

ROBOHNYA KEADILAN!

POLITIK HUKUM HAM
ERA REFORMASI

Perubahan politik telah membangkitkan harapan akan tuntasnya berbagai kasus pelanggaran HAM masa lalu. Pada kenyataannya itu hanya harapan semu. Dengan keluarnya UU Peradilan HAM maupun peradilan HAM ad hoc tumbuh keyakinan atas terbitnya keadilan. Tapi tesis ini menyimpan kesimpulan yang pedih: perubahan politik malah membawa hukum menjauh dari nilai keadilan. Dikatakan harapan yang semu karena prosesi peradilan seperti ritual yang kaya simbol tapi miskin makna. Peradilan malah jadi pelindung dan medan pembelaan para penjahat HAM. Tidak saja ini mengacuhkan keberadaan korban melainkan juga jadi tempat untuk mensucikan kembali 'motif dan tindakan' para pelaku. Tesis ini memberi bukti tambahan bahwa sistem politik yang memiliki mahkota demokrasi kerap kali jadi 'penyalur' kepentingan-kepentingan pragmatis. Disana harapan atas keadilan jadi sia-sia dan perjuangan atas tegaknya HAM memerlukan 'metode dan rintisan jalan' baru. Tesis ini memberi bukti langsung sekaligus membantah apa yang jadi postulat umum: demokrasi tidak selalu membawa berkah bagi datangnya keadilan!

Diterbitkan oleh:



ROBOHNYA Keadilan!

POLITIK HUKUM HAM ERA REFORMASI

Dr. Suparman Marzuki



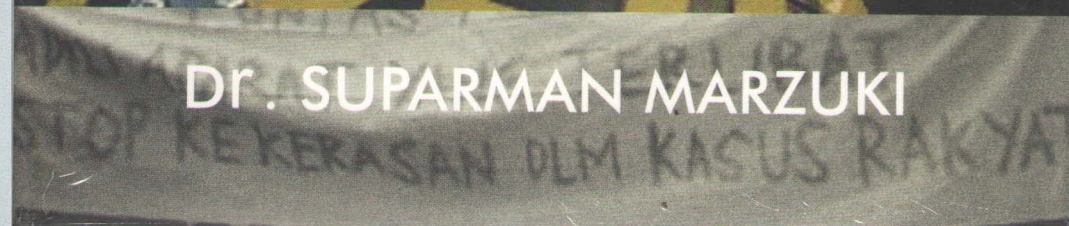
ROBOHNYA



KEADILAN!

POLITIK HUKUM HAM ERA REFORMASI

Dr. SUPARMAN MARZUKI



ROBOHNYA KEADILAN!
(POLITIK HUKUM HAM ERA REFORMASI)

111022011

ROBOHNYA KEADILAN!

(POLITIK HUKUM HAM ERA REFORMASI)

Dr. Suparman Marzuki

Perpustakaan Nasional, Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Dr. Suparman Marzuki
ROBOHNYA KEADILAN!
(Politik Hukum HAM Era Reformasi)— Suparman Marzuki,
Yogyakarta: PUSHAM UII, Januari 2011

308 halaman, i - xvi, 14 X 21 cm
ISBN 978-979-1097-84-0

1. Robohnya 2. Politik 3. Keadilan
I. Judul

Cetakan Pertama, Januari 2011

Rancang Sampul: asn
Kompugrafi: meja malam design

Diterbitkan oleh:
PUSHAM UII YOGYAKARTA
Jeruk Legi RT 13 RW 35 Gg. Bakung No. 517 A
Telp. 0274-452032 Fax. 0274-452158
Website: www.pusham.uui.ac.id
E-mai: pushamuii@yahoo.com

Pencetak:
Nailil Printika
Telp. 0274 7422 761

KATA PENGANTAR

Dr. Artidjo Alkostar, S.H., LL.M
Dosen FH UII dan Mantan Direktur LBH Yogya

....tuan jaksa jawab tuan jaksa
undang-undang mana bikinan siapa
yang mengizinkan pejabat negara
menganiaya rakyat
dan menginjak hak-haknya

tuan jaksa jawab tuan jaksa
undang-undang mana bikinan siapa
yang memberi hak kepada pejabat negara
meremehkan nyawa
(Puisi Wiji Thukul)

Puisi ini ditulis oleh penyair yang hingga kini 'dihilangkan' tak tentu rimbanya. Berkali-kali fotonya dipampang dengan kawan-kawan lainnya untuk mengingatkan kembali dusta kekuasaan. Diculik lalu dihilangkan merupakan praktek politik yang pada masa-masa itu dihalalkan. Bukan hanya 'dihalalkan' melainkan juga mendapat dukungan luar biasa dari berbagai kekuatan politik hingga hari ini. Karenanya para korban sampai saat ini tak kunjung memperoleh keadilan. Hebatnya mereka tidak menjadi barisan bisu melainkan jadi lapisan yang terus bersikukuh untuk menjaga dan memelihara kesaksian. Bahwa pelanggaran HAM bukan sebuah perbuatan khilaf atau pantas untuk dilupakan melainkan kejahatan yang patut untuk dimintai pertanggung

jawaban. Pada sisi inilah karya Bung Suparman Marzuki ini pantas untuk dibaca dan direnungkan. Posisinya sebagai Direktur Pusham UII telah memberinya pengalaman sekaligus pengetahuan mendalam mengenai praktek pelanggaran HAM yang terjadi dulu dan disini.

Disini dimaksud adalah praktek pelanggaran HAM selalu melibatkan kekuasaan. Dulu diartikan sebagai pelanggaran HAM itu telah menimbun masa kelam di masa lalu yang jika tidak bisa dituntaskan akan menjadi kabut di masa depan. Hannah Arendt dengan tandas menyatakan negeri yang tak mampu disinari oleh masa lalu hanya akan mengembara dalam kabut masa depan. Karenanya pengakuan dan penegakan hukum Hak Asasi Manusia (HAM) sejatinya merupakan penghargaan dan perlindungan terhadap nilai kemanusiaan. Nilai kemanusiaan itulah yang jadi roh kedaulatan sebuah bangsa sekaligus tangga menuju masa depan. Titik relevansi buku ini terletak pada upaya penulis untuk mengurai mimpi perubahan yang disandingkan dengan fakta pedih pelanggaran HAM. Buku yang ditulis oleh Bung Suparman Marzuki selain napak tilas perjalanan gagasan dan praktek pelaksanaan HAM di Indonesia juga menyajikan dilema dan beban berat proses penegakan HAM. Pada saat yang sama buku ini memberi petunjuk arah bagi perjalanan bangsa agar tidak mengulangi praktek pelanggaran HAM masa lalu. Tegaknya HAM di suatu negara berkorelasi dengan peradaban bangsa di negara tersebut. Makin tegak martabat kemanusiaan di suatu negara, makin tinggi peradaban di negara tersebut.

Ideologi HAM memprioritaskan nilai kemanusiaan dan melenturkan fanatisme sempit, karena penghargaan bagi harkat kemanusiaan merupakan keniscayaan dalam hubungan sosial dan bernegara. Kejahatan kemanusiaan merupakan aib peradaban dan sisi gelap perjalanan suatu negara. Noktah hitam kejahatan HAM menjadi kendala bagi pembangunan sosial-politik dan ekonomi suatu negara dan beban sejarah

bagi generasi penerus bangsa, sebagaimana juga dialami negara Indonesia saat ini. Untuk itu, diperlukan konsistensi dan persistensi pemikir dan pejuang tegaknya HAM di forum nasional dan internasional. Karena kejahatan HAM di era globalisasi ini berlangsung dalam bentuk yang lebih canggih yang berkelindan di dalam praktek *predicate crime* seperti korupsi politik (*political corruption*), kejahatan lingkungan hidup, perampasan hak sosial ekonomi rakyat, dan sejenisnya.

Luasnya dimensi pelanggaran HAM ini menuntut kerja gerakan penegakan HAM melampaui apa yang sudah dilakukan selama ini. Karena yang dihadapi kini bukan lagi aparaturnya negara melainkan juga imperium ekonomi yang berkedok di bawah mesin investasi. Malahan di balik itu semua tersembunyi ideologi ekonomi dan politik yang selalu dikritik sebagai neo-liberalisme. Sebuah praktek politik yang bertumpu pada kekuatan pasar dimana semua kegiatan publik menjadi bagian dari komoditas. Makanya yang tampil dalam dunia hukum adalah para mafia sedangkan dalam bidang ekonomi yang muncul para makelar. Kerap kali kekuatan ini bertukar informasi sekaligus berbagi peran. Buku ini menjadi bukti mujarab bagaimana tumpuan hukum yang hanya mengandalkan praktek prosedur tanpa memahami jiwa hukum yakni keadilan hanya menyajikan panggung peradilan sesat. Para pelaku kejahatan HAM jadi pahlawan dan mereka yang berposisi sebagai korban hanya dilupakan. Maka terbentuklah adegan dimana dewi keadilan hanya jadi bahan olok-olok dan pedang keadilan menebas keadilan. Situasi yang bisa membuat frustrasi dan letih para pejuang HAM.

Karenanya buku ini menjadi begitu berarti. Pertama buku ini memberi kacamata teori bagi para akademisi untuk melihat lebih jelas fenomena krisis kemanusiaan dan yang kedua buku ini sekaligus memberi kompas bagi para aktivis dan *stakeholder* (pemangku kepentingan) tegaknya HAM

untuk terus bergerak mencegah dan menuntaskan setiap bentuk pelanggaran HAM. Kejahatan HAM telah dan akan membuat kita sebagai komunitas beradab. Para pelaku kejahatan HAM sejatinya telah diadili oleh hati nuraninya sendiri. Kendatipun tidak mengakui secara terbuka, pelaku kejahatan HAM sebenarnya secara diam-diam malu pada bayang-bayang perilakunya sendiri dan seharusnya juga malu tidak hanya pada bangsa manusia, tetapi juga pada bangsa jin, binatang dan tumbuhan. Perjuangan menegakkan HAM merupakan kewajiban asasi setiap insan dan tugas mulia bagi komunitas berkesadaran kolektif tentang sakralnya martabat manusia. Diatas tumpuan itulah kerja penegakan HAM merupakan perjuangan tak letih untuk meletakkan kebenaran diatas segalanya. Kerenanya perjuangan penegakan HAM sejatinya adalah perjalanan menemukan makna kemanusiaan yang sesungguhnya. Sa'adi dalam syairnya dengan tulus mengisahkan kekuatan kemanusiaan

Anak-anak Adam laksana anggota tubuh
Sebab mereka tercipta dari lempeng yang sama
Jika satu bagian terlanda lara
Yang lain menderita resah hebat
Engkau yang ingkar derita manusia
Tak pantas bernama 'manusia'

Yogyakarta, Desember 2010

PENGANTAR PENULIS

Kejatuhan Soeharto 21 Mei 1998 menjadi akhir dan awal dari satu situasi politik dan hukum yang sangat penting. Dikatakan akhir, karena ia mengakhiri tiga puluh tahun kekuasaan otoritarian Orde Baru yang telah membangun politik hukum otoritarian dengan ciri kuat membebani kewajiban-kewajiban pada rakyat, tetapi lemah dalam perlindungan, penghormatan dan pemenuhan hak-hak. Disebut awal, karena dari sanalah dimulai proses perubahan politik hukum menuju politik hukum demokratis.

Agenda bagi perombakan politik hukum pasca kejatuhan Soeharto itu telah diletakkan oleh Presiden Habibie dengan memulai langkah-langkah progresif dalam bentuk mencabut sejumlah peraturan perundang-undangan refresif, membebaskan tahanan-tahanan politik, membuka kebebasan berorganisasi, bereksperesi dan berpendapat, serta memproduksi hukum-hukum baru yang sejalan dengan prinsip negara hukum dan demokrasi.

Dari perspektif politik, tindakan Habibie itu tentu saja bisa disebut sebagai awal dari kebijakan demokratisasi politik. Tetapi dari perspektif politik hukum, ia disebut sebagai politik hukum (HAM) yang memuat substansi perlindungan (*to protect*), penghormatan (*to respect*) dan pemenuhan (*to fulfil*) hak asasi manusia.

Langkah penting Habibie itu dilanjutkan dan diintensifkan di era Gus Dur. Presiden dengan paradigma *civil society* yang kuat ini menandai langkah strategisnya mewujudkan agenda reformasi bersama Parlemen dengan merubah UUD 1945 dan dilakukannya penyelidikan pelanggaran berat

HAM yang terjadi di Timor Timur dan Tanjung Priok. Sayang sekali, kekuasaan Gus Dur hanya berlangsung singkat, kurang dari dua tahun sehingga upaya penyelesaian pelanggaran berat HAM kembali kehilangan momentum politik.

Presiden Megawati yang menggantikan Gus Dur dihadapkan kepada situasi politik yang tidak kondusif untuk mengawal penyelesaian pelanggaran berat HAM masa lalu; di samping karena memang Megawati sendiri cenderung tidak memiliki agenda terhadap pelanggaran berat HAM masa lalu.

Seiring dengan hilangnya momentum politik yang dibangun Gus Dur serta tidak adanya agenda atau setidaknya tidak disetujuinya jalan pengadilan dan KKR bagi penyelesaian pelanggaran berat HAM masa lalu oleh Megawati dan SBY, maka kasus Timor Timur dan Tanjung Priok berujung di pengadilan tanpa satupun pelaku yang bertanggungjawab atas kejahatan kemanusiaan yang menelan ribuan nyawa dan cacat dalam dua kasus tersebut.

Kelemahan undang-undang, tidak adanya kemauan hukum dan politik, serta tidak adanya komitmen kemanusiaan negara dan agen-agen negara dalam menyelesaikan pelanggaran berat HAM masa lalu, selain menjadi alasan kegagalan pengadilan HAM ad hoc, juga menjadi sebab tidak adanya proses lebih lanjut atas pelanggaran berat HAM masa lalu yang lain.

Buku yang diangkat dari penelitian penulis untuk disertasi ini memfokuskan kajian pada politik penegakan hukum HAM dalam kasus Timor Timur, Tanjung Priok, dan TSS. Kesimpulan penting dari buku ini adalah bahwa jalan hukum telah menjadi jalan menutup jalan dan mengakhiri segala upaya sehingga jalan hukum adalah jalan melanggengkan Impunity.

Penulis sangat menyadari kompleksitas masalah dalam riset ini sehingga sangat mungkin temuan dan kesimpulan penulis (oleh sebagian pembaca) dinilai berlebihan, kurang

atau bahkan keliru dalam substansi dan atau prosedur penelitiannya. Tetapi bukankah sesuatu yang disebut berlebihan, kekurangan atau bahkan kekeliruan itu adalah “ruang-ruang ilmiah” yang mengundang para ilmuwan untuk mengisinya, lalu tercipta “ruang-ruang ilmiah baru, kemudian diisi dan tercipta kembali ruang-ruang ilmiah serupa. Begitulah dinamika ilmu pengetahuan yang tak akan pernah berhenti karena mencapai kesempurnaan.

Kepada Prof. Dr. Moh. Mahfud MD dan Prof. Dr. Satya Arinanto, dua akademisi yang sangat terpelajar yang menjadi Promotor dan Co Promotor dalam penyelesaian disertasi yang sekarang mewujudkan menjadi buku, saya sampaikan terimakasih banyak. Keduanya telah mewujudkan penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia dalam proses pembimbingan dengan menghormati dan melindungi pandangan-pandangan saya. Mereka berhasil mengalahkan diri mereka sendiri untuk tidak memaksakan pendapat; suatu sikap akademik yang acap gagal diemban sejumlah Profesor negeri ini.

Kepada Prof. Dr. Gayus Lumbun, Prof. Dr. Saldi Isra, Prof. Dr. Nurhasan Ismail, dan Dr. Artidjo Alkostar, saya sampaikan juga terimakasih. Keempatnya telah memberi koreksi penting dan menguji disertasi tertutup dan terbuka dengan pertanyaan yang cukup menguras stamina.

Terimakasih banyak saya sampaikan juga kepada: Prof. Dr. Edy Suandy Hamid (Rektor Universitas Islam Indonesia), Dr. Mustaqiem (Mantan Dekan FH. UII), Dr. Rusli Muhammad (Dekan FH UII), Dr. Nikmatul Huda (Ketua Program Pasca Sarjana FH UII), Prof. Dr. Ridwan Khairandy (Rekan Sejawat dan Mantan Direktur Program Pasca Sarjana FH. UII), Dr. Salman Luthan (Rekan sejawat dan Hakim Agung Republik Indonesia), Dr. Busyro Muqoddas (Rekan Sejawat dan mantan Ketua Komisi Yudisial).

Tidak lupa kepada rekan Ifdhal Kasim (Ketua Komnas HAM), Agung Yudha (mantan Elsam), mas Sriyana

(Komnas HAM), pak Enny Soeprapto (mantan anggota Komnas HAM), dan mas Yusri beserta segenap staf pengelola S-3 FH UII. Terimakasih banyak atas pelbagai bentuk dukungan anda semua.

Kepada rekan-rekan saya di Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (Pusham-UII) saya sampaikan terimakasih. Anda semua telah menciptakan “kearifan-kearifan lokal” yang membuat saya selalu menemukan jalan bagi upaya memadukan tanggungjawab mengurus Pusham UII, mengurus KPU, mengajar, dan menyelesaikan studi S-3 dalam waktu bersamaan sepanjang (2005-2010).

Kepada ayah dan bunda (alm), kanda Syaifullah Hakim Marzuki (alm) beserta semua kakak dan adek saya. Saya ucapkan terimakasih. Terakhir kepada Istri dan anak-anak saya, saya bersyukur atas kesetiaan dan dukungan yang begitu besar yang akan saya balas dengan menjadi suami dan ayah yang kalian syukuri dan banggakan.

Yogyakarta, 2011

Suparman Marzuki

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR — v

PENGANTAR PENULIS — ix

DAFTAR ISI — xiii

BAB I : PENDAHULUAN — 1

- A. Dasar Pemikiran dan Permasalahan — 1
- B. Tujuan Penelitian — 11
- C. Kerangka Pemikiran — 11
- D. Metode Penelitian — 19

**BAB II. KEADILAN TRANSISIONAL DAN PENE-
GAKAN HUKUM HAM — 21**

- A. Keadilan Transisional — 21
 - 1. Pengantar — 21
 - 2. Bentuk-Bentuk Keadilan Transisional — 23
- B. Dilema Pemerintahan Transisi — 27
 - 1. Perspektif Idealis — 28
 - 2. Perspektif Realis — 30
- C. Penegakan Hukum HAM — 34
 - 1. Perspektif Normatif — 34
 - 2. Perspektif Sosiologis — 39

**BAB III. PENYELESAIAN PELANGGARAN HAM
— 43**

- A. Konsepsi Pelanggaran HAM — 43
- B. Pelanggaran HAM yang Berat — 48

- C. Penyelesaian Pelanggaran HAM yang Berat — 58
- D. Pola Penyelesaian Pelanggaran HAM yang Berat Masa Lalu — 77
 - a. Mekanisme Pengadilan Nasional — 77
 - b. Mekanisme Pengadilan Internasional — 80
 - c. Mekanisme Pengadilan Campuran (Hybrid) — 86
 - d. Mekanisme KKR — 88
- E. Pengalaman Pengadilan Internasional — 93
 - a. Nuremberg dan Tokyo — 93
 - b. Yugoslavia — 101
 - c. Pengadilan Timor Leste — 104
 - d. Pengadilan Sierra Leone — 108
- F. Pengalaman Mekanisme KKR — 109
 - a. Argentina — 109
 - b. Chili — 111
 - c. Afrika Selatan — 113
- G. Penyelesaian Pelanggaran Berat HAM Masa Lalu di Indonesia di Era Reformasi — 116

BAB IV. MELANGGENGKAN IMPUNITY — 125

- A. Pengantar — 125
- B. Pengadilan HAM Ad Hoc — 125
 - 1. Dasar Hukum — 125
 - 2. Pengadilan HAM Ad Hoc Kasus Timor Timur — 126
 - a. Latar Belakang Kasus — 126
 - b. Hasil Penyelidikan KPP HAM — 132
 - c. Peradilan Para Terdakwa — 140
 - (1) Peradilan Adam Damiri — 140
 - (2) Peradilan Timbul Silaen — 146

- (1) Peradilan Adam Damiri — 140
 - (2) Peradilan Timbul Silaen — 146
 - (3) Peradilan Abilio Jose Osorio Soares — 151
 - (4) Peradilan Eurico Guterres — 155
- d. Analisis — 158
- 3. Pengadilan HAM Ad Hoc Kasus Tanjung Priok — 187
 - a. Latar Belakang Kasus — 187
 - b. Hasil Penyelidikan KP3T — 188
 - c. Peradilan Para Terdakwa — 190
 - (1) Peradilan Pranowo — 190
 - (2) Peradilan R. Butar-Butar — 193
 - (3) Peradilan Sriyanto — 195
 - (4) Peradilan Sutrisno Mascung — 198
 - d. Analisis — 201
- C. Analisis Menyeluruh Penegakan Hukum HAM Penyelesaian Pelanggaran HAM yang Berat Masa Lalu — 214

BAB V. POLITIK PENEGAKAN HUKUM HAM ERA DEMOKRATIS — 239

- A. Pengantar — 239
- B. Penegakan Hukum HAM Progresif — 240
 - 1. Penguatan Institusi Penegakan Hukum HAM — 240
 - a. Penguatan Komnas HAM — 240
 - b. Penguatan Kejaksaan — 251
 - c. Penguatan Hakim — 256
 - d. Penguatan Mahkamah Konstitusi — 262
 - 2. Penerapan Hukum HAM Progresif — 265

- a. Belajar dari Pengalaman — 265
- b. Menerapkan Hukum HAM Secara Progresif — 267

Daftar Pustaka — 277

Majalah/Koran/TAP MPR/Laporan/Internet
— 295

Biodata Penulis — 300

BAB I

Pendahuluan

A. Dasar Pemikiran dan Permasalahan

Kejatuhan Soeharto pada Mei 1998 telah membuka babak baru perjuangan penegakan HAM di Indonesia setelah terpasung selama hampir tiga puluh tahun. Momentum kejatuhan rezim otoritarian itu memunculkan desakan terbuka dari kekuatan pro demokrasi terhadap rezim sesudahnya (B.J. Habibie, Gus Dur, Megawati dan SBY) untuk melakukan langkah-langkah hukum dan politik yang tegas, jelas dan terarah bagi perlindungan hak asasi manusia, khususnya penyelesaian pelanggaran berat hak asasi manusia masa lalu.

Desakan-desakan tersebut direspon cepat oleh Presiden Habibie dengan menguraikan program-program reformasi pemerintahannya pada 25 Mei 1998¹. Ia mengumumkan

¹ Langkah politik yang cepat itu sempat diragukan oleh kekuatan pro demokrasi sebagai langkah yang tidak akan banyak pengaruh dan maknanya secara substantif bagi Indonesia ke depan. Mereka khawatir model yang pernah dilakukan Soeharto dalam 5 tahun terakhir pemerintahannya akan terulang. Bagi kalangan ini, jaminan atas perlindungan (proteksi) dan pemajuan (promosi) HAM tidak cukup hanya dalam teks dokumen negara; diperlukan satu mekanisme nasional politik dan hukum yang dapat secara efektif menegakkan HAM, dan menghukum mereka yang bertanggungjawab melakukan pelanggaran HAM di era Soeharto, termasuk di dalamnya memulihkan hak-hak korban. Meskipun demikian, langkah B.J. Habibie itu masih memperoleh apresiasi positif dari kalangan praktisi hukum, terutama kebijakannya mencabut UU No. 11/PNPS/Tahun 1963 tentang Subversi dengan UU No. 26 Tahun 1999, LN Nomor 73 Tahun 1999, TLN Nomor 3849; dan pelepasan sejumlah tahanan politik, seperti Sri Bintang Pamungkas dan Muchtar Pakpahan; termasuk instruksinya melakukan reformasi pemilihan umum (Pemilu) yang