J. Fabian Junge

Kesempatan yang Hilang, Janji yang tak Terpenuhi.

Pengadilan HAM Ad Hoc untuk Kejahatan di Tanjung Priok 1984



KontraS
Watch INDONESIA!

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 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. Dan kemudian berkembang menjadi organisasi yang independen dan banyak berpartisipasi dalam membongkar praktek kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia sebagai akibat dari penyalahgunaan kekuasaan. 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, kelompok-kelompok sosial serta antar strata sosial yang mengedepankan kekerasan dan simbol-simbolnya.

Watch Indonesia! didirikan pada tahun 1991 sebagai reaksi atas pembantaian masal Santa Cruz di Timor Leste. Watch Indonesia! bekerja untuk proses demokratisasi di Indonesia dan Timor Leste, juga untuk hak asasi manusia dan perlindungan lingkungan hidup. Watch Indonesia! memberi informasi tentang perkembangan-perkembangan aktual di Indonesia dan Timor Leste. Isu-isu yang diangkat antara lain adalah hak-hak asasi manusia, perlindungan lingkungan hidup, politik, ekonomi, hak-hak perempuan dan hak kerja, lembaga swadaya masyarakat sampai kepada isu persenjataan dan militer. Watch Indonesia! adalah partner dialog untuk para politisi, wartawan dan individu yang perduli dengan Indonesia dan Timor Leste. Aktivitas-aktivitas Watch Indonesia! diantaranya mengadakan konferensi-konferensi dan diskusi publik mengenai politik, budaya dan masyarakat. Bermacam-macam publikasi seperti sebuah milis dan majalah "Suara - Majalah untuk Indonesia dan Timor Leste (Zeitschrift für Indonesien und Osttimor)" diterbitkan oleh Watch Indonesia!. Dalam kerjanya Watch Indonesia mengorientasikan diri pada pihak-pihak yang didiskriminasi dan disingkirkan. Watch Indonesia bekerjasama dengan LSM-LSM di Indonesia dan Timor Leste secara dekat. Dengan aktifitasnya Watch Indonesia! berusaha untuk aktif mempengaruhi secara positif situasi kehidupan di Indonesia dan Timor Leste, membentuk dan memperkuat kesadaran akan pertanggung jawaban Jerman dan negara-negara industri lainnya terhadap Indonesia dan Timor Leste.

J. Fabian Junge

Kesempatan yang Hilang, Janji yang tak Terpenuhi.

Pengadilan HAM Ad Hoc untuk Kejahatan di Tanjung Priok 1984

KontraS / Watch Indonesia!

Kesempatan yang Hilang, Janji yang tak Terpenuhi.
Pengadilan HAM Ad Hoc untuk Kejahatan di Tanjung Priok 1984

Penulis: J. Fabian Junge
Penerbit: Kontras / Watch Indonesia!
© 2008 J. Fabian Junge

Foto Depan: Dokumentasi Elsam
Foto Belakang: Kontras

Diterbitkan dengan dukungan dari Yayasan
"Umverteilen: Stiftung für eine, solidarische Welt".

Daftar Isi

1	Pengantar	7
2	Politik Masa Lalu: Pengertian dan Permasalahan	9
3	Politik Masa Lalu Secara Hukum Pidana antara 1998 dan 2000	10
3.1	Undang-Undang tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia	13
3.2	Politik Masa Lalu Pasca Pengesahan UU No. 26/2000	15
4	Studi kasus: Pengadilan HAM ad hoc untuk Kasus Tanjung Priok 1984	16
4.1	Peristiwa Tanjung Priok 1984	16
4.2	Sejarah Pembentukan Pengadilan HAM ad hoc	18
4.2.1	Pembentukan dan Kegiatan-Kegiatan Koalisi Korban	19
4.2.2	Perjanjian Islah sebagai Reaksi dari Para Pelaku	22
4.2.3	Penyusunan Pengadilan ad hoc oleh DPR dan Presiden	23
4.2.4	Kesimpulan Sementara	24
4.3	Persidangan di depan Pengadilan HAM ad hoc	24
4.3.1	Dakwaan: Lemahnya Argumentasi dan Pengacuhan terhadap Laporan Komnas HAM	25
4.3.2	Kelemahan-kelemahan selama Proses Pembuktian	30
4.3.3	Keputusan-Keputusan Hakim yang Kontradiktif	33
4.3.4	Kesimpulan Sementara	36
5	Gagalnya Pengadilan dalam Konteks Transisi: Kekurangan dalam Sistem Peradilan dan Hubungan Sipil-Militer	36
5.1	Kelemahan-kelemahan pada Sistem Peradilan	37
5.2	Kembalinya Peran Militer	41
6	Kesimpulan dan Perspektif	45
7	Daftar Pustaka	47

1 | Pengantar

Indonesia tahun 1998. Ratusan ribu manusia yang berasal dari segala jenis kehidupan - mahasiswa, seniman, buruh, orang-orang miskin kota, pegawai dsb. - turun memadati jalanan kota-kota besar. Mereka ngotot menuntut turunnya otokrat Suharto. Gerakan reformasi memekikkan demokrasi, HAM dan keadilan sosial. Mereka mendesak demilitarisasi masyarakat dan politik serta penumpasan korupsi, kolusi dan nepotisme. Pun pula mereka menuntut: „Adili Suharto, keluarga dan kroninya“ karena korupsi dan segudang pelanggaran HAM yang dilakukan di bawah perlindungannya. Maka, keinginan buat penafsiran ulang penyalahgunaan sejarah di bawah Suharto demi tujuan ideologis itu berbarengan muncul dengan kehendak mengukuhkan satu imperatif „jangan terulang kembali!“.Keinginan untuk tidak mengulangi kembali kesalahan-kesalahan pada masa lalu itu diharapkan menjadi landasan kehidupan bersama yang damai dan landasan satu tatanan politik yang bebas dan merdeka.

Penindasan lewat kekerasan terhadap setiap oposisi merupakan salah satu unsur utama rejim otoriter Suharto selama 33 tahun, Orde Baru. Pada awal kekuasaannya ditandai oleh salah satu dari pembunuhan-pembunuhan massal terbesar setelah Perang Dunia Kedua. Ketika itu, pada bulan Oktober 1965, lima perwira militer yang muda menculik dan membunuh beberapa jendral sehingga terjadinya kekosongan kekuasaan. Suharto menggunakan kesempatan itu untuk merebut kekuasaan dari tangan Sukarno. Suharto menuduh Partai Komunis Indonesia (PKI) sebagai dalang pembunuhan para jenderal tersebut dan menyeret negara itu terjun ke dalam luapan anti komunis yang haus darah. Sampai sekarang, perihal jumlah korban jiwa hanyalah berdasarkan perkiraan: 500.000 kah, satu juta kah, atau lebih dari itu kah? Tak terbilang banyak korban berikutnya yang menghilang masuk ke penjara atau didiskriminasi akibat keterlibatannya dengan PKI, dan kemudian dikucilkan dari kehidupan bermasyarakat dan politik. Sampai sekarang, penyebab dan latar belakang peristiwa itu masih belum sepenuhnya tuntas terkuak. Di bawah pimpinan Suharto, pengkhianatan PKI yang tak terbukti dan penyelamatan bangsa oleh tentara *toh* dijadikan mitos penegakkan Orde Baru.

Sebagai tujuan rejim, Orde Baru mengatur stabilitas politik dan pembangunan ekonomi terencana dari atas. Satu ideologi, yang menyatakan bahwa seperti halnya dengan seorang bapak keluarga, maka pimpinan negara yang bijaksanalah yang menentukan kesejahteraan rakyat yang belum dewasa itu, mendasari kekuasaan tanpa batas Suharto. Elit penguasa, terdiri dari kelompok-kelompok militer, teknokrat dan pengusaha besar dipersatukan terutama lewat pemberian peluang pemerkayaan diri sendiri. Orang-orang yang dianggap membahayakan kepentingan ini atau membahayakan kekuasaan Orde Baru, distigmatisasi sebagai komunis, membahayakan kepentingan umum, musuh filsafat negara Pancasila atau jenis lainnya. Mereka dibunuh atau dihilangkan dalam ruang-ruang penyiksaan dan disekap selama puluhan tahun, kerapkali mereka dijatuhi hukuman oleh pengadilan-pengadilan sandiwara, kadangkala sama sekali tanpa dakwaan resmi.

Di jaman Suharto, menindak potensi kritis dengan kekerasan merupakan tugas satuan-satuan keamanan, terutama militer dan pasukan-pasukan khususnya serta badan-badan intelejen. Pembantaian massal 1965/66, penumpasan protes-protes mahasiswa 1974, pembantaian terhadap para

demonstran Islam di Tanjung Priok 1984, penembakan misterius awal tahun 1980an, pembantaian terhadap anggota-anggota kelompok sempalan Islam di Talangsari 1989, penculikan para aktivis oposan 1997 dan 1998, penembakan terhadap demonnstran mahasiswa di Universitas Trisakti dan di jembatan Semanggi 1998 serta kerusuhan Mei 1998 itu hanyalah bagian dari rentetan panjang pelanggaran HAM, yang menjadi tanggungjawab satuan-satuan tersebut. Di samping penumpasan terhadap pengecam rejim dari kelompok islam dan pro demokrasi, para buruh dan petani pun selalu menjadi korban kekerajan. Para buruh, karena memprotes kondisi kerja yang tak manusiawi, dan para petani, karena mempertahankan diri dari penggusuran tanah yang dikorbankan demi kepentingan proyek-proyek pembangunan raksasa. Secara *de facto*, konflik separatis yang mewarnai wilayah-wilayah seperti Aceh, Papua dan penduduk Timor Timor yang melanggar hukum internasional, berada di bawah kekuasaan militer. Di wilayah-wilayah ini, pembunuhan, pemerkosaan, penyiksaan dan pengusiran menjadi fenomena sehari-hari.

Kini, sepuluh tahun setelah turunnya Suharto, perincian yang jelas tak lengkap tentang kekejaman-kekejaman tersebut di atas, haruslah ditambah dengan perincian tentang harapan-harapan yang tak terpenuhi dan peluang-peluang yang terlewatkan. Benar, sesuai dengan tuntutan para korban dan para pendukung HAM telah dilakukan berbagai tindakan untuk membongkar kasus-kasus kekerasan negara tertentu serta menghukum pelaku-pelakunya. Namun, berbagai penyelidikan itu *toh* dihentikan atau diblokir oleh pihak kejaksaan dan parlemen. Pihak Yudikatif menjatuhkan vonis minimal, membebaskan terdakwa kendati bukti-bukti memberatkannya atau melalaikan gugatan terhadap orang-orang yang masih berpengaruh yang berada di balik layar.

Usaha-usaha untuk menggeluti masa lalu yang dibalut kekerasan tidak memberikan rasa keadilan bagi korban, justru memperkuat impunitas yang mengungtungkan para pelaku dan negara. Akibatnya, tertutuplah bagi para korban memperoleh hak untuk penjelasan, keadilan dan penggantian kerugian atas kesengsaraan yang telah diderita. Indonesia juga, selalu kehilangan peluang untuk memberikan dorongan-dorongan demi tatanan baru yang demokratis kepada sistem politiknya, demi pengukuhan negara hukum dan menempatkan aparat keamanan di bawah pengawasan sipil. Membongkar, mengadili dan mengkritik kembali kejahatan masa lalu sangatlah penting pula untuk mengembangkan suatu budaya politik yang memandang sejarah secara jujur dan tidak dogmatis.

Studi berikut ini menganalisa pengadilan hak asasi manusia *ad hoc* untuk kejahatan yang dilakukan di Tanjung Priok pada tahun 1984. Pengadilan *ad hoc* Tanjung Priok adalah kasus sangat penting dan menarik karena sampai saat ini baru pengadilan *ad hoc* Tanjung Priok-*lah* yang berhasil membawa kasus kejahatan terhadap kemanusiaan yang terjadi dimasa Soeharto berkuasa. Untuk itu, bagian pertama akan kami jelaskan istilah „politik masa lalu“ dan permasalahan berdasar penelitian ini. Bagian berikutnya memberikan ringkasan perkembangan politik masa lalu sejak mundurnya Suharto. Bagian utama studi ini adalah studi kasus mengenai pengadilan *ad hoc* Tanjung Priok. Setelah studi kasus itu akan kami tinjau asal-usul kegagalan pengadilan ini. Di bagian terakhir akan kami ringkas hasil penelitian dan meninjau prospek atas kegiatan-kegiatan yang menyangkut politik masa lalu di Indonesia.

2 | Politik Masa Lalu: Pengertian dan Permasalahan

Penelitian ini pada intinya membahas kebijakan terhadap pelanggaran HAM di jaman pasca rejim Orde Baru. Perdebatan umum mengenai kebijakan masa lalu diwarnai permasalahan „seperti apa“ seyogianya kebijakan ini perlu dibentuk, kira-kira bagaimana akibat yang dihendaki, dan bagaimana perjalanan dan akibat tindakan-tindakan yang menuju ke tujuan itu?

Di Indonesia dalam perdebatan persoalan pelanggaran HAM masa lalu istilah-ilstilah yang sering dipakai adalah „penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu“ dan „pelurusan sejarah“ atau „rekonstruksi sejarah“. Menurut pendapat kami, istilah-istilah tersebut kurang tepat. Istilah „penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu“menganjurkan seolah-olah buku mengenai masa lalu bisa ditutup begitu saja setelah melewati berbagai upaya atas „penyelesaian“ sejarah. Pada kenyataannya, persoalan-persoalan yang terkait dengan ketidakadilan di masa lalu selalu akan muncul kembali ke agenda politik atau wacana publik. „Pelurusan“ dan „rekonstuksi sejarah“ juga tidak cocok, karena erat kaitannya istilah-istilah ini dengan konstruksi (baca: rekayasa) masa lalu dan keributan atas hegemoni interpretasi masa lalu. Jadi, semua istilah tersebut tidak menggambarkan subjek penelitian ini dengan cukup teliti.

Dua ilmuwan politik Jerman, Fuchs dan Nolte, telah mengusulkan istilah „politik masa lalu“ untuk mengkonsepsikan kebijakan-kebijakan terhadap beban masa lalu. „Politik masa lalu“ didefenisikan sebagai keputusan, kebijakan dan tindakan negara terhadap pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia dan tindakan kekerasan yang dilakukan dalam konteks rejim otoriter atau perang saudara. Dengan begitu istilah „politik masa lalu“ terbatas pada tingkat sistem politik saja[1]. Dalam studi ini akan digunakan istilah „politik masa lalu“. Dengan demikian fokus perhatiannya terletak pada keputusan politik, instrumen dan peraturan institusional, seperti undang-undang, norma-norma dan peraturan-peraturan serta pelaksanaannya oleh legislativ, pemerintah, sistem peradilan, administrasi dan sektor keamanan.

Politik masa lalu dapat terjadi di bidang hukum, personil, politik-sejarah atau budaya. Politik masa lalu di bidang hukum berarti tindakan hukum pidana terhadap pelaku serta perkara perdata untuk ganti rugi. Yang dimaksud dengan politik masa lalu di bidang personil adalah kebijakan untuk mengganti elit politik dan membersihkan aparat negara dari para pelaku dan kolaborator. Politik masa lalu di bidang politik-sejarah sama dengan tindakan untuk mengungkap jenis dan penyebab pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu, termasuk struktur rejim otoriter dan pertanggunganjawab individual dan institusional. Tujuan tindakan-tindakan ini adalah untuk meninjau kembali jaman otoriter berdasarkan fakta-fakta yang dapat dipertanggunjawabkan. Aspek keempat adalah politik masa lalu dalam bidang kebudayaan. Yang dimaksud dengan ini adalah kebijakan negara demi mengingat sejarah, misalnya pendirian tempat peringatan dan museum, mengadakan ritual-ritual peringatan dan mengatur kurikulum pendidikan sejarah.

Pengadilan *ad hoc* untuk kejahatan di Tanung Priok 1984 adalah contoh untuk politik masa lalu di bidang hukum pidana.

1 Fuchs, Ruth/Nolte, Detlef: „Politikfeld Vergangenheitspolitik: Zur Analyse der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen in Lateinamerika.“ Lateinamerika Analysen 9 (2004): 66-67.

Dengan demikian, obyek penelitian adalah politik masa lalu secara hukum pidana negara Indonesia terhadap pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh rejim Suharto. Secara umum perlu ditanyakan:

Faktor-faktor apa yang menentukan modus dan pelaksanaan politik masa lalu secara hukum pidana di Indonesia sejak berakhirnya rejim otoriter Orde Baru?

Oleh karena politik masa lalu di Indonesia sama dengan politik masa lalu di suatu sistem transisi, maka analisa harus memerhatikan konteks demokratisasi. Dalam konteks penelitian ini kami memahami demokrasi sebagai sistem politik yang bertujuan ke partisipasi masyarakat semaksimal mungkin, dan pengawasan atas kekuasaan negara. Ada tiga dimensi demokrasi yang berbeda-beda: pertama, dimensi pengawasan secara vertikal, yang merangkum pemilihan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil serta adanya jaminan atas hak-hak kebebasan politik - seperti misalnya kebebasan untuk berorganisasi dan kebebasan pers - sebagai syarat utama untuk partisipasi politik; kedua, dimensi negara hukum, yang berarti setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum, yang berarti juga adanya kemandirian sistem peradilan, dan tidak ada perbedaan di hadapan hukum, dan semua tindakan negara haruslah bertujuan untuk menegakkan hak-hak azasi konstitusional; ketiga, dimensi kekuasaan efektif: Apakah aktor-aktor yang telah dipilih secara demokratis benar-benar mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan? Ataukah ada aktor-aktor lain, khususnya militer, yang sesungguhnya lebih mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan di beberapa atau bahkan di semua bidang politik[2]? Dengan kata lain, apakah aparat keamanan benar-benar telah berada di bawah supremasi sipil, atau tidak?

Menurut Fuchs dan Nolte, terutama politik hukum serta politik keamanan berkaitan erat dengan politik masa lalu. Politik masa lalu dapat mempengaruhi reformasi hubungan sipil-militer dan sistem peradilan. Sebaliknya, sifat institusional kedua bidang tersebut pula dapat mempengaruhi pengambilan dan perjalanan kebijakan politik masa lalu. Oleh karena itu, supaya bisa menjawab pertanyaan yang berdasarkan penelitian ini, kami akan memfokuskan diri terhadap permasalahan, sejauh mana kelemahan-kelemahan demokrasi yang menyangkut negara hukum dan hubungan sipil-militer akan berpengaruh atas pelaksanaan dan hasil politik masa lalu secara hukum pidana di Indonesia. Sebagai contoh kami memilih pengadilan *ad hoc* Tanjung Priok.

3 | Politik Masa Lalu Secara Hukum Pidana antara 1998 dan 2000

Kebenaran dan keadilan atas pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh rejim Suharto telah menjadi tuntutan penting oleh gerakan reformasi. Dalam suasana terbuka yang ada pada awal transisi terbit sejumlah tulisan yang menanyakan versi sejarah yang sudah menjadi resmi pada masa Orde Baru, khususnya tentang peristiwa 1965, karena selama rejim otoriter sejarah

2 Croissant, Aurel (2002): Von der Transition zur defekten Demokratie. Demokratische Entwicklung in den Philippinen, Südkorea und Thailand. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag: 30-34;
Lauth, Hans-Joachim (2004): Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften: 141-151.

disalahgunakan demi kepentingan ideologi[3]. Banyak dari mereka yang pada jaman otoriter menjadi korban pelanggaran hak asasi manusia maju ke depan dan memberitahu kepada publik mengenai penderitaan mereka. Dengan upaya-upaya tersebut dimulai debat publik mengenai politik masa lalu yang didominasi tiga kelompok: Para pembaru progresif yang menuntut kebenaran den keadilan atas kejahatan yang terjadi pada jaman Suharto berharap agar upaya mereka dapat menjadikan pemicu untuk demokratisasi; kelompok korban pelanggaran HAM sering terpecah belah karena prioritas tujuan perjuangan mereka berbeda-beda:- melupakan atau mengingat, memaafkan atau membalas dendam, mengadili dan membongkar atau mengganti rugi, dsb.; elit lama Orde Baru, yaitu kelompok ke tiga, terutama mencakup bekas partai pemerintahan Suharto, Golkar, dan militer Indonesia. Selama masa transisi, elit lama itu cukup berhasil mempertahankan peran dan pengaruh politiknya. Elit lama ini menolak segala upaya politik masa lalu secara kategoris, khususnya militer nampaknya tidak menyadari pertanggunganjawabnya atas pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi pada masa lalu. Sejak lengsernya Suharto, militer tidak merubah pemahamannya tentang dirinya sendiri sebagai penyelamat dan pelindung bangsa. Para pelaku dari militer telah menyembunyikan diri di balik pernyataan bahwa pada jaman Orde Baru mereka hanya melaksanakan perintah-perintah dari pemerintah dan oleh karena itu mereka tidak bisa disalahkan atas pelanggaran-pelanggaran HAM masa lalu[4].

Para Presiden dimasa transisi politik seperti Habibie (1998-1999) dan Abdurrahman Wahid (1999-2001) dihadapi tuntutan yang bertentangan sebagaimana digambarkan diatas. Dan hal ini merupakan dilema. Sebagai presiden sementara, Habibie perlu menonjolkan diri sebagai pembaru. Di sisi lain, posisinya sebagai presiden juga tergantung atas dukungan elit lama. Wahid telah dipandang sebagai pembaru. Dia mempunyai visi mengenai rekonsiliasi nasional lewat komisi kebenaran yang terinsipirasi pengalaman di Afrika Selatan. Namun demikian, Wahid pula hanya jadi dipilih sebagai presiden karena ada kompromi di MPR yang terfragmentasi - Partai yang dipimpin Wahid sendiri, PKB, hanya menduduki 8% kursi parlmen. Oleh karena itu, dia juga sangat tergantung atas dukungan fraksi elit lama[5]. Sudah demikian, tidak mungkin ke dua presiden Habibie dan Abdurrahman Wahid melaksanakan politik masa lalu yang tegas, tetapi juga tidak mungkin untuk meremehkan tuntutan kelompok pro-politik masa lalu. Seandainya dipilih satu dari dua opsi ini, maka mereka selalu akan membahayakan dukungan politik yang mereka butuhkan untuk mempertahankan posisi kekuasaan. Akhirnya yang nampak, kesungguhan kedua Presiden dijamannya terhadap politik masa lalu yang konsekuen terasa kurang. Keseimbangan kekuasaan pasca otoriter mengakibatkan pemerintah tidak dapat menghasilkan strategi yang terbuka dan berkesinambungan untuk menindak ketidakadilan di masa lalu. Pemerintah mengambil keputusan-keputusan politik masa lalu secara *ad hoc* supaya bisa menjawab tuntutan-tuntutan para korban dan kelompok-kelompok

3 Klinken, Gerry van: „The Battle for History after Suharto. Beyond Sacred Dates, Great Men, and Legal Milestones." Critical Asian Studies 33/3 (2001): 328-336.

4 Linton, Suzannah: „Accounting for Atrocities in Indonesia." Singapore Year Book of International Law 10 (2006): 4.

5 Case, William (2001): Politics in Southeast Asia. Democracy or Less?. Richmond, Curzon: 71-79;
Hadiz, Vedi R./Robison, Richard (2004): Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets. London, RoutledgeCurzon: 241-244.

progresif tanpa mengancam kepentingan elit lama. Pemerintah melalui jalan pemecahan dengan kompromi telah berusaha untuk menenangkan seluruh kelompok yang bersangkutan[6]. Presiden-presiden di masa berikutnya berpegang teguh pada strategi ini.

Segera setelah lengsernya Suharto, tindakan kejahatan atas pelanggaran HAM yang terjadi pada masa reformasi 1997-1988 menjadi tema pokok dalam perdebatan terbuka. Dibawah Habibie dibentuk sebuah Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) untuk menyelidiki kerusuhan Mei 1998. Tim tersebut terdiri dari anggota Komnas HAM, pemerintah, polisi, militer dan beberapa pihak dari masyarakat sipil. Laporan TGPF menyebutkan sekitar 300-1200 korban meninggal, 52 kasus pemerkosaan yang sebagian besar korbannya adalah perempuan keturunan tionghoa dan perusakan berat toko-toko dan rumah-rumah penduduk keturunan tionghoa dari sekelompok orang yang main hakim sendiri. Ada dugaan bahwa tindakan kekerasan tersebut disutradarai oleh perwira tinggi militer, yaitu mantan Komandan Kopassus Prabowo Subianto dan Pangdam Jaya Syafrie Syamsuddin. Namun, secara bertentangan dengan rekomendasi TGPF, keterlibatan militer yang diduga itu tidak diseldiki lebih lanjut. Disamping penyelidikan di atas berlangsung dua proses di depan pengadilan militer, yang satu menangani kasus penembakan mahasiswa di depan kampus Trisakti Mei 1988, dan yang lainnya menangani kasus penculikan aktivis di tahun 1997 dan 1988 oleh Kopassus. Namun kedua proses tersebut hanya memberikan hukuman ringan bagi pelaku lapangan dari perwira yang berpangkat rendah dan tidak memberikan penjelasan kasus secara tuntas serta tidak menghakimi dalang dari kejahatan tersebut[7]

Tindakan yang ragu-ragu ini menyebabkan korban dan pelaku reformasi progresif tidak puas. Tuntutan mereka akan penjelasan yang lebih konsekuen lagi dan hukuman bagi penindasan HAM di masa lalu baru berhasil setelah peristiwa kelabu di Timor Leste 1999 menjadi sebuah momen penting. Dalam kaitannya dengan referendum kemerdekaan provinsi, milisi-milisi yang direkrut, dilatih, dipersenjatai, dibiayai dan diperintah oleh militer Indonesia telah melakukan pelanggaran HAM secara brutal. Hal ini mengguncangkan masyarakat dunia dan menyerukan komunitas internasional untuk tidak diam lagi. Sebuah komisi penyelidikan PBB mengemukan adanya pelanggaran HAM berat sehubungan dengan referendum. Komisi tersebut menganjurkan persidangan di depan pengadilan internasional seperti pengadilan *ad hoc* internasional yang menangani kasus Ruanda dan negara bekas Yugoslavia[8]. Pemerintah Indonesia mengelak dan menjanjikan akan mengadili pelanggaran terhadap hukum pidana internasional di pengadilan nasional. Bila pengadilan ini gagal, maka PBB akan mengajukan opsi untuk melaksanakan pengadilan internasional.

Untuk memungkinkan pengusutan tindak pidana terhadap pelanggaran HAM berat di pengadilan nasional, DPR telah mensahkan sebuah Undang-Undang bagi pengadilan HAM. Karena hal ini merupakan kerangka utama hukum pidana di Indonesia atas politik masa lalu, maka dibawah ini akan dite-

6 Linton (2006): 4.

7 ICG (International Crisis Group) (2001): „Indonesia: Impunity versus Accountability for Gross Human Rights Violations." Jakarta/Brüssel, ICG: 3-5.

8 UN DOC A/54/726: „Report of the International Commission of Inquiry on East Timor to the Secretary General." 31. Januar 2000.

rangkan secara singkat perihal Undang-undang tersebut, yaitu Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000 tentang pengadilan HAM.

3.1 | Undang-Undang tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Undang-undang 26/2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia memungkinkan pengusutan pelanggaran hukum pidana internasional di depan pengadilan nasional. Menurut UU tersebut, harus dibentuk empat pengadilan HAM tetap di Jakarta, Makassar, Medan dan Surabaya. Namun, sampai saat ini hanya dua pengadilan HAM tetap yang telah disusun, yaitu di Jakarta dan di Makassar. UU 26/2000 juga memungkinkan penyusunan pengadilan *ad hoc* untuk mengusut tindak kejahatan yang dilakukan sebelum undang-undang tersebut diberlakukan. Pengadilan hak asasi manusia mendapat kewenangan memvonis atas genosida[9] dan kejahatan terhadap kemanusiaan[10]. Definisi-definisi untuk tindak kejahatan ini diambil dari Statuta Roma tentang pengadilan pidana internasional. Kebalikan dari hukum pidana biasa Indonesia, definisi tersebut merefleksikan beratnya pelanggaran HAM masif yang terencana atau sebagai hasil kebijakan yang menciptakan suasana politik yang memunginkan pelanggaran HAM berat. Kejahatan-kejahatan perang tidak turut dimasukan, meskipun Indonesia telah meratifikasi konvensi Jenewa 1949 pada tahun 1958. Dengan demikian UU tersebut tidak menyertakan pengusutan pelanggaran HAM berat yang paling sering terjadi di Indonesia kini, yaitu kejahatan perang pada konflik bersenjata intern, hal mana militer sebagai pelaku utama dilindungi. Juga penyiksaan sebagai kejahatan asli, bukan sebagai unsur dari kejahatan terhadap kemanusiaan, tidak tercantum di UU tersebut, meskipun Indonesia telah meratifikasi konvensi anti penyiksaan

9 Pasal 8 UU 26/2000 tentang pengadilan HAM mendefinisikan genosida sebagai „setiap perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebagian kelompok bangsa, ras, kelompok etnis, kelompok agama dengan cara:
a. membunuh anggota kelompok;
b. mengakibatkan penderitaan fisik atau mental yang berat terhadap anggota-anggota kelompok;
c. menciptakan kondisi kehidupan yang bisa mengakibatkan kemusnahan fisik dari kelompok baik seluruhnya atau sebagaian.
d. memaksakan tindakan-tindakan yang bertujuan mencegah kelahiran di dalam kelompok; atau
e. memindahkan secara paksa anak-anak dari kelompok tertentu ke kelompok lain.

10 Pasal 9 UU 26/2000 tentang pengadilan HAM mendefinisikan kejahatan terhadap kemanusiaan sebagai „suatu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang luas atau sistematik dengan pengertian bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, berupa:
a. pembunuhan;
b. pemusnahan;
c. perbudakan;
d. pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa;
e. perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar ketentuan pokok hukum internasional;
f. penyiksaan;
g. perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang serupa;
h. penganiayaan terhadap suatu kelompok atau perkumpulan tertentu yang didasari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, jenis kelamin atau alasan lain yang telah diakui secara universal sebagai hal yang bertentangan dengan hukum internasional;
i. penghilangan orang secara paksa; atau
j. kejahatan apartheid.“

tahun 1998 dan penyiksaan diangkat secara sistematis sebagai metode penyelidikan polisi dan sebagai metode represif di daerah-daerah konflik[11].

Artikel 42 dari UU 26/2000 menampung konsep tanggung jawab komando ke dalam hukum Indonesia. Hal ini memberi kemungkinan untuk menghukum atasan dari pelaku pelanggaran HAM berat, baik sipil maupun militer, dalam arti delik pembiaran. Unsur-unsur tindakan pidana ini adalah pertama-tama pasukan yang melakukan kejahatan berada di bawah kekuasaan atau pengendalian efektif terdakwa, kedua, terdakwa mengetahui atau seharusnya mengetahui bahwa bawahannya sudah atau sedang melakukan kejahatan, dan ketiga, terdakwa gagal untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencegah atau menghentikan tindak pidana atau berupaya untuk menghukum pelaku. Dengan demikian terdakwa tidak melakukan pengendalian secara patut terhadap bawahannya. Hal ini menunjukkan suatu inovasi yuridis yang penting, karena pada organisasi struktur militer semangat kesatuan sangat menonjol, yang mewajibkan setiap anggota untuk menutupi tindakan keliru anggota lain agar tidak dapat dihukum. Perasaan aman dan impunitas yang lahir dari masalah ini adalah kemerosotan moral dimana didalamnya berkembang pelanggaran HAM[12]. Pasal 42 memberikan satu instrumen penting terhadap masalah ini. Pasal tersebut menyatakan bahwa bukan hanya tindakan langsung para perwira rendah yang bisa dihukum melainkan juga tindak pidana pihak dalang, yaitu pelaku atasan yang mengawasi para pelaku lapangan.

Proses pengadilan HAM terbagi dalam tiga langkah: paling awal adalah proses penyelidikan yang dimulai oleh Komnas HAM. Bila pihak komisi dalam penyelidikannya menemui adanya pelanggaran HAM berat, maka komisi melimpahkan kasus ini pada Kejaksaan Agung. Kejaksaan Agung memulai langkah ke dua dengan proses penyidikan, hal mana bila Kejaksaan Agung mengajukan tuntutan maka langkah ketiga yaitu proses persidangan di depan pengadilan HAM dimulai. Dalam hal pengadilan HAM *ad hoc* masih belum jelas, apakah Kejaksaan Agung berkewajiban memulai penyidikan bila pembentukan pengadilan *ad hoc* belum ditetapkan.

Tentang penataan pengadilan HAM *ad hoc* akan diputuskan oleh pihak legislatif dan eksekutif. Hanya presiden atas saran DPR melalui dekrit dapat menyusun pengadilan HAM *ad hoc*. Proses tersebut sejak dari awal terpolitisir karena proses tersebut meletakkan wewenang untuk memutuskan pertanyaan-pertanyaan yuridis ke tangan DPR dan pemerintah, seperti apakah sebuah kejadian mengandung pelanggran HAM berat dan apakah kejadian tersebut menuntut adanya pengadilan *ad hoc*. Itu berarti bahwa penyusunan pengadilan *ad hoc* dalam kasus tersendiri tidak tergantung dari status hukumnya, melainkan dari perhitungan politik pihak yang terlibat dan tekanan yang mempengaruhi bermacam-macam kelompok yang berminat akan hal tersebut.

Meskipun adanya kelemahan-kelemahan UU 26/2000 menunjukkan sebuah inovasi hukum yang penting. UU tersebut memahami beratnya kejahatan terhadap kemanusiaan dan genosida lebih baik dari pada

11 Linton (2006): 13-14.

12 Häusler, Bernd (2004): „Justice for the Victims - A Legal Opinion on the Indonesian Human Rights Trials Concerning Crimes Committed in East Timor in 1999". Deutsche Kommission Justitia et Pax / Diakonie Menschenrechte / Misereor / Missio / Watch Indonesia: 31, 76.

hukum pidana biasa dan memungkinkan dakwaan bagi dalang pelanggaran HAM berat. Disamping itu UU ini memungkinkan pengusutan pidana bagi anggota militer atas kejahatan terhadap kemanusiaan dan genosida diluar pengadilan militer yang sampai sekarang ini belum mampu mengadili perwira militer tinggi dan dipandang memiliki sedikit kemandirian.

3.2 | Politik Masa Lalu Pasca Pengesahan UU No. 26/2000

Sidang pertama di pengadilan hak asasi manusia *ad hoc* yang dilaksanakan untuk mengusut tindak kejahatan di Timor Timur 1999 secara umum dianggap gagal[13]. Kelemahan-kelemahan yang paling mendasar adalah strategi argumentasi para penuntut umum yang gagal menunjukkan unsur-unsur delik kejahatan terhadap kemanusiaan; pembuktian penuntut umum yang tidak banyak bisa dijadikan barang bukti itu kebanyakan berdasarkan pada keterangan para saksi yang sudah direkayasa secara sepihak, hal ini disebabkan karena para saksi tersebut sedikit yang mengalami tindak kekerasan terhadap diri sendirinya; tidak tertuduhnya pejabat-pejabat tinggi yang diduga sebagai pelaku dalam laporan penyelidikan; 12 dari 18 terdakwa dinyatakan tidak bersalah meskipun bukti-bukti yang cukup kuat. Enam terdakwa lainnya dibebaskan dalam proses naik banding. Kejadian ini disebabkan kurangnya independen pihak peradilan dan kurangnya kesungguhan politik kejaksaan agung dan pemerintahan untuk secara konsekuen menghakimi kejahatan yang terjadi di Timor Timur pada tahun 1999.

Meskipun banyaknya kekurangan-kekurangan tersebut para pembela HAM dan korban setelah diberlakukannnya Undang-Undang 26/2000 mengkonsentrasikan diri menuntut penataan pengadilan hak asasi manusia *ad hoc* untuk berbagai macam kasus pelanggaran hak asasi manusia di masa lampau. Pada banyak kasus Komnas HAM melaksanakan penyelidikan sebagai langkah pertama proses pengadilan *ad hoc* menurut Undang-Undang 26/2000. Pihak komisi telah memeriksa diantaranya kejahatan-kejahatan di Timor Timur 1999, penembakan para demonstran muslim di Tanjung Priok 1984, kerusuhan Mei 1998, penembakan para demonstran mahasiswa di universitas Trisakti dan jembatan Semanggi 1998 dan 1999 serta penculikan para aktivis 1997 dan 1998. Diseluruh pemeriksaan sampailah pihak komisi pada kesimpulan bahwa telah terjadi pelanggaran hak asasi manusia berat yang dilakukan oleh pejabat militer secara langsung atau pejabat militer yang tidak melakukan pengendalian efektif kepada bawahannya. Pihak komisi dalam rangka Undang-Undang 26/2000 menganjurkan penyidikan kejaksaan dan pengusutan tindak pidana terhadap sebagian perwira militer tinggi dibawa kedepan pengadilan hak asasi manusia *ad hoc*. Akan tetapi kebanyakan anjuran tersebut tidak pernah melewati stadium penyelidikan, karena kejaksaan agung menolak untuk memulai penyidikan. Kejaksaan agung menyebut bukti akan ketidak jelasan Undang-undang seperti yang sudah disebut diatas dan berpendapat bahwa pihaknya baru bisa bekerja kalau pembentu-

13 Lihat: Cohen, David (2003): „Intended to Fail. The Trials Before the ad hoc Human Rights Court in Jakarta." New York, ICTJ (International Center for Transitional Justice);
Häusler (2003);
UN DOC S/2005/458/Ann II: „Report to the Secretary General of the Commission of Experts to Review the Prosecution of Serious Violations of Human Rights in Timor-Leste (then East Timor) in 1999," 26 Mai 2005.

kan pengadilan *ad hoc* untuk kasus yang setimpal sudah ditetapkan. Kebalikannya pihak Parlemen menyatakan pendiriannya bahwa pengadilan *ad hoc* tidak bisa ditata selama kejaksaan agung tidak memulai penyidikan. Bahkan, pada saat Komnas HAM sedang melakukan penyelidikan kasus Trisakti dan Semanggi, dalam waktu yang bersamaan, DPR memberikan suatu keterangan yang mengatakan bahwa kasus-kasus tersebut tidak menunjukkan adanya penindasan hak asasi manusia berat. Patut dipertanyakan apakah organ legislativ berwenang dan kompeten atas pertanyaan-pertanyaan hukum. Masalah pokoknya adalah ketidak jelasan aturan atas mekanisme dan wewenang dalam undang-undang 26/2000.

Proses-proses di depan pengadilan hak asasi manusia *ad hoc* yang telah selasai berkutat pertama dengan kejahatan di Timor Leste 1999 dan kedua dengan kejahatan di Tanjung Priok 1984. Karena pengadilan Timor Timur menyidangkan tindak kejahatan yang terjadi setelah lengsernya Suharto, maka proses peradilan untuk Tanjung Priok adalah satu-satunya sidang terhadap pelanggaran hak asasi manusia berat yang terjadi selama masa rejim yang otoriter. Namun pengadilan Tanjung Priok hampir tidak mendapat perhatian internasional kalau dibanding pengadilan Timor Timur. Kejahatan di Tanjung Priok berlangsung pada kurun waktu yang menjadi bagian sejarah Orde Baru yang penting. Kejahatan tersebut membentuk sebuah puncak dalam konflik mengeneai hegemoni ideologis yang berkisar antara rejim dan para pengkritiknya yang beragama Islam

4 | Studi kasus: Pengadilan HAM ad hoc untuk Kasus Tanjung Priok 1984

Dalam alinea ini dibahas sebuah analisa dari pengadilan HAM *ad hoc* terhadap kejahatan di Tanjung Priok 1984. Analisa ini dibagi dalam empat bagian: bagian pertama membahas kejadian di Tanjung Priok 1984. Berikutnya disambung analisa faktor-faktor politik yang menghantar pada penyusunan pengadilan. Bagian ke tiga membahas proses pengadilan HAM *ad hoc* di Jakarta dan menanyakan apakah sidang itu dilaksanakan sesuai dengan standar negara hukum dan apakah proses tersebut berhasil mencapai tujuannya untuk membongkar kasus dan menghukum semua yang bertanggung jawab. Sedangkan bagian terakhir membahas sebab-sebab bila pengadilan itu gagal atau berhasil.

4.1 | Peristiwa Tanjung Priok 1984

Sejak akhir tahun tujuhpuluhan rejim Suharto berusaha dengan kuat membangun hegemoni ideologi Pancasila[14]. Rejim Suharto setelah menyingkiran gerakan politik kiri memandang organisasi-organisasi Islam

14 Filosofi negara Pancasila yang merangkum lima prinsip yang luas, dulunya dirancang presiden pertama Indonesia Sukarno sebagai usulan kompromi bagi unsur etnik, agama dan ideologi Indonesia yang terbelah setelah kemerdekaan. Dibawah Suharto Pancasila diinterprestasikan sebagai intisari sebuah ideologi, yang memahami negara dan masyarakat sebagai kesatuan organik dan menyerupai kekeluargaan. Harmoni, ketertiban dan stabilitas baik dalam hubungan antara negara dan masyarakat maupun juga antar lembaga negara serta peniadaan hak-hak individu seolah-olah demi kesejahteraan bersama yang ditentukan oleh pimpinan negara merupakan elemen pokok ideologi ini (Nasution 1992: 90-95; Bouchier/Hadiz 2003: 12). Pancasila yang merupakan juga preambul dari Undang Undang Dasar 1945 menjadi sebuah instrumen pengawas dan penyeragaman masyarakat. Tahun 1966 Pancasila melalui TAP MPRS disebut sebagai sumber hukum yang tertinggi. Tahun 1985 dua Undang-Undang memaksa partai-partai dan organisasi sosial untuk mengakui Pancasila sebagai satu-satunya dasar ideologi mereka (perundang-undangan asas tunggal). Pancasila dan UUD 45 mendapat semacam status sakral dan menjadi motif legitimasi Orde Baru yang selalu diulang-ulang.

politik sebagai musuh utamanya. Organisasi Islam politik disebut sebagai kelompok „ekstrim kanan“ yang mengancam kesejahteraan masyarakat. Pada waktu itu para pengkritik yang paling tajam berasal dari organisasi-organisasi Islam. Mereka menentang kebijakan-kebijakan seperti indoktrinasi ideologi di institusi-institusi pendidikan atau perencanaan perundang-undangan asas tunggal, dimana kebijakan tersebut memaksa partai-partai dan organisasi-organisasi untuk menerima Pancasila sebagai satu-satunya dasar ideologi mereka. Mereka mengkhawatirkan kehilangan pengaruh di masyarakat dan tidak mau menempatkan agamanya di posisi ke dua.

Juga di Tanjung Priok, sebuah daerah pelabuhan di sebelah utara Jakarta, pada awal tahun 1984 muncul sebuah gerakan perlawanan. Amir Biki, pengusaha dan mubaligh, mengorganisir beberapa tabligh akbar dimana dalam acara tersebut terdapat kotbah-kotbah kritis tentang korupsi, dominasi ekonomi masyarakat indonesia keturunan tionghoa dan perencanaan perundang-undangan asas tunggal.

Awal September 1984 terjadi konflik antara jemaat mesjid Assa'dah di Tanjung Priok dan petugas Babinsa setempat, sersan satu Hermanu. Setelah jemaat tidak menggubris perintah Hermanu yang menyuruh agar mencabut spanduk-spanduk yang mengkritik pemerintah di sekitar mesjid tersebut, maka sersan satu tersebut dengan cara yang tidak sopan mencoba sendiri mencabut poster tersebut. Hal ini membuat marah para jemaat. Usaha peleraian yang dilakukan pada tanggal 10 September oleh dua orang takmir masjid Syarifuddin Rambe dan Sofwan Sulaeman bereskalasi dan berakhir dengan pembakaran motor sertu Hermanus oleh sekelompok orang yang berang serta menyerang sertu Hermanus yang sedang bersama seorang petugas lainnya. Selanjutnya Rambe, Sulaeman, pengurus mushola Achmad Sahi dan seorang tuna karya Muhamad Noor ditangkap oleh Hermanu.

Pada tanggal 12 September Amir Biki dan mubaligh lainnya ikut acara tabligh akbar yang berisikan kritik terhadap pemerintah. Sebetulnya acara ini tidak ada hubungannya dengan kasus penangkapan tersebut. Namun Amir Biki dan pendakwah lainnya menggunakan kesempatan tersebut untuk mengajukan tuntutan pembebasan atas empat tahanan yang sudah disebut diatas. Ketika ultimatum yang diajukan Biki yaitu bila pembebasan empat tersangka tersebut hingga pukul 11 malam tidak dipenuhi, ia mengerahkan massa yang berkumpul untuk mengadakan aksi protes. Sekitar 1,500 massa berjalan beriring-iring menuju markas Kodim Jakarta Utara, tempat dimana empat orang tersangka tadi ditahan. Pada saat massa berada di depan Polres Metro Jakarta Utara mereka di hadang oleh satuan regu artileri pertahanan „Udara Sedang“ - Arhanudse - yang segera melepaskan tembakan ke arah massa.

Sampai hari ini seberapa jauh dan penyebab pembantaian ini belum jelas. Pimpinan militer pada waktu itu menyatakan bahwa prajurit artileri atas dasar pertahanan darurat menembaki massa yang bersenjata. Sembilan dinyatakan tewas dan lima puluh tiga luka-luka[15]. Para saksi dan kelompok-kelompok oposisi memberitakan tentang aksi militer yang terencana itu bahwa jumlah korban meninggal ditafsir lebih banyak lagi, yaitu

15 Burns, Peter: „The Post Priok Trials: Religious Principles and Legal Issues.“ Indonesia 47 (1989): 62-64.

berkisar antara 400 sampai 700 orang[16]. Organisasi-organisasi HAM berkesimpulan bahwa mantan Panglima ABRI (Angkatan Bersenjata Indonesia) Benny Murdani dan Pangdam V Jaya Try Sutrisno telah memerintahkan atau setidaknya dengan sadar telah membiarkan aksi pembantaian tersebut[17]. Menurut laporan para saksi mata Murdani dan Sutrisno muncul pada tanggal 12 September tengah malam di tempat kejadian mengontrol pelaksaan menutup-nutupi aksi pembantaian tersebut. Mayat-mayat dimasukkan ke dalam truk-truk militer lalu di bawa ke tempat lain dan dikuburkan di tempat-tempat yang tidak diketahui. Sedangkan korban luka-luka dilarikan ke rumah sakit Angkatan Darat Gatot Subroto, dimana mereka dilarang untuk menerima kunjungan dari keluarga mereka[18].

Pembantaian Tanjung Priok adalah awal mula dari gelombang tindak represif terhadap kritikus-kritikus yang menentang Orde Baru. Korban yang luka-luka pada aksi demonstrasi tersebut dijatuhi hukuman karena aksi perlawanan menentang kekuasaan negara. Pada masa berikutnya ratusan orang diantaranya sederetan tokoh-tokoh kritikus rejim yang sebagian besar dari kalangan Islam, ditangkap, disiksa dan dalam proses pengadilan sandiwara dijatuhi hukuman penjara antara beberapa bulan sampai puluhan tahun.

Mereka dituduh dengan „menyebarkan rasa ketidak puasan“ secara tidak langsung telah menyebabkan aksi demonstrasi. Ada juga yang dituduh memiliki atau menyebarkan pamflet-pamflet yang mempertanyakan versi resmi dari kejadian 12 September 1984. Selama dua tahun kemudian, ratusan orang ditangkap dan dihukum karena dianggap teroris atau Islam radikal dalam pengadilan yang tidak sah[19].

Pembantaian Tanjung Priok dan tindak represif selanjutnya mengakhiri sementara perselisihan dengan Islam politik yang merupakan penentang rejim paling keras yang ada setelah era runtuhnya PKI. Dengan melemahnya pihak penentang ini maka rejim pada tahun 1985 berhasil menerapkan Undang-Undang asas tunggal. Ideologi Pancasila selama beberapa tahun memperoleh hegemoni yang dulunya belum berhasil diraih: Orde Baru berada pada puncak kekuasaannya[20].

4.2 | Sejarah Pembentukan Pengadilan HAM ad hoc

Bagian ini membahas perihal-perihal perkembangan politik mana yang memungkinkan disusunnya pengadilan Tanjung Priok. Karena seperti yang sudah diterangkan diatas bahwa penyusunan pengadilan *ad hoc* adalah sebuah keputusan politik dari DPR dan presiden, yang menarik adalah strategi-strategi dari kelompok-kelompok yang berminat serta konteks politik yang didalamnya dibentuk pengadilan tersebut.

Pihak-pihak dan organisasi-organisasi yang bekerja setelah usainya Orde Baru mengenai masalah Tanjung Priok secara garis besar

16 Elsam (2004a): „Preliminary Conclusive Report Pengadilan Hak Asasi Manusia Ad Hoc Kasus Tanjung Priok.“ Jakarta, Elsam: 2;
Linton (2006): 21.

17 Kontras (Komisi untuk Orang Hilang dan Tindak Kekerasan) (2003): „Sakrialisasi Ideologi Memakan Korban. Tanjung Priok, Sebuah Laporan Investigasi.“ Jakarta, Kontras: 32-35.

18 Tapol: „Tanjung Priok revisited.“ Tapol Bulletin 159 (2000): 22-23.

19 Amnesty International (1986): Indonesia: Muslim Prisoners of Conscience. London, Amnesty International: 62-64; Tapol (1987): Indonesia: Muslims On Trial. London, Tapol: 39-42.

20 Liddle, R. Willam: „Indonesia in 1987. The New Order at the Height of its Power.“ Asian Survey 28/2 (1988): 183-184.

dibagi kedalam dua kelompok: pertama koalisi korban. Koalisi ini terdiri dari korban, beberapa politikus partai dan kelompok-kelompok masyarakat sipil reformasi yang menuntut penjelasan kasus tersebut dan penghukuman para pelaku. Kedua koalisi pelaku. Koalisi ini bekerja secara reaktif untuk menghambat atau melemahkan kebijakan yang dituntut oleh koalisi korban. Mereka terdiri dari perwira militer yang diduga bertanggungjawab, bekas partai pemerintah Golkar dan kemudian beberapa korban kasus Tanjung Priok.

4.2.1 | Pembentukan dan Kegiatan-Kegiatan Koalisi Korban

Munculnya koalisi korban dimungkinkan oleh beberapa perkembangan yang berkaitan dengan berakhirnya Orde Baru: Dengan terbukanya debat-debat politik maka kasus-kasus yang pada waktu itu dianggap tabu kini menjadi bahan diskusi. Kehausan atas penjelasan yang menyeluruh dan penghukuman semua pelanggaran HAM merupakan sebuah momentum yang kuat yang muncul segera setelah lengsernya Suharto, sehingga memperkuat tuntutan-tuntutan atas kasus-kasus kejahatan secara satu per satu.

Disamping itu pada masa kepresidenan Habibie pengaruh dari beberapa organisasi Islam yang mendukung beliau seperti ICMI (Ikatan Cendekiawan Muslim Se-Indonesia) dan DDII (Dewan Dakwah Islam Indonesia) lebih kuat. Sebagian anggota dari kelompok-kelompok tersebut menaruh simpati pada korban kasus Tanjung Priok yang sebagian besar beragama Islam. Setelah berakhirnya masa Orde Baru tahanan-tahanan politik dibebaskan, diantaranya juga tahanan-tahanan Tanjung Priok. Kebebasan berpolitik yang dihasilkan dalam masa reformasi juga mengijinkan pembentukan organisasi-organisasi korban[21].

Tabel 1: **Pembagian kursi di DPR 1999-2004**

Partai		Kursi di DPR	Suara (dalam %)
PDI-P	(Partai Demokrasi Indonesia - Perjuangan)	153	34
Golkar	(Partai Golongan Karya)	120	22
PKB	(Partai Kebangkitan Bangsa)*	51	12
PPP	(Partai Persatuan Pembangunan)*	58	10
PAN	(Partai Amanat Nasional)*	34	7
PBB	(Partai Bulan Bintang)*	13	2
PK	(Partei Keadilan)*	7	1
Lain-lain		26	12
Keseluruhan		462	100
Partai-partai Islam politik		163	32

*Partai-partai Islam politik. Sumber: Liddle 2000: 32-33; Stange 2005: 85

21 Sulistiyanto, Priyambudi: „Politics of justice and reconciliation in post-Suharto Indonesia.“ Journal of Contemporary Asia 37/1 (2007): 78.

Kelompok-kelompok dari koalisi korban terutama adalah Yayasan 12 September 1984 dan organisasi KBKP (Keluarga Besar Korban Peristiwa Tanjung Priok), yang didirikan oleh janda Amir Biki, Dewi Wardah, serta saudara laki-laki almarhum, Beni Biki, kemudian Sontak (Solidaritas Nastional untuk Peristiwa Tanjung Priok 1984) sebuah organisasi yang didirikan oleh aktivis Islam dan korban, serta beberapa pengacara dan LSM HAM yang menyokong kelompok-kelompok tersebut diatas. Kelompok-kelompok yang berorientasi Islam dan demokrasi ini membentuk suatu koalisi yang longgar karena lebih sedikitnya kandungan nilai-nilai kebersamaan dari pada tuntutan bersama. Seiring dengan kesempatan hukum yang ada, pertama mereka menuntut penyelidikan kasus Tanjung Priok oleh komisi DPR atau Komnas HAM dan juga menuntut para terduga terutama Try Sutrisno dan Benny Murdani untuk dituntut atas delik pembunuhan[22].

Setelah pemilihan umum 1999, dengan partai-partai Islam Politik muncul kekuatan baru di DPR yang menaruh simpati terhadap koalisi korban (lihat tabel 1) dan melalui kekuatan baru ini beberapa dari korban mendapatkan kursi-kursi di DPR, misalnya A.M Fatwa, seorang mubaligh yang pada tahun 1984 ditangkap (PAN), dan Abdul Qadir Djaelani (PBB)[23]. Mereka menyokong tuntutan penjelasan dan tindak hukum pidana atas kasus Tanjung Priok.

Undang-undang tentang pengadilan HAM membuka opsi baru bagi negara, sehingga koalisi korban bisa mengajukan tuntutan sesuai kerangka hukum baru yang memungkingkan pengusutan atas kejahatan terhadap kemanusiaan dan genosida dan bukan atas tuntutan pembunuhan biasa. Kerangka hukum baru yang memungkingkan pengusutan atas kejahatan terhadap kemanusiaan dan genosida memahami lebih tepat beratnya kejahatan masif dan terencana yang dilakukan oleh aparat pemerintah dari pada tuntutan pembunuhan biasa. Contohnya adalah kasus Tanjung Priok. Seiring dengan tiga urutan jalannya persidangan seperti yang telah disebut diatas, koalisi korban kali ini menuntut Komnas HAM melakukan penyelidikan, lalu menuntut Kejaksaan Agung untuk melakukan penyidikan dengan menuju pada pengadilan *ad hoc* dan juga menuntut DPR dan Presiden membentuk pengadilan tersebut.

Pada saat tersebut perdebatan politik masa lalu atas kejahatan di Timor Leste 1999 mendominasi. Pemerintah berusaha untuk memenuhi tuntutan internasional atas pengadilan kejahatan di Timor Timur dan secara bersamaan diarahkan kepada masyarakat Indonesia. Pengadilan HAM tersebut berusaha menghindari kesan bahwa pemerintah berketergantungan pada masyarakat internasional. Penyelidikan Komnas HAM yang cepat dan menyeluruh atas kasus di Timor Timur yang korbannya beragama katolik menyebabkan timbulnya kesan pemberian prioritas yang tidak adil dibandingkan dengan korban kasus Tanjung Priok yang sebagian besar beragama Islam[24].

Sebagai reaksi atas masalah diatas pada akhir Februari tahun 2000, sesaat setelah serah terima laporan penyelidikan kasus di Timor Timur, Komnas HAM mendirikan Komisi Penyelidikan dan Pemeriksaan Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Tanjung Priok (KP3T). Apabila sebagian anggota tim yang menyelidiki kasus di Timor Leste

22 Republika: „Kasus Tanjung Priok Tanggung Jawab Soeharto". 2.11.1998.
23 Indonesian Observer: „MP to reveal military's role in massacre." 14.12.2000; ICG 2001: 20
24 Sulistiyanto 2007: 80-81.

direkrut dari masyarakat secara *ad hoc*, maka anggota KP3T seluruhnya terdiri dari tokoh-tokoh yang telah berkarir di bidang hukum dan politik pada masa Orde Baru. Seperti Djoko Sugianto, pensiunan hakim agung, pemimpin KP3T yang pada saat itu sebagai ketua Komnas HAM, dan pada tahun 1985 terlibat sebagai hakim atas proses subversi terhadap 28 orang yang pada masa demonstrasi Tanjung Priok menderita luka-luka[25].

Jadi tidak mengherankan bila laporan KP3T yang dikemukakan pada bulan Juni 2000 menerima begitu saja versi yang dipropaganda militer sejak pertengahan tahun 80-an tentang kasus Tanjung Priok. Laporan tersebut menyatakan bahwa massa yang bersenjata telah menyerang beberapa militer yang ada pada waktu kejadian, dimana militer tersebut selanjutnya atas dasar pertahanan darurat terpaksa menembaki para demonstran. Menurut laporan KP3T, meskipun terdapat 26 korban meninggal dan 55 luka-luka, namun tidak ada petunjuk-petunjuk adanya pembantaian yang sistematis dan terencana. Laporan tersebut tidak menyebutkan nama-nama dari tertuduh dan akhirnya menyarankan sebuah penyelidikan intern dari TNI dan rehabilitasi serta kompensasi bagi korban oleh pemerintah[26].

Koalisi korban kecewa atas laporan tersebut. Terutama mereka menkritikkan dugaan pendiskriminasian antara korban kasus-kasus pelanggaran HAM yang berbeda-beda. Berikut pernyataan Beni Biki: „*Persoalan Timor-Timur bisa cepat diselesaikan, orang-orang komunis direhabilitasi, tapi mengapa untuk kasus Priok tidak segara dituntaskan?*“[27]. Beberapa politikus dari partai-partai Islam menanggapi kritik yang disebut diatas. Achmad Sumargono, ketua partai PBB di DPR menyebutnya sebagai kekecewaan untuk semua ummat Islam[28]. Juga Mentri Kehakiman dan HAM Yusril Ihza Mahendra (PBB) menuduh Komnas HAM menilai kasus-kasus pelanggaran HAM dengan ukuran ganda: „*When investigating East Timor they were serious, but when investigating the Tanjung Priok case they were reluctant (*Ketika mereka menyelidiki Timor Timur mereka serius, tetapi saat menyelidiki kasus Tanjung Priok mereka ragu-ragu)“ [29].

Atas kritik ini presiden Wahid menuntut penyidikan yang menyeluruh oleh pihak kejaksaan agung. Untuk menghindari ini kejaksaan agung mengembalikan laporan KP3T kepada Komnas HAM. Pertama-tama Kejaksaan Agung meminta agar laporan dilengkapi, berikutnya Komnas HAM memulai penyelidikan yang kedua. Laporan tentang penyelidikan kedua yang berakhir pada bulan Oktober 2000 lebih terinci. Laporan tersebut memuat uraian yang detail dari kasus yang terjadi dan berkeyakinan bahwa penembakan pada tanggal 12 September 1984 dan penangkapan serta penyiksaan menunjukkan adanya pelanggaran HAM berat dan sistematis. Laporan ini juga menyebut 23 pelaku terduga - diantaranya Benny Murdani dan Try Sutrisno - dan menyarankan agar para pelaku terduga ini digugat di depan pengadilan HAM *ad hoc*[30].

25 Detik: „Memeriksa Priok, Melindungi Jenderal. KP3T, Komisi yang Penuh Masalah.“ Supriyanto, Didik / Suwarjono, 7.5.2000.

26 Komnas HAM (2000a): „Ringkasan Eksekutif Dari Laporan Hasil Penyelidikan dan Pemeriksaan Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Tanjung Priok Tanggal 12 September 1984.“ Jakarta, Komnas HAM: 4-11.

27 Republika: „Korban Tragedi Priok akan Gugat Soeharto, Try dan LB Moerdani“. 27.8.1999.

28 Indonesian Observer: „Students attack rights body headquarter“. 21.6.2000.

29 ICG (2001): 9.

30 Komnas HAM (2000b): „Laporan Tindak Lanjut Hasil Penyelidikan dan Pemeriksaan Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Tanjung Priok Jakarta, Komnas HAM: 5-8; 16-18; 20.

Kemudian penyidikian dilaksanakan oleh M.A Rahman yang nantinya menjadi Jaksa Agung dan yang diragukan oleh anggota DPR dan LSM HAM karena dianggap terlalu dekat dengan militer[31]. Penyidikan ini tampak jelas senantiasa ragu-ragu dalam bertindak[32], satu tanda bagi kurangnya minat politik dari pihak kejaksaan agung untuk menuntut pertanggungjawaban pihak yang bersangkutan.

4.2.2 | Perjanjian Islah sebagai Reaksi dari Para Pelaku

Pada tanggal 1 Maret 2001 sesaat setelah mulainya penyidikan kejaksaan agung dan tiga minggu sebelum sidang parlemen untuk menetapkan penyusunan pengadilan Timor Timur dan Tanjung Priok, beberapa terduga yang disebut oleh Komnas HAM telah membuat perjanjian pribadi dengan beberapa korban untuk saling memaafkan, sesuai dengan tradisi Islah yang berdasarkan syariat Islam itu.

Penanda tangan dari apa yang disebut dengan perjanjian Islah (damai) adalah tujuh korban, dengan pimpinan Syarifuddin Rambe, yang menurut keterangan sendiri mewakili seluruh 86 korban dan tujuh dari terduga, diantaranya Try Sutrisno dan Sryianto yang pada saat itu sebagai komandan Kopassus. Perjanjian tersebut ditandatangani dalam sebuah upacara yang dipimpin oleh seorang cendekiawan Muslim dan pemrakarsa perjanjian, Nurcholisch Masjid. Dalam teks perjanjian tersebut disebutkan bahwa kasus Tanjung Priok merupakan bencana yang tak terencana, yang tak seorangpun secara langsung bertanggung jawab dan yang menciptakan rasa dendam, dimana rasa dendam tersebut telah dipadamkan melalui upacara dan perjanjian Islah untuk saling memaafkan. Perjanjian Islah kedua dibuat pada tanggal 18 September 2000 dengan anggota keluarga Amir Biki. Namun perjanjian-perjanjian ini tidak memuat pengakuan bersalah yang jelas dan juga tidak menyebut nama pelaku kejahatan[33].

Motif dari para pelaku untuk perjanjian perdamaian bisa diketahui dari latar belakang asal usul arti istilah Islah. Islah berpihak pada perdamaian dan merupakan alat praktek Syariat Islam. Korban kejahatan atau keluarganya, demikian menurut Syariat Islam, setelah dipenuhi syarat-syarat tertentu seperti pengakuan bersalah dari pihak pelaku bisa berdamai dengan keluarga pelaku. Menurut hukum Islam, perjanjian ini membuat tuntutan pengadilan oleh aparatur penegak hukum adalah berlebih-lebihan dan oleh karenanya dilarang[34]. Dengan begini menimbul dugaan bahwa dengan perjanjian Islah koalisi pelaku mencoba untuk menghindari sidang pengadilan *ad hoc* dengan memperalatkan simbol dan tradisi agama. Ternyata benar, kemudian para korban yang terlibat dalam perjanjian perdamaian bersama dengan pelaku menuntut dihentikannya langkah-langkah hukum terhadap yang diduga sebagai pelaku. Dewi Wardah memberikan pernyataannya setelah penyelesaian perjanjian: „*I think the current investigation by the Attorney General is no longer necessary*

31 Straits Times: „Mega under fire over choice of AG". Kearny, Marianne. 16.8.2001.
32 Jakarta Post: „Tanjung Priok rights tribunal to begin." 29.8.2003.
33 Piagam Islah tentang Peristiwa Tanjung Priok 12 September 1984. Penandatangan: Syarifuddin Rambe, Ahmad Sahi, Try Sutrisno, Pranowo, Rudolf A. Butar-Butar, Sriyanto dll. 1 Maret 2001.
34 Hasworo, Rinto Tri (2005): „Mekanisme Perlindungan Saksi dan Korban Dalam Perspektif U.U. No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Studi Kasus Pengadilan Hak Asasi Manusia Ad Hoc Tanjung Priok. Diss., Universitas Indonesia, Depok: 109.

*(*saya kira penyidikan kejaksaan agung yang sedang berlaku tidak diperlukan lagi)"[35], sebuah seruan yang selalu diulang-ulang oleh para korban yang terlibat dalam perjanjian Islah dalam pertemuan-pertemuannya dengan jaksa agung dan yang juga dikemukakan Try Sutrisno di depan umum. Penyidikan kejaksaan agung akan tetapi terus dilaksanakan meskipun terkesan ragu-ragu. Dan juga pengadilan *ad hoc* akhirnya tidak dapat dihindarkan oleh perjanjian Islah.

Motif para korban untuk bersepakat dengan pelaku nampaknya sebuah campuran dari kesulitan perekonomian dan frustasi tentang langkah yang terseret-seret dari politik masa lalu negara. Pernyataan Dewi Wardah menyetujui perjanjian tersebut karena dia sudah tiga tahun mencoba mendapatkan kompensasi lewat jalur negara namun tanpa hasil. Menurut dia, banyak korban adalah tuna karya, karena mereka yang disebabkan oleh hubungannya dengan kasus Tanjung Priok tidak dapat menemukan pekerjaan lagi. Sebenarnya para pelaku dan korban setelah perampungan perjanjian telah menyiapkan sebuah sarana finansial: sebuah yayasan telah didirikan untuk membantu para korban, tiap-tiap korban mendapat sejumlah uang antara 1,5 juta dan 2 juta rupiah untuk persetujuan mereka pada perjanjian[36]. Atas cara demikian pelaku dan korban dapat saling mengikat dan selama persidangan pengadilan *ad hoc* para pelaku dapat mepengaruhi para korban islah guna kepentingan mereka.

4.2.3 | Penyusunan Pengadilan ad hoc oleh DPR dan Presiden

Pada tanggal 21 Maret 2001 DPR mengeluarkan saran kepada presiden untuk mendirikan pengadilan HAM *ad hoc* bagi kejahatan di Timor Timur 1999 dan Tanjung Priok 1984. Keputusan „paket ganda" ini didasari bermacam-macam hal. Wakil juru bicara DPR Sutarjo Suryoguritno yang memimpin perdebatan tentang saran tersebut, menjelaskan: „"*The two human rights cases have attracted the attention of the national and the international community. The cases should be solved immediately to prevent intervention by outsiders* (Dua kasus HAM menjadi hal yang menarik perhatian komunitas nasional dan internasional. Kasus-kasus tersebut selayaknya diselesaikan dengan segera untuk menghindari intervensi dari pihak luar)"[37]. Interprestasi bahwa pengadilan Timor Timur dibentuk untuk menghindari pengadilan internasional masuk akal. Namun kasus Tanjung Priok meskipun begitu tidak mendapat perhatian internasional. Oleh karena itu muncul anggapan yang lebih masuk akal lagi, bahwa dengan pengadilan Tanjung Priok „Islam" seharusnya dibuat sebuah keseimbangan untuk pengadilan Timor Leste „Katolik"[38].

Pada bulan April 2001 presiden Wahid menetapkan Keppres pembentukan ke dua pengadilan tersebut (Keppres 53/2001). Setelah pemecatan Wahid sebagai presiden, presiden yang baru Megawati pada bulan Juni 2001 mengeluarkan sebuah Keppres berikutnya yang membatasi kewenangan memvonis

35 Jakarta Post: „Parties reach peace deal over Priok bloodshed." 8.3.2001.

36 Kontras (2006): „Summary Report Kontras Pengadilan HAM ad hoc Tanjung Priok 1984. Pengadilan HAM Tanjung Priok: Pemutarbalikan Fakta dan Pengabaian Keadilan Korban". Jakarta, Kontras: 2-3.

37 Jakarta Post: „House approves ad hoc human rights court." 22.3.2001.

38 Tapol: „Will these Generals ever be brought to trial?" Tapol Bulletin 168 (2002): 20.
Juwana, Hikmahanto (2007): Human Rights-Practice in the Post-Soeharto Era: 1998-2006. Juwana, Hikmahanto/Sakumoto, Naoyuki (Hrsg.): Reforming Laws and Institutions in Indonesia: An Assessment. Mihamaku, Institute of Development Economics/Japan External Trade Organization: 130.

pengadilan secara waktu dan tempat. Pengadilan Timor Timur hanya boleh menghakimi kejahatan-kejahatan yang terjadi pada bulan April dan September 1999 di daerah-daerah tertentu. Sementara itu pengadilan Tanjung Priok hanya mengurusi kejahatan-kejahatan yang terjadi pada bulan September 1984 di Tanjung Priok. Keputusan Megawati diinterpretasikan secara keseluruhan sebagai sebuah percobaan untuk mempersulit pembuktian jaksa penuntut umum, apakah dalam kedua kasus tersebut terdapat serangan yang sistematis dan meluas terhadap penduduk sipil, yang adalah syarat utama untuk sebuah hukuman atas kejahatan terhadap kemanusiaan. Karena politik asas tunggal dan tindakan-tindakan lainnya seperti penangkapan sewenang-wenang, penyiksaan dan pengadilan sandiwara yang terjadi dalam konteks kasus Tanjung Priok setelah penembakan, sebagian besar terjadi diluar batasan ruang dan waktu tersebut. Langkah ini dapat dinilai sebagai tanda surutnya keinginan politik untuk politik masa lalu yang konsekuen terhadap mantan petinggi militer sejak kekuasaan diambil Megawati.

4.2.4 | Kesimpulan Sementara

Seperti yang ditunjuk dalam bagian ini, pengadilan Tanjung Priok hanya dapat dibentuk dalam konteks politik yang tertentu. Tekanan internasional yang kuat untuk mengadili kejahatan di Timor Timur 1999 membuka kesempatan untuk membuat sebuah desakan terhadap DPR dan presiden untuk menyusun juga pengadilan Tanjung Priok. Untuk itu diupayakan sebuah argumentasi, hukuman tindak kejahatan di Timor Timur dirasa mendiskriminasi korban kasus Tanjung Priok yang beragama Islam. Argumentasi ini menjadi mungkin berkat bertambahnya kekuatan partai-partai dan kelompok-kelompok Islam yang bersimpati pada korban kasus Tanjung Priok yang beragama Islam. Karena merekalah yang mengalami kekerasan politik yang disebabkan oleh pertentangan mereka terhadap politik Orde Baru yang dimotivasi oleh agama. Hal ini menjelaskan mengapa pengadilan kasus Tanjung Priok bisa jadi, namun tidak didirikan pengadilan *ad hoc* untuk kasus-kasus pelanggaran HAM lainnya. Nampaknya di Indonesia politik masa lalu menurut hukum pidana seperti pendirian pengadilan HAM *ad hoc* yang prosedurnya sulit amat itu, tidak terjadi atas dasar hukum yang jelas dan independen, melainkan atas dasar kepentingan politik para pengambil keputusan di bidang legislatif dan eksekutif. Dengan demikian modus politik masa lalu hukum pidana ditentukan oleh pengaruh politik kelompok-kelompok yang berkepentingan yang dapat dimobilisasikan pada saatnya.

4.3 | Persidangan di depan Pengadilan HAM ad hoc

Analisa berikut membahas sidang pengadilan pertama kasus Tanjung Priok di pengadilan HAM *ad hoc* yang dilaksanakan dari tanggal 8 September 2003 sampai 21 Agustut 2004 di Jakarta. Analisa ini berdasarkan berkas pengadilan seperti surat dakwaan dan putusan hakim, laporan pemantauan pengadilan LSM HAM Elsam dan Kontras, dan juga pada analisa pengadilan Timor Timur oleh Cohen dan Häusler yang sejauh mungkin menyediakan sebagai referensi untuk menyimpulkan soal sidang hukum Tanjung Priok tadi. Kriteria-kriteria penilaian pengadilan adalah prinsip-prinsip persamaan hukum terlepas dari status sosial, kemandirian hakim dan jaksa, tindakan negara yang

berdasarkan hukum dan juga proses yang sesuai, dalam arti perlakuan yang sama atas kasus-kasus yang sama dan profesionalitas aparat penegak hukum. Pertanyaan utama adalah apakah proses tersebut telah mencapai tujuannya, yaitu pengungkapan kasus Tanjung Priok dan identifikasi dan hukuman bagi pihak yang bertanggung jawab.

Perkara kasus Tanjung Priok terdiri dari empat sidang terhadap 14 perwira militer. Mereka dituduh melakukan kejahatan terhadap kemanusiaan, berupa tindak langsung atau tindakan pembiaran dalam arti tanggung jawab komando. Dua sidang berakhir dengan vonis tidak bersalah, dan dua lainnya menghukum para terdakwa salah dan masuk penjara selama dua atau tiga, bahkan sepuluh tahun . Semua terdakwa pada proses naik banding dinyatakan tidak bersalah. Ketidakbecusan prosedur-prosedur yang paling mencolok adalah:

a) Fakta bahwa tersangka menurut laporan Komnas HAM yang kebetulan menjadi pejabat tinggi tidak jadi dituntut;
b) Argumentasi jaksa yang lemah, di mana versi dari kejaksaan yang mengecilkan kejadian-kejadian ini sangat kurang memungkinkan untuk menyatakan kasus Tanjung Priok sebagai serangan sistematis dan luas terhadap penduduk sipil;
c) pembuktian jaksa yang lemah terutama selama proses pemeriksaan saksi;
d) pengintimidasian dan pengaruh militer yang tidak dihindari atas para saksi, jaksa dan hakim.
e) Penyanggahan keputusan-keputusan hakim.

Oleh karena kelemahan-kelemahan ini, yang pada alinea-alinea berikutnya akan dibahas lebih mendalam lagi, perkara tersebut tidak dapat mencapai tujuannya dan tidak memenuhi asas-asas negara hukum . Tanggung jawab utama dalam hal ini diemban oleh jaksa dan hakim, dimana mereka tidak mempunyai minat dan kemampuan untuk melakukan prosedur secara mandiri dan semestinya.

4.3.1 | Dakwaan: Lemahnya Argumentasi dan Pengacuhan terhadap Laporan Komnas HAM

Bila seseorang membandingkan surat dakwaan jaksa penuntut umum dengan laporan KP3T, yang menarik perhatian adalah bahwa pihak jaksa penuntut umum sangat mengabaikan saran-saran KP3T. Oleh karena itu para terduga yang tertinggi sama sekali tidak dituntut. Juga menjadi sulit bagi pihak kejaksaan untuk mengargumentasikan bahwa para terdakwa telah memenuhi unsur delik kejahatan terhadap kemanusian.

Mandat KP3T membatasi diri pada pengumpulan fakta-fakta dan saran-saran sebagai landasan penyidikan kejaksaan yang selanjutnya. Sesuai dengan itu laporan dari penyelidikan memuat kesimpulan kejadian-kejadian, sebuah penafsiran hukum dari perbuatan tindak pidana dan saran pengusutan hukuman bagi pihak yang nama-namanya disebut dalam laporan. Menurut laporan, kasus Tanjung Priok adalah titik puncak konflik antara Babinsa setempat, sersan satu Hermanu dan jemaat mushala Sa'Adah, yang muncul hanya dalam suasana politik yang dipanas-panasi oleh mubaligh Islam kritis. Demonstrasi oleh lebih dari ribuan umat yang pada tanggal 12 September bergerak menuju markas besar Kodim Jakarta Utara, bertujuan untuk menuntut pembebasan empat anggota jemaat mereka yang ditahan. Gerakan mereka ini ditahan oleh regu ketiga

Arhanudse yang terdiri dari 14 prajurit yang dipimpin oleh sersan dua Sutrisno Mascung dibawah komando langsung kapten Sriyanto. Menurut KP3T, ketika Sriyanto dan regu diserang massa, regu tersebut dengan sepengetahuan dan sepersetujuan mantan Dandim Jakarta Utara, Letkol Rudolf A. Butar-Butar melakukan penembakan kearah demonstran setelah melakukan tembakan peringatan. Kejadian ini menyebabkan sekurang-kurangnya 24 orang tewas dan 54 luka-luka. Sebentar kemudian tiba Try Sutrisno dan

Tabel 2: **Dugaan tindak pidana dan para tertuduh**

	Laporan-KP3T	**Surat dakwaan**
Delik	Pelanggaran ham berat dalam bentuk : ■ Pembunuhan kilat ■ Penangkapan dan penahanan sewen-ang-wenang ■ Penyiksaan ■ Penghilangan orang secara paksa	Kejahatan terhadap kemanusiaan dalam bentuk: ■ Pembunuhan ■ Percobaan pembunuhan ■ Penganiyaan ■ Penyiksaan ■ Perampasan kebebasan fisik
Pelaku lapangan yang diduga	1. Serda Sutrisno Mascung 2. Pratu Yajit 3. Pradu Siwoyo 4. Pradu Asrori 5. Pradu Kartijo 6. Pradu Zulfata 7. Pradu Muhson 8. Pradu Abdul Halim 9. Pradu Sofyan Hadi 10. Pradu Parnu 11. Pradu Winarko 12. Pradu Idrus 13. Pradu Sumitro 14. Pradu Prayogi	1. Serda Sutrisno Mascung 2. Pratu Asrori 3. Pradu Siswoyo 4. Pradu Adul Halim 5. Pradu Zulfata 6. Pradu Sumitro 7. Pradu Sofyan Hadi 8. Pradu Prayogi 9. Pradu Winarko 10. Pradu Idrus 11. Pradu Muhson
Pelaku pembiaran yang diduga	Dari Kodim Jakarta Utara: 15. Kapten Sriyanto 16. Letkol Rudolf A. Butar-Butar Dari Kodam Jaya / Jakarta: 17. Mayjen Try Sutrisno (Pangdam V Jaya) 18. Kolonel Pranowo 19. Kapten Auha Kusin 20. Kapten Mattaoni Dari RSAD Gatot Subroto: 21. Mayor Darminto 22. Brigjen Sumardi Dari Markas Besar ABRI: 23. Jenderal Benny Murdani	12. 12. Kapten Sriyanto 13. Letkol. Rudolf A. Butar-Butar 14. Kolonel Pranowo

(Sumber: Komnas HAM 2000b: 20; Elsam 2004a: 7-15)

Benny Murdani di tempat kejadian dan mengatur agar korban tewas dan luka-luka dilarikan ke Rumah Sakit Angkatan Darat Gatot Subroto. Korban tewas dikuburkan di tempat-tempat yang berbeda dan tak diketahui, sedangkan korban luka-luka ditangkap dan disiksa di penjara militer yang berbeda-beda. Pada hari-hari berikutnya 160 orang oleh karena diduga punya hubungan dengan demonstrasi ditangkap tanpa surat penangkapan dan disiksa. Laporan KP3T mengklasifikasikan kejadian ini sebagai pelanggaran HAM berat dalam bentuk pembunuhan kilat, penangkapan sewenang-wenang, penyiksaan dan penghilangan orang secara paksa. Laporan tersebut menyebutkan terdapat 23 terduga, diantara mereka terdapat 14 pelaku langsung dan sembilan pelaku yang melakukan pembiaran kepada bawahannya[39].

Bila seseorang membandingkan tindak pidana dan nama pelaku terduga yang disebut oleh KP3T dengan dakwaan jaksa penuntut umum, maka akan jadi jelas bahwa pihak kejaksaan tidak mau menerima dan melanjuti saran-saran yang diajukan Komnas HAM (lihat Tabel 2). Laporan KP3T menyalahkan pihak-pihak sebagai berikut: Sutrisno Mascung dan regu bawahnnya disebut sebagai pelaku langsung. Kapten Sriyanto dan Letkol. Butar-Butar disebut sebagai pelaku pembiaran. Artinya mereka memiliki komando atas regu dan tidak menghindari pelanggaran HAM berat. Brigjen. Sumardi dan Mayor Darminto, anggota Rumah Sakit Angkatan Darat Gatot Subroto, dipersalahkan karena terlibat dalam aksi menghilangkan jejak. Kolonel Pranowo diduga bertanggung jawab atas penangkapan dan penyiksaan para korban yang luka-luka di penjara militer Cimanggis dan Guntur. Sebagai pelaku utama disebutkan dua tokoh pimpinan penting dalam Orde Baru: Mayjen Try Sutrisno, yang saat peristiwa Tanjung Priok adalah Pangdam V Jaya dan pada masa berikutnya sebagai wakil Presiden R.I, serta Jendral Benny Murdani, Panglima ABRI dan Panglima Kopkamtib. Sutrisno dan Murdani dituduh telah mengkoordinir penguburan korban secara tersembunyi dan mengkoordinir penangkapan sewenang-wenang berikutnya setelah tanggal 12 September.

Kebalikan dengan hal ini, kejaksaan hanya memberikan tuduhan terhadap 14 orang. Khususnya tidak didakwanyaTry Sutrisno dan Benny Murdani, sebagai pihak terduga yang tertinggi dalam laporan KP3T, harus dipandang dengan kritis. Bahwa tujuan dari Pengadilan HAM *ad hoc* adalah untuk mencari bertanggung jawaban atas peristiwa Tanjung Priok sampai tingkat tertinggi dari rejim orde baru. Dengan tidak menuntut Murdani and Sutrisno, jaksa penuntut umum gagal sejak awal dari kerja penuntasan kasus Tanjung Priok.

Sungguh disesalkan bahwa Murdani dan Sutrisno tidak dituntut meskipun laporan KP3T memberikan petunjuk penting bagi keikuttahuan dan keterlibatan mereka dalam tindakan menutup-nutupi kejadian kelabu, seperti juga keterlibatan pada penyiksaan dan penangkapan berikutnya. Padahal laporan ini memberi kemungkinan untuk membuat dakwaan dibawah pasal pertanggungjawaban Komando dari UU 26/2000. Kejaksaan dengan demikian tidak melakukantugasnya untuk melakukan penyidikan yang lebih dalam lagi atas dasar petunjuk Komnas HAM. Malah Kejaksaan hanya mendakwa pihak-pihak yang disebut dibawah ini:

Daripada sembilan orang yang disebut dalam laporan KP3T, hanya Rudolf Butar-Butar dan Pranowo didakwa telah melaku-

39 Komnas HAM (2000b): 3-8, 16-18.

kan tindak pidana pembiaran. Dakwaan terhadap Butar-Butar pertama berhubungan dengan pembunuhan yang dilakukan oleh Mascung dkk., kedua berhununngan dengan terjadinya perampasan kebebasan fisik dan penganiayaan empat orang yang ditahan sebelum demonstrasi pada tanggal 12 September 1984 oleh pihak-pihak yang tidak disebut dan tidak dituntut, tetapi yang berada dibawah komandonya. Butar-Butar didakwa tidak mencegah tindakan bawahannya ini, meskipun ia mengetahui. Dengan demikian ia melanggar kewajiban pengawasan. Dakwaan terhadap Pranowo berhubungan dengan perampasan kebebasan fisik dan penyiksaan 169 orang setelah tanggal 12 September 1984 oleh pelaku-pelaku yang tidak disebut dan tidak dituntut. Para pelaku tersebut dikatakan berada dibawah komando Pranowo sebagai pimpinan penjara militer Guntur[40].

Dalam proses terhadap Sutrino Mascung dkk. dan juga terhadap Sriyanto, para terdakwa ini dituntut karena penembakan atas para demonstran pada tanggal 12 September 1984, yang merupakan tindakan langsung kejahatan terhadap kemanusiaan dalam bentuk pembunuhan. Patut diperhatikan terutama adalah surat dakwaan terhadap Sriyanto: Meskipun dituntut karena pembunuhan dan percobaan pembunuhan, namun surat dakwaan tidak menyebutkan kapan dan bagaimana Sriyanto melakukan tindakan tersebut. Dan meskipun dinyatakan bahwa ia adalah komandan langsung dari regu, namun ia dituduh bukan dalam kasus delik pembiaran, melainkan surat dakwaan menerangkan sebaliknya, seperti pembelaan terhadap tuduhan pembunuhan dan percobaan pembunuhan yang dilakukan melalui pembiaran. Karena surat dakwaan itu secara lengkap menjelaskan bahwa Sriyanto, dalam kasus serangan massa, telah memerintah regu untuk memberi tembakan peringatan, bahwa regu telah mengabaikan perintah ini dan bahwa Sriyanto setelah tembakan-tembakan pertama telah memerintah secara lansung untuk menghentikan tembakan[41].

Disamping pelaku utama yang tidak masuk dakwaan, rekonstruksi kejadian yang mengecilkan peristiwa Tanjung Priok merupakan titik lemah sentral yang kedua bagi dakwaan. Rekonstruksi ini sangat menyulitkan argumentasi untuk terpenuhinya unsur-unsur delik kejahatan terhadap kemanusiaan. Syarat pertama adanya delik kejahatan terhadap kemanusiaan adalah serangan terhadap penduduk sipil yang sistematis atau meluas. Syarat kedua adalah pengetahuan pelaku bahwa dengan melakukan satu atau beberapa unsur delik seperti pembunuhan, pemusnahan atau penyiksaan mereka turut terlibat dalam serangan tersebut. Lemahnya dakwaan tersebut menjadi jelas jika kita memperhatikan bagaimana jaksa berusaha membuktikan sifat-sifat sistematis dan meluas atas delik-delik tersebut.

Untuk membuktikan bahwa peristiwa tersebut merupakan sebuah serangan yang sistematis, dijelaskan dalam surat dakwaan bahwa suasana politik yang memanas di sekitar Tanjung Priok disebabkan oleh pen-

40 Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Penuntut Umum Ad Hoc: Surat Dakwaan atas Nama Terdakwa Rudolf A. Butar-Butar. Jakarta, 8. September 2003 (02/HAM/TJ.PRIOK/09/2003): 3, 8-10, 13-15;
Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Penuntut Umum Ad Hoc: Surat Dakwaan atas Nama Terdakwa Pranowo. Jakarta, 8. September 2003 (03/HAM/TJ.PRIOK/09/2003): 2, 8, 10.

41 Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Penuntut Umum Ad Hoc: Surat Dakwaan atas Nama Terdakwa Sutrisno Mascung dkk. Jakarta, 23. August 2003 01/HAM/TJ.PRIOK/09/2003): 5, 12,19.
Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Penuntut Umum Ad Hoc: Surat Dakwaan atas Nama Terdakwa Sriyanto. Jakarta, 23. September 2003 (04/HAM/TJ.PRIOK/09/2003), S. 7-9, 13-15, 19-20.

gajian umum yang ekstrim. Dimana dalam kesempatan itu beberapa mubaligh berkhotbah mengeluarkan kritikan yang tajam terhadap kebijakan pemerintah yang dirasa mendiskriminasi, seperti politik asas tunggal atau larangan mengenakan jilbab di sekolah. Dalam situasi yang memanas ini perselesihan dengan serda Hermanu seputar masalah penangkapan empat anggota jemaat As Sa'Ada mencapai puncaknya dalam demonstrasi massal pada tanggal 12 September 1984. Dalam rekonstruksi kejadian tidak digambarkan dengan jelas bagaimana tembakan ke arah massa itu terjadi. Yang jelas, dalam surat dakwaan tembakan-tembakan itu digambarkan sebagai hasil bentrokan spontan antara para demonstran dan militer[42]. Rekonstruksi kejadian Tanjung Priok mengimplikasikan bahwa bukan para terduga melainkan para kritikus Orde Baru yang beragama Islamlah yang bersalah atas kejadian tersebut.

Susah untuk dimengerti bagaimana jaksa dengan rekonstruksi kejadian diatas berharap untuk bisa membuktikan adanya serangan sistematis dan meluas. Setidak-tidaknya hal ini menunjukkan ada suatu pengertian yang keliru atas unsur-unsur delik sistematis dan meluas. Karena, dalam pengertian hukum internasional saat kini, unsur delik serangan yang sistematis, yang diambil dari Statuta Roma tentang Pengadilan Pidana Internasional, terpenuhi kalau negara atau lembaga lainnya telah melakukan kebijakan yang menciptakan suasana politik yang memungkinkan terjadinya unsur-unsur delik kejahatan terhadap kemanusiaan seperti pembunuhan, penyiksaan dan lain sebagainya[43].

Sesuai dengan itu pemantau persidangan mengkritik bahwa jaksa melihat kejahatan di Tanjung Priok tidak dalam hubungannya dengan pertentangan pada waktu itu antara pimpinan Orde Baru dan pihak oposisi yang beragama Islam seputar pengejewantahan Pancasila sebagai ideologi hegemonial di mana suasana politik ini menyebakan tindakan penindasan terhadap para pengkritik rejim yang beragama Islam. Politik ini menurut kritik, sebetulnya bisa ditafsirkan sebagai politik yang menjadikan tanah subur untuk pelanggaran HAM berat di Tanjung Priok. Seandainya pandangan ini ditimbang sepatutnya, maka akan tercipta sebuah argumentasi yang jauh lebih berbobot untuk membuktikan adanya sebuah serangan yang sistematis[44].

Surat dakwaan menganggap bahwa delik serangan yang meluas terpenuhi dengan adanya jumlah korban 10 sampai 23 orang tewas dan 11 sampai 64 orang luka-luka. Para pemantau mengkritik bahwa delik ini tidak juga dimengerti dalam arti geografis atau sebagai tindakan dari sebuah pola tertentu yang diulang-ulang, dimana hal ini tidak sepadan dengan yurisdiksi pengadilan mengenai Timor Timur. Menurut tafsiran seperti ini, demikian para pemantau, kejaksaan sebetulnya bisa memberikan argumentasinya untuk pemenuhan unsur delik serangan meluas, kalau kejaksaan memperhatikan banyaknya penangkapan yang sewenang-wenang, penyiksaan dan pengadilan sandiwara terhadap pengkritik rejim yang beragama Islam dan pengkritik rejim lainnya yang terjadi setelah tanggal 12 September 1984 di beberapa wilayah Indonesian lainnya seperti di Garut,

42 01/HAM/TJ.PRIOK/09/2003: 5-11; 02/HAM/TJ.PRIOK/09/2003: 2-12; 03/HAM/TJ.PRIOK/09/2003: 2-8; 04/HAM/TJ.PRIOK/09/2003: 2-9.
43 Häusler (2004): 75.
44 Elsam (2004a): 15-17, 34.

Jakarta, Tasikmalya, Ciamis, Lampung dan Makassar dalam hubungannya dengan peristiswa Tanjung Priok.

Kesimpulannya, perlu ditegaskan bahwa surat dakwaan jauh lebih banyak menganggap sepele laporan KP3T dari pada melengkapinya. Rekonstruksi kejadian yang menyatakan bahwa penembakan pada tanggal 12 September 1984 adalah hasil bentrokan spontan antara arak-arakan massa yang agresif dan regu yang dipimpin oleh Mascung dan Sriyanto, sepertie juga tidak diperhatikannya konteks politik dan pengerahan aksi penindasan setelah 12 September menghasilkan sebuah argumentasi yang tidak berbobot untuk membuktikan adanya serangan yang sistematis atau meluas atas masyarakat sipil.

Kesan yang mendesak para pemantau pengadilan adalah di samping kurangnya pengalaman dengan hukum pidana internasional terutama kurangnya semangat untuk mengungkapkan kebenaran dari para jaksa penuntut umum yang menyebabkan mereka tidak berusaha dengan sungguh-sungguh untuk membuktikan delik ini[45]. Dengan adanya rekonstruksi kejadian yang mengecilkan peristiwa dan dakwaan hanya terhadap pelaku tingkat rendah maka kesempatan untuk mengungkap latar belakang, penyebab dan rekonstruksi kejadian yang tepat atas kasus Tanjung Priok terlewatkan.

4.3.2 | Kelemahan-kelemahan selama Proses Pembuktian

Kekurangan-kekurangan selanjutnya yang patut diperhatikan atas kasus Tanjung Priok terdapat selama proses pembuktian, terutama selama proses pemeriksaan saksi. Untuk hukuman kepada para tersangka kejaksaan harus berusaha membuktikan unsur-unsur delik dalam proses pemeriksaan saksi dan pengajuan barang-barang bukti[46]. Revisi keterangan saksi, lemahnya strategi pemeriksaan jaksa penuntut umum dan juga tak terhalanginya intimidasi kepada para saksi oleh militer sangat menghambat jaksa penuntut umum dalam pelaksanaan pembuktian.

Saksi yang dihadirkan sebagian besar adalah korban peristiwa Tanjung Priok dan juga terdakwa di satu dari empat perkara Tanjung Priok lainnya yang sudah disebut dalam alinea tadi. Sebagian besar korban yang diperiksa dalam rangka penyidikan sebagai saksi, pada masa persidangan mengajukan revisi keterangan yang dulu mereka berikan untuk berita acara atau bahkan mereka mencabut keterangan tersebut. Korban yang dimaksud disini adalah korban yang sebelumnya telah menyetujui perjanjian Islah dengan para pelaku.

Penelitian dari organisasi HAM KontraS menunjukkan, bahwa revisi keterangan diakibatkan pengaruh militer terhadap korban Islah. Korban itu sejak perjanjian Islah telah menerima secara berkala bantuan materi dari para tersangka, sehingga muncul dugaan bahwa telah terjadi hubungan keterikatan. Ketika diwawancarai, beberapa korban mengakui pernah bertemu dengan petugas Babinkum (*Badan Pembinaan Hukum*) sebelum mereka diperiksa di pengadilan. Menurut para korban itu, Babinkum berharap agar mereka mencabut keterangan yang telah mereka buat di BAP (*Berita Acara Pemeriksaan)*. Contohnya seorang saksi di

45 Elsam (2004b): „Final Progress Report Pengadilan HAM Tanjung Priok: Gagal Melakukan Penuntutan yang Efektif (Letzter Fortschrittsbericht über den Menschenrechtsgerichtshof für Tanjung Priok: Das Versagen, eine effektive Anklage zu führen)“. Jakarta, Elsam: 5.

46 Elsam (2004a): 31.

persidangan terhadap Butar-Butar mengatakan: „Sebelum Persidangan pemeriksaan saksi, saya dipanggil oleh Babinkum TNI AD, dan disuruh berbohong mengenai Berita Acara Pemeriksaan“. Kehadiran perwira tinggi Kopassus dalam pertemuan itu turut memberikan ancaman kepada para saksi. Setelah pemeriksaan di pengadilan para korban mendapatkan 500.000 Rupiah. Bagi korban Islah lainnya ditanggung ongkos perjalanan ke tempat persidangan. Para korban Islah selama acara persidangan memakai kaos dengan tulisan „islah adalah kebahagiaan kami“[47].

Korban Islah dengan revisi keterangan mereka menyepelekan kejadian di Tanjung Priok dan meringankan para tersangka. Contohnya adalah pemeriksaan tentang rinci-rinci kejadian penembakan pihak Mascung dkk. Banyak saksi menerangkan di penyidikan bahwa para demonstran tidak bersenjata dan bersikap damai, namun di persidangan mereka mengatakan bahwa para demonstran bersenjata dan menyerang Sriyanto dan regu artileri sebelum para prajurit tersebut balik menembak. Juga banyak korban di penyidikan menegaskan bahwa regu tidak memberikan tembakan peringatan. Namun dalam persidangan para saksi yang sama merubah keterangannya dan mengatakan sudah mendengar tembakan peringatan sebelum terjadi tembakan ke arah masa. Atas pertanyaan para hakim mengenai alasan-alasan perubahan pernyataan tersebut mereka selalu menjawab bahwa mereka pada saat penyidikan masih belum menyetujui perjanjian Islah dengan para pelaku., sehingga punya rasa dendam terhadap militer. Hal ini membuat mereka sangat terbawa emosi sampai memberikan kesaksian yang berlebih-lebihan atas kejadian waktu itu[48].

Mengherankan bahwa jaksa penuntut umum menerima saja perubahan keterangan saksi ini, meskipun memperlemah posisinya. Hal ini dengan jelas mempengaruhihasil proses pengadilan, karena korban Islah merupakan mayoritas saksi jaksa penuntut umum. Pihak-pihak yang sama sering dipanggil sebagai saksi dalam seluruh empat perkara, meskipun jaksa penuntut umum berdasarkan pengalaman dengan persidangan sebelumnya seharusnya sudah mengetahui bahwa para saksi tersebut akan menarik keterangannya dan meringankan para terdakwa.

Kelemahan lainnya adalah strategi pemeriksaan jaksa penuntut umum dan hakim. Jaksa penuntut umum jarang memanggil saksi yang bisa membuat pernyataan yang memberatkan para pelaku. Yang sering terjadi adalah saksi dari satu persidangan dipanggil dengan suka-sukanya untuk hadir di persidangan lainnya, tanpa memperhatikan perananannya selama kejadian Tanjung Priok, meskipun pernyataan mereka dalam kasus yang lagi disidangkan sama sekali tidak relevan. Contohnya adalah A.M. Fatwa yang setelah tanggal 12 Sepetember 1984 ditangkap secara sewenang-wenang dan disiksa, sehingga sebetulnya ia bisa membuat pernyataan yang relevan terhadap tersangka Pranowo. Namun ia diperiksa pula dalam persidangan terhadap Butar-Butar tentang jalannya kejadian

47 Kontras: Resume Investigasi Politik Uang dalam Pengadilan HAM Priok: 2; Kontras (2006): 6.

48 Hal ini bukanlah alasan yang bisa diterima secara hukum bagi perubahan sebuah keterangan. Menurut Kitap Undang-Undang Hukum Acara Pidana di Indonesia, dalam sebuah penyidikan keterangan yang telah dibuat boleh ditarik atau dirubah, kalau terbukti bahwa pernyataan ini dibuat dibawah paksaan atau pengaruh ilegal oleh pihak penyidik atau pihak ketiga. (Elsam 2004a: 49-50). Meskipun begitu para hakim dan jaksa penuntut umum menerimanya, tanpa memeriksa dasar-dasar perubahan ini dengan sungguh-sungguh (Elsam 2004d: 7-9; Eslam 2004a: 51-52).

penembakan pada malam hari tanggal 12 September, meskipun ia sendiri tidak mengalami kejadian ini, sehingga pernyataan beliau tidak bisa dijadikan barang bukti[49].

Jika dipanggil para saksi yang sebenarnya bisa membuat pernyataan yang relevan sebagai pembuktian jaksa penuntut umum, namun para hakim dan jaksa selama pemeriksaan mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang tidak relevan. Sutrisno misalnya menjadi saksi terhadap Mascung dkk., Pranowo dan Butar-Butar. Sebagai komandan Kodam V Jaya pada saat kejadian Tanjung Priok sebenarnya ia bisa memberikan kesaskian yang penting tentang jalannya perintah dan jalannya laporan pada saat itu. Kesaksian ini mungkin akan bisa berguna demi pembuktian tuntutan delik pembiaran terhadap Butar-Butar dan Pranowo. Keterangan-keterangan tentang jalannya perintah dan jalannya laporan pada waktu itu sebenarnya bisa membantu pembuktian bahwa para terduga mengetahui tindakan-tindakan bawahannya atau seharusnya mengetahui. Namun demikian, daripada mengenai hal ini para hakim mengajukan pertanyaan dengan panjang lebar kepada Sutrisno tentang arti sebenarnya perjanjian Islah dan apa motivasi dia untuk berdamai secara Islah. Pertanyaan-pertanyaan seperti itu tidak bisa menyentuh delik-delik tuntutan yang paling rendahpun. Juga pada pemeriksaan saksi-saksi lainnya, pertanyaan-pertanyaan tentang perjanjian Islah mendominasi jalannya pemeriksaan. Pertanyaan-pertanyaan yang relevan bagi delik-delik tuntutan jarang terjadi. Mengejutkan juga bahwa jaksa penuntut umum disamping pernyataan-pernyataan para saksi tidak menghadirkan barang bukti, seperti dokumen-dokumen militer atau surat-surat penting lainnya yang sebenarnya bisa memberikan informasi tentang rantaian komando, jalannya perintah dan laporan pada waktu kejadian[50].

Kelemahan berikutnya adalah ancaman terhadap saksi, jaksa penuntut umum dan hakim oleh militer yang tidak dicegah oleh jaksa penuntut umum dan hakim itu sendiri. Seluruh sidang ditandai dengan banyaknya kehadiran perwira militer yang berseragam dan sebagian bahkan bersenjata yang duduk di bangku pengunjung. Titik puncak tercapai dalam persidangan terhadap Sriyanto yang pada saat itu berjabat sebagai Komandan Kopassus. Perwira militer tinggi seperti mantan Komandan Kodam V Jaya,Jendral Syafrie Syamsuddin dan kepala Staf Umum TNI, Djamari Chaniago, hadir dalam pembukaan persidangan. Isyarat pada para hakim sudah jelas: para tersangka menikmati dukungan dari Militer. Sriyanto sendiri selalu hadir dalam persidangannya dengan memakai seragam Kopassus lengkap. Dengan demikian ia ingin memberi isyarat bahwa bukan hanya diri sendirinya yang terduduh sebagai individu melainkan juga satuan Kopassusnya sebagai lembaga. Kesan ini dipertegas oleh hadirnya ratusan prajurit Kopassus yang jumlahnya melebihi jumlah polisi yang mengawasi ruang pengadilan[51].

Maksud dari selalu hadirnya militer adalah untuk mengintimidasi pihak yang terlibat dalam pengadilan. Berhubungan dengan pengadilan Timor Timur yang juga harus bergulat dengan masalah yang sama membuat seorang pemantau mengatakan: „*This was a message to the judiciary that these defendants are good soldiers and the military at the*

49 Elsam 2004b: 6-7.
50 Elsam (2004a): 14-17; Elsam (2004b): 46; Elsam (2004c): 26-27.
51 Elsam (2004d): 4; Elsam (2004e): 3.

very highest ranks support them (Ini merupakan pesan kepada Peradilan bahwa para terdakwa merupakan anggota militer yang baik dan institusi militer sangat mendukung para terdakwa)"[52]. Para hakim dalam persidangan Timor Leste mengakui pula bahwa kehadiran pihak militer dimaksudkan untuk mengintimidasi diri sendirinya serta jaksa penuntut umum. Boleh dianggap bahwa para hakim dan jaksa penuntut umum dalam pengadilan Tanjung Priok memahami ini dengan pengertian yang sama.

Para saksi pula merasa terintimidasi oleh karena selalu hadirnya militer, sampai kadang-kadang tidak berani masuk ke ruang persidangan. Nampaknya para saksi telah menjadi sasaran kampanye intimidasi. Beberapa saksi melaporkan adanya ancaman pembunuhan yang mereka peroleh melalui telefon atau dari pihak yang tidak dikenal di depan ruang pengadilan[53].

Patut untuk diperhatikan terutama bahwa kejaksaan dan hakim tidak mengambil tindakan untuk melawan itu semua. Mereka tidak melarang kehadiran militer yang berseragam di ruang pengadilan dan juga tidak menawarkan perlindungan bagi saksi yang merasa terancam, walau sebenarnya hakim dan jaksa secara eksplisit berwajib demi hukum untuk menjamin perlindungan para saksi - meskipun UU Perlindungan Saksi dan Korban belum ada pada saat itu[54]. Kejaksaan yang seharusnya sangat berminat bila saksi bisa membuat pernyataannya tanpa hambatan dan bebas dari rasa takut. menjawab permintaan atas perlindungan saksi dengan tidak perduli dan meminta para pemohon lapor kepada polisi. Lalu polisi memberikan referensi ke polisi militer, yaitu instansi yang justru mau diberatkan oleh para saksi. Dengan demikian dapat diduga bahwa banyak saksi memberikan kesaksiannya dengan rasa takut di mana hal ini mungkin membuat pernyataannya tersebut menjadi sepele dan ringan[55].

4.3.3 | Keputusan-Keputusan Hakim yang Kontradiktif

Disebabkan keadaan materi, analisa ini tidak dapat membahas pembelaan, melainkan menaruh perhatian langsung pada keputusan hakim. Keputusan terhadap Mascung dkk., Sriyanto dan Butar-Butar perlu mengalami perhatian khusus. Karena meskipun pihak-pihak tersebut dalam hubungannya dituduh dengan kejadian yang sama, yaitu penembakan pada tanggal 12 September 1984, Mascung dkk. dan Butar-Butar dijatuhkan hukuman, tetapi Sriyanto divonis bebas. Perbedaan keputusan ini bukan diakibatkan penilaian atas peranan individu yang berbeda-beda, melainkan keputusan ini adalah hasil dari tafsiran yang sangat bertentangan mengenai peristiwa Tanjung Priok sendiri, yaitu permasalahan apakah peristiwa itu benar-benar telah memenuhi syarat supaya

52 dikutip di Cohen 2003: 56.

53 Jakarta Post: „Priok victims allege military threats, ask for police protection." 29.10.2003; Washington Post: „Indonesian Massacre of 1984 Recounted at Trials." Alan Sipress, 3.11.2003; Radio Australia: „Trial begins of Kopassus leader and 13 officers." 13.10.2003.

54 Peraturan pemerintah mengenai perlindungan saksi dan korban yang berlaku pada saat pengadilan dikritik karena peraturan tersebut tidak membuat mekanisme dan prosedur perlindungan para saksi yang tepat, terutama tidak menetapkan sangsi terhadap tidak berfungsinya instansi penanggung jawab menyiapkan perlindungan saksi yang efektif. Tetapi peraturan tersebut menetapkan bahwa para saksi dan korban selama masa penyidikan bisa meminta perlindungan saksi dari kejaksaan, dan selama masa persidangan bisa memintanya dari hakim (Elsam 2004e: 7).

55 Elsam (2004e): „Progress Report #2: Monitoring Pengadilan Hak Asasi Manusia Kasus Tanjung Priok". Jakarta: Elsam: 7-8.

bisa dinilai sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan. Hal ini sekali lagi disebabkan versi-versi rekonstruksi kejadian yang bertentangan, di mana jatuhnya keputusan berdasarkan rekonstruksi tersebut.

Para hakim dalam keputusan terhadap Mascung dkk. berpendapat bahwa massa demonstran telah menyerang Sriyanto dan regu di bawah pimpinan Mascung. Namun para tersangka dianggap bersalah atas pembunuhan dan percobaan pembunuhan karena mereka tidak menembak dengan terpaksa untuk membela diri, melainkan mereka dengan sengaja membunuh massa demonstran dengan mengabaikan perintah komandan Sriyanto untuk memberikan tembakan peringatan dulu sebelum menembak dengan timah panas. Unsur delik serangan yang meluas menurut keputusan itu telah terbukti oleh karena tingginya jumlah korban. Unsur delik serangan yang sistematis jadi terpenuhi karena Butar-Butar sebelum malam tanggal 12 September telah mengetahui adanya rencana demonstransi, sehingga oleh karena itu ia telah memerintahkan operasi militer untuk mengamankan tempat-tempat strategis di Jakarta Utara. Menurut keputusan hakim, hal ini merupakan sebuah rencana atau kebijakan yang menciptakan suasana politik,dimana Mascung dkk. telah didorong untuk melakukan kejahatan. Dalam keputusan terhadap Butar-Butar para hakim juga berpendapat bahwa Mascung dkk. telah menembaki massa tak bersenjata dengan tujuan membunuh tanpa memberikan tembakan peringatan sebelumnya[56]. Dengan demikian Mascung dkk. dianggap bersalah karena mereka sadar bahwa dengan melakukan penembakan mereka turut terlibat dalam serangan sistematis dan luas terhadap penduduk sipil. Mereka divonis hukuman penjara dua sampai tiga tahun[57].

Secara sangat bertentangan dengan keputusan tadi Sriyanto dianggap tidak bersalah atas seluruh delik-delik tuntutan dan divonis bebas. Para hakim menganggap dalam kasus Sriyanto terbukti bahwa tembakan ke arah demonstran diletuskan untuk mempertahankan diri karena Sriyanto dan regu di bawah komando Mascung diserang oleh massa yang bersenjata. Mascung dkk. tidak melakukan pembunuhan. Tembakan peringatan yang dilepaskan regu banyak yang memantul ke tanah. Pantulan-pantulan inilah yang menyebabkan kematian dan luka-luka. Karena keseluruhan kejadian dianggap sebuah bentrokan yang spontan dan tak terencana antara demonstran dan militer, para hakim berpandangan bahwa delik serangan yang sistematis terhadap masyarakat sipil tidak terpenuhi. Butar-Butar yang pada saat itu adalah komandan Kodim tidak memerintahkan untuk menembaki massa, dan kasus penembakan itu dengan demikian bukan hasil dari rencana yang ia buat atau hasil dari kebijakan yang menciptakan suasana yang memungkinkan kejahatan. Juga delik serangan yang meluas tidak terpenuhi, karena jumlah korban dengan 23 sampai 52 jiwa bisa dianggap sedikit. Karena pada tanggal 12 September 1984 menurut rekonstruksi kejadian tersebut tidak terjadi

56 Transkrip Keterangan Putusan Terdakwa Soetrisno Mascung dkk., 20. August 2004. 1-3, 7-8, 15;
Majelis Hakim pengadilan HAM ad hoc Jakarta: Putusan atas Terdakwa Rudolf A. Butar-Butar, Jakarta, 29. April 2004 (03/PID/HAM/Ad Hoc/2003/PH/Jakarta Pusat): 40-41, 52, 54.

57 Keputusan hukuman terhadap Mascung dkk dengan demikian berada dibawah ukuran hukuman minimal untuk kejahatan terhadap kemanusiaan dalam bentuk pembunuhan yang ditetapkan di UU tentang pengadilan HAM. Hukuman minimal ini menjerat sepuluh tahun penjara (UU26/2000 pasal 37). Para hakim mendasari ukuran hukuman yang bertentangan dengan hukum ini dengan menyatakan bahwa mayoritas korban telah memaafkan para tersangka dalam perjanjian Islah dan selama persidangan telah memohon keputusan tidak bersalah untuk para tersangka. Hal ini berakibat peringanan hukuman (Transkrip Keterangan Putusan Sutrisno Mascun dkk, S 8-10).

kejahatan terhadap kemanusiaan, maka Sriyanto tidak dapat dihukum atas kesalahan itu[58].

Kontradiksi lainnya terdapat diantara keputusan terhadap Butar-Butar dan Sriyanto. Keputusan terhadap Butar-Butar menyatakan bahwa ia bersalah atas delik pembiaran sesuai dengan pasal 42 UU 26/2000 yang sudah dijelaskan di atas, itu sebab regu pimpinan komando Mascung melalui Sriyanto sebagai perwira penghubung secara efektif berada dibawah pengawasan Butar-Butar. Butar-Butar diberitahu oleh Sriyanto mengenai situasi di tempat kejadian melalui radio dan dengan begitu beliau telah mengetahui terjadinya penindasan HAM yang dilakukan oleh bawahannya. Namun ia sama sekali tidak melakukan pencegahan. Oleh karena itu menurut keputusan hakim Butar-Butar telah melanggar kewajiban untuk mengendali dan mengawas perlakuan bawahannya[59]. Yang paling menonjol disini adalah penilaian bahwa Sriyanto sebagai perwira penghubung mempunyai komando langsung atas regu selama regu tersebut melepaskan tembakan. Hal ini bertentangan dengan keputusan terhadap Sriyanto yang menganggap sebagai terbukti bahwa komando atas regu di bahwa Mascung sudah diberi kepada markas besar polisi Jakarta Utara yang meminta regu itu demi pengamanan diri sesaat sebelum tembakan dilepaskan. Menurut versi ini Sriyanto dan juga Butar-Butar pada waktu kejadian tidak bertanggung jawab atas regu itu.

Kita rangkum sekali lagi: Menurut keputusan terhadap Sriyanto tidak ada serangan yang sistematis atau meluas terhadap penduduk sipil dan militer dibawah perintah Mascung dan Sriyanto secara spontan menembak massa yang menyerang untuk mempertahankan diri. Jumlah korban dianggap sedikit. Namun sebaliknya banyaknya jumlah korban menurut keputusan terhadap Mascung dkk. dan Butar-Butar membuktikan delik serangan yang meluas. Massa menurut keputusan ini dinyatakan tidak bersenjata, regu dibawah komando Mascung dan Sriyanto telah menembak bukan karena mempertahankan diri, melainkan dengan kesengajaan yang brutal dan sebagai akibat dari kebijakan yang menciptakan suasana yang memungkinkan kejahatan tersebut. Berkaitan dengan tanggung jawab komando ada keanehan dalam keputusan terhadap Sriyanto. Keputusan tersebut mengusut secara terperinci garis komando pada saat penembakan meskipun itu tidak relevan, karena Sriyanto tidak dituntut dibawah pasal 42 UU 26/2000 tentang jawaban komando. Yang mencolok terutama adalah keputusan terhadap Sriyanto bertentangan secara terang-terangan dengan keputusan terhadap Butar-Butar yang menganggap Sriyanto sebagai perwira penghubung memegang komando atas Mascung dkk. ketika regu melepaskan tembakan. Maka keputusan-keputusan pengadilan tidak berhubungan antara satu sama lain dan sangat saling bertentangan. Ini hanya bisa terjadi karena para hakim mengadopsi secara mutlak narasi yang berbeda-beda atas kejadian 12 September 1984 dari pada mendasari keputusan mereka atas sebuah pengertian akan jalannya kejadian yang sebelumnya telah ditemukan bersama-sama, serta berdasarkan sikap dan beratnya kejahatan yang terjadi, seperti telah dipraktekkan dalam pengadilan internasional *ad hoc* tentang Ruanda dan bekas Yugoslavia.

58 Majelis Hakim pengadilan HAM ad hoc Jakarta: Putusan atas Terdakwa Sriyanto. Jakarta, 20. August 2004 (04/PID/HAM/Ad Hoc/2003/PH/Jakarta Pusat): 5, 11-12, 34, 36, 40, 37, 56-58.

59 03/PID/HAM/Ad Hoc/2003/PH/Jakarta Pusat: 40-41, 47, 49-51;
04/PID/HAM/Ad Hoc/2003/PH/Jakarta Pusat: 11, 30, 51.

4.3.4 | Kesimpulan Sementara

Seperti yang sudah dilihat, pengadilan Tanjung Priok tidak sesuai dengan kriteria negara hukum seperti yang disebut pada awal tulisan ini: Bila para hakim dalam keputusannya untuk satu dan kejadian yang sama mengadaptasi dengan penuh versi yang bertentangan, maka hal ini harus dinilai sebagai pelanggaran terhadap prinsip persamaan hukum dari kasus-kasus yang sama. Bahwa Sriyanto sebagai komandan Kopassus dinyatakan tidak bersalah atas semua delik tuduhan menunjukkan kurangnya persamaan hukum, padahal para hakim menganggap kesalahan Sriyanto dalam keputusan terhadap Mascung dkk. dan Butar-Butar seolah-olah terbukti, namun dalam persidangan terhadap Sriyanto sendiri hal ini dengan sengaja diabaikan. Nampak seolah-olah telah terjadi sebuah hubungan langsung antara pangkat militer Sriyanto pada saat pengadilan dan (tidak adanya) minat jaksa penuntut umum serta hakim untuk menjelaskan pertanggungjawaban Sriyanto. Bahwa militer diberi peluang tak terbatas untuk mempengaruhi saksi dan dapat mengintimidasi pihak-pihak yang terlibat dalam persidangan menjadi bukti atas ketidakpatuhan hukum lembaga negara itu. Dan jika para hakim serta jaksa penuntut umum tidak menghindari hal ini dan tidak menawarkan perlindungan pada saksi, meskipun menurut hukum diwajib demikian, maka ini menunjukkan bahwa persidangan tidak dijalankan sepatutnya.
Karena keputusan-keputusan yang bertentangan maka persidangan tidak bisa menghasilkan versi kejadian pada tanggal 12 September 1984 yang jelas dan bersandarkan atas otoritas fakta-fakta yang diperoleh dari kecermatan penyidikan hukum. Meskipun Mascung dkk. dan Butar-Butar dalam persidangan terhadap dirinya dihukum karena kejahatan terhadap kemanusiaan, menurut keputusan terhadap Sriyanto kejadian pada tanggal 12 September akan tetapi tidak menguraikan serangan yang sistematis atau meluas terhadap masyarakat sipil. Bila mengikuti tafsiran ini, maka seharusnya Butar-Butar dan Mascung dkk. juga dinyatakan tidak bersalah. Kenyataan ini dan kelalaian untuk menuntut para terduga berpangkat tinggi yang disebut di dalam laporan KP3T menyebabkan pengadilan Tanjung Priok tidak bisa menerangkan dengan menyeluruh peristiwa yang terjadi, maupun bisa menghasilkan kejelasan yang pasti tentang persoalan siapa yang bersalah dan bertanggung jawab. Ketidakperdulian kejaksaan dan hakim terhadap revisi kesaksian korban Islah dan pembiaraan terhadap kampanye intimidasi militer seperti juga lemahnya strategi pemeriksaan instansi hukum menimbulkan kesan bahwa jaksa penuntut umum tidak sungguh-sungguh berminat untuk membuktikan bahan dakwaanya, maupun juga para hakim tidak sungguh-sunnguh bersemangat untuk membongkar kasus Tanjung Priok.

5 | Gagalnya Pengadilan dalam Konteks Transisi: Kekurangan dalam Sistem Peradilan dan Hubungan Sipil-Militer

Analisa di atas mengenai kelemahan-kelemahan prosedur pengadilan HAM *ad hoc* tentang kejahatan di Tanjung Priok 1984 yang paling mencolok menunjukkan bahwa pengadilan telah gagal. Hal ini disebabkan kurangnya minat sebagian besar jaksa dan hakim untuk menghukum para tersangka serta menggarap kebenaran mengenai peristiwa itu. Kedua pihak hanya memenuhi tugasnya secara formal saja, agar mencipta-

kan kesan adanya perkara yang sesuai asas-asas negara hukum. Di dalam berikut akan dibahas asal-usul gagalnya pengadilan.

5.1 | Kelemahan-kelemahan pada Sistim Peradilan

Sikap para hakim dan jaksa penuntut umum akan dapat disimaki pada latar belakang ketitdakmandirian kedua lembaga mereka masing-masing. Baik kehakiman dan kejaksaan ditandai budaya kelembagaan hirarki militer yang mengakibatkan pengertian atas diri sendirinya tidak wajib loyal kepada hukum dan peradilan yang independen, melainkan harus loyal kepada kebijakan pemerintah.. Kurangnya kemandirian yustisi itu adalah warisan dari rejim-rejim otoriter di bawah Sukarno dan Suharto.

Karena sistem peradilan di Orde Baru, seperti halnya militer, pada kenyataannya berfungsi untuk menindas kelompok-kelompok oposisi. Penggunaan sistem peradilan sebagai alat penindasan mensyaratkan kepatuhannya dibawah kepentingan dan tujuan rejim. Landasan-landasannya telah diletakkan selama periode demokrasi terpimpin 1959-1965. Menurut Sukarno, pemisahan kekuasaan dan negara hukum adalah konsep dari neokolonialisme dan anti Indonesia. Konsep Hukum Revolusi membenarkan campur tangan oleh pihak eksekutif pada kegiatan-kegiatan bidang yudikatif demi kepentingan revolusi. Penghapusan formal atas indepensi bidang yustisi terdapat dalam UU 19/1964 tentang Kekuasaan Kehakiman dan UU 13/1965 tentang Pengadilan yang memberi hak kepada presiden untuk intervensi langsung dalam pemgambilan keputusan pengadilan. Hasil dari pada hal tersebut adalah runtuhnya sistem peradilan yang cepat. Otonomi sistem peradilan dengan pemecatan pegawai yang patuh demi hukum diganti dengan kesepakatan diam-diam yang menurut kesepakatan ini para hakim, jaksa dan pengacara atas loyalitasnya kepada presiden dan militer mendapatkan kesempatan untuk memperkaya diri sendiri. Korupsi yang tidak begitu sistematis benar ada sejak dulu. Tetapi sekarang korupsi menjadi ciri khas sistem peradilan, dan dengan demikian merampas fungsi peradilan untuk mengawasi dan melindungi hak-hak masyarakat. Sampai tahun 1965 penjualan keputusan pengadilan dan penyuapan jaksa dan hakim adalah lumrah, pengacara berfungsi sebagai Broker antara jaksa atau tertuduh dan pengadilan. „Mafia pengadilan“ merasuki institusi peradilan sampai ke segala sudut.

Orde Baru meneruskan situasi ini. Rejim yang memberikan peluang kepada penjabat negara untuk memperkaya diri sendiri dan mendorong modernisasi ekonomi secara otoriter dan bertentangan dengan hak-hak masyarakat, tidak memiliki kepentingan akan sistem peradilan yang mandiri maupun jaminan hukum yang lain. Ideologi negara yang bersifat kekeluargaan menjadi legitimasinya. Karena demokrasi Pancasila ditentukan sebagai satu-satunya bentuk organisasi negara yang khas Indonesia, maka Orde Baru dalam kesimpulannya menolak ideologi-ideoligi lainnya seperti liberalisme yang dengan mengajarkan pemisahan kekuasaan negara serta saling pengawasan kekuasaan-kekuasaan itu dianggap tidak Indonesianis. Abdulkadir Besar, jaksa militer dan seorang ideolog menulis pada awal tahun 70-an: „*The drafters of the 1945 Constitution consciously avoided basing our system of government on Montesquieu's theory of the separation of powers because they regarded that theory to be part of liberal democratic theory* (Para penyusun UUD 1945 secara sadar mencegah pendasaran sistem kenegaraan kita dengan teori

Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan karena teori tersebut mengacu pada teori demokratik liberal)"[60].

Pemisahan kekuasaan negara meskipun tertulis dalam UUD, namun menurut ideologi Orde Baru ketiga kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif) tidak dihendaki untuk bisa saling mendominasi atau mengawasi, karena dikhawatir bahwa ini bisa mengakibatkan saling mencurigai dan ketidakharmonisan. Daripada itu diwujudkan sebuah negara „integral" yang berseragam di mana ketiga kekuasaan negara tersebut bekerjasama demi kepentingan bersama. Selama Orde Baru, negara hukum secara *de facto* berarti kepatuhan lembaga yudikatif atas kebijakan rejim yang ingin mencapai stabilitas politik, ketertiban dan pembangunan[61]. Secara paradoks, Orde Baru menggambarkan dirinya sekaligus sebagai pembaru dan penjaga negara hukum. Gambar ini diperuntukkan demi dua tujuan sekaligus, yaitu untuk membangun sebuah citra dan identitas yang jelas berbeda dengan masa kekuasaan Sukarno yang dianggap kacau itu, dan untuk menenangkan investor dan pemberi kredit asing yang Suharto membutuhkan sebagai sumber dana untuk sistem patronasenya[62]. Di samping secara teratur diadakan „pemilihan" Suharto serta di atas kertas adanya pembagian kekuasaan, terutama UU 14/70 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman memenuhi tujuan tersebut. UU ini menggantikan UU 19/1964 dan 13/1965, dan menghapuskan kesempatan campur tangan pihak eksekutif secara formal serta mengembalikan kemandirian yustisi secara resmi. Namun, karena UU ini meletakkan keputusan perihal sistem peradilan yang organisatoris, administratif, finansialis dan personil ke tangan Departemen Kehakiman, maka pihak eksekutif tetap mendapatkan pengaruh atas hakim yang sekarang berada di bawah masing-masing Mahkama Agung dan Departemen Kehakiman sekaligus.

Disamping itu hakim dan jaksa merupakan bagian dari Golkar karena dipaksa menjadi anggota Korpri, sehingga dengan gampang bisa diawasi oleh pimpinan partai itu, atau dengan kata lain oleh Presiden sendiri[63]. Menurut pengertian diri sendirinya, sebagai pegawai para hakim harus loyal terhadap pimpinan negara dan bukan terhadap otonomi pengadilan[64]. Kejaksaan mengerti dirinya sendiri sebagai pelaksana pedoman politik. Korupsi sistematis yang paling lambat pada pertengahan tahun 70-an tersebar sam-

60 Besar, Abdulkadir (1972): The Family State. Bourchier, David/Hadiz, Vedi R. (2003) (Eds.): Indonesian Politics and Society. A Reader. London/New York, RoutledgeCurzon: 43.

61 Lev, Daniel (2007): The State and Law Reform in Indonesia. Lindsey, Timothy. (Eds.): Law Reform in Developing and Transitional States. London, Routledge: 242-243;
Lindsey, Timothy (1999a): From Rule of Law to Law of the Rulers - to Reformation?. Lindsey, Timothy. (Ed.): Indonesia. Law and Society. Sydney, Federation Press: 13-14.
Lubis, Todung Mulya (1999): The Rechtsstaat and Human Rights. Lindsey, Tim. (Ed.): Indonesia. Law and Society. Sydney, Federation Press: 172, 189-190.

62 Lindsey, Timothy (1999b): Introduction: An Overview of Indonesian Law: Lindsey, Timothy. (Ed.): Indonesia. Law and Society. Sydney, Federation Press: 8.

63 Melalui partai pemerintah Golkar, Orde Baru berusaha mengikat segala segmen masyarakat ke dalam aparat kekuasaannya yang otoriter dan korporatis. Korporatisme menandai organisasi kepentingan sosial menurut identitas-identitas profesional atau primordial (Ufen 2002: 84). Schmitter (1974: 96) mendefinisikan varian korporatisme yang otoriter: „Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organised into a limited number of singular, compulsory, non-competetive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories recognised (...) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports".

64 Lev, Daniel: „Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechtsstaat." Law & Society Review 13/1 (1978): 53-56.

pai ke tingkat Mahkamah Agung memungkinkan bagi elit kekuasaan untuk mempengaruhi keputusan pengadilansecara informal. Hal ini menyebabkan bahwa gugatan hak-hak individu di depan pengadilan tergantung harta dan pengaruh politik.

Setelah berakhirnya masa Orde Baru ada reformasi hukum yang penting. Antara lain ketetapan paling penting dari konvensi HAM PBB sudah ditampung dalam UUD melalui amendemen, seperti juga tujuan atas negara hukum dan kemandirian sistem peradilan. Reformasi kelembagaan yang penting adalah pembentukan Mahkamah Konstitusi yang sejak permulaan berfungsi cukup mandiri, dan pendirian sebuah komisi yudisial yang bertugas untuk mengawasi kemandirian sistem peradilan[65]. Langkah reformasi yang paling signifikan terdapat dalam UU „satu atap". UU ini melengkapi UU no.14/1970 tentang Kekuasaan Kehakiman dengan memindahkan kewenangan atas keputusan-keputusan administratif, organisatoris dan finansial di pengadilan dari Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia ke Mahkamah Agung. Namun demikian undang-undang ini baru diterapkan pada awal tahun 2004, sehingga karir masing-masing hakim yang berjabat selama pengadilan *ad hoc* Tanjung Priok tetap tergantung dari eksekutif.

Warisan dari jaman otoriter, yaitu penghancuran kemandirian sistem peradilan yang dimulai pada masa Sukarno dan keterikatan lembaga-lembaga peradilan ke dalam sistem korporatis Orde Baru sampai kini juga membebani sistem peradilan dan secara masif menganggu kemandiriannya. Selama 35 tahun kejaksaan dipimpin oleh perwira tinggi dan sampai kini mengerti dirinya sebagai lembaga seakan-akan lembaga militer. Pandangan profesi yang menghormati kemandirian yustisi tidak disokong. Pendidikan para jaksa mengutamakan disiplin dan loyalitas terhadap pemimpinnya daripada prestasi kerja masing-masing individu. Latihan keras kemiliteran, latihan berbaris dan memakaia seragam mendominasi pendidikan jaksa, sehingga ciri militaristik ini diteruskan tanpa mau berhenti-henti. Akibatnya, jaksa penuntut umum merasa lebih terikat dengan pemerintah dan militer daripada keadilan dan kemandirian yustisi. Dengan demikian tidak realistis untuk mengharapkan bahwa dalam pengadilan Tanjung Priok para jaksa akan berlaku secara independen dan profesional padahal yang menjadi terdakwa pada sidang ini justru adalah anggota militer, di mana selama 35 tahun kejaksaan memandang diri sebagai kaki tangan militer[66].

Tidak hanya pengertian akan diri sendiri, tapi juga mekanisme internal kejaksaan, baik yang formal maupun yang tidak formal, dengan erat bertentangan dengan kemandirian individual para jaksa. Sebab dalam struktur jawatan yang hirarkis itu karir individual tergantung bukan dari prestasi kerja masing-masing individu, seperti dari kualitas dakwaan-dakwaan atau jumlah keputusan hukuman yang dihasilkan melainkan dari loyalitas perseorangan terhadap pemimpinnya. Motivasi jaksa dalam sebuah persidangan terutama ditentukan pesanan apa yang ia disinyalir oleh atasannya - sampai ke tingkat Jaksa Agung: apakah dalam kasus ini tuntutan yang serius dikehendaki, tidak? Atau, dengan mengutip Cohen: „*The nature of the Indonesian system for the administration of justice is such that the lack of political will at*

65 Stockmann, Petra (2007): „The New Indonesian Constitutional Court. A study into its beginnings and first years of work." Jakarta, Hanns Seidel Stiftung / Watch Indonesia: 99-150.

66 Cohen (2003): 48-51.

the highest level is like a paralyzing narcotic that seeps downward through the whole system (Adalah sifat-dasar dari sistem peradilan di Indonesia bahwa kuragnya kemauan politik pada tingkat paling tinggi merembesi seluruh sistem seperti narkotik yang melumpuhkan)"[67]. Jadi, jika Jaksa Agung secara halus mengisyaratkan ketiadaan semangatnya untuk membongkar sebuah kasus, misalnya pura-pura kurang disediakan dana, maka para jaksa yang telah peka atas artinya isyarat macam ini akan mengikuti petunjuk yang tidak langsung ini demi kepentingan karir diri sendirinya.

Oleh karena Jaksa Agung tetap berpandangan bahwa tujuan lembaganya adalah penerapan kebijakan pemerintah, maka dia pula terbuka terhadap isyarat dari pihak pemerintah tentang keinginan politiknya. Dalam kasus Tanjung Priok misalnya kurang adanya kemauan politik di pihak pemerintah diisyaratkann dengan cara membatasi waktu dan tempat yurisdiksi pengadilan (Keppres 96/2000), penunda-nundaan pengesahan Keppres itu, dan pendanaan pengadilan yang sangat minim. Tidak mengherankan bila para jaksa dalam kasus Tanjung Priok cenderung menggelar pengadilan hanya sebagai formalitas belaka, tanpa mereka dengan serius bertujuan untuk menghukum para terdakwa. Karena di sebuah sidang pengadilan terhadap anggota militer yang sangat berpengaruh seperti Sriyanto, kejaksaan dan pemerintah tidak mempunyai kepentingan atas pelaksanaan pengadilan secara konsekuen, sebab perkara seperti itu menurut politik akan bisa menjadi panas, dan kurang menawarkan kesempatanatas apapun, walau tetap mengandung risiko besar atas karir profesional masing-masing jaksa[68].

Hampir sama dengan situasi para hakim yang lembaga profesionalnya sampai pada berakhirnya Orde Baru terikat ke dalam aparatur negara dengan persatuan pegawai yang korporatis, yaitu Korpri. Para hakim sampai kini tetap memandang dirinya tidak sebagai pelaksana hukum, melainkan sebagai pegawai negeri yang menurut pemandangan umum di Indonesia mesti loyal kepada tujuan pemerintah[69]. Tambahan lagi adalah isyarat ancaman militer selama pengadilan kasus Tanjung Priok. Perlu dicatat pula bahwa ancaman dari pihak militer selama persidangan kasus Tanjung Priok sungguh-sungguh harus ditanggapi secara serius di suatu negara, di mana hakim yang telah menghukum seorang kalangan elit lama bisa saja ditembak mati di jalan[70].

Kesimpulannya, kurangnya kemandirian para jaksa dan hakim yang membuat mereka peka pada tiadaan keinginan politik pemerintah perlu dianggap sebagai penyebab langsung atas gagalnya pengadilan Tanjung Priok. Tinggal pertanyaan mengenai apa yang menyebabkan kurang keinginan politik pemerintah atas pengungkapan kebenaran dan penuntutan pertanggunganjawab atas kasus Tanjung Priok menurut hukum pidana. Demi penjelasan soal ini perlu kami pandang suatu dimensi demokrasi yang telah dijelaskan di bab 2, yaitu dimensi kekuasaan efektif.

67 Cohen (2003): 15.

68 Cohen (2003): 50,54.

69 Kartawidjaya, Pipit R. (2006): Pemerintah Bukanlah Negara. Studi Komparasi Administrasi Pemerintah RI dengan Negara Jerman. Berlin / Surabaya, Henk / Watch Indonesia: 14-20, 35-36, 41.

70 Hakim Syaifuddin Kartasasmita yang oleh karena kasus korupsi pada bulan September 2000 telah menjatuhi hukuman selama 18 bulan penjara kepada putra Suharto, Hutomo Mandala Putra alias „Tommy" Suharto, beberapa bulan sesudahnya ditembak mati di jalanan umum oleh orang tak dikenal. Pada tahun 2002, Tommy dijatuhi hukuman lagi karena ia telah memerintah pembunuhan hakim tersebut (Sachse 2002: 46-47).

5.2 | Kembalinya Peran Militer

Tuntutan menurut politik masa lalu kebanyakan dialamatkan kepada militer yang dianggap bertanggung jawab atas banyaknya pelanggaran HAM selama masa Orde Baru. Secara bersamaan militer menolak segala macam politik masa lalu. Kalau keinginan politik pihak pemerintah menentukan keseriusan penuntut umum dan hakim atas politik masa lalu yang konsekuen dan ditujukan ke arah militer maka di sini perlu ditanyakan seberapa jauh militer setelah tahun 1998 bisa menahan atau memperoleh kembali peranannya. Atau dengan kata lain, seberapa jauh ketergantungan pemerintah dari militer pada saat pengadilan Tanjung Priok. Pembahasan usaha reformasi militer selama masa transisi akan menjawab pertanyaan itu. Segera setelah berakhirnya rejim otoriter militer Indonesia berada dalam posisi defensif. Gerakan demokrasi dengan berapi-api menuntut penghapusan dwifungsi[71] dan hukuman terhadap perwira militer atas pelanggaran HAM masa lalu. Kerusuhan Mei 1998, yang dianggap perlu dipertanggungjawabkan militer, dan penembakan atas demonstran mahasiswa di Universitas Trisakti, Jakarta, pada bulan Mei serta penembakan demonstran lainnya di daerah Semanggi, Jakarta, pada bulan November 1998 mendesak militer lebih jauh ke sudut[72]. Di dalam suasana politik ini ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) tergantung dari perlindungan presiden. Sebaliknya Presiden Habibie karena posisinya yang lemah dalam koalisi rejim membutuhkan militer sebagai stabilisator kekuasaannya. Untuk memastikan diri atas dukungan dari pihak militer, ia membiarkan militer sendiri mengembangkan sebuah strategi untuk reformasi internal[73]. Sebuah lokakarya militer di bawah pimpinan jenderal yang berorientasi reformasi seperti Susilo Bambang Yudhoyono dan Agus Wirahadikusuma menyusun sebuah konsep pengganti peranan dwifungsi ABRI. Doktrin yang disebutkan sebagai paradigma baru memberi alasan pula untuk mengganti nama militer dari ABRI menjadi TNI (Tentara Nasional Indonesia). Peranan militer di masa datang ditetapkan dalam empat pokok persoalan:

1. militer tidak selalu perlu berdiri di barisan terdepan politik;
2. militer tidak lagi mencoba untuk menduduki posisi-posisi di pemerintahan, melainkan hanya memberikan pengaruh atas keputusan pemerintah saja;
3. pengaruh politik tidak lagi dilaksanakan secara langsung melainkan tidak langsung;
4. Militer berpedoman pada prinsip kebersamaan dengan komponen negara lain dalam pengambilan keputusan-keputusan yang penting dengan.

Jadi di satu sisi klaim atas posisi jabatan dalam lembaga negara sipil diserahkan, namun di sisi lainnya militer mempertahankan pengaruh yang tidak langsung atas keputusan-keputusan penting. Paling tidak dengan demikian sudah dinyalakan lampu hijau untuk rentetan pembaharuan. TNI menerima pemisahan militer dan polisi, serta pula pengurangan kursi di DPR secara berangsur-angsur hingga sampai pada penghapusan total di tahun 2004. Pembaharuan di ling-

71 Doktrin dari dwifungsi yang artinya fungsi ganda militer, memperuntukkan militer disamping pertahanan ke luar dan menjaga stabilitas ke dalam juga mengambil alih tugas-tugas sosial dan politik (Ufen 2002: 92).

72 Crouch, Harold (1999): Wiranto and Habibie: Civil-Military Relations since May 1998. Budiman, Arif / Hatley, Barbara / Kingsbury, Damien (Eds.): Reformasi. Crisis and Change in Indonesia. Clayton, Monash: 135-137.

73 Mietzner,Marcus (2006): „The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance." Washington, East-West Center: 10-11.

kungan internal berhubungan dengan pencabutan perwira karyawan, yaitu perwira militer yang aktif dijabatan kerja non-militer serta pemisahan hubungan formal dengan Golkar. Dengan jalan bahwa TNI secara resmi menjauhkan diri dari fungsinya sebagai alat kekuasaan rejim dan menerima pengurangan peranan politis formalnya, maka TNI dapat menghindari sebuah reformasi landasan institusi pengaruh politiknya, yaitu struktur komando teritorial (Koter) serta otonomi terbatas atas pembiayaan yang berkaitan erat dengan komando teritorial itu[74].
Abdurrahman Wahid yang dipilih sebagai Presiden pada tahun 1999 memulai jabatannya dengan agenda yang radikal dengan tujuan untuk meraih supremasi sipil atas segala urusan kemiliteran. Pada bulan-bulan pertama masa jabatannya yang singkat itu ia sudah membubarkan Bakorstanas (Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas), yaitu dinas intelijen militer terutama yang fungsinya diarahkan kepada urusan dalam negri. Wahid juga berusaha untuk menempatkan Departemen Pertahanan yang selama ini didominasi militer di bawah pimpinan sipil dengan mengangkat untuk pertama kalinya sejak tahun 50-an seorang pejabat sipil sebagai mentri pertahanan. Ia juga menghapus bagian sosial politik (sospol) di Departemen tersebut, yang secara tradisional menjadi pintu masuk untuk pengaruh militer ke Departemen itu.
Perwira-perwira aliran pro-reformasi diberi posisi-posisi tinggi, seperti contohnya jendral Agus Wirahadikusuma yang diangkat menjadi komandan Kostrad, sedangkan perwira aliran konservatif seperti jendral Wiranto dikompensasi dengan jabatan di kabinet[75]. Tapi kontribusi Wahid yang mungkin paling penting menjadi mulainya diskusi tentang penghapusan struktur komando teritorial yang dipicu penganut perubahan radikal, yaitu jenderal AgusWirahadikusuma. Beliau menyarankan berbagai konsep dan mengadakan sebuah proyek contoh. Namun usaha perubahan tersebut tidak dapat diperwujudkan karena pada tahun 2001 masa pemerintahan Wahid dihentikan.
Koalisi parlemen yang telah memilih Wahid menjadi presiden sejak awalnya sangat terpecah-pecah. Dari pada mengamankan dukungan partai koalisi melalui sebuah kebijakan alokasi jabatan yang seimbang, Wahid menerapkan sebuah pola kekuasaan yang bersifat neopatrimonial, di mana ia memberi kursi kabinet dan jabatan-jabatan yang strategis di birokrasi dan perusahaan negara kepada para pengikutnya. Oleh karena itu partai-partai di DPR memanfaatkan implikasi keterlibatan Wahid dalam beberapa kasus korupsi sebagai alasan untuk memakzulkan dia.
Untuk memperkuat posisi mereka masing-masing, baik Wahid maupun para penentangnya di DPR mencari dukungan militer. Akhirnya, Wahid terpaksa bersikap longgar pada TNI yang antara lain menyebabkan ia harus memecat Agus Wirahadikusuma. Dengan demikian debat umum tentang struktur teritorial dihentikan untuk sementara. Secara keseluruhan TNI melalui peranannya sebagai penengah antara tokoh-tokoh politik sipil yang saling bermusuhan berkaitan dengan pemakzulan Wahid dapat menyebarluaskan pengaruh politiknya. Akhirnya para pejabat militer konservatif yang menyesalkan politik personil Wahid dan upayanya

74 Struktur teritorial militer menempatkan sebuah administrasi militer yang paralel pada seluruh tingkat administrasi sipil. Militer sejauh itu menguasai sebuah otonomi finansial yang relatif; diperkirakan 70 % budgetnya dihasilkan dari usaha-usaha sendiri baik yang legal maupun ilegal (Lowry 1996: 60; Ufen 2002:188-189).
75 Editors, The: „Changes in Civil-Military Relations since the Fall of Suharto.“ Indonesia 70 (2000): 126-130, 133.

demi reformasi struktur teritorial itu mendukung pemakzulan Wahid, sehingga pemecatan presiden berhasil dan wakil presiden Megawati mengambil alih jabatan kepresidenan mulai bulan Juli 2001[76].

Di bawah Megawati reformasi militer berhenti oleh sebab beberapa alasan. Pertama, militer setelah pemecatan jabatan Wahid berhasil meluaskan pengaruh politiknya. Presiden Megawati membutuhkan hubungan yang baik dengan militer untuk menstabilisasikan kekuasaannya dan karena itu militer dapat menikmati otonomi yang luas tanpa campur tanggan presiden dalam urusan internalnya. Dengan mengangkat Ryamizard Ryacudu sebagai kepala Staf Angkatan Darat (Kasad) dan Endriartono Sutarto sebagai Panglima TNI, Megawati menghantarkan aliran militer mainstream yang menolak reformasi dan mengfokuskan otonomi institusional TNI kembali kepada kekuasaan. Megawati pertama-tama mengangkat seorang sipil yang tidak berpengalaman dan lemah menjadi mentri pertahanan. Setelah mentri itu meninggal, jabatan tersebut hingga akhir masa jabatan Megawati sebagai Presiden tidak terisi, sehingga departemen pertahanan kurang mampu untuk mengawasi kegiatan-kegiatan TNI secara efektif.

Berhentinya reformasi militer selain dari itu dimungkinkan pula oleh munculnya kembalinya sebuah ideologi konservatif-nasionalis yang menetapkan integritas teritorial NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) sebagai harga mati yang patut dilindungi. Lepasnya Timor-Timur yang pada tahun 2001 menjadi negara merdeka Timor Leste, meletusnya aksi kekerasan di daerah-daerah seperti di Kalimantan Barat, Sulawesi Tengah, dan Maluku serta memanasnya konflik separatis di Aceh dan Papua dalam pandangan sejumlah besar politisi sipil menjadi bukti atas kegagalan transisi demokrasi yang cuma mengakibatkan meningkatnya instabilitas dan kericuhan. Pada situasi itu TNI mengklaim sebuah fungsi kepemimpinan dalam rangka mempertahankan kesatuan nasional dan keamanan dalam negeri. Demi tujuan ini menurut TNI Indonesia membutuhkan sebuah angkatan militer yang kuat dan otonom sehingga ancaman kehancuran NKRI dapat dihindari melalui kehadirannya di seluruh teritori negara RI.. Tafsiran ini disetujuhi oleh sejumlah besar para politisi yang mengkhawatirkan bahwa reformasi militer keberlanjutan dapat mengganggu kapasitas TNI untuk menegakkan integritas teritorial.

Konsensus ideologis ini memperluas pengaruh TNI. Pimpinan sipil tidak berhasil meraih pengawasan efektifnya atas militer. Para perwira purnawirawan tetap mempunyai peranan yang penting di birokrasi dan partai-partai politik, dan mereka pula mendominasi Badan Intelijen Negara (BIN) yang baru dibentuk. Panglima TNI tetap berada di bawah Presiden, tidak di bawah mentri pertahanan, dan ia tetap bisa menikmati statusnya sebagai anggota kabinet. DPR sedikit sekali memanfaatkan fungsi pengawasannya atas urusan pertahanan dan keamanan, karena kaum elit sipil yang terpecah-pecah itu membutuhkan dukungan militer yang tetap berpengaruh[77].

Dapat disimpulkan bahwa walau sejak 1998 sudah terjadi perubahan yang penting, tapi sampai kini supremasi sipil atas militer ternyata tidak dapat diraih. Dan walaupun hilangnya kekuasaan militer pada awal era

76 Honna, Jun (2003): Military Politics and Democratization in Indonesia. London / New York, RoutledgeCurzon: 182-184.

77 Mietzner (2006): 33-38.

reformasi yang telah memaksa TNI untuk menyerahkan perwakilan politik yang formal, akan tetapi dalam pengertiannya sendiri TNI tetap merasa lebih mampu daripada aktor politik sipil, sehingga TNI menganggap wajar kalau ia tetap berperan di dunia politik. Pimpinan sipil tetap terpecah-pecah dan dalam banyak urusan tetap tergantung dari dukungan politik oleh pihak militer.

Dalam kerangka bingkai tulisan ini tidak dapat diteliti apakah militer melakukan pengaruh langsung atas pemerintah dengan tujuan untuk memperlemah pengadilan *ad hoc* Tanjung Priok. Tetapi bisa saja tidak perlu adanya pengaruh langsung. Karena sesuai catatan-catatan di atas baik Habibie, maupun Wahid dan Megawati ketergantungan pada militer demi pengamanan kekuasaan mereka, sehingga tidak dapat diharapkan bahwa mereka secara aktif akan berusaha untuk menggarap kebenaran atas kasus Tanjung Priok, apalagi untuk menghukum perwira militer yang diduga sebagai pelaku itu. Karena dengan tindakan seperti itu para presiden tadi akan terancam hehilangan dukungan politik oleh pihak TNI. Kemungkinan besar suasana yang pada saat sidang pengadilan *ad hoc* Tanjung Priok sangat diwarnai ideologi NKRI itu serta merosotnya tekanan internasional akibat mulainya pengadilan *ad hoc* kasus Timor-Timur menyebabkan pemerintah ingin menghindari konflik dengan atau provokasi terhadap militer. Di depan latar belakang ini tidak mengejutkan bila pemerintahan Megawati yang berkuasa pada saat pengadilan *ad hoc* Tanjung Priok kurang memiliki keinginan politik akan sebuah perkara hukum yang jujur, adil, dan independen mengenai kasus Tanjung Priok.

6 | Kesimpulan dan Perspektif

Menurut kriteria negara hukum, pengadilan HAM *ad hoc* untuk kejahatan di Tanjung Priok telah gagal. Kekurangan yang paling mencolok dari proses tersebut adalah: lemahnya pembuktian pihak jaksa penuntut umum, banyaknya penyimpangan pada pemeriksaan barang bukti dan saksi seperti contohnya pengintimidasian para saksi dan staf pengadilan, hukuman yang kontradiktif satu sama yang lain, dan fakta bahwa tersangka utama tidak pernah dituntut. Dengan demikian sidang pengadilan menjadi acara ritual kosong yang tak ada artinya. Muncul kesan bahwa hukuman beberapa perwira rendah sebagai kambing hitam dimaksud untuk memuaskan tuntuan para korban tanpa mengusut para pelaku jabatan tinggi yang masih berpengaruh di dunia politik dan masyarakat. Penggarapan kebenaran yang serius mengenai kasus Tanjung Priok tidak jadi karena kurang ada keinginan politik pihak pemerintah dan kejaksaan.

Asal-usulnya bersifat institusional maupun politik. Antara lain ketidakmandirian yustisi menyebabkan proses hukum tidak dijalankan dengan serius. Sikap kejaksaan yang tetap terikat budaya kelembagaan yang bersifat militaris dan hirarkis itu serta pengertian diri para jaksa dan hakim bukan sebagai penegak hukum yang terikat pada hak-hak asasi, melainkan sebagai pelaksana kebijakan pemerintah dan militer membebani lembaga-lembaga ini sebagai warisan dari jaman otoriter. Kemandirian yustisi telah dirusak dengan sistematis pada masa demokrasi terpimpin. Perubahan-perubahan yang sejak 1998 dilaksanakan dengan ragu-ragu tidak dapat menanggulangi masalah ini. Terutama kejaksaan masih lekat terhadap kurangnya minat pemerintah untuk menyelesaikan sebuah tindak pidana dengan sungguh-sungguh. Malah pihaknya ini bersedia untuk menempatkan kepentingan pihak eksekutif dan militer ke atas hukum. Dengan begitu kejaksaan telah menghianati tugasnya sebagai penegak hukum yang bekerja terlepas dari kedudukan sosial, politik atau finansial seseorang. Kalau, seperti dalam kasus Tanjung Priok, pemerintah dan jaksa agung mengisyaratkan bahwa mereka tidak mengharapkan sebuah penjelasan kasus yang sungguh-sungguh, maka jaksa mengikutinya dan menjalankan prosedur pengadilan hanya sebagai formalitas belaka saja dan tidak bertujuan untuk mencapai hukuman pidana terhadap pihak yang diadili.

Lemahnya minat politik di pihak pemerintah dan jaksa agung tidak dapat dipandang terlepas dari pengaruh militer yang sudah meningkat kembali. Politik masa lalu memusatkan tuntutan-tuntutan agar anggota-anggota militer diadili, sehingga setidak-tidaknya dalam teori mereka perlu menakutkan konsekuensi hukum atas kejahatan yang direncanakan dan dilakukan mereka. Nampaknya, militer sebagai insititusi memandang layak tugasnya untuk melindungi anggotanya yang telah bersalah, dengan jalan memblokir atau menyabotasi politik masa lalu. Semua ini dimungkinkan oleh karena militer tidak ditempatkan ke bawah pengawasan pimpinan sipil. Beberapa hal dalam proses pengadilan Tanjung Priok menunjukkan bahwa militer dapat berlaku semaumaunya untuk melindungi kepentingannya, seperti dapat dilihat pada contoh-contoh yang berikut: dukungan institusional militer bagi para tersangka, perilaku Sriyanto yang sombong, serta perekayasaan dan pengintimidasian terhadap para saksi yang nyata dan tak dihindari oleh siapapun juga. Meskipun usaha-usaha atas reformasi sektor keamanan telah sedikit berhasil, namun pemerintah dan DPR melalaikan reformasi struktur teri-

torial dan pembiayaan militer. Dengan begitu basis kekuasaan militer tetap tidak terjamah. Hal ini seperti pula menguatnya sebuah ideologi yang menjadikan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai nilai yang sakti, mendasarkan pengaruh politik dan legitimasi bagi militer.

Kebijakan-kebijakan untuk menangani beban masa lalu membutuhkan konsolidasi dua pilar demokrasi: kenegaraan hukum dan supremasi sipil atas militer. Sebab itu pembaharuan-pembaharuan institusional untuk membebaskan dua pilar ini dari warisan jaman otoriter sama penting dengan penanganan kasus-kasus secara satu persatu. Sebaliknya pengadilan atas kasus-kasus tersebut dapat menjadi inisial baik akan perubahan dalam sektor yustisial dan keamanan. Hukuman bagi individu-individu yang bertanggung jawab atas pelanggaran HAM pada masa lalu andai menjadi tanda bahwa para pelaku tidak lagi ada di atas hukum. Hukuman sebuah kasus sesuai dengan standar-standar negara hukum dapat pula memberikan keberanian bagi jaksa dan hakim dalam menangani kasus-kasus lainnya dan dapat mengubah pengertian jaksa dan hakim akan dirinya sendiri.

Seandainya ada politik masa lalu yang konsekwen, hal ini akan mengisyaratkan kepada militer bahwa masa di mana pelanggaran HAM berat tidak dihukum telah berakhir. Disamping itu kepercayaan masyarakat pada lembaga-lembaga negara dan demokrasi akan menguat. Karena dengan membongkar kebenaran dan mengusut kejahatan negara pada masa lalu, negara secara simbolis dapat memperlihatkan keseriusan akan fungsinya sebagai pelindung hak-hak individual para warga negara. Juga pengusutan secara terperinci dapat mendorong adanya perdebatan tentang faktor-faktor struktural dan institusional yang telah memungkinan tindakan kejam rejim lama. Hal ini juga dapat melemahkan legitimasi wakil-wakil rejim lama dan memicukan debat mengenai perubahan apa yang dibutuhkan agar pengulangan kesalahan masa lalu dapat dihindari. Dapat juga memberikan saran untuk menimbang secara terperinci, perubahan-perubahan institusional apa yang diperlukan untuk menghindari. Dengan demikian perjuangan melawan impunitas dilaksanakan dalam dua tingkatan, yaitu di tingkat kasus per kasus dan di tingkat perubahan institusional. Berjuang atas satu kasus individual sekaligus berarti berjuang atas segala kasus lainnya, karena perjuangan ini adalah kontribusi kecil atas penciptaan syarat-syarat institusional yang dibutuhkan demi sebuah politik masa lalu yang konsekwen terhadap seluruh kejadian pelanggaran HAM.

7 | Daftar Pustaka

Amnesty International (1986): „Indonesia: Muslim Prisoners of Conscience.“ London, Amnesty International.

Burns, Peter: „The Post Priok Trials: Religious Principles and Legal Issues.“ Indonesia 47 (1989): 61-88.

Cohen, David (2003): „Intended to Fail. The Trials Before the ad hoc Human Rights Court in Jakarta.“ New York, ICTJ (International Center for Transitional Justice).

Elsam (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat) (2004a): „Preliminary Conclusive Report Pengadilan Hak Asasi Manusia Ad Hoc Kasus Tanjung Priok“ Jakarta, Elsam.

Elsam (2004b): „Final Progress Report Pengadilan HAM Tanjung Priok: Gagal Melakukan Penuntutan yang Efektif“. Jakarta, Elsam.

Elsam (2004c): „Progress Report #4: Monitoring Pengadilan Tanjung Priok. Masalah Pembuktian di Pengadilan HAM Kasus Tanjung Priok“. Jakarta: Elsam.

Elsam (2004d): „Progress Report #3: Monitoring Pengadilan Hak Asasi Manusia Kasus Tanjung Priok. Islah dan Implikasinya Terhadap Proses Pengadilan HAM Tanjung Priok“. Jakarta: Elsam.

Elsam (2004e): „Progress Report #2: Monitoring Pengadilan Hak Asasi Manusia Kasus Tanjung Priok“. Jakarta: Elsam.

Farid, Hilmar / Simarmatra, Rikardo (2004): „The Struggle for Truth and Justice. A Survey of Transitional Justice Initiatives Throughout Indonesia.“ New York, ICTJ.

Häusler, Bernd (2004): „Justice for the Victims - A Legal Opinion on the Indonesien human rights trials concerning crimes committed in East Timor in 1999.“ Deutsche Kommission Justitia et Pax / Diakonie Menschenrechte / Misereor / Missio / Watch Indonesia!.

Hasworo, Rinto Tri (2005): „Mekanisme Perlindungan Saksi dan Korban Dalam Perspektif U.U. No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Studi Kasus Pengadilan Hak Asasi Manusia Ad Hoc Tanjung Priok“ Diss., Universitas Indonesia, Depok.

Kartawidjaya, Pipit R. (2006): Pemerintah Bukanlah Negara. Studi Komparasi Administrasi Pemerintah RI dengan Negara Jerman. Berlin / Surabaya, Henk / Watch Indonesia.

Komnas HAM (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (2000a): „Ringkasan Eksekutif Dari Laporan Hasil Penyelidikan dan Pemeriksaan Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Tanjung Priok Tanggal 12 September 1984.“ Jakarta, Komnas HAM.

Komnas HAM (2000b): „Laporan Tindak Lanjut Hasil Penyelidikan dan Pemeriksaan Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Tanjung Priok.“ Jakarta, Komnas HAM.

KontraS (Komisi untuk Orang Hilang dan Tindak Kekerasan (2003): „Sakrialisasi Ideologi Memakan Korban. Tanjung Priok, Sebuah Laporan Investigasi.“ Jakarta, Kontras.

KontraS (2006): „Summary Report Kontras Pengadilan HAM ad hoc Tanjung Priok 1984. Pengadilan HAM Tanjung Priok: Pemutarbalikan Fakta dan Pengabaian Keadilan Korban." Jakarta, Kontras.

Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Penuntut Umum Ad Hoc: *Surat Dakwaan atas Nama Terdakwa Sutrisno Mascung dkk*. Jakarta, 23. August 2003 (01/HAM/TJ.PRIOK/09/2003).

Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Penuntut Umum Ad Hoc: *Surat Dakwaan atas Nama Terdakwa Rudolf A. Butar-Butar*. Jakarta, 8. September 2003 (02/HAM/TJ.PRIOK/09/2003).

Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Penuntut Umum Ad Hoc: *Surat Dakwaan atas Nama Terdakwa Pranowo*. Jakarta, 8. September 2003 (03/HAM/TJ.PRIOK/09/2003).

Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Penuntut Umum Ad Hoc: *Surat Dakwaan atas Nama Terdakwa Sriyanto*. Jakarta, 23. September 2003 (04/HAM/TJ.PRIOK/09/2003).

Linton, Suzannah: „Accounting for Atrocities in Indonesia." Singapore Year Book of International Law 10 (2006): 1-33.

Majelis Hakim pengadilan HAM ad hoc Jakarta: *Putusan atas Terdakwa Rudolf A. Butar-Butar*, Jakarta, 29. April 2004 (03/PID/HAM/Ad Hoc/2003/PH/Jakarta Pusat).

Majelis Hakim pengadilan HAM ad hoc Jakarta: *Putusan atas Terdakwa Sriyanto*. Jakarta, 20. August 2004 (04/PID/HAM/Ad Hoc/2003/PH/Jakarta Pusat)

Piagam Islah tentang Peristiwa Tanjung Priok 12 September 1984. Penandatangan: Syarifuddin Rambe, Ahmad Sahi, Try Sutrisno, Pranowo, Rudolf A. Butar-Butar, Sriyanto dll. 1. März 2001.

Stockmann, Petra (2007): „The New Indonesian Constitutional Court. A study into its beginnings and first years of work." Jakarta, Hanns Seidel Stiftung / Watch Indonesia.

Sulistiyanto, Priyambudi: „Politik Rekonsiliasi di Indonesia: Menuntut, Memaafkan dan Melupakan?". Dignitas - Jurnal Hak Asasi Manusia 1/1 (2003): 61-80.

Sulistiyanto, Priyambudi: „Politics of justice and reconciliation in post-Suharto Indonesia." Journal of Contemporary Asia 37/1 (2007): 73-94.

Tapol (1987): „Indonesia: Muslims On Trial." London, Tapol.

Transkrip Keterangan Putusan Terdakwa Soetrisno Mascung dkk., 20. August 2004.

UN DOC A/54/726: „Report of the International Commission of Inquiry on East Timor to the Secretary General." 31. Januar 2000.

UN DOC S/2005/458/Ann II: „Report to the Secretary General of the Commission of Experts to Review the Prosecution of Serious Violations of Human Rights in Timor-Leste (then East Timor) in 1999," 26 Mai 2005.

Johannes Fabian Junge, lahir pada tahun 1982 di Wipperführt; Studi Ilmu Politik di Marburg, Singapura dan Berlin. Sejak tahun 2007 staf di „Watch Indonesia - Kelompok kerja untuk hak asasi manusia, demokrasi dan lingkungan hidup di Indonesia dan Timor Leste.“; Pengarang beberapa publikasi tentang Hak Asasi Manusia dan Keadilan Transisional di Indonesia, misalnya di surat kabar harian „Frankfurter Rundschau“ dan majalah „Suara - Zeitschrift für Indonesien und Osttimor“; 2004 koordinator pertemuan pemuda internasional di tempat peringatan tahanan perang Ehrenhain Zeithain; 2005 staf sukarelawan di „Asian Human Rights Commission“; 2006 turut mengorganisasi konferensi „Menyikapi beban berat di masa lalu: Keadilan transisional di Asia“ (Dealing with a Burdened Past: Transitional Justice in Asia), yang diadakan oleh Watch Indonesia!, Yayasan Friedrich-Ebert dan Deutsche Kommission Justitia et Pax

Watch Indonesia!
Arbeitsgruppe für Menschenrechte, Demokratie und Umweltschutz
in Indonesien und Osttimor
Planufer 92 d | 10967 Berlin, Germany
Telefon/Fax: +49-30-698 17 938
e-mail: watchindonesia@snafu.de
www.watchindonesia.org

KontraS
Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
Jalan Borobodur 14 | Menteng | Jakarta 10320
Telefon.: +62-)21-3926983 / 3928564 | Fax: +62-21-3926821
email: kontras_98@kontras.org
www.kontras.org

J. Fabian Junge

Kesempatan yang Hilang, Janji yang tak Terpenuhi: Pengadilan Hak Asasi Manusia ad hoc untuk Kejahatan di Tanjung Priok 1984.

Pengungkapan dan penghukuman atas pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia selama rezim Suharto adalah tuntutan sentral dari gerakan reformasi. Sejak mundurnya Suharto pada tahun 1998 beberapa kebijakan telah diambil untuk menyelesaikan masalah kejahatan di masa lalu. Namun kebijakan tersebut ditandai dengan stagnasi, blokade dan penyalahgunaan dari para pelaku di masa lampau. Kebijakan-kebijakan tersebut tidak lagi mengurusi hal keadilan, melainkan memperkuat impunitas yang berkelanjutan. Pengadilan HAM ad hoc untuk kasus kejahatan di Tanjung Priok 1984 adalah salah satu contohnya . Kurangnya perhatian dari publik internasional, pengadilan tersebut membuat satu-satunya usaha untuk menghukum kejahatan terhadap kemanusiaan yang terjadi ketika Suharto masih berkuasa.

Studi ini menegaskan gagalnya pengadilan Tanjung Priok karena proses peradilan dilaksanakan di bawah standard internasional. Pengadilan tersebut tidak dapat mewujudkan tujuannya, yaitu mengungkap peristiwa pembunuhan masal di Tanjung Priok dan mengadili pihak-pihak yang bertanggung jawab. Kegagalan tersebut terletak pada kelemahan sistem peradilan, kurangnya kemauan pihak kejaksaan dan pemerintah untuk mengusut pejabat-pejabat militer tinggi, dan kurangnya pengawasan sipil terhadap militer. Oleh karena itu, reformasi institusional untuk mendapatkan peradilan yang independen dan pengawasan sipil atas militer adalah hal yang tidak dapat disepelekan agar bisa mengungkap dan mengadili pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia pada masa lalu. Di sisi lain, penyelesaian kasus-kasus tersendiri dapat memberikan dorongan kuat bagi reformasi institusional. Bekerja pada satu kasus adalah juga berarti bekerja untuk kasus-kasus lainnya, karena hal ini membantu mencapai syarat-syarat yang institusional untuk penyelesaian secara menyeluruh masa lalu yang hitam di Indonesia.

