



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Maintaining order: Public prosecutors in post-authoritarian countries, the case of Indonesia

Afandi, F.

Citation

Afandi, F. (2021, January 21). *Maintaining order: Public prosecutors in post-authoritarian countries, the case of Indonesia*. Meijers-reeks. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3134560>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3134560>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <https://hdl.handle.net/1887/3134560> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Afandi, F.

Title: Maintaining order: Public prosecutors in post-authoritarian countries, the case of Indonesia

Issue Date: 2021-01-21

Samenvatting (Summary in Dutch)

Om de orde te handhaven: Officieren van justitie in post-autoritaire landen. Een studie over Indonesië

Ondanks het feit dat er in 1998 een einde kwam aan het autoritaire militaire regime van president Soeharto, leunt de Indonesische regering voor de handhaving van de politieke orde nog steeds op strafrechtelijke actoren. Hoewel er allerlei wetgeving is uitgevaardigd ter bevordering van de rechtsstatelijkheid van het strafrechtelijk systeem, hebben de achtereenvolgende regeringen na 1998 er toch allemaal voor gekozen dit strafrechtelijk systeem mede te gebruiken om hun politieke agenda te verwezenlijken.

Het doel van dit proefschrift is een analyse te bieden van het functioneren van het Indonesisch Openbaar Ministerie (IOM) en van de context waarbinnen het zijn betrekkingen onderhoudt met verschillende regeringsinstanties, andere actoren binnen het strafrecht, maatschappelijke actoren en het publiek in het algemeen. Daarnaast plaatst dit proefschrift de studie van het IOM binnen de wetenschappelijke literatuur over openbare aanklagers en openbaar ministeries in post-autoritaire landen. Tevens worden de rechtssociologische dimensies onderzocht van de rol van het openbaar ministerie in het bevorderen van de rechtsstaat tegenover het handhaven van de politieke status quo via het strafrechtelijk systeem.

In hoofdstuk 1 wordt de opzet van het proefschrift uiteengezet: het biedt een inleiding op het onderwerp en een uitwerking van het theoretisch kader dat ten grondslag ligt aan het onderzoek. Dit omvat de bespreking van het concept rechtsstaat binnen het strafrechtelijk systeem, de institutionele theorie binnen het openbaar bestuur en de sociale functietheorie binnen het strafprocesrecht. Dit hoofdstuk gaat bovendien in op de rechtssociologische onderzoeksbenadering die in het proefschrift wordt gehanteerd: doctrinair onderzoek om het normatieve systeem van het IOM te begrijpen en empirisch onderzoek om te onderzoeken wat het IOM in de praktijk doet.

In hoofdstuk 2 worden de geschiedenis van het IOM behandeld en de transformatie van het IOM vanaf het pre-koloniale tijdperk tot heden. Veel aandacht wordt besteed aan de bepalende rol van autoritaire regimes bij het vormgeven van het IOM en hoe deze invloed nog steeds bepalend is voor zijn huidige functioneren. In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de positie van het IOM binnen het strafrechtelijk systeem door verschillende regimes is gebruikt om politieke macht te behouden en de orde te handhaven. Een onduidelijke grondwet die geïnterpreteerd werd conform de belangen van de regering heeft de rol van het Openbaar Ministerie in het strafprocesrecht beïnvloed. Een uitzondering hierop vormt de periode in de jaren vijftig van de vorige eeuw; een periode van politieke inspanningen om de rechtsstatelijkheid van het strafrechtelijk systeem te bevorderen. Een duidelijke

bepaling in de grondwet van 1950 om een eerlijke rechtsgang te garanderen, heeft ertoe bijgedragen dat politieke inmenging in het strafprocesrecht werd voorkomen. De status van de officier van justitie als magistraat en het institutionele kader van het IOM als onderdeel van de magistratuur leek bovendien te helpen bij hun rol in de handhaving van de rechtsstatelijkheid van het strafprocesrecht. De opkomst van een autoritair regime in 1959 maakte echter een einde aan deze inspanningen. Het opnieuw invoeren van de grondwet van 1945, welke geen bepalingen bevatte over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht of over een eerlijk proces, maakte het de regering mogelijk om naar believen in te grijpen in het strafprocesrecht. Deze situatie veranderde niet na de meest recente wijziging in 2002 van de grondwet van 1945. Hoewel de nieuwe grondwet de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de bescherming van de mensenrechten garandeert, bevat zij geen bepalingen over een eerlijke rechtsgang zoals die in de grondwet van 1950 waren geformuleerd. Bovendien maakt de Wet op het Openbaar Ministerie van 2004 de positie van het IOM nog steeds afhankelijk van de politieke macht van de president. Zoals uit dit proefschrift blijkt, volgt het IOM in het vervolgingsbeleid inderdaad de politieke beslissingen van de president.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de manier waarop het Indonesisch Openbaar Ministerie is georganiseerd. Er zijn problemen met de hiërarchische bureaucratie, maar ook met de militaire cultuur, het beperkte budget en het gebrek aan professionaliteit van de aanklagers bij de uitvoering van hun taken en bevoegdheden. Het IOM houdt vast aan de militaire interpretatie van de 'één en ondeelbaar doctrine' om loyaliteit van de aanklagers af te dwingen. Deze militaristische cultuur beïnvloedt de bureaucratische structuur van het IOM, die de nadruk legt op een commando-hiërarchie. Bovendien maakt het IOM gebruik van personeelsmanagement, zoals promotie- en overdrachtsprocedures, om de loyaliteit van aanklagers te controleren. Het is niet verwonderlijk dat openbare aanklagers er in deze omstandigheden de voorkeur aan geven om de belangen van de leiding van het IOM en die van de regering te dienen.

De prestaties van het IOM worden ook beïnvloed door de budgettaire beperkingen, in die zin dat de officieren van justitie niet de financiële mogelijkheid hebben om alle strafzaken naar behoren af te handelen. De meeste officieren van justitie zijn bijvoorbeeld geneigd om passief te blijven in het aanwenden van hun bevoegdheden om toezicht te houden op het onderzoeksproces door de politie, aangezien in het budget van het IOM geen kosten zijn opgenomen voor de betrokkenheid van openbare aanklagers bij het vooronderzoek. Aan de andere kant is het Openbaar Ministerie, hoewel het budget beperkt is, nog steeds in staat om de streefcijfers van de regering voor de behandeling van strafzaken te overschrijden. Dat is mogelijk omdat managers op het hoogste niveau in het IOM de uitvoerders de mogelijkheid bieden extra middelen te zoeken om hun operationele uitgaven te bekostigen.

In hoofdstuk 4 wordt getracht inzicht te krijgen in de manier waarop de positie van het IOM als instrument van de regering zijn rol binnen het

strafrechtelijk systeem beïnvloedt, net als de relatie van het IOM met andere actoren in het strafrechtelijk systeem. Aangezien de taken en bevoegdheden van het IOM zijn aangepast om de politieke belangen van de regering te dienen, zijn de functies die openbare aanklagers vervullen niet langer in overeenstemming met hun kerntaken binnen het strafrechtelijk proces. Het IOM heeft de functies van officieren – d.w.z. als openbare aanklagers in strafzaken, als staatsadvocaat in civielrechtelijke geschillen en administratieve zaken, en als staatsinlichtingendienst – zodanig aangepast dat ze voldoen aan de eisen van de politieke actoren. Dit leidt bij officieren van justitie tot verwarring over de wijze waarop zij hun doelen kunnen bereiken. Zoals uit dit proefschrift blijkt, vertrouwen officieren van justitie bij de uitvoering van hun taken in principe op de opdrachten van de managers op het hoogste niveau van het IOM.

Het Indonesische Wetboek van Strafvordering (*Kitab-Undang-undang Hukum Acara Pidana*) heeft het beginsel van functionele differentiatie ingevoerd. Daarbij zijn drie hoofdbevoegdheden voor strafrechtelijke actoren gedefinieerd, die zijn gebaseerd op de vier fasen van een strafrechtelijke procedure. De politie leidt het vooronderzoek en de overige stadia van onderzoek. De officieren van justitie komen pas in beeld in de fase van de gerechtelijke vervolging, wanneer zij hun zaak tegen de verdachte voorbereiden en voor de rechter brengen. Rechters nemen de leiding in de fase van het proces wanneer een college van rechters de zaak onderzoekt en beslist of de verdachte schuldig of onschuldig is. Als de verdachte schuldig wordt bevonden, leggen de rechters een straf op.

Naast dit principe kent het Indonesische strafrechtelijk systeem geen speciale regeling die vergelijkbaar is met het RO (*Reglement op De Rechterlijke Organisatie en Het Beleid der Justitie*, Stb, 1847-23 jo 1848-58, oftewel de Wet op de Rechterlijke Organisatie), die een brug sloeg tussen het gezag van elke actor. Dit veroorzaakt, zoals Daniel Lev in 1965 al schetste, een voortdurende politieke strijd tussen actoren in het strafrecht. In hun relaties met andere actoren – zoals met opsporingsinstanties, advocaten en rechtshulpverleners, het ministerie van Justitie en Mensenrechten, en de rechtbanken – hebben de openbare aanklagers strategieën ontwikkeld om hen te beïnvloeden zodat ze hun eigen missie kunnen realiseren.

In hoofdstuk 5 wordt aangetoond hoe juridische normen (zowel in strafzaken als in de praktijk) zijn ontwikkeld en veranderd, op basis van de belangen van verschillende politieke regimes. De militaire cultuur van het IOM – een erfenis van het Soeharto-regime – is van invloed op de manier waarop officieren van justitie het Wetboek van Strafvordering interpreteren. Een van de uitvloeisels van deze cultuur is dat zij bij de uitoefening van hun discretionaire bevoegdheid gebonden zijn aan de interne regels van het IOM. Het IOM heeft inderdaad gebruik gemaakt van het opportuniteitsbeginsel om een strafbaar feit niet te vervolgen op grond van het algemeen belang, maar slechts heel af en toe en alleen om een zaak te seponeren die ernstige politieke consequenties zou kunnen hebben voor de regering. Zoals in deze studie wordt vastgesteld, vervolgen officieren van justitie bijna

alle strafzaakdossiers die zij van de politie hebben ontvangen. Als gevolg daarvan heeft het Indonesische strafrechtelijk systeem te lijden onder een grote hoeveelheid zaken en overbevolkte gevangenissen.

Hoewel het Wetboek van Strafvordering officieren van justitie een discretionaire bevoegdheid toekent bij het uitvoeren van dwangmaatregelen, bij het vervolgen of seponeren van zaken en bij het eisen van hoge of lage straffen tijdens het proces, verplicht het IOM de aanklagers om eerst de goedkeuring van hun superieuren te verkrijgen. Het IOM lijkt de officieren van justitie te behandelen als soldaten, die verantwoordelijk zijn voor het winnen van zaken bij de rechtbank. Het verlies van een zaak kan negatieve gevolgen hebben voor hun carrière. Daarom moeten ze een strafzaak die ze voor de rechter brengen ook winnen, zelfs als dit betekent dat ze hiertoe wettelijke procedureregels moeten overtreden.

In hoofdstuk 6 worden conclusies getrokken op grond van de belangrijkste bevindingen van het proefschrift. Deze bevindingen worden geplaatst in het theoretisch kader dat in het eerste hoofdstuk is uitgewerkt. Tevens worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gegeven. De kern is dat het IOM in het algemeen te lijden heeft onder een gebrek aan gezag, budget en onafhankelijkheid. De cultuur binnen het IOM, waarin officieren van justitie zich moeten gedragen als militairen speelt een centrale rol in het bureaucratisch disfunctioneren van het IOM; het leidt tot een aanzienlijke erosie van de kwaliteit van de strafrechtelijke organisatie en heeft ernstige gevolgen voor de kwaliteit van het werk van de officieren van justitie binnen het strafrechtelijk systeem.

Hoewel Indonesië sinds het einde van het Soeharto-regime democratischer is geworden, is het niet zinvol het strafrechtelijk systeem alleen te analyseren op basis van het model van Packer dat uitgaat van een spanning tussen de twee doelen van het strafrecht: een eerlijke rechtsgang tegenover criminaliteitsbestrijding. Dit model benadrukt hoe de actoren in het strafrecht hun taken en bevoegdheden in overeenstemming met het recht moeten uitvoeren en dat ze de spelregels tijdens het proces niet mogen breken. Indonesische strafrechtactoren (inclusief officieren van justitie) negeren regelmatig de spelregels om hun doelen te bereiken. Zij passen de strafrechtelijke procedures toe zolang deze in overeenstemming zijn met hun belangen, maar geven er anders de voorkeur aan de regels te negeren.

Deze studie over Indonesië is een voorbeeld van de manier waarop het openbaar ministerie zich ontwikkelt in landen die worden gekenmerkt door autoritaire tendensen. Het Indonesische strafrechtelijk systeem is erop gericht om de controle over de samenleving te versterken en om hogere aantallen arrestaties, vervolgingen, veroordelingen en opsluiting te bereiken. Over het geheel genomen toont deze studie over de openbare aanklager in Indonesië aan dat een beter strafrechtelijk systeem in een post-autoritaire staat niet alleen door een institutionele hervorming van het openbaar ministerie kan worden bereikt. De regering moet meer investeren in het waarborgen van een eerlijke rechtsgang in het strafprocesrecht, of zelfs in de grondwet. De versterking van het controlemechanisme van

dwangmaatregelen in het stadium van het vooronderzoek, het teruggeven van de *dominus litis* aan de openbare aanklagers en het verlenen van discretionaire bevoegdheid aan de officieren van justitie om een zaak om redenen van openbaar belang te seponeren, moeten worden vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering, althans als de regering de bevordering van de rechtsstaat binnen het strafrechtstelsel serieus neemt. Deze veranderingen zullen leiden tot institutionele hervormingen, niet alleen bij het openbaar ministerie, maar ook bij andere actoren in het strafrechtelijk stelsel, zoals de politie, de gevangenen en de rechtbanken.