpotensi menjadi terorisme bersumber dari pemahaman agama yang sempit/tidak proporsional;
- *Hate speech* sangat cepat menyebar dan mempengaruhi kelompok fanatik radikal melalui media massa;
- *Hate speech* sangat efektif terkait dengan prasangka dan stereotif, yang dilakukan secara berulangulang, berlangsung antar - kelompok, jarang sekali antar - individu, menyangkut SARA dan kelompok minoritas, dan berlangsung secara berkesinambungan dan sistematis;
- Akar permasalahan *hate speech*, fundamentalisme atau militansi agama yang berujung pada radikalisme berkisar pada tujuh elemen dasar: interpretasi doktrin yang cenderung sempit; kesetiaan dan solidaritas kelompok; reaksi atas sua tu penindasan; benturan budaya; konflik kepentingan ekonomi, politik, dan hukum; dendam sejarah; dan perpaduan dari semua unsure tersebut ditambah semangat purifikasi doktrin;
- Dua tempat yang berpotensi menjadi target kekerasan-radikalisme adalah kota-kota menengah secara nasional dan wilayah ibukota negara dan provinsi. Pelaku yang menghasut adalah kelas/kelompok menenengah sedangkan target yang dihasut adalah kelompok kumuh miskin;
- Terdapat faktor pendukung di mana terjadi pengelompokan masyarakat menurut asal daerah/suku akibat proses urbanisasi;
- Adanya masalah politik yang kompleks di mana ada fragmentasi politik dan sosial, khususnya di kalangan elit politik, sosial, militer, yang terus mengimbas ke lapisan bawah (*grass root*) dan menimbulkan konflik horizontal yang laten dan luas, selain tidak konsistennya penegakan hukum;
- Peran Polri dalam upaya kontra radikalisasi (deradikalisasi) adalah mengidentifikasi dan mengkooptasi tokoh tokoh utama gerakan terorisme agar pro kepada negara atau mengubah taktik mereka menjadi non-kekerasan.

1. Rumusan Hasil Lokakarya "Bermitra Menangani *Hate Speech* dan Radikalisme di Indonesia", Auditorium STIK PTIK, Jakarta, 23 Juni 2012. Acara ini dihadiri oleh Panglima TNI, Kapolri, Wakapolri, Kasum TNI, Pejabat Kejaksaan Agung, Kementrian Agama, Kementrian Hukum dan HAM, Kementrian Dalam Negeri, Pejabat Fungsi Pembinaan dan Operasional Mabes Polri, Penasehat Ahli Kapolri, pejabat lembaga/instansi terkait, Pejabat Utama

Sementara itu terdapat titik temu antar peserta yang mewakili berbagai posisi adalah:

- Muncul kesadaran untuk bersama-sama bermitra menangani *hate speech* dan radikalisme dalam rangka mewujudkan tata kehidupan yang tenteram dan aman;
- Sepakat bahwa penegakan hukum harus mengedepankan HAM dan keadilan, serta mendorong dilakukannya amandemen undang-undang yang terkait dengan *hate speech* dan radikalisme;
- Memberdayakan fungsi pengawasan guna menjamin terwujudnya transparansi dan akuntabilitas.

Sementara itu terdapat rekomendasi khusus terhadap strategi internal penegak hukum untuk: [3]

- Meningkatkan kemampuan profesionalisme dengan penguasaan hukum dan HAM;
- Memetakan kondisi sosial budaya masyarakat yang potensial terjadi *hate speech* dan radikalisme;
- Memantapkan koordinasi antar penegak hukum untuk sinergisitas dan optimalisasi pelaksanaan tugas;
- Divisi Humas Polri bekerja sama dengan instansi pemerintah dan swasta yang berkompeten dalam dunia jurnalistik untuk melakukan pengawasan dan pengendalian penyiaran-penyiaran berita yang bersifat hasutan kebencian (*hate speech*); [2]
- Secara simultan memperkuat kemampuan penegakan hukum oleh Polri dan sekaligus merumuskan strategi dan upaya sistematis untuk kontra-radikalisasi dengan melibatkan segena p sumber daya yang ada sesuai kekompleksitasan akar permasalah;
- Meningkatkan kemampuan fungsi pre-emptif untuk mengeliminasi potensi potensi gangguan melalui kegiatan Bimmas dan intelijen; meningkatkan kemampuan preventif untuk menghilangkan situasi kondisi yang merupakan ambang gangguan melalui terobosan kreatif kegiatan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patrol;
- Meningkatkan kerjasama dengan unsur-unsur *criminal justice system* guna memperoleh persamaan visi dan misi dalam menyidik, menuntut, dan mengadili kasus-kasus *hate speech* , radikalisme, dan terorisme;
- Membuat kelompok kerja (Pokja) khusus untuk penanganan *hate speech* dan radikalisasi dengan tugas merancang Standard Operational Procedure (SOP) yang bisa diimplementasikan pada setiap Satwil di lingkungan Polri serta merancang program-program kemitraan dengan masyarakat dalam rangka menangani *hate speech* dan radikalisasi.

Polda, Kapolres, LSM, Lembaga Independen, Ormas, media massa, mahasiswa STIK-PTIK, dan mahasiswa berbagai perguruan tinggi, hal. 88 - 90.

2. *Ibid,* hal. 90-91.

3. *Ibid,* hal. 91-92.

Lampiran

Instrumen-Instrumen Relevan dengan Tema Pemolisian dan Hak atas Berkeyakinan, Beragama dan Beribadah

Instrumen HAM Nasional

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen II 2000

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Nasional Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Instrumen HAM Internasional

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights* , UDHR) 1948

Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights,* ICCPR) 1966, yang pengesahannya oleh Indonesia dilakukan lewat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005

Deklarasi untuk Mengeliminasi Segala Bentuk Praktik Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama dan Kepercayaan (*Declaration on the Elimination of All Forms Intolerance and of Dicrimination Based on Religion or Belief*) 1981

Deklarasi untuk Melindungi Hak-Hak Individu Minoritas untuk Bidang Nasionalitas/Etnis, Agama, dan Bahasa (*Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Lingustic Minorities*) 1992

Prinsip-Prinsip Siracusa (*Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*) 1984

Prinsip-Prinsip Johannesburg (*The Johannesburg Principles On National Security, Freedom of Expression And Access to Information*) 1995

Etika Berperilaku Bagi Penegak Hukum (*Code of Conduct for Law Enforcement*) 1979

Prinsip-prinsip Dasar Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Penggunaan Kekuatan dan Senjata Api oleh Aparat Penegak Hukum (*United Nation Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement*) 1980

Instrumen Internal Kepolisian Nasional Republik Indonesia

Peraturan Kapolri (Perkap) Nomor 8 Tahun 2009 tentang Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Republik Indonesia

Peraturan Kapolri Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat

Peraturan Kapolri Nomor 9 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pelayanan, Pengamanan, dan Penanganan Perkara Penyampaian Pendapat di Muka Umum

Peraturan Kapolri Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian

Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengendalian Massa

Prosedur Tetap (Protap) Nomor 1 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Tindak Anarki (dibaca: Peraturan Kapolri)

KOSAKATA PEMOLISIAN DAN HAK ATAS BERKEYAKINAN, BERAGAMA, DAN BERIBADAH

Agama:

Kata "agama" sesungguhnya sulit diterjemahkan berdasarkan konsep hukum. Namun untuk mencegah kontroversi, hukum HAM telah membuat katalog hak untuk melindunginya di bawah tema hak, "Kebebasan berpikir, keyakinan, dan agama," dan bukannya mendefinisikan kebebasan itu sendiri sebagai hal yang terpisah. Selanjutnya, untuk menghindari konfrontasi besar dalam politik antara negara-negara Barat dan Komunis (pasca-Perang Dingin) dilakukan penyisipan kata "kepercayaan" setelah kata "agama". Istilah "kepercayaan" dimaksudkan untuk merujuk pada pandangan spritualitas dunia, dan pandangan kelompok agnostik dan rasional untuk pandangan-pandangan di luar agama dan norma agama.

Sumber: Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (disahkan oleh UU No. 12/2005), Komentar Umum Komite HAM No. 22.

Derogasi:

Derogasi atau pembatasan HAM adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh negara dalam situasi dan persyaratan khusus. Derogasi hanya dapat diterapkan jika memenuhi beberapa unsur utama. *Pertama,* negara dalam keadaan darurat, ada ancaman terhadap kehidupan bangsa dan keberadaannya. *Kedua,* Kepala Negara secara resmi harus mengumumkan kepada publik tentang keadaan bahaya. Ketiga, langkah-langkah derogasi itu harus tidak bertentangan dengan kewajiban lain berdasarkan hukum internasional dan tidak mengandung diskriminasi hanya berdasarkan kategori ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, atau status sosial. *Keempat,* Kepala Negara harus segera memberi tahu kepada negara-negara pihak lainnya (yang turut meratifikasi ICCPR) melalui penghubung Sekretaris Jenderal PBB tentang tahapan ketentuan yang dikurangi dan tentang alasan-alasan penerapannya. Kepala Negara juga harus memberitahukan tentang masa berakhirnya penerapan derogasi.

Sumber: Konvensi Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik Pasal 4 ayat (1).

Diskriminasi:

Setiap pembedaan, pengecualian, pembatasan berdasarkan ras, jenis kelamin, etnis, agama, atau keyakinan, cacat, usia, orientasi seksual, bahasa politik atau pendapat lainnya yang memiliki tujuan atau efek meniadakan atau mengurangi pengakuan, penikmatan

atau pelaksanaan, pada pijakan yang sama, hak asasi manusia dan kebebasan fundamental di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya atau lainnya kehidupan publik.

Sumber: Deklarasi untuk Mengeliminasi Segala Bentuk Praktik Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama dan Kepercayaan.

Hak Asasi Manusia:

Seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Kuasa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Sumber: Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen II Pasal 28A-J, Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948.

Hak untuk Hidup:

Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup, meningkatkan taraf kehidupannya, hidup tenteram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir batin serta memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Sumber: Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen II dan Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Hak Memperoleh Keadilan:

Setiap orang tanpa diskriminasi berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan dan gugatan baik dalam perkara pidana, perdata maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang obyektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan adil dan benar.

Sumber: Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen II dan Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Hak atas Rasa Aman:

Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, hak milik, rasa aman dan tenteram serta perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat/tidak berbuat sesuatu.

Sumber: Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen II dan Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Hasutan Kebencian:

Hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan secara langsung dan eksplisit (terlihat nyata), ketimbang sekadar frasa "hasutan untuk kebencian" saja.

Sumber: Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) Pasal 20.

Intoleransi dan Diskriminasi Beragama:

Setiap pembedaan, pengabaian, larangan atau pengutamaan yang didasarkan pada agama atau kepercayaan dan yang tujuannya atau akibatnya meniadakan atau mengurangi pengakuan, penikmatan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan mendasar atas dasar yang setara.

Sumber: Deklarasi untuk Mengeliminasi Segala Bentuk Praktik Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama dan Kepercayaan.

Ibadah:

Ritual dan upacara keagamaan yang merupakan ekspresi langsung dari ajaran agama/kepercayaan, juga berbagai jenis kegiatan keagamaan yang terintegral dengan kegiatan ritual keagamaan dan lain-lain seperti bangunan rumah ibadah, penggunaan dan pemasangan objek/simbol keagamaan, menjalankan libur/hari keagamaan.

Sumber: Intisari Laporan Pelapor Khusus PBB untuk isu Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan, Dewan HAM PBB, 2011.

Kekerasan:

Penggunaan sengaja kekuatan fisik atau kekuasaan terhadap orang lain atau terhadap kelompok atau komunitas yang baik menghasilkan atau memiliki kemungkinan tinggi untuk mengakibatkan cedera, kematian, penderitaan psikologis, kegagalan melakukan pembangunan atau pengurangan hak asasi lainnya.

Sumber: Definisi Operasional Setara Institute dalam; Wajah Para Pembela Islam: Radikalisme Agama dan implikasinya terhadap Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Jabodetabek dan Jawa Barat, 2011.

Kebencian:

Suatu keadaan pikiran/mental dicirikan sebagai "emosi intens dan irasional penghinaan, permusuhan, dan ketidaksukaan besar terhadap kelompok sasaran".

Sumber: Article 19, Ambang Batas untuk Pelarangan Hasutan dalam konteks diskriminasi, permusuhan atau kekerasan di bawah Pasal 20 dari Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, Vienna, Februari 2010.

Komentar Umum:

Penafsiran atas pasal-pasal dalam kovenan-kovenan HAM internasional dan sifatnya wajib dipatuhi oleh seluruh negara pihak yang telah meratifikasi kovenan-kovenan HAM internasional tersebut.

Sumber: Badan-Badan HAM berdasarkan traktat (*Treaty Bodies*).

Kelompok Radikal:

Suatu kelompok yang mempunyai keyakinan ideologis tinggi dan fanatik yang mereka perjuangkan untuk menggantikan tatanan nilai dan sistem yang sedang berlangsung. Dalam kegiatannya mereka seringkali menggunakan kekerasan sebagai metode advokasi, bahkan tidak menutup kemungkinan melakukan tindakan kasar terhadap kegiatan kelompok lain yang dinilai bertentangan dengan keyakinan mereka. Secara sosio-kultural dan sosio-religius, kelompok radikal mempunyai ikatan kelompok yang kuat dan menampilkan ciri-ciri penampilan diri dan ritual yang khusus.

Sumber: Definisi Operasional Setara Institute dalam; Wajah Para Pembela Islam: Radikalisme Agama dan implikasinya terhadap Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Jabodetabek dan Jawa Barat, 2011.

Kebebasan Beragama:

Kebebasan untuk menganut atau memilih agama atas kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk memanifestasikan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, penaatan, pengamalan dan pengajaran. Tidak adanya pemaksaan sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau memilih agama atau kepercayaan sesuai dengan pilihannya. Kebebasan ini juga untuk memanifestasikan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan

berdasarkan hukum, dan apabila diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.

Sumber: Definisi Operasional Setara Institute dalam; Wajah Para Pembela Islam: Radikalisme Agama dan implikasinya terhadap Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Jabodetabek dan Jawa Barat, 2011.

Kejahatan terhadap Kemanusiaan:
Salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas/sistematik yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, berupa:

(1) pembunuhan
(2) pemusnahan
(3) perbudakan
(4) pengusiran/pemindahan penduduk secara paksa
(5) perampasan kemerdekaan/perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar (asas-asas) ketentuan pokok hukum internasional
(6) penyiksaan
(7) perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran, pemandulan/sterilisasi secara paksa/bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara
(8) penganiayaan terhadap suatu kelompok tertentu/perkumpulan yang didasari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, jenis kelamin/alasan lain yang telah diakui secara universal sebagai hal yang dilarang menurut hukum internasional.

Sumber: Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Minoritas:

Kelompok individu yang tidak dominan dengan ciri khas bangsa, sukubangsa, agama, atau bahasa tertentu yang berbeda dari mayoritas penduduk. Di samping itu, definisi minoritas juga bisa diartikan sebagai penggunaan perumusan diri-sendiri berupa suatu keinginan dari anggota kelompok yang bersangkutan untuk melestarikan ciri khas mereka, dan untuk diterima sebagai bagian dari kelompok itu oleh anggota-anggota lain, yang digabungkan dengan persyaratan obyektif tertentu

Sumber: Deklarasi untuk Melindungi Hak-Hak Individu Minoritas untuk Bidang Nasionalitas/Etnis, Agama, dan Bahasa.

Non-Derogasi:

Hak yang bersifat mutlak/absolut yang tak dapat ditangguhkan atau ditunda dalam situasi atau kondisi apapun.

Sumber: Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen II Pasal 28I(1) dan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik Pasal 4(2).

Pelanggaran HAM:

Setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi dan atau mencabut HAM seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh Undang-Undang an tidak mendapatkan atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

Sumber: Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Pelanggaran Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan:

Setiap bentuk kegagalan atau kelalaian negara dalam implementasi seperti campur tangan atas kebebasan orang atau tidak melindungi seseorang atau kelompok orang yang menjadi sasaran intoleransi atau tindak pidana berdasarkan agama atau keyakinan.

Sumber: Definisi Operasional Setara Institute dalam; Wajah Para Pembela Islam: Radikalisme Agama dan implikasinya terhadap Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Jabodetabek dan Jawa Barat, 2011.

Pemolisian:

Suatu sistem internal kepolisian yang berbasis pada prinsip demokrasi, rule of law dan hak asasi manusia dalam fungsi-fungsi kepolisiannya. Institusi sektor keamanan ini juga harus memiliki suatu pertanggungjawaban secara internal, termasuk di tingkat eksekutif (pemerintah), hukum (pengadilan), legislatif (parlemen), badan-badan pengawas eksternal (komisi kepolisian, badan-badan audit finansial negara dan lainnya), hingga pertanggungjawaban terhadap publik (termasuk media massa dan organisasi masyarakat sipil).

Sumber: Anneke Osse, *Understanding Policing; a Resource for Human Rights Activists, Amnesty International, 2008.*

Permusuhan:

Tindakan yang diwujudkan, bukan hanya suatu keadaan pikiran atau mental, tetapi menyiratkan suatu keadaan pikiran atau mental yang ditindaklanjuti. Kata permusuhan dapat diartikan sebagai perwujudan dari kebencian yang merupakan ekspresi dari emosi intensi dan irasional atas penghinaan, permusuhan dan kebencian terhadap kelompok sasaran.

Sumber: Article 19, Ambang Batas untuk Pelarangan Hasutan dalam konteks diskriminasi, permusuhan atau kekerasan di bawah Pasal 20 dari Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, Vienna, Februari 2010.

Prinsip-Prinsip Penggunaan Kekuatan dan Senjata Api:

Asas Legalitas:

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.

Asas Nesesitas/Kebutuhan:

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

Asas Proporsionalitas:

Penggunaan kekuatan harus dilaksanakan secara seimbang antara ancaman yang dihadapi dan tingkat kekuatan atau respons anggota kepolisian, sehingga tidak menimbulkan kerugian/korban/penderitaan yang berlebihan.

Asas Akuntabilitas:

Untuk memastikan akuntabilitas penggunaan kekuatan dan senjata api, harus diadakan prosedur pelaporan dan peninjauan ulang yang sesuai.

Senjata api hanya boleh dipergunakan:

- 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.

Sumber: Peraturan Kapolri Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian dan UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials .

Radikalisme:

Pandangan yang ingin melakukan perubahan mendasar sesuai dengan interpretasinya terhadap realitas sosial atau ideologi yang dianutnya. Perubahan radikal bisa dicapai melalui cara damai dan persuasif, namun juga bisa dengan kekerasan. Dan dalam hal ini perlu dibedakan antara kekerasan fisik dengan kekerasan yang berbentuk simbolik atau wacana. Umumnya banyak pihak cenderung mengasosiasikan kekerasan dalam bentuk fisik, seperti: penyerangan, pemukulan, pengerusakan dan lain sebagainya. Namun mengabaikan kekerasan simbolik atau wacana.

Sumber: Definisi Operasional Setara Institute dalam; Wajah Para Pembela Islam: Radikalisme Agama dan implikasinya terhadap Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Jabodetabek dan Jawa Barat, 2011.

Pelanggaran Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan:

Setiap bentuk kegagalan atau kelalaian negara dalam implementasi seperti campur tangan atas kebebasan orang atau tidak melindungi seseorang atau kelompok orang yang menjadi sasaran intoleransi atau tindak pidana berdasarkan agama atau keyakinan.

Sumber: Definisi Operasional Setara Institute dalam; Wajah Para Pembela Islam: Radikalisme Agama dan implikasinya terhadap Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Jabodetabek dan Jawa Barat, 2011.

Rumah Ibadah:

Bangunan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadat bagi para pemeluk masing-masing agama secara permanen, tidak termasuk tempat ibadat keluarga.

Sumber: Peraturan Bersama Menteri Agama/Wakil Kepala Daerah Nomor 8/9 tahun 2006 tentang Pemeliharaan kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat.

Toleransi:

Penghargaan, penerimaan dan penghormatan terhadap berbagai cara-cara kemanusiaan, bentuk-bentuk ekspresi dan kebudayaan.

Sumber: Deklarasi Prinsip-Prinsip Toleransi UNESCO (1995).

Vigilante:

kelompok radikal yang gemar melakukan kekerasan sebagai metode advokasinya tanpa mengindahkan kaidah hukum yang berlaku.

Sumber: Ray Abrahams, *Vigilant Citizens: Vigilantism and the State,* Polity Press, Cambridge, 1998.