

Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan

Lembar Fakta

REVISI SISTEM PERADILAN MILITER DI INDONESIA

MENEROBOS JALAN BUNTU

I. Latar Belakang

Masyarakat Indonesia hidup dalam masa otoritarianisme selama lebih dari 30 tahun. Selama masa itu, Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) menjadi pihak dominan dan aktif yang mengontrol seluruh institusi negara serta melemahkan perlindungan hak-hak dan kebebasan fundamental rakyat. ABRI mencengkeram seluruh sendi kehidupan bernegara dan menciptakan rezim yang militeristik dan korup. Kebijakan politik “Dwi fungsi” ABRI telah menempatkan ABRI dalam ruang penjaga atas ancaman keamanan dan pertahanan Negara sekaligus menginfiltrasi sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara dengan berperan aktif dalam ruang sosial, politik, ekonomi dan budaya. Masa gelap itu menciptakan ruang kuasa yang besar di tubuh ABRI sehingga melahirkan berbagai aksi dan tindakan kesewenang-wenangan, penyalahgunaan kekuasaan serta pelanggaran HAM terhadap rakyat. Lebih parah lagi mekanisme koreksi terhadap penyalahgunaan tersebut juga tidak bekerja efektif. Sistem dan mekanisme yang ada gagal menghadirkan keadilan bagi korban atau keluarga korbannya. Mekanisme tersebut adalah peradilan militer. Mekanisme ini menjadi satu-satunya alat koreksi bagi seluruh tindak kesalahan yang dilakukan oleh personil militer saat itu.

Apa itu Peradilan Militer?

Berbagai kesepakatan umum para ahli saat ini menyatakan bahwa peradilan militer merupakan suatu bentuk administrasi peradilan yang sepenuhnya dilakukan oleh personel militer, dibentuk atas dasar suatu undang-undang, dengan yurisdiksi atas personel militer yang melakukan suatu pelanggaran kode hukum (disiplin) militer. Bisa juga dinyatakan sebagai peradilan militer bila suatu hakim sipil dilibatkan sebagai penasihat atau bahkan dalam putusan. Bahkan tetap merupakan suatu peradilan militer bila mayoritas hakimnya adalah orang sipil bila terdakwa adalah seorang anggota militer. Namun bila seluruh panel hakimnya adalah orang sipil sementara terdakwa adalah anggota militer, sistem tersebut bisa dibilang sebagai sistem peradilan sipil umum.

Semangat perubahan menjadikan agenda reformasi di semua bidang, dari mulai reformasi politik dan ekonomi, hingga reformasi hukum dan keamanan. Tuntutan reformasi yang mengemuka terarah pada institusi ABRI khususnya militer. Desakan publik atas pembenahan institusional militer mendorong upaya-upaya penghapusan Dwi Fungsi ABRI, yakni menarik militer dari kehidupan politik dan bisnis. Militer tak lagi boleh berbisnis dan berpolitik. Lalu, sebagai bagian dari reformasi itu, kepolisian dan intelijen juga tak luput dari tuntutan pembenahan. Salah satu agenda yang menonjol adalah pemisahan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dari ABRI. Selanjutnya, ABRI berganti nama menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI). Tuntutan profesionalisme dan akuntabilisme dari pelaku pertahanan dan keamanan tersebut terus menguat. Arahnya adalah menuntut perubahan mendasar di sistem keamanan yang mulanya mendasarkan diri pada kekerasan (abusive) menuju sistem keamanan yang bertujuan memajukan kemanusiaan dan perdamaian, khususnya untuk menghargai dan melindungi HAM. Hal ini yang belakangan

disebut sebagai upaya reformasi keamanan dengan pendekatan yang sensitif pada keadilan (Justice-sensitive Security Sector Reform).

Untuk mendukung terwujudnya reformasi di atas, maka Pemerintah RI dan DPR RI pasca-Orde Baru telah mengesahkan beberapa produk kebijakan di bidang pertahanan dan keamanan, yang meski jauh dari sempurna masih meletakkan beberapa agenda yang berorientasi pada prinsip demokrasi, rule of law, dan hak asasi manusia. Lahirnya UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, UU No. 3/ 2002 tentang Pertahanan Negara, dan UU No. 34/ 2004 tentang TNI merupakan simpul-simpul yang mengaitkan tugas, fungsi dan wewenang dua institusi terkait, TNI dan Polri. Secara khusus institusi TNI berkewajiban untuk menjalankan reformasi ini dalam tataran sistem dan strategi pertahanan, seperti penghapusan partisipasi politik praktis, bisnis militer, dan restrukturisasi lembaga peradilan militer dalam kerangka sistem peradilan umum.

Problem Utama Praktek Peradilan Militer

Sistem peradilan yang berlaku – yang dipraktikkan di banyak negara – untuk mengadili suatu kelompok khusus menimbulkan dua problem. Pertama, akan terjadi diskriminasi bagi seorang personel militer yang diadili oleh suatu tribunal militer bila jaminan prinsip fair trial minim atau tidak terpenuhi. Personel militer sebagai bagian dari warga negara, memiliki hak asasi yang setara dengan warga sipil lainnya, termasuk bila mereka menjadi tersangka dalam suatu proses peradilan. Kedua, akan terjadi banyak praktek ‘pengistimewaan’ atau privilese bagi personel militer di atas jangkauan hukum bila jaminan prinsip independensi, kompetensi, dan imparisialitas sistem peradilan militer ini tidak terpenuhi, dimana akan berujung pada langgengnya praktek impunitas.

II. Silang Sengkarut Peradilan Militer Indonesia

Agenda reformasi sistem peradilan militer menjadi penting karena menyangkut kebijakan hukum, pertahanan – keamanan dari produk rezim Orde Baru yang harus direformasi secara meluas. Akan tetapi hingga batas akhir masa jabatan DPR RI tak kunjung tuntas terselesaikan. Selama ini keberadaan sistem lama yang memiliki yurisdiksi untuk mengadili perosnel militer yang melakukan tindak pelanggaran/kejahatan apapun (baik dari sisi tindak pidana militer maupun tindak pidana umum) sering kali dijadikan sumber pelanggaran praktek impunitas.

Menilik UU No 31/1997, mekanisme peradilan militer yang dimiliki Indonesia masih menyimpan permasalahan tersendiri, khususnya pada praktik fair trial dan independensi peradilan. Kelemahan mendasar ini menjadi batu pengahalang, khususnya untuk memenuhi kepuasan korban pelanggaran HAM atas rasa keadilan. Merujuk UU tersebut, hingga saat ini segala tindak kejahatan yang dilakukan oleh anggota TNI (baik tindakan pidana militer ataupun pidana umum) akan diadili melalui pengadilan militer. Pengecualian diterapkan kepada para anggota militer yang terlibat dalam tindak pelanggaran HAM berat, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 49 UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM atau tindak pidana korupsi seperti yang diatur dalam Undang-Undang No. 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan undang-undang revisinya.

Berbagai Ketentuan Normatif Nasional tentang Reformasi Peradilan Militer

“Prajurit tunduk kepada kekuasaan peradilan militer dalam hal pelanggaran hukum pidana militer dan tunduk pada kekuasaan peradilan umum dalam hal pelanggaran hukum pidana umum yang diatur dengan undang-undang.” (UU No. 34/2004 tentang TNI Pasal 65 ayat 2). Serupa dengan ketentuan ini adalah Pasal 3 (4) dari TAP MPR No. VII tahun 2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Namun ketentuan di atas baru bisa diterapkan jika sistem peradilan militer yang baru telah terbentuk dalam dipraktikkan dalam institusi TNI.

“Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 berlaku pada saat undang-undang tentang Peradilan Militer yang baru diberlakukan.” (UU No. 34/2004 tentang TNI Pasal 74 ayat 1).

Prajurit tunduk kepada kekuasaan peradilan militer dalam hal pelanggaran hukum pidana militer dan tunduk pada kekuasaan peradilan umum dalam hal pelanggaran hukum pidana umum yang diatur dengan undang-undang.” (UU No. 34/2004 tentang TNI Pasal 65 ayat 2).

Namun ketentuan di atas baru bisa diterapkan jika sistem peradilan militer yang baru telah terbentuk dalam dipraktikkan dalam institusi TNI.

“Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 berlaku pada saat undang-undang tentang Peradilan Militer yang baru diberlakukan.” (UU No. 34 tentang TNI Pasal 74 ayat 1).

Tidak bisa dipungkiri upaya untuk merevisi UU No. 31/1997 telah melalui jalan panjang yang melelahkan khususnya bagi komunitas korban yang menunggu keadilan. Panitia Khusus tentang Perubahan atas UU No 31/1997 tentang Peradilan Militer ini telah berproses selama 4 tahun untuk mereformulasi sistematis gagasan sistem peradilan militer Indonesia yang baru. Namun hambatan proses pembahasan maupun ketiadaan persamaan persepsi untuk melakukan reformasi sistem peradilan militer kini terasa ketika institusi-institusi yang terkait dengan rencana perubahan UU ini tidak memiliki komitmen yang tinggi untuk melanjutkan agenda reformasi demokratik dari prakarsa masyarakat sipil. Alih-alih menemukan titik temu dan kesepahaman yang sama, pembahasan UU ini kian meruncing ketika pemerintah yang diwakili oleh Departemen Pertahanan bersikap keras pada pendapat bahwa polisi militer (POM) adalah satu-satunya pihak yang berhak untuk melakukan aktivitas penyelidikan dan penyidikan dan kewenangan itu bukan diberikan kepada Polri.

III. Hambatan dalam Proses Legislasi akan Reformasi Sistem Peradilan Militer

Dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), pansus secara khusus mengkaji beberapa hal mendasar terkait dengan proses pemisahan sistem yurisdiksi peradilan militer dengan peradilan umum untuk jenis tindak pidana yang berbeda (baca: pidana militer dan pidana non-militer), dan juga membahas berbagai perangkat fungsi, peran dan tanggung jawab dari tiap-tiap institusi terkait seperti Polri, Kejaksaan Agung dan pengadilan. Dalam rapat-rapat Pansus yang diikuti secara kontinyu, ditemukan beberapa catatan penting, khususnya tentang keinginan sebagian besar fraksi untuk menghadirkan akuntabilitas eksternal dalam proses pengusutan perkara/kejahatan yang dilakukan oleh anggota TNI. Tawaran masa transisi juga diberikan, agar TNI bisa mempersiapkan personelnnya dalam masa peralihan tersebut. Bahkan Polri dan Kejaksaan Agung secara langsung menyatakan kesediaan dan kesiapan mereka untuk terlibat sebagai fungsi penyidik dan penyidikan (Polri) dan penuntutan (Kejaksaan Agung).

Namun dalih adanya beban psikologis yang dilontarkan oleh Dephan dan TNI tidak bisa dijadikan acuan untuk menghambat laju proses perubahan UU No 31/1997. Selain itu, pernyataan-pernyataan yang dilontarkan oleh Menteri Pertahanan Panglima TNI di RDPU yang mengatakan bahwa institusi belum siap untuk menghadapi dinamika kemiliteran dalam kerangka penegakkan hukum adalah bentuk insubordinasi terhadap tata kelola supremasi sipil itu sendiri. Hal lain yang ditambahkan dalam pernyataan pemerintah bahwa penerapan prinsip equality before the law lebih berat diterapkan oleh prajurit ketimbang warga sipil, karena TNI secara institusional terkait pada hukum pidana umum dan ketentuan hukum pidana militer lainnya. Jika

akhirnya prajurit TNI terbukti terlibat dalam sebuah tindak pidana umum dan diadili di pengadilan umum, maka dikhawatirkan hakim pengadilan umum tidak bisa mempertimbangkan aspek kepentingan militer dalam penyelenggaraan pertahanan negara secara proporsional, karena menurut mereka hakim pengadilan umum tidak dibekali dengan pengetahuan dan kapasitas yang mendalam di bidang militer. Selain itu, faktor panjangnya masa pembahasan UU ini akhirnya menimbulkan polemik di dalam tubuh pansus itu sendiri. Polemik ini berujung pada pecahnya suara fraksi-fraksi di dalam pansus untuk menyempurnakan UU ini. Padahal secara khusus Presiden SBY melalui Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaludin saat itu memberikan persetujuan bahwa anggota TNI yang terlibat dalam tindak pidana umum harus diadili di pengadilan umum. Ketidakbulatan suara di tubuh pansus semakin menambah panjang daftar masalah. Sebagian fraksi memandang penting untuk melibatkan institusi kepolisian sebagai pihak penyidik perkara. Dan sebagian lainnya tetap mendukung usulan pemerintah dengan menolak keikutsertaan Polri dalam menyidik anggota TNI. Fraksi-fraksi yang mendukung pemerintah adalah Fraksi Golkar, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Demokrat, Fraksi Bintang Reformasi, dan Fraksi Partai Damai Sejahtera. Kerumitan ini semakin diperpanjang dengan tawaran alternatif untuk membentuk badan pengawas yang berfungsi untuk mengontrol proses penyidikan Polisi Militer TNI.

Permasalahan semakin pelik ketika mendekati akhir masa bakti DPR ada sekitar 6 RUU yang belum disahkan oleh mereka dan salah satunya termasuk RUU Peradilan Militer. Tarik ulur antara kelompok yang mendukung dan kelompok yang tidak mendukung kajian RUU ini menjadi sebuah preseden buruk dalam proses sebelas tahun perjalanan reformasi sektor keamanan dan reformasi peradilan. Hingga sampai tanggal 29 September 2009, tanggal di mana masa bakti para anggota DPR berakhir RUU ini gagal untuk disahkan.

IV. Sistem Peradilan Militer yang Ideal

Tidak ada larangan yang eksplisit dari instrumen hukum HAM internasional tentang eksistensi pengadilan militer. Namun demikian, evolusi instrumen HAM internasional semakin membatasi lingkup dan yurisdiksi pengadilan militer secara gradual. Studi-studi, tafsir legal, keputusan badan-badan HAM, dan praktek-praktek di tingkat nasional di berbagai negara semakin kearah "demiliterisasi" administrasi keadilan berdasarkan pengadilan militer; bahkan dengan target jangka panjang abolisi sistem ini di masa damai. Beberapa negara di dunia telah menghapus sistem pengadilan militernya di masa damai, baik negara-negara demokrasi mapan maupun negara-negara yang sedang menjalani transisi demokrasi. Austria, Denmark, Italia, Belanda, Jepang, Senegal, Guinea, Prancis, Jerman, Norwegia, Swedia, Republik Ceko, Hungaria, Kroasia, Estonia, dan Slovenia. Abolisi di masa damai ini diatur oleh konstitusi atau suatu undang-undang. Hal ini wajar mengingat ada kecenderungan global terjadinya transisi dari rezim yang militeristik – di mana sistem pengadilan militernya menjadi salah satu instrumen represi – menuju rezim sipil yang lebih demokratik.

Sistem pengadilan militer tidak diatur khusus oleh Konvensi Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (Internasional Covenant on Civil and Political Rights / ICCPR) atau instrumen HAM pokok internasional lainnya. Pasal 14 ICCPR yang mengatur soal administrasi pengadilan (administration of justice) hanya mengatur prinsip-prinsip penting suatu pengadilan, khususnya soal independensi institusi pengadilan dan jaminan fair trial bagi mereka yang menjadi tersangka, terdakwa, atau terpidana. Secara tekstual tidak ada satupun ketentuan yang eksplisit membahas pengadilan militer. Meskipun kalau tafsir ketentuan Pasal 14 ICCPR dikombinasikan dengan Pasal 2 (1) ICCPR akan melahirkan suatu pertanyaan yang bisa menggugat keberadaan praktek pengadilan militer yang menyangkut asas non-diskriminatif. Tafsir kombinasi pasal ICCPR ini secara implisit tidak membenarkan suatu pengadilan khusus bagi kelompok khusus berdasarkan suatu perbedaan; ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-

usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran, atau status lainnya. Dalam konteks tertentu, tafsir yang sama juga bisa terjadi jika Pasal 14 ini dikombinasikan dengan Pasal 26 ICCPR tentang prinsip persamaan perlindungan oleh hukum (equal protection of law). Prinsip equality before the law [Pasal 14 (1)] memiliki nuansa praktik persamaan dalam konteks penegakkan hukum. Sementara prinsip equal protection of the law (Pasal 26) lebih bermakna bahwa semua orang harus diperlakukan setara/sama oleh suatu produk hukum/legislasi. Sementara itu, perlakuan sama/setara bukan berarti bentuk perlakuannya harus identik. Makna dari prinsip ini adalah suatu perlakuan yang sama harus diterapkan kepada suatu fakta yang polanya sama dan perlakuan yang berbeda harus diterapkan pada suatu fakta yang polanya berbeda.

Studi PBB tentang Sistem Peradilan Militer Berdasarkan Prinsip HAM

Studi yang cukup komprehensif dimulai pada tahun 2001, ketika Sub-Komisi Promosi dan Proteksi HAM (Komisi HAM PBB) meminta seorang ahli, Mr. Louis Joinet untuk melakukan studi terhadap evolusi administrasi keadilan lewat tribunal militer, Issue of the Administration of Justice Through Military Tribunals, E/CN.4/Sub.2/2002/4, 9 juli 2002. Studi ini kemudian dikembangkan lagi oleh ahli yang lain, Mr. Emmanuel Decaux hingga tahun 2006 (E/CN.4/Sub.2/2003/4, E/CN.4/Sub.2/2004/7, E/CN.4/Sub.2/2005/9, dan E/CN.4/Sub.2/2006/58). Sebelumnya, sejak tahun 1960-an terdapat tiga studi ahli yang mempelopori kaitan antara peradilan militer dengan masalah HAM, yaitu: Equality in the Administration of Justice oleh Mr. Rahmat (E/CN.4/Sub.2/296/Rev.I); Implication for Human Rights of Situation Known as States of Siege or Emergency oleh Ms. Questiaux (E/CN.4/Sub.2/ 1985/19).

Komunitas ahli terkait isu ini sepakat untuk fokus terhadap dua agenda utama terkait isu peradilan militer dari sudut instrumen HAM internasional. Pertama, upaya membatasi yurisdiksi peradilan militer; Kedua, memperkuat jaminan terpenuhinya prinsip fair trial dan independensi peradilan dalam konteks mengintegrasikan sistem peradilan militer ke dalam sistem peradilan umum.

Upaya pertama mencakup beberapa fokus agenda seperti: yurisdiksi peradilan militer hanya ditujukan untuk mengadili anggota militer – dan bukan warga sipil – yang melakukan hanya suatu tindak pelanggaran (pidana) militer; penghapusan sistem ini di masa damai dengan memberikan kompetensinya kepada sistem peradilan umum atau suatu sistem peradilan disipliner; dan membatasi sistem ini untuk mengadili para anggota militer yang melakukan kejahatan serius hak asasi manusia, khususnya untuk kejahatan serius di bawah hukum (HAM dan Humaniter) internasional.

Sementara itu upaya kedua berfokus pada isu: memperkuat secara institusional jaminan independensi dan imparialitas sistem peradilan militer; memasukan hakim-hakim sipil dalam sistem ini; memperkuat hak dari tersangka dengan memberikan kesempatan baginya untuk bebas menentukan pengacara pembelanya; putusan peradilan militer harus bisa dibanding oleh kekuasaan peradilan sipil yang lebih tinggi, khususnya Mahkamah Agung; dan mengadopsi berbagai perkembangan terkait evolusi hukum pidana internasional.

KontraS, Jakarta 2009