

Reformasi Ketatanegaraan, Separasi TNI – POLRI Dan Rekonstruksi Peradilan Militer¹

Oleh : M. Fajrul Falaakh

* | *

Reformasi membutuhkan terwujudnya kontrol sipil atas angkatan bersenjata, karena senjata “sekedar” suatu cara yang digunakan untuk tujuan-tujuan politik yang sah dan menurut hukum (*civilian democratic supremacy and supremacy of law*). Dengan demikian, kontrol sipil atas angkatan bersenjata berarti bahwa keputusan-keputusan taktis mengenai operasi militer di lapangan harus melayani tujuan-tujuan strategis yang ditetapkan oleh institusi dan mekanisme sipil demokratis (*democratic civilian mechanism*). Maka reformasi hukum dan ketatanegaraan harus secara konsisten memasukkan prinsip tersebut.

Kontrol institusi dan mekanisme sipil atas angkatan bersenjata merupakan salah satu unsur konstitusionalisme (negara hukum). Dalam konteks ini dapat dimengerti, mengapa berbagai konstitusi demokratis di dunia menempatkan angkatan bersenjata (militer) di bawah eksekutif yang dipilih oleh rakyat atau melalui wakil-wakilnya di parlemen, sehingga dikatakan bahwa militer berada di bawah kontrol institusi sipil.² Salah satu rincian dari prinsip ini mencakup peradilan militer, yang dituntut untuk menerapkan prinsip-prinsip keadilan sipil (*civil justice*), dengan Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk memeriksa kembali atau menguji (*civil review*) tindakan-tindakan hukum di lingkungan militer yang dinilai melanggar hak-hak rakyat.

* || *

Namun harus diingat, bahwa untuk waktu yang lama militer Indonesia mendominasi kehidupan sosial-politik nasional dengan menggunakan berbagai justifikasi, seperti konsep dwifungsi ABRI. Secara bertahap dwifungsi ABRI, atau khususnya peran militer di bidang sosial-politik (dan ekonomi) itu dikukuhkan terus-menerus dalam berbagai perangkat hukum: Ketetapan No. XXIV/MPRS/1966 tentang Kebijakan Dalam Bidang Pertahanan dan Keamanan (integrasi tiga angkatan dan kepolisian dalam ABRI dan Dephankam), Keppres No. 132/1967 (24 Agustus 1967) tentang pokok-pokok organisasi departemen Hankam (ABRI terdiri atas tiga angkatan dan kepolisian, semuanya di bawah Dephankam), berbagai “undang-undang politik” (UU No. 15/1969, UU No. 16/1969, UU No. 3/1975), UU No. 20/1982 (Pasal 28) dan perbaikannya, berbagai Ketetapan MPR yang “mempertahankan kemurnian UUD 1945” dan Ketetapan No. IV/MPR/1983 tentang Referendum yo. UU No. 5/1985, hingga UU No. 28/1997 tentang Kepolisian RI.³ Semuanya menunjukkan kuatnya dwifungsi ABRI dalam berbagai aspek kehidupan bangsa.

Dalam masa transisi dari kekuasaan otoriter, dewasa ini, dwifungsi ABRI dipersoalkan kembali dan penataan ulang hubungan sipil-militer secara komprehensif harus dilakukan. Beberapa perkembangan menarik telah terjadi di tingkat konstitusi, seperti *Perubahan Kedua UUD 1945* (Bab XII: Pertahanan dan Keamanan Negara, Pasal 30). Secara umum perubahan-perubahan ini bermakna penting bagi TNI dan POLRI, baik mengenai eksistensi kelembagaan, fungsi, yurisdiksi perannya, maupun hubungan di antara keduanya dan dengan masyarakat politik yang lebih luas. Berikut adalah perubahan-perubahan penting yang menyangkut masalah militer.

¹ *Background paper* untuk “Review UU Peradilan Militer 1997.” Difasilitasi oleh Pro-Patria, Jakarta (Hotel Crown Plaza), 8-10 September 2002.

² Pasal 10 UUD 1945 menegaskan, bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat, laut dan udara.

³ Lihat sebagai ulasan mengenai hal ini dalam Soebijono et.al., 1993/97, *Dwifungsi ABRI: Perkembangan dan Perannya dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 46-55.

Pasal 30 ayat (2) berbunyi: “Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung.”

Pasal 30 ayat (3) berbunyi: “Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.”

Pasal 30 ayat (4) berbunyi: “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat dan menegakkan hukum.”

Amandemen di atas menambah ketentuan-ketentuan konstitusional yang telah ada, seperti kedudukan dan fungsi presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas angkatan bersenjata (Pasal 10), kewenangan presiden untuk menyatakan perang dan damai (Pasal 11) serta keadaan bahaya (Pasal 12).

Namun ada benang merah yang jelas. Sekarang fungsi militer dan kepolisian dirumuskan secara eksplisit dalam konstitusi. Konstitusi mencantumkan doktrin pertahanan dan keamanan rakyat semesta, yang harus dianut bersama oleh militer dan polisi. Padahal polisi sekarang berstatus sipil, bukan lagi dalam tubuh angkatan bersenjata dengan status *combatant*. Selain itu, penempatan doktrin militer, yang dapat berubah, akan mengganggu fleksibilitas pengaturan fungsi militer dalam pertahanan.

Perumusan peran TNI dan POLRI sebagai kekuatan utama pertahanan dan keamanan, sedangkan rakyat sebagai kekuatan pendukung, mengasumsikan kondisi darurat militer atau perang. Siapa *combatant*, dan siapa *non-combatant*?

* III *

MPR, melalui ST-MPR 2000, juga melahirkan dua ketetapan yang langsung terkait dengan militer dan polisi yaitu Ketetapan No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan (2) Ketetapan No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sejumlah hal penting dapat disarikan dari kedua ketetapan tersebut, terutama dari Ketetapan No. VII/MPR/2000.

- TNI dan POLRI adalah alat negara.
- Masing-masing memiliki tugas pokok yang berbeda yaitu TNI dalam bidang pertahanan dan POLRI dalam bidang kemanan dan ketertiban hukum.
- Panglima TNI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.
- TNI membantu *peace keeping operation* di bawah bendera PBB.
- TNI memperoleh kursi di MPR hingga 2009.
- Anggota TNI yang memilih aktif dalam jabatan di luar kemiliteran harus mengambil pensiun dari dinas militer.
- POLRI berada di bawah Presiden.
- Pengangkatan dan pemberhentian Kepala POLRI dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.
- Presiden dibantu Lembaga Kepolisian Nasional.
- POLRI duduk di MPR hingga 2009.
- POLRI dapat meminta bantuan TNI jika diminta sesuai dengan persyaratan dalam undang-undang.
- POLRI turut aktif dalam Interpol.
- POLRI turut aktif dalam *peace keeping operation* di bawah bendera PBB.
- Anggota POLRI yang memilih aktif di luar dinas kepolisian harus mengambil pensiun dari dinas kepolisian.

Prinsip-prinsip ini menarik untuk dibahas dalam perspektif ketatanegaraan. Apa yang dimaksud dengan, misalnya, tentara dan polisi sebagai “alat negara” dan berada di manakah mereka dalam struktur ketatanegaraan? Apakah di bawah kepala negara (presiden) ataukah di bawah MPR? Bagaimana jika disebut sebagai “kekuatan nasional” dan tetap di bawah kepala pemerintahan (presiden)?

* IV *

Mengenai masalah peradilan, Ketetapan No. VII/MPR/2000 memuat ketentuan-ketentuan penting sebagai berikut:

- Anggota Kepolisian RI tunduk kepada kekuasaan peradilan umum (Pasal 7 ayat (4)).
- Anggota TNI tunduk kepada kekuasaan peradilan militer dalam hal pelanggaran hukum militer dan tunduk kepada kekuasaan peradilan umum dalam hal pelanggaran hukum pidana umum (Pasal 3 ayat (4a)).
- Namun, jika kekuasaan peradilan umum yang dimaksud Pasal 3 ayat (4a) tersebut ini tidak berfungsi maka prajurit TNI tunduk di bawah kekuasaan peradilan yang diatur dengan undang-undang (Pasal 3 ayat (4b)). Ini menunjukkan keengganan militer untuk menyerahkan diri kepada yurisdiksi sipil, karena dalam kondisi *status quo* maka peradilan yang dimaksud adalah peradilan militer.

Ketentuan di atas mengharuskan rekonstruksi peradilan militer. Selama ini anggota TNI dan POLRI yang terlibat tindak pidana diproses melalui peradilan militer. Tetapi pemisahan kepolisian (POLRI) dari tubuh angkatan bersenjata (TNI) juga berdampak di bidang peradilan. Sekarang Anggota TNI tunduk pada dua badan peradilan, yakni pengadilan sipil jika mereka melakukan tindak pidana umum (*civil offences*) dan pengadilan militer jika melakukan tindak pidana militer (*military offences*).

Di sisi lain, polisi dikategorikan sebagai orang sipil (*civilians*) dan berada dalam suatu organisasi yang terpisah dari militer. Dalam sistem peradilan, karena statusnya sebagai orang sipil, polisi tunduk kepada yurisdiksi peradilan sipil.

Reformasi peradilan militer itu secara normatif baru menempatkan personil militer dan kepolisian pada yurisdiksi peradilan yang berbeda karena tindak pidana yang ditangani masing-masing peradilan juga berbeda.

* V *

Namun terdapat suatu masalah besar di sini, karena tidak atau belum terjadi redefinisi tindak pidananya (*civil versus military offenses*). Definisi tindak pidana militer lebih ditentukan oleh status pelakunya (*status of the offender*) sebagai militer. Karena itu semua jenis tindak pidana yang dilakukan oleh anggota TNI dan POLRI diproses melalui peradilan militer. Dalam beberapa hal yurisdiksi peradilan militer juga dapat diperluas, bahkan ditentukan sepihak oleh militer (lihat makalah 27-29 Agustus 2002). Tidak dibedakan antara tindak pidana militer (*military offenses*) dengan tindak pidana umum (*civil offenses*).

Oleh karena itu definisi tindak pidana militer perlu diperjelas dengan ukuran-ukuran baru yang lebih adil, misalnya bukan hanya berdasarkan status (yang dapat diperluas kepada “mereka yang dipersamakan dengan militer” maupun kepada mereka “yang diputuskan oleh Menhan”), melainkan juga memperhatikan *locus delicti*, *tempus delicti*. Bahkan, pertimbangan-pertimbangan fungsional juga dapat dimasukkan, misalnya pembedaan antara pelaku yang *on active duty* dengan *off-duty*. Ukuran-ukuran ini akan memperjelas definisi *military offenses*, sehingga pendefinisian tindak pidana militer lebih mencerminkan perkembangan baru dalam hukum.

Sistem peradilan militer di Indonesia juga belum mendukung pola kekuasaan kehakiman (*judicial powers*) yang mencerminkan supremasi sipil. Dapat disetujui bahwa peradilan militer merupakan lingkungan peradilan yang tersendiri dan berbeda dari lingkungan peradilan lainnya –seperti dimaksud dalam UU No. 14/1970 dan

amandemen Pasal 24 UUD 1945. Hal ini menunjukkan, bahwa peradilan militer “relatif independen” dari peradilan sipil. Independensi itu juga mencakup struktur dan rekrutmen hakim peradilan militer. Namun selama ini ini “kemandirian” ini telah dikembangkan sedemikian rupa, sehingga terjadi kooptasi institusi dan kultur peradilan sipil (yang berpuncak di MA) oleh kekuasaan dan hirarki militer. Orang-orang militer menjabat hakim agung dan bahkan Ketua MA.

Dalam konteks demikian, maka ketentuan bahwa peradilan militer juga berpuncak kepada MA tidak lagi bermakna supremasi keadilan umum (sipil). Oleh karena itu system peradilan militer justru rentan untuk hanya menerapkan prinsip-prinsip khusus hukum militer. Padahal terjadi kecenderungan umum yang sebaliknya di banyak negar demokratik. Artinya, meskipun masyarakat militer merupakan masyarakat tersendiri yang membutuhkan hukum dan disiplin khusus, namun tidak berarti bahwa prinsip-prinsip umum hukum dan keadilan harus diabaikan.

Upaya memperluas prinsip keadilan sipil (*civil justice*) ini juga harus diterapkan dalam proses peradilan militer. Hukum acara peradilan militer harus mengalami revisi (lihat makalah lain), sedangkan KUHAP 1981 juga harus direvisi agar dapat diterapkan kepada militer (dan polisi) yang terlibat tindak pidana umum (*civil offenses*) atau non-militer.

Untuk menghilangkan rintangan dalam proses peradilan sipil, sekaligus menegakkan supremasi hukum, maka kewenangan Papera dan Ankum harus dihilangkan dalam proses penyelidikan dan penyidikan tindak pidana umum yang diduga telah dilakukan oleh personil militer.

Hal ini diikuti dengan penghapusan ketentuan tentang koneksitas (*concurrent jurisdiction*) dalam KUHAP (Bab IX Pasal 89-94).

Saat ini upaya untuk redefinisi tindak pidana militer belum dapat dilakukan secara cepat. Tetapi telah diputuskan bahwa militer yang terlibat dalam tindak pidana umum diadili menurut hukum dan proses peradilan sipil. Karena itu revisi KUHAP dapat memasukkan ketentuan, jika terdapat kesamaan tindak pidana dan ancaman pidana dalam KUHP dan KUHPM maka kewenangan memeriksa perkara berada pada peradilan umum berdasarkan ketentuan KUHAP dan KUHP (ini merupakan resolusi atas konflik hukum).