

Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan Indonesia 2014

Editor :
Mufti Makaarim A.



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law

Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan Indonesia 2014

Editor :
Mufti Makaarim A.

ALMANAK HAK ASASI MANUSIA DI SEKTOR KEAMANAN 2014

Editor:

Mufti MAKAARIM A.

Kontributor:

Andi K YUWONO

Barikatul HIKMAH

Beni SUKADIS

Dian KARTIKASARI

Fitri Bintang TIMUR

Muhammad HAFIZ

Puri Kencana PUTRI

Wahyudi DJA'FAR

Diterbitkan atas Kerjasama

**DCAF – Geneva Center for Democratic Control of the Armed Forces
IDSPS – Institute for Defense Security and Peace Studies**

Jakarta 2014

ALMANAK HAK ASASI MANUSIA DI SEKTOR KEAMANAN 2014

© IDSPS, DCAF Cetakan I, 2015

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

Editor: Mufti Makaarim A.

Penerbit:

DCAF – Geneva Center for Democratic Control of the Armed Forces

IDSPS – Institute for Defense Security and Peace Studies

DCAF

Pusat Kendali Demokratis atas Angkatan Bersenjata Jenewa (DCAF, Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces) mempromosikan tata kelola pemerintahan yang baik dan reformasi sektor keamanan. Pusat ini melakukan penelitian tentang praktek-praktek yang baik, mendorong pengembangan norma-norma yang sesuai ditingkat nasional dan internasional, membuat usulan-usulan kebijakan dan mengadakan program konsultasi dan bantuan di negara yang membutuhkan. Para mitra DCAF meliputi para pemerintah, parlemen, masyarakat sipil, organisasi-organisasi internasional dan para aktor sektor keamanan seperti misalnya polisi, lembaga peradilan, badan intelijen, badan keamanan perbatasan dan militer.

IDSPS

Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS) didirikan pada pertengahan tahun 2006 oleh beberapa aktivis dan akademisi yang memiliki perhatian terhadap advokasi Reformasi Sektor Keamanan (*Security Sector Reform*) dalam bingkai penguatan transisi demokrasi di Indonesia paska 1998. IDSPS melakukan kajian kebijakan pertahanan keamanan, resolusi konflik dan hak asasi manusia (*policy research*) mengembangkan dialog antara berbagai stakeholders (masyarakat sipil, pemerintah, legislatif, dan institusi lainnya) terkait dengan kebijakan untuk mengakselerasi proses reformasi sektor keamanan, memperkuat peran serta masyarakat sipil dan mendorong penyelesaian konflik dan pelanggaran hukum secara bermartabat.

DAFTAR ISI

Pengantar IDSPS	ix
Pengantar DCAF	xi
Glosary	xiv

BAGIAN I: *OVERVIEW*

Dinamika Hak Asasi Manusia dan Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia 2008-2013

<i>Puri Kencana PUTRI</i>	3
I. Pendahuluan	3
II. Dinamika Legislasi Terkait Keamanan dan Hak Asasi Manusia	6
II.1 Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik (UU No 14/2008)	6
II.2 Undang-Undang Intelijen Negara (UU No 17/2011)	8
II.3 Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial (UU No &/2012)	10
II.4 Rancangan Undang-Undang Keamanan Nasional	11
II.5 Undang-Undang Industri Pertahanan (UU No 16/2012)	13
II.6 Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan (UU No 17/2013)	14
II.7 Kebijakan Lain Non Undang-Undang	15
III. Absennya Perundang-undangan Prioritas Terkait Reformasi Sektor Keamanan .	17
III.1 Revisi Undang-Undang Peradilan Militer	17
III.2 Revisi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)	19
III.3 Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi	19
III.4 Undang-Undang Perbantuan Militer	20
III.5 Pengambilalihan Bisnis Militer	21
III.6 Ratifikasi Instrumen Internasional Hak Asasi Manusia	22
IV. Kasus-kasus Pelanggaran HAM Terkait Keamanan Nasional	22
IV.1 Intensitas kekerasan yang Relatif Ajeg di Papua	23
IV.2 Kekerasan Aparat Kepolisian	24
IV.3 Konflik dan Persaingan Antar Institusi Keamanan	25
IV.4 Kekerasan Kelompok Radikal dan Isu Terorisme	26
V. Reformasi Sistem Akuntabilitas Aktor Keamanan untuk Pelanggaran Hak Asasi Manusia	27

V.1	Tidak Direvisinya Sistem Peradilan Militer	27
V.2	Minimnya Mekanisme Akuntabilitas Eksternal Terhadap Kepolisian	30
V.3	Ketiadaan Mekanisme <i>Vetting</i> Hak Asasi Manusia	31

BAGIAN II: LEGISLASI

Legislasi Sektor Keamanan 2008-2013: Sebuah Potret Inovasi

<i>Wahyudi DJA'FAR</i>	35
I. Pendahuluan: Upaya Mengembalikan Kedaulatan Hukum	35
II. Bingkai Keadilan Transisional: Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia	40
III. Legislasi Nasional Sektor Keamanan: Dinamika, Masalah dan Tantangan	48
III.1 Mencoba Bermain Api: Menguatnya Warisan Otoritarian di Tiga RUU	55
III.2 Gagalnya Pembahasan RUU yang Mendorong Akuntabilitas	70
IV. Penutup: Benarkah Mundur?	77

BAGIAN III: KONFLIK SOSIAL DAN TERORISME

Penanganan Konflik Sosial dan Hak Asasi Manusia

<i>Muhammad HAFIZ</i>	83
I. Pendahuluan	83
II. Perangkat Aturan Penanganan Konflik	84
II.1 UU Penanganan Konflik Sosial dan Arus Balik Militerisasi Sipil	85
a. Defenisi yang Luas dan Multitafsir Klausul	87
b. Kembalinya TNI ke Ranah Sipil	88
c. Disharmoni dengan Peraturan Perundangan Lainnya	91
d. Potensi Meluasnya Praktek Bisnis TNI	91
II.2 Instruksi Presiden No 2/2013 tentang Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri	93
II.3 MoU TNI-Polri dalam Penanganan Konflik Sosial	94
III. Aparat dan Keberpihakan: Realitas Penanganan Konflik	96
III.1 Konflik Berbasis Sumber Daya Alam dan Bisnis	98
III.2 Konflik Berbasis Isu Agama/Kepercayaan	101
III.3 Inkonsistensi Sikap Aparat dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia	102
IV. Penutup	103
Rekomendasi	104

Jalan Panjang Pemberantasan Terorisme dan Tantangan Pemenuhan Hak Asasi Manusia

<i>Andi K YUWONO</i>	109
I. Pendahuluan	109
II. Pemberantasan Terorisme dan Hak Asasi Manusia	112
III. Kerangka Hukum Kontra-Terrorisme di Indonesia	117
IV. Komitmen Pemajuan Hak Asasi Manusia dfalam Pemberantasan Terorisme	121
V. Kesimpulan dan Rekomendasi	127
V.1 Kesimpulan	127
V.2 Rekomendasi	128

BAGIAN IV: REFORMASI MILITER DAN INTELIJEN

Tentara Nasional Indonesia dan Hak Asasi Manusia

<i>Fitri Bintang TIMUR</i>	133
I. Pendahuluan	133
II. Sekilas Reformasi TNI	134
III. Membangun Prajurit yang Menghormati Hak Asasi Manusia	137
IV. Hak Asasi TNI: Hak Hidup Namun Tidak Berpolitik dan Tidak Berbisnis	140
V. Akuntabilitas TNI dan Pelanggaran Hak Asasi Mnausia	144
V.1 Cebongan	145
V.2 Kekerasan di Papua	147
V.3 Konflik Pertanahan	149
V.4 Korban Penculikan yang Belum Dikembalikan dan Pelaku yang Tak Terhukum	153
V.5 Kasus-kasus Lain yang Belum Tuntas	156
VI. Kesimpulan	157
VII. Rekomendasi dan Advokasi	158

Reformasi Intelijen dan Hak Asasi Manusia

<i>Beni SUKADIS</i>	161
I. Pendahuluan	161
II. Reformasi Intelijen Indonesia	162
III. Intelijen dan Hak Asasi Manusia	166
IV. Praktek Terbaik Akuntabilitas Intelijen dan Hak Asasi Manusia	169
V. Rekomendasi	175

BAGIAN V: PEMENUHAN HAK PEREMPUAN DAN ANAK

Pemenuhan Hak Perempuan, Gender dan Reformasi Sektor Keamanan

<i>Dian KARTIKASARI</i>	183
I. Pendahuluan	183
II. Kemajuan Legislasi	184
III. Problematika Implementasi	186
III.1 Implementasi UU PKDRT dan Kepolisian	186
III.2 Implementasi UU PTPPO dan Pencegahan Penyelundupan Migran	191
III.3 Implementasi UU PKS	196
IV. Kebijakan Publik yang Diskrimnatif	202
V. Kesimpulan dan Rekomendasi	206

Hak-Hak Anak dan Reformasi Sektor Keamanan

<i>Barikatul HIKMAH</i>	211
I. Pendahuluan	211
II. Perlindungan Hak Anak	212
III. Hak-hak Anak dan Reformasi Sektor Keamanan	215
IV. Anak Bermasalah, Pidana Anak dan Peradilan Anak	218
V. Kasus Penanganan Anak dalam Konflik	222
VI. Perlindungan Anak dan Terorisme	224
VII. Kesimpulan dan Rekomendasi	226

PROFIL PENULIS	234
-----------------------------	-----

PENGANTAR IDSPS

Reformasi Sektor Keamanan (RSK) merupakan bagian dari agenda reformasi 1998, yang dimunculkan bersamaan dengan desakan kepada Jenderal Soeharto untuk turun dari kekuasaannya selama hampir 32 tahun dan tuntutan pengungkapan pelanggaran HAM selama Orde Baru berkuasa. Tuntutan RSK ini muncul dalam beragam ekspresi, seperti permintaan kepada ABRI untuk kembali ke barak, “*bubarkan Komando Teritorial, bubarkan ABRI dari parlemen, adili pelaku pelanggaran HAM, hapuskan bisnis militer*”, dll. Ragam ekspresi ini kemudian dijawab dalam bentuk perubahan kebijakan pemerintah dan reformasi di internal institusi keamanan.

Dalam periode 1999-2004, pelbagai langkah RSK dilakukan pemerintah dan DPR, dengan melibatkan peran serta masyarakat sipil (yang direpresentasikan oleh ahli-ahli sipil, akademisi, Organisasi Masyarakat Sipil serta Organisasi Kemasyarakatan). Undang-undang (UU) Hak Asasi Manusia, UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, UU Pertahanan Negara, UU Kepolisian Negara Republik Indonesia, UU Pertahanan Negara, UU Tentara Nasional Indonesia dan amandemen Undang-undang Dasar 1945 merupakan contoh perubahan di tingkat konstitusi dan perundang-undangan yang berkaitan erat dengan tuntutan RSK. Proses hukum melalui pengadilan HAM *ad hoc* maupun pengadilan militer terhadap sejumlah kasus pelanggaran HAM atau penyalahgunaan kewenangan oleh aparat keamanan juga digelar, meskipun putusan-putusannya belum memenuhi harapan.

Sepanjang periode 2005-2008, sejumlah proses legislasi berlanjut dengan pembahasan beberapa Rancangan Undang-undang (RUU) seperti RUU Komponen Cadangan, RUU Keterbukaan Informasi Publik, RUU Rahasia Negara, RUU Keamanan Nasional, RUU Pengadilan Militer, RUU Industri Pertahanan, dan RUU Intelijen Negara masuk dalam program legislasi nasional beberapa di antaranya sempat dibahas di parlemen. Dalam periode ini, hanya UU Keterbukaan Informasi Publik yang berhasil ditetapkan. Sejumlah langkah lain RSK juga dilakukan terkait penyelidikan pelanggaran HAM, pengambilalihan bisnis TNI, perubahan paradigma TNI, penguatan peran Polri, dll. Catatan terhadap perkembangan RSK sampai dengan tahun 2008 telah diterbitkan dalam Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan 2009 yang diterbitkan DCAF bekerjasama dengan IDSPS.

Almanak 2014 ini bermaksud untuk memotret dinamika RSK sepanjang tahun 2009-2013, yang belum tertuang dalam Almanak 2009. Perkembangan-perkembangan legislasi terbaru seperti UU Intelijen Negara dan UU Penanganan Konflik Sosial dan pantauan terhadap sejumlah legislasi yang ‘macet’ seperti RUU Peradilan Militer dan RUU Keamanan Nasional juga tertuang dalam Almanak 2014 ini. Demikian pula perkembangan reformasi di lingkungan pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, Aktor Keamanan dan masyarakat sipil serta penanganan tindak pidana terorisme dan konflik sosial juga dituangkan di sini.

Kami berterimakasih kepada DCAF yang telah menjalin kerjasama untuk penerbitan Almanak ini. Juga kepada seluruh kontributor Almanak 2014 ini, yang sengaja diundang untuk menulis dengan mempertimbangkan kapasitas dan pengetahuan mereka yang relevan dengan topik yang ditulis dalam Almanak ini. Kami berharap Almanak ini bukan sekedar menjadi sumber pengetahuan terkait dinamika RSK di Indonesia periode 2009-2013, tetapi juga menjadi dasar evaluasi dan pengambilan kebijakan dalam rangka meningkatkan kualitas RSK di Indonesia.

Jakarta, 17 Agustus 2015

Mufti Makaarim A.
Direktur Eksekutif IDSPS

PENGANTAR DCAF

Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan yang diterbitkan keduanya ini dimaksudkan untuk memetakan kondisi aktual pemenuhan Hak Asasi Manusia oleh sektor keamanan, terutama terkait kebijakan dan penerapannya. *Kedua*, dengan menetapkan tolok ukur status pemenuhan Hak Asasi Manusia, Almanak ini dimaksudkan untuk menjadi alat yang membantu pengutamaan kebutuhan Reformasi Sektor Keamanan (RSK) yang sedang berjalan, agar dapat memastikan adanya peningkatan perlindungan keamanan publik oleh aktor-aktor keamanan di Indonesia. *Ketiga*, sebagai kelanjutan dari Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan 2009,* almanak ini memiliki nilai pembandingan, yang menyajikan pemantauan kemajuan yang terjadi dalam pemenuhan Hak Asasi Manusia dalam lima tahun terakhir.

Sejak berakhirnya Perang Dingin, pemenuhan Hak Asasi Manusia oleh aparat keamanan di dalam negara telah dimasukkan sebagai isu utama, yang bukan sekedar merefleksikan pemenuhan kebebasan dari rasa takut (*freedom from fear*) dan kebebasan berekspresi (*freedom of expression*) di dalam sebuah negara, tetapi juga menunjukkan profil negara tersebut di tingkat internasional. Secara umum, ketiadaan pemenuhan Hak Asasi Manusia yang sistematis dapat menjadi katalisator protes publik di dalam negeri, memunculkan instabilitas politik, hilangnya kepercayaan badan-badan publik dan erosi legitimasi terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah dan pelaksanaannya.

Munculnya wacana tata kelola sektor keamanan sebagai norma demokratis di tingkat internasional, efektivitas program-program RSK, akses masyarakat umum terhadap pelayanan keamanan dan konsistensi kebijakan pemerintah, pelaksanaannya dan manajemen sektor keamanan, memberikan dampak terhadap persepsi pemenuhan Hak Asasi Manusia di dalam negeri dan di tingkat regional. Lebih jauh lagi, dalam konteks umum demokratisasi, pembangunan dan tata kelola pemerintahan yang baik, gagasan tentang pelayanan negara di bidang keamanan sebagai hajat masyarakat umum (*public good*) saat ini semakin menguat. Ini melampaui pandangan tentang perlunya pelayanan keamanan untuk kepentingan politik, ekonomi yang hanya melayani kelompok yang

* <http://www.dcaf.ch/Publications/Almanak-Hak-Asasi-Manusia-di-Sektor-Keamanan-Indonesia-2009-Almanac-on-Human-Rights-and-Indonesia-s-Security-Sector-2009>

terbatas atau terfokus pada potensi ancaman konvensional di tingkat internasional, sehingga dengan ini negara harus memfokuskan ulang pada pemenuhan jaminan keamanan dan akses terhadap keadilan bagi seluruh warga negara sampai ke tingkat komunitas.

Sisi penting dan fundamental dari pemenuhan Hak Asasi Manusia oleh aparat di sektor keamanan adalah tersajikannya data dalam indeks yang langsung terkait dengan transparansi dan akuntabilitas kebijakan di sektor keamanan dan pelaksanaannya, serta kepentingan pemerintah dan eksekutif terkait efektivitas pengawasan sektor keamanan mereka. Ketika defisit pemenuhan Hak Asasi Manusia oleh sektor keamanan muncul, institusi demokratis, masyarakat sipil, media, bahkan sektor keamanan sendiri dapat bekerjasama untuk memastikan bahwa: kerangka kerja hukum yang efektif dalam tata kelola sektor keamanan disusun dan diterapkan; kebijakan dan pelaksanaannya segera diamandemen untuk mencegah berulangnya pelanggaran; aparat di sektor keamanan mendapat pelatihan yang memadai untuk melaksanakan tugas yang diembankan pemerintah dan masyarakat; dan kemudian masyarakat umum benar-benar mendapat informasi yang cukup untuk mengetahui hak-hak mereka dan ekspektasi apa yang bisa diharapkan ketika berinteraksi dengan sektor keamanan. Ketika pelanggaran-pelanggaran terdeteksi, investigasi bisa dilakukan oleh salah satu atau seluruh kelompok *stake holder* ini untuk menginisiasi putaran selanjutnya dari langkah-langkah reformasi yang relevan.

Sejak tahun 1998 hingga ke tahun-tahun berikutnya, Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) di Indonesia telah memetakan data pelanggaran Hak Asasi Manusia oleh aparat negara dan melakukan loby-loby terhadap pemerintah serta komunitas internasional agar membantu perubahan kebijakan dan pelaksanaannya, serta dalam mendorong penegakkan hukum terhadap pelanggaran-pelanggaran Hak Asasi Manusia yang terdata tersebut. Pada saat yang bersamaan, sejumlah OMS juga secara sistematis membangun kapasitas mereka dalam mengawasi, melakukan penelitian dan analisa terhadap isu-isu kunci, termasuk menindaklanjuti beberapa rekomendasi untuk meningkatkan pemenuhan keamanan masyarakat melalui lobby, advokasi dan pembangunan kesadaran beragam *stake holder*. Sejak tahun 1998, pembangunan demokrasi Indonesia yang berkelanjutan dan pertumbuhan Indonesia sebagai aktor ekonomi di Asia telah menjadi latar belakang perdebatan terhadap RSK era paska-Soeharto. Inti perdebatan ini adalah peningkatan kebutuhan transparansi dan akuntabilitas kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penyusunan anggaran. Sektor keamanan telah bekerjasama dengan sejumlah *platform*

reformasi, bukan sekedar melalui perhatian terhadap reformasi demokratis, tetapi juga kepentingan lembaga di era reformasi paska-Soeharto.

Dengan demikian, untuk memberikan informasi terkait perdebatan tentang transparansi dan akuntabilitas sektor keamanan di Indonesia, serta untuk mengidentifikasi reformasi berkelanjutan yang dibutuhkan di bidang pertahanan, kepolisian dan intelijen, maka Almanak ini memunculkan refleksi akan upaya-upaya yang besar yang dilakukan untuk memetakan persilangan pemenuhan kebijakan publik dan pelaksanaannya oleh aparat pemerintah. dengan memetakan inti wilayah permasalahan dan membagi aktor-aktor sektor keamanan yang relevan, lembaga-lembaga serta isu-isu tematiknya, Almanak ini dapat disajikan sebagai tolok ukur kontribusi beragam lembaga terhadap keamanan masyarakat, serta di saat yang bersamaan memungkinkan pemetaan solusi yang dapat membantu identifikasi isu-isu penting. Ini dimaksudkan agar proses pemetaan ini dapat diulang di masa yang akan datang dengan tujuan untuk melihat sejauhmana peningkatan pemenuhan Hak Asasi Manusia di sektor keamanan.

Institute for Defence, Security and Peace Studies (IDSPS) telah menyiapkan penyusunan, penulisan dan penerbitan Almanak ini sebagai komponen dari kerja-kerja berkelanjutan di bidang Hak Asasi Manusia dan tata kelola sektor keamanan yang demokratis di Indonesia. IDSPS dan *the Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces* (DCAF) sebelumnya telah bekerjasama dalam beberapa proyek, termasuk dalam membangun kapasitas OMS di seluruh wilayah Indonesia untuk menyebarkan isu-isu tata kelola sektor keamanan dan penyusunan modul pelatihan untuk program-program pengembangan kapasitas tersebut, baik untuk jangka pendek maupun jangka panjang. Almanak ini mencerminkan kapasitas komunitas advokasi dan pengawasan di Indonesia dalam menganalisa isu-isu pengawasan sektor keamanan dan mengadvokasi reformasi dalam jangka panjang, serta mengindikasikan sejauhmana tingkat kepemilikan lokal telah memberikan pengaruh hakiki terhadap proses tata kelola sektor keamanan di Indonesia.

Jenewa, Agustus 2015

Dr. Philipp Fluri
DCAF Deputy Director

GLOSARY

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AD	: Angkatan Darat
AL	: Angkatan Laut
AS	: Amerika Serikat
AU	: Angkatan Udara
ATT	: <i>The Arms Trade Treaty</i>
Baintelkam	: Badan Intelijen Keamanan
Bais	: Badan Intelijen Strategis
BAKIN	: Badan Koordinasi Intelijen Negara
Bappeda	: Badan Perencanaan dan Pembanguna Daerah
Bappenas	: Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional
BIN	: Badan Intelijen Negara
BNPB	: Badan Nasional Penanggulangan Bencana
BNPT	: Badan Nasional Penanggulangan Terorisme
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BPN	: Badan Pertanahan Nasional
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
CEDAW	: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CIA	: Central Intelligence Agency
CTC	: <i>Counter-Terrorisme Committee</i>
CTED	: <i>Counter-Terrorism Committee Executive Directorate</i>
CTITF	: <i>Counter-Terrorism Implementation Task Force</i>
DAC	: <i>Development Assistance Committee</i>
Danjen	: Komandan Jenderal
Densus 88 AT	: Detasemen Khusus 88 Anti Teror
DIM	: Daftar Inventarisasi Masalah
DKP	: Dewan Kehormatan Perwira
DK-PBB	: Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa
DKPT	: Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat

DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DUHAM	: Deklarasi Universal hak Asasi Manusia
ELSAM	: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
Gerindra	: Gerakan Indonesia Raya
Golkar	: Golongan Karya
HAM	: Hak Asasi Manusia
HAP	: Hak Perempuan
Hanura	: Hati Nurani Rakyat
HRW	: Human Rights Watch
HRWG	: Human Rights Working Group
HuMa	: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis
ICG	: International Crisis Group
ICW	: Indonesian Corruption Watch
Inpres	: Instruksi Presiden
IOM	: International Organization for Migration
JAI	: Jemaat Ahmadiyah Indonesia
JAT	: Jamaah Ansharut Tauhid
JI	: Jamaah Islamiyah
Kamnas	: Keamanan Nasional
KBRI	: Kedutaan Besar Republik Indonesia
KDRT	: Kekerasan Dalam Rumah Tangga
Kemendagri	: Kementerian Dalam Negeri
Kemenkokesra	: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat
Kemenlu	: Kementerian Luar Negeri
Kemhan	: Kementerian Pertahanan
Keppres	: Keputusan Presiden
KIP	: Komisi Informasi Publik
Komnas HAM	: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Komnas PA	: Komisi Nasional Perlindungan Anak
Komnas Perempuan	: Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan
Kompolnas	: Komisi Kepolisian Nasional
KontraS	: Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
Kopassus	: Komando Pasukan Khusus

Koter	: Komando Teritorial
KPAI	: Komisi Perlindungan Anak Indonesia
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
KRP	: Kongres Rakyat Papua
KTPA	: Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak
KUHP	: Kitab Undang-undang Hukum Pidana
LBH	: Lembaga Bantuan Hukum
LP	: Lembaga Masyarakat
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
Mabes	: Markas Besar
Mahmilti	: Mahkamah Militer Tinggi
Mapolres	: Markas Kepolisian Resort
Mendagri	: Menteri Dalam Negeri
Menhan	: Menteri Pertahanan
Menkopolkam	: Menteri Koordinasi Bidang Politik, Hukum dan Keamanan
MK	: Mahkamah Konstitusi
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
OECD	: <i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
OMS	: Organisasi Masyarakat Sipil
OPM	: Organisasi Papua Merdeka
Ormas	: Organisasi kemasyarakatan
Ornop	: Organisasi Non Pemerintah
OTD	: Orang Tak Dikenal
PAB TNI	: Pengalihan Aktivitas Bisnis Tentara Nasional Indonesia
PAN	: Partai Amanat Nasional
Pansus	: Panitia Khusus
PBB	: Perserikatan Bangsa Bangsa
PDI	: Partai Demokrasi Indonesia
PDIP	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
Pemda	: Pemerintah Daerah
Pemilu	: Pemilihan Umum
Perda	: Peraturan Daerah

Perkap	: Peraturan Kepala Polri
Perkap HAM	: Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia tentang Implementasi dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia
Permenhan	: Peraturan Menteri Pertahanan
Perpang	: Peraturan Panglima TNI
Perpres	: Peraturan Presiden
Perppu	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PKI	: Partai Komunis Indonesia
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
Polda	: Kepolisian Daerah
Polres	: Kepolisian Resort
Polri	: Kepolisian Negara Republik Indonesia
Polsek	: Kepolisian Sektor
Polwan	: Polisi Wanita
PP	: Pengurus Pusat
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
PPATK	: Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan
PPTKIS	: Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta
PP&PA	: Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
Prolegnas	: Program Legislasi Nasional
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
PTPN	: Perseroan Terbatas Perkebunan Negara
P2TP2A	: Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak
RAN HAM	: Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia
RAN P3A-PK	: Rencana Aksi Nasional Perlindungan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Penanganan Konflik
RDPU	: Rapat Dengar Pendapat Umum
Renstra	: Rencana Strategis
RI	: Republik Indonesia
RPK	: Ruang Pelayanan Khusus
RUU Kamnas	: Rancangan Undang-undang Keamanan Nasional

RUU KUHPM	: Rancangan Undang-undang Kitab Undang-undang Hukum Pidana Militer
RUU Riskan	: Rancangan Undang-undang Rahasia Informasi Strategis Keamanan Nasional
RUU PKS	: Rancangan Undang-undang Penanganan Konflik Sosial
RUU RN	: Rancangan Undang-undang Rahasia Negara
RSK	: Reformasi Sektor keamanan
TAP MPR	: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
TGPF	: Tim Gabungan Pencari Fakta
TKI	: Tenaga Kerja Indonesia
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
Satpol PP	: Satuan Polisi Pamong Praja
SBY	: Susilo Bambang Yudhoyono
SDA	: Sumber Daya Alam
SIM	: Surat Izin Mengemudi
SE	: Surat Edaran
SK	: Surat Keputusan
SMS	: <i>Short Message Service</i>
SNPK-Indonesia	: Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan Indonesia
SPM	: Standar Pelayanan Minimal
STIN	: Sekolah Tinggi Intelijen Negara
TA	: Tahun Anggaran
TPPO	: Tindak Pidana Perdagangan Orang
UNDP	: United Nations Development Programme
UNICEF	: <i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>
UPPA	: Unit Perlindungan Perempuan dan Anak
UU	: Undang-undang
UUD 1945	: Undang-undang Dasar 1945
UU HAM	: Undang-undang Hak Asasi Manusia
UU Haneg	: Undang-undang Pertahanan Negara
UU KIP	: Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik
UU KKR	: Undang-undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
UU ITE	: Undang-undang Informasi dan Transaksi Elektronik
UU Ormas	: Undang-undang Organisasi Kemasyarakatan

UU PA	: Undang-undang Perlindungan Anak
UU PKS	: Undang-undang Penanganan Konflik Sosial
UU Polri	: Undang-undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
UU PTPPO	: Undang-undang Penghapusan Tindak Pidana Perdagangan Orang
UU PKDRT	: Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga
UU TNI	: Undang-undang Tentara Nasional Indonesia
Wamenhan	: Wakil Menteri Pertahanan
WNI	: Warga Negara Indonesia
WSC	: <i>World Summit for Children</i>

BAGIAN I

Overview

Dinamika Hak Asasi Manusia dan Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia 2008-2013

Oleh: Puri Kencana Putri¹

I. Pendahuluan

Lima belas tahun – ditandai dengan patok mundurnya Soeharto di bulan Mei 1998- untuk menata dan mengelola negara untuk urusan keamanan dan Hak Asasi Manusia bukan angka spesial yang bisa menjadi ukuran untuk mengevaluasi apakah capaian reformasi bisa dikatakan berhasil atau tidak. Kacamata yang optimis segera menyatakan bahwa saat ini Indonesia telah berhasil memenuhi target awal dimana stabilitas Keamanan Nasional (Kamnas) relatif terjaga, tidak terjadi disintegrasi teritori,² modus kekerasan masif dan sistemik oleh aktor-aktor keamanan ala Orde Baru relatif tidak terjadi, penghormatan Hak Asasi Manusia diadopsi sebagai aturan normatif negara, kerangka normatif pembagian kerja dari aktor-aktor keamanan untuk fungsi spesifik masing-masing tersedia, dan ruang kebebasan sipil terbuka lebar, yang relatif bisa menjadi sarana kontrol publik untuk agenda Reformasi Sektor Keamanan (RSK) dan Hak Asasi Manusia.

Di lain pihak, kacamata yang lebih kritis –khususnya para ahli-ahli analisis keamanan dan para pekerja Hak Asasi Manusia- melihat ada kesenjangan yang lebar antara harapan semangat awal reformasi dan adanya penurunan, dimana dalam lima tahun terakhir justru terasa ada kemandegan atau bahkan kemunduran dari agenda RSK dan Hak Asasi Manusia. Hak Asasi Manusia secara konkret selalu menjadi agenda sampiran dan ditepikan oleh dalih Kamnas, ketertiban umum, atau kedaulatan negara. Akuntabilitas atas pelanggaran Hak Asasi Manusia aktor-aktor keamanan relatif sulit terwujud. Kritik

1 Kepala Biro Riset dari Komisi untuk Orang Hilang dan Tindak Kekerasan (KontraS) sedang menyelesaikan studi pasca-sarjana untuk program International Law and Human Rights di University for Peace, Costa Rica.

2 Timor-Timur yang kini bernama Timor-Leste tidak pernah secara formal diakui secara *de jure* sebagai bagian dari Indonesia oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa. Lihat Geoffrey Robinson, *East Timor 1999: Crimes Against Humanity*, Annex to Chega the CAVR Report, Los Angeles, 2003, <http://www.cavr-timorleste.org/cheqaFiles/finalReportEng/12-Annexe1-East-Timor-1999-GeoffreyRobinson.pdf>, hal. 18.

juga ditunjukkan kepada kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), dimana sebenarnya ia memiliki peluang besar dalam memperdalam agenda substansial RSK. Pemerintahan SBY selain meneruskan modal estafet yang telah diinisiasi Presiden sebelumnya, juga berkesempatan mengelola negara lebih lama, yang ini tidak dialami oleh para pendahulunya.

Tulisan ini mencoba merangkum dinamika agenda RSK di Indonesia dalam lima tahun terakhir (2008-2013) dengan menggunakan sudut pandang Hak Asasi Manusia. Meski tidak mudah mengkombinasikan kedua pendekatan –keamanan dan Hak Asasi Manusia- paling tidak secara formal saat ini telah berkembang pengarusutamaan yang mengkomplementerkan dua pendekatan tersebut. Istilah RSK sering dikaitkan sebagai sebuah tata kelola aktor-aktor (yang relevan) di isu keamanan dalam konteks yang luas, tidak hanya mengacu pada aktor-aktor negara yang memiliki mandat dan kewenangan dalam penggunaan instrumen kekerasan yang absah (seperti polisi, militer, dan sebagainya), tetapi juga termasuk mereka yang memiliki kewenangan mengelola, mengatur, mengawasi, dan melakukan koreksi (penegakan hukum) bila terjadi penyalahgunaan alat-alat kekerasan tersebut.³

Meski konsepsi RSK beragam tergantung konteks nasional atau regional, terdapat kesepakatan umum bahwa terdapat tiga orientasi utama yang harus diacu, yaitu prinsip pengawasan sipil demokratik (*democratic oversight*), (supremasi hukum) *rule of law*, dan Hak Asasi Manusia.⁴

3 Terminologi aktor sektor keamanan secara umum adalah segala institusi atau organisasi yang terkait dengan upaya perlindungan (keamanan) seluruh warga (masyarakat) dan negara yang diberikan keabsahan untuk menggunakan kekerasan/kekuatan memaksa. Terdapat kesepakatan untuk mendefinisikan mereka dalam dua kategori. *Pertama*, aktor utama keamanan (*core security actors*) seperti militer, polisi, intelijen, penjaga perbatasan, dan lainnya. *Kedua*, aktor keamanan tambahan lainnya: seperti badan-badan dan manajemen pengawasan (*management and oversight bodies*) seperti parlemen, kementerian pertahanan, dewan pertahanan nasional, badan-badan keuangan, termasuk organisasi non-negara (*civil society organisation*); institusi hukum dan keadilan (*justice and the rule of law*) seperti pengadilan, kementerian hukum, penjara, institusi penegakan hukum, komisi Hak Asasi Manusia nasional atau ombudsman, dan sistem pengadilan tradisional; aktor-aktor keamanan non-formal (*non-statutory security forces*) seperti milisi bersenjata, gerilyawan bersenjata, anggota keamanan swasta, dan sebagainya. Lihat DFID (*Department for International Development*), *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/supportingsecurity.pdf>, hal. 7 dan OECD DAC, *OECD DAC Handbook on Security System Reform; Supporting Security and Justice*, 2007, <http://www.oecd.org/development/incafi/38406485.pdf>, hal. 22.

4 *OECD DAC Handbook, opcit*, hal. 21.

Pertama, **pengawasan sipil demokratis** menyangkut agenda RSK yang harus dilakukan secara transparan, bertanggung jawab, responsif, dan membuka partisipasi masyarakat luas. Pengawasan sipil demokratis sedikitnya terdiri dari enam pilar yang inter-dependen, yaitu; kontrol internal institusi keamanan bersangkutan, kontrol dari lembaga eksekutif, pengawasan parlemen, *judicial review*, dan pengawasan masyarakat sipil, termasuk oleh media massa.⁵

Kedua, **supremasi hukum**⁶ mencakup dua dimensi; konsepsi supremasi hukum yang “*formal*” atau “*minimalis*” dan yang “*substansif*” atau “*maksimalis*”. Konsepsi yang “*formal atau minimalis*” lebih menekankan pada aspek struktural-prosedural (legalistik) di mana aturan dan suatu praktik *rule of law* hanya berbasis pada hukum positif yang berlaku –Konstitusi, Undang-undang (UU), atau produk hukum lainnya- yang sifatnya dapat diprediksi (kepastian hukum), berlaku bagi semua subjek hukumnya, dan berlaku umum (asas universalitas). Sementara itu, definisi yang “*substansif atau maksimalis*” mengakui logika dari pendekatan yang formal atau minimalis tersebut, sejauh prinsip supremasi hukum memiliki substansi atau suatu komitmen terhadap norma Hak Asasi Manusia.⁷ Kerangka berpikir di atas penting karena seringkali produk legal atau hukum positif bertentangan dengan suatu nilai lainnya seperti nilai kemanusiaan atau moralitas lainnya. Seringkali justru represi dan suatu sistem otoriter justru lahir dari suatu praktik yang bersifat legal dan dilegitimasi oleh suatu produk hukum.⁸

5 OECD DAC, *OECD DAC Handbook on Security System Reform; Supporting Security and Justice*, 2007, hal. 112.

6 *Rule of law* memiliki definisi yang beragam. Dari beragam definisi *rule of law* tersebut, paling tidak ada kesamaan dilihat dari aspek tujuannya, yaitu: untuk melindungi semua orang terhadap suatu situasi yang anarkis (untuk menjaga “*law and order*”); untuk membiarkan orang-orang agar bisa merencanakan urusannya dengan suatu keyakinan dan kepastian karena mereka tahu akan konsekuensi legal dari tindakan yang akan diambilnya; dan untuk melindungi orang-orang dari penggunaan kekuasaan yang arbitrer dari suatu pejabat publik. Jane Stromseth, David Whippman & Rosa Brooks, *Can Might Make Rights?; Building the Rule of Law After Military Interventions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, hal. 69.

7 *Ibid*, hal. 70-71. Pendekatan “*rule of law* yang substansif dan maksimalis” ini kemudian diakui oleh PBB. Lihat Laporan Sekjen PBB kepada Dewan Keamanan PBB, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, UN Doc. S/2004/616, 23 Agustus 2004, hal. 4.

8 Afrika Selatan di bawah rezim Apartheid menunjukkan bahwa praktik pelanggaran Hak Asasi Manusia yang bersifat sistematis justru diproduksi dan direproduksi oleh instrumen legal. Hal serupa juga terjadi di Jerman di bawah rezim fasis Nazi, rezim totaliter komunis di Eropa Timur, dan dalam tingkatan yang serupa juga terjadi di Indonesia pada era Orde Baru. Dalam derajat yang berbeda, pelanggaran Hak Asasi Manusia yang terjadi sehari-hari bukan hanya disebabkan oleh aktor negara yang berbuat melanggar hukum, tetapi juga disebabkan oleh produk hukum (yang bertentangan dengan prinsip Hak Asasi Manusia). Antonio Cassese, *Human Rights in a Changing World*, Polity Press, Cambridge, 1990.

Ketiga, prinsip Hak Asasi Manusia yang dimaksud adalah segala standar dan aturan yang tertuang di berbagai instrumen Hak Asasi Manusia internasional, khususnya yang bersifat mengikat secara hukum (*legally binding*) bagi negara-negara yang meratifikasinya. Indonesia sendiri telah meratifikasi 8 Instrumen Hak Asasi Manusia pokok internasional.⁹ Instrumen-instrumen Hak Asasi Manusia internasional ini tidak hanya berisi katalog kategori-kategori Hak Asasi Manusia, tetapi juga menyediakan panduan implementasi, bentuk-bentuk kewajiban negara, hingga mekanisme pengawasan.

Dengan menggunakan ketiga prinsip RSK di atas, tulisan ini –dalam mengevaluasi dinamika Hak Asasi Manusia dalam rentang waktu tahun 2008-2013- akan membahas beberapa dimensi masalah, yaitu: *legislasi* (produk hukum) yang lahir selama periode waktu. Bagian ini juga membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang penting untuk isu Hak Asasi Manusia dan keamanan dan RUU penting yang harusnya diundangkan tetapi tidak dilaksanakan; *kasus-kasus* penting yang digunakan untuk memahami perilaku aktor-aktor keamanan, khususnya menyangkut penggunaan instrumen kekerasan; *akuntabilitas* terhadap dugaan pelanggaran Hak Asasi Manusia oleh aktor keamanan, baik di tingkat sistem/mechanisme maupun berdasarkan kasus-kasus yang ada; dan *peta masalah* Hak Asasi Manusia yang relevan dengan isu keamanan menurut rezim Hak Asasi Manusia internasional di mana Indonesia ikut di dalamnya.

II. Dinamika Legislasi Terkait Keamanan dan Hak Asasi Manusia

II.1 Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik (UU No 14/2008)

Setelah melewati prosesi panjang, dimana inisiatifnya telah diagendakan sejak awal era Reformasi 1998, akhirnya pada April 2008 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengesahkan Undang-undang No 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP). Bersamaan dengan pembahasan rancangan UU ini, pemerintah juga mengusulkan Rancangan Undang-undang Rahasia Negara (RUU RN), yang direncanakan untuk

⁹ Indonesia telah menjadi Negara Pihak dari Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan/CEDAW (diratifikasi pada 1979); Konvensi Hak-Hak Anak/CRC (1989); Konvensi Anti Penyiksaan/CAT (1998); Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial/ICERD (1999); Kovenan Hak-Hak Sipil-Politik/ICCPR (2005); Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya/ICESCR (2005); Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas (2011); dan Konvensi Perlindungan Hak-Hak Semua Buruh Migran dan Anggota Keluarganya (2012).

disahkan dalam waktu yang bersamaan.¹⁰ Pada akhirnya UU KIP disahkan parlemen, sementara RUU RN yang nyaris disahkan pada 2009,¹¹ hingga saat ini belum disahkan oleh DPR. Di tahun 2011, Koalisi masyarakat sipil yang menolak rumusan RUU RN mengusulkan Rancangan Undang-undang Rahasia Informasi Strategis Keamanan Nasional (RUU Riskan).¹² Usulan RUU Riskan ini mengubah paradigma informasi Keamanan Nasional (Kamnas) yang sempit dengan menambahkan elemen informasi-informasi Kamnas strategis pada bidang pertahanan, keamanan, intelijen, dan persandian. Banyak yang berharap kehadiran RUU Riskan akan melengkapi performa dan implementasi UU KIP khususnya dalam isu informasi pertahanan dan keamanan.¹³

Secara umum UU KIP merupakan produk legislasi yang positif mengingat UU ini memberikan jaminan –dan juga suatu mekanisme independen- kepada publik (setiap warga negara) dalam memenuhi hak atas informasi.¹⁴ Meskipun pada umumnya rezim kebebasan informasi publik lebih ditujukan untuk memperkuat akses publik kepada pelayanan sosial yang diberikan negara, mekanisme ini telah di Indonesia juga digunakan untuk menyasar akuntabilitas institusi sektor keamanan. Beberapa contoh menarik bisa menggambarkan bagaimana mekanisme ini –yang dikelola oleh suatu Komisi Informasi Publik (KIP) di tingkat nasional dan daerah yang relatif independen– berguna untuk menekan akuntabilitas institusi dan aktor-aktor sektor keamanan. Pada November 2010 Indonesia Corruption Watch (ICW), sebuah Organisasi non pemerintah (Ornop) di isu

10 Keduanya mengatur soal informasi mana yang bisa dibuka ke publik atau yang harus ditutup (atau baru bisa dibuka di masa depan/ada masa kadaluwarsa) demi menjaga “kepentingan lain (keamanan negara/nasional)” yang dianggap sama penting. Perbedaannya adalah rezim keterbukaan informasi publik menganggap semua informasi pada dasarnya adalah hak publik, sehingga informasi yang rahasia merupakan pengecualian, yang artinya cakupannya jauh lebih kecil/sedikit dan harus memenuhi kriteria pembatasan yang jelas ketimbang informasi publik. Sementara rezim rahasia negara sebaliknya menganggap negara memiliki *privilege* untuk mengontrol informasi, sehingga informasi yang bisa dipublikasikan dianggap sebagai pengecualian. Kecenderungan masyarakat dan negara demokratis menganggap informasi adalah pada dasarnya milik publik dan merupakan hak setiap warganya untuk bisa mengaksesnya.

11 Tempo, *DPR Hentikan Pembahasan RUU Rahasia Negara*, 16 September 2009, <http://www.tempo.co/read/news/2009/09/16/078198428/DPR-Hentikan-Pembahasan-RUU-Rahasia-Negara>. Jurnal Parlemen, *14 RUU Pertahanan Belum Tergarap*, 20 Mei 2013, <http://www.jurnalparlemen.com/view/3335/14-ruu-bidang-pertahanan-belum-tergarap.html>.

12 Hukum Online, *Masyarakat Sipil Luncurkan RUU Riskan*, 1 Maret 2011, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4d6ca1dbcb176/masyarakat-sipil-luncurkan-ruu-riskan>

13 Hukum Online, *Kerahasiaan Informasi Hankam Bisa Disengketakan ke KIP*, 13 Januari 2013, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50f229e6babfc/kerahasiaan-informasi-hankam-bisa-disengketakan-ke-kip>

14 Hak atas informasi ini menjadi satu paket sebagai “hak tas kebebasan untuk menyatakan pendapat; hak ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan menyampaikan informasi dan pemikiran apapun, tanpa batasan, baik secara lisan, tertulis, atau dalam bentuk cetakan, karya seni atau melalui media lain sesuai dengan pilihannya” yang tertera pada Pasal 19 dari Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR).

anti korupsi, mengajukan gugatan melalui Komisi KIP setelah permohonan informasi yang mereka ajukan ditolak oleh Markas Besar (Mabes) Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) –terkait permintaan nama-nama petinggi Polri beserta kekayaannya yang dikenal dengan kasus “*rekening gendut*”. Akhirnya KIP menyatakan alasan penolakan dari Mabes Polri tidak bisa diterima dan informasi soal “*rekening gendut*” harus dibuka ke publik.¹⁵

Kasus lainnya adalah pengajuan permintaan informasi oleh Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) Papua tentang pemberian dana pengamanan di Timika oleh PT Freeport kepada anggota kepolisian setempat. Menariknya, Kepolisian Daerah (Polda) Papua memberikan rincian jumlah personel Polri (dan juga Tentara Nasional Indonesia/TNI) beserta jumlah dana yang diberikan oleh PT Freeport.¹⁶ Berkat informasi ini terjadi debat di tingkat nasional soal akuntabilitas dan persoalan politik anggaran di tubuh Polri, dan di lain pihak meredam tindakan represif Polri saat itu terhadap aksi mogok dan blokade yang dilakukan oleh buruh-buruh PT Freeport.

Di berbagai tempat lainnya, rezim kebebasan informasi publik yang sulit menjangkau “*informasi-informasi rahasia*” atas nama keamanan/pertahanan nasional, digunakan para komunitas pekerja Hak Asasi Manusia untuk mendapatkan informasi tentang pelanggaran Hak Asasi Manusia masa lalu, yang umumnya dilakukan aparat keamanan. Paling tidak, beberapa serpihan informasi bisa digunakan untuk menjelaskan atau mengkonfirmasi suatu “*logika sistemik*” atas pelanggaran Hak Asasi Manusia yang terjadi secara masif.

II.2 Undang-Undang Intelijen Negara (UU No 17/2011)

Sebagaimana yang kita ketahui pro dan kontra pengesahan UU Intelijen Negara telah menyita perhatian publik. Intensitas dukungan dan penolakan pengesahan kemudian bisa dilihat dari agenda anti-terorisme Indonesia dan performa kinerja intelijen negara dari masa ke masa. Pihak yang mendukung pengesahan UU Intelijen Negara berpendapat bahwa Indonesia membutuhkan sistem intelijen profesional, dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang menunjang deteksi dini –khususnya pada isu Kamnas seperti terorisme

15 Putusan Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia No. 002/X/KIP-PS-A/2010, 8 Februari 2011, http://www.komisiinformasi.go.id/assets/data/arsip/Putusan_ICW-Polri1.pdf.

16 KontraS, *Panduan Mengenal Hak atas Informasi Publik dan Pemolisian*, 2011, Jakarta, <http://kontras.org/buku/PEMOLISIAN%20OK.pdf>, hal. 106-107.

dan konflik sosial- dan peningkatan kapasitas kelembagaan dan personel intelijen yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokratis. Oleh sebab itu, ada kebutuhan yang mendesak untuk memperkuat kapasitas intelijen negara dengan seperangkat kewenangan melekat yang diatur UU.

Namun, di lain sisi, beberapa pihak lainnya mengajukan konsiderasi keterlibatan personel intelijen pada kasus-kasus kejahatan Hak Asasi Manusia yang terjadi di masa lalu, seperti pada kasus Peristiwa 1965/1966, Tanjung Priok 1984, Talangsari 1989, penculikan dan penghilangan paksa aktivis 1997/1998, kekerasan di masa darurat militer di Aceh dan Papua, serta termasuk pembunuhan aktivis Hak Asasi Manusia Munir Said Thalib. Ketiadaan mekanisme pertanggung jawaban atas keterlibatan institusi dan personel intelijen negara dalam kasus- pelanggaran Hak Asasi Manusia di masa lalu membuktikan bahwa ada peluang besar bagi Badan Intelijen Negara (BIN) dan personel-personelnya untuk menggunakan pendekatan keamanan yang mencederai Hak Asasi Manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*). Perdebatan kemudian berlanjut pada kebutuhan untuk memiliki instrumen politik yang memiliki kekuatan hukum untuk mampu mengatur tugas, tanggung jawab, hak dan kewenangan institusional badan-badan intelijen negara.

Sampai di level ini, UU Intelijen Negara yang ada sesungguhnya belum sepenuhnya mencerminkan prinsip-prinsip demokratis, Hak Asasi Manusia, dan supremasi hukum. UU Intelijen Negara tidak merinci secara tegas pembatasan Kamnas dan ancaman Kamnas (Pasal 1 angka 4). Hal ini amat terkait dengan kemungkinan penggunaan instrumen kekerasan yang mendapat legitimasi dalam UU Intelijen Negara. Terkait dengan kewenangan penggalan informasi (Pasal 31 dan Pasal 34), persoalan dalam kewenangan ini terletak pada penguatan kewenangan penggalan informasi yang bisa diinterpretasikan lebih khusus sebagai kewenangan ‘*penangkapan*’. Frasa ‘*penggalan informasi*’ adalah penghalusan dari beberapa frasa yang telah digunakan dalam draf pembahasan RUU Intelijen Negara seperti ‘*penangkapan*’ dan ‘*pemeriksaan intensif*’. Semangat dari kewenangan ini juga mencerminkan adanya langkah-langkah khusus yang bisa diambil badan-badan intelijen negara untuk menjamin keberlangsungan ‘*keamanan sentralistik*’ yang bertumpu pada UU ini. Hal lain yang patut menjadi perhatian bersama terkait kewenangan penggalan informasi dan jaminan hak untuk mendapat pendampingan hukum sepanjang proses penggalan informasi yang tidak

bisa dipastikan dalam UU ini. Ketentuan ini mengakibatkan tumpang tindih peran aktor-aktor intelijen dengan kepolisian yang mengacaukan kepastian prosedural dalam penegakan hukum (hak-hak tersangka, informasi soal status hukum, akses keluarga dan pembela hukum).

Kewenangan khusus penyadapan (Pasal 32 ayat (1) justru menegaskan beberapa keputusan penting yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) tentang pembatasan kewenangan penyadapan yang dinyatakan pada putusan pengujian Undang-Undang No 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE). Dalam putusan UU ITE dijelaskan bahwa tata cara penyadapan harus diatur secara tegas dan detail. MK bahkan merekomendasikan agar penyelenggara negara membentuk UU khusus yang mengatur tata cara penyadapan. Terkait dengan kategorisasi rahasia intelijen, UU Intelijen Negara tidak memberikan kategorisasi yang jauh lebih ketat pada bentuk informasi yang diklasifikasikan sebagai rahasia intelijen. Potensi kriminalisasi kepada pihak-pihak yang dengan tidak sengaja membocorkan dan/atau menyebarluaskan rahasia intelijen berpeluang besar terjadi (Pasal 44 dan 45). Ketentuan ini justru kontra-produktif dengan jaminan kebebasan informasi dan kebebasan pers yang diatur dalam beberapa UU terdahulu.

II.3 Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial (UU No 7/2012)

Polemik lain yang muncul dalam tata kelola kebijakan sektor keamanan terkait pengesahan DPR RI terhadap Undang-undang Penanganan Konflik Sosial (UU PKS).¹⁷ Polemik muncul ketika UU ini memberikan kewenangan yang luas –dan cenderung membangun kontradiksi dengan beberapa UU pendahulu— dalam hal partisipasi institusi-institusi keamanan dalam penanganan konflik sosial. Secara khusus, UU PKS ini tidak memberikan jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia, khususnya hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun –termasuk dalam keadaan konflik-. Alih-alih melindungi, UU ini justru memberi pembenaran terhadap pembatasan Hak Asasi Manusia. UU PKS ini juga luput untuk menjamin penegakan hukum sebagai bentuk pencegahan perluasan konflik ataupun mekanisme penyelesaian konflik. Jamaknya penanganan konflik di Indonesia kerap berlarut-larut akibat ketiadaan mekanisme hukum yang bisa memulihkan martabat dan rasa keadilan kepada korban, termasuk pertanggungjawaban dari para pelaku.

17 UU Penanganan Konflik Sosial. <http://www.dpr.go.id/id/undang-undang/2012/7/uu/PENANGANAN-KONFLIK-SOSIAL>

UU PKS juga terlalu longgar dalam menjelaskan batasan-batasan masalah pemicu konflik sosial. Politik, agama, sengketa sumber daya alam, hingga aksi demonstrasi bisa diidentifikasi sebagai pemicu konflik tanpa rumusan yang jelas. Ketiadaan mekanisme khusus untuk menetapkan status konflik juga akan memberikan kewenangan tanpa batas –baik kepada otoritas sipil dan keamanan. Hal ini kemudian diperumit dengan dibentuknya “Forum koordinasi” di tingkatan lokal. Lahirnya “Forum-forum koordinasi” ini dapat melahirkan banyak aktor lokal yang memiliki kepentingan beragam dan tidak selaras dengan agenda pencegahan ataupun penanganan konflik sosial. Hal yang tidak kalah aneh adalah ketika DPR menyetujui adanya unit khusus yang diberi nama Satuan Tugas Penyelesaian Konflik. Unit ini justru mengekalkan pertentangan yang belum terselesaikan antara TNI dan Polri. Persinggungan dua institusi ini kerap melahirkan konflik-konflik di tengah masyarakat.

Masalah lainnya adalah kemampuan aktor-aktor daerah untuk mengerahkan kekuatan keamanan, termasuk salah satunya adalah unsur kekuatan TNI. Melalui UU ini mekanisme perbantuan TNI dapat digerakkan di level lokal. Ketentuan ini bertentangan dengan ketentuan yang sudah diatur di dalam UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI), di mana UU TNI menegaskan bahwa urusan pertahanan dan penggerakan TNI hanya dapat dilakukan melalui keputusan presiden yang disetujui oleh DPR.

II.4 Rancangan Undang-Undang Keamanan Nasional

Pro dan kontra pengesahan Rancangan Undang-undang Keamanan Nasional (RUU Kamnas) juga masih menjadi salah satu topik dalam rangkaian pengesahan 2 RUU lainnya –RUU Intelijen Negara dan RUU PKS- Sebagaimana diketahui, pembahasan RUU Kamnas berlangsung panjang dan dipenuhi pertentangan antara pemerintah (Kementerian Pertahanan/Kemhan), Komisi I DPR, dan masyarakat sipil. RUU Kamnas yang diajukan Kemhan memiliki banyak celah yang diduga kuat mampu mengancam jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia bagi setiap warga negara. Di lain pihak juga terdapat ketidaksepakatan di antara institusi-institusi sektor keamanan, khususnya Polri dan TNI tentang tumpang tindihnya peranan mereka. Pembahasan yang cenderung memakan waktu panjang ini juga diikuti dengan perubahan naskah draf RUU Kamnas secara cepat.

Sesungguhnya paradigma konsep keamanan yang seharusnya dibangun Pemerintah adalah sebuah konsep yang dapat memberikan jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia. Mengingat sifatnya yang tidak dapat dipisahkan (*indivisible*),¹⁸ maka jaminan rasa aman dan Hak Asasi Manusia harus dijamin di negara-negara demokratis. Praktik keamanan juga tidak boleh mencederai atau melanggar –Hak Asasi Manusia lainnya. Terutama kategori hak yang masuk dalam rumpun hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*), yang terdiri dari hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa atau mendapat perlakuan kejam yang tidak manusiawi ataupun merendahkan martabat manusia, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk tidak dipenjarakan karena kegagalan menjalankan kewajiban yang disetujui di dalam kontrak, hak untuk tidak dikenakan hukum yang berlaku surut, hak untuk diperlakukan sebagai manusia dihadapan hukum, dan hak untuk mengungkapkan pikiran, hati nurani dan beragama.¹⁹

Keamanan dapat menjadi topik prioritas di sebuah negara apabila terdapat prinsip-prinsip demokrasi, supremasi hukum, dan Hak Asasi Manusia yang menjadi ukuran akuntabilitas dan profesionalisme di setiap institusi dan personel keamanan. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) bahkan telah mengeluarkan sebuah prinsip yang dikenal sebagai Prinsip-Prinsip Siracusa (*Siracusa Principles*), dimana prinsip-prinsip ini menjadi rujukan utama dalam mengembangkan setiap diskursus keamanan dalam bingkai Hak Asasi Manusia. Secara khusus, prinsip ini menegaskan 3 hal: *Pertama*, Harus terdapat definisi penyebab kondisi kedaruratan yang terdiri dari isu yang berkembang dalam tatanan masyarakat, isu yang menjadi fokus dalam keselamatan nasional (*national safety*), dan juga isu yang menjadi fokus dalam keselamatan publik (*public safety*). *Kedua*, pembatasan hak-hak yang dapat dibatasi dalam keadaan khusus (*derogable rights*) tidak boleh dilakukan secara diskriminatif. *Ketiga*, kondisi darurat juga tidak membenarkan suatu negara untuk melakukan upaya propaganda perang, mengadvokasi hal-hal yang mampu menyulut kebencian rasial dan agama.²⁰

18 Konsep Hak Asasi Manusia yang tidak dapat dipisahkan antara satu hak dengan hak lainnya (*indivisible*), dijamin dalam nilai universalitas Hak Asasi Manusia itu sendiri. Lebih lanjut dapat dilihat di: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

19 *Non-derogable rights* adalah konsep yang integral dengan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan politik. Dapat dilihat di: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

20 Tentang Prinsip-Prinsip Siracusa dapat dilihat di: <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/siracusaprinciples.html>

Paradigma Kamnas yang kemudian dikembangkan dari RUU Kamnas –termasuk pembahasan alot yang tetap dilakukan di antara DPR dan Kemhan- nampaknya belum menyentuh isu keamanan insani (*human security*) sebagai salah satu tren kajian keamanan yang mulai banyak dikembangkan tidak hanya di negara-negara berkembang namun juga di negara-negara maju.²¹

II.5 Undang-Undang Industri Pertahanan (UU No 16/2012)

Pada Oktober 2012, DPR RI mengesah UU No 16/2012 tentang Industri Pertahanan. UU ini tidak terlalu menjadi perhatian kalangan aktivis Hak Asasi Manusia karena dianggap tidak terlalu berdampak langsung pada isu promosi dan perlindungan Hak Asasi Manusia. UU ini baru menjadi sorotan setelah Indonesia menyatakan ‘*abstain*’ dalam pemungutan suara di Majelis Umum PBB untuk menentukan adopsi *traktat* tentang perdagangan senjata internasional, yaitu *The Arms Trade Treaty* (ATT).²² Dalam *voting* di Majelis Umum PBB tersebut (2 April 2013), 154 negara setuju, 3 negara menolak (Korea Utara, Iran, dan Syria), dan 23 negara ‘*abstain*’ (termasuk China dan Rusia sebagai negara-negara terbesar eksportir senjata di dunia).²³ Alasan pemerintah Republik Indonesia (RI) bersikap absatain adalah kondisionalitas Hak Asasi Manusia dalam suatu perdagangan senjata. Menurut Menteri Pertahanan (Menhan) Purnomo Yusgiantoro ini bertentangan dengan Pasal 43 dari UU Industri Pertahanan.²⁴ Sebagai negara yang selalu aktif dalam sistem dan organisasi Hak Asasi Manusia internasional, khususnya sebagai anggota Dewan Hak Asasi Manusia PBB, seharusnya Indonesia menjadi yang terdepan dalam promosi dan pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam tingkatan internasional.

21 Konsep keamanan insani (*human security*) telah dikembangkan sejak tahun 1994 oleh Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Lebih lanjut dapat dilihat: <http://unocha.org/humansecurity/about-human-security/human-security-all>.

22 Siaran Pers KontraS, **Kontras Menyayangkan Sikap Abstain Indonesia Dalam Konferensi PBB Mengenai Traktat Perdagangan Senjata, 22 April 2013**, http://kontras.org/index.php?hal=siaran_pers&id=1691.

23 ATT ini belum berlaku karena masih menunggu ratifikasi 50 negara. Saat ini baru ada 4 negara yang meratifikasinya, sementara sudah ada 83 negara menandatangani. Lihat <http://www.un.org/disarmament/ATT/>.

24 Jakarta Post, *RI objects to human rights precondition in UN arms treaty*, 4 April 2013, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/04/04/ri-objects-human-rights-precondition-un-arms-treaty.html>. Pasal 43 (5) UU Industri Pertahanan berbunyi “Pengadaan Alat Peralatan Pertahanan dan Keamanan produk luar negeri harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: [d.] jaminan tidak adanya potensi embargo, **kondisionalitas politik** dan hambatan penggunaan Alat Peralatan Pertahanan dan Keamanan dalam upaya mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara”.

II.6 Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan (UU No 17/2013)

Undang-Undang No 17/2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas) ini menggantikan UU No 8/1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan – yang menjadi salah satu kerangka hukum rezim Orde Baru mengatur atau mengkooptasi organisasi masyarakat sipil. UU baru ini mendapat penolakan dari berbagai kelompok masyarakat sipil, mulai dari Ornop di bidang Hak Asasi Manusia hingga organisasi keagamaan – salah satunya Pengurus Pusat (PP) Muhammadiyah.²⁵ Penolakan didasari pada definisi Organisasi kemasyarakatan (Ormas) yang tidak jelas dan tumpang tindih dengan definisi legal bentuk organisasi lainnya seperti yayasan atau perkumpulan, juga dalam UU ini terlihat ada paradigma kontrol negara yang begitu intervensionis terhadap Ornop. Intervensi negara tersebut dilakukan dengan dalih “*menjaga, memelihara, dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, dan mewujudkan tujuan negara*”.

Di sini terlihat upaya negara memperbesar peluang kontrol untuk meredam siapa pun yang dianggap menjadi ancaman keamanan/kedaulatan negara. UU ini juga mengaburkan batas tentang teroris dan separatis. Padahal di negara demokratis dan menjunjung nilai-nilai Hak Asasi Manusia, ekspresi politik – terlepas substansinya ekstrem, termasuk gagasan sparatisme- yang dilontarkan secara damai dan tidak berhubungan dengan suatu tindak kekerasan, tidak bisa dikekang secara hukum. Juga terdapat kekhawatiran jika Ornop yang memiliki relasi advokasi atau jaringan kerja dengan Ornop Internasional akan dengan mudah dilabeli sebagai “*antek atau agen asing*”. Padahal dalam UU No 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) dinyatakan bahwa setiap warga Indonesia bisa menggunakan forum (mekanisme Hak Asasi Manusia) internasional yang ada.²⁶

Uniknya tidak begitu lama setelah pengesahan, dalih UU ini bisa digunakan untuk meredam kelompok-kelompok sipil kekerasan tidak terjadi, meskipun ada serangkaian aksi-aksi kekerasan yang relatif terjadi dalam waktu berdekatan dilakukan oleh suatu Ormas yang mengatasnamakan agama.²⁷

25 Republika, *Muhammadiyah Kuku Tolak RUU Ormas*, 24 Juni 2013, <http://www.republika.co.id/berita/koran/news-update/13/06/24/mouvse-muhammadiyah-kukuh-tolak-ruu-ormas>.

26 Pasal 7 ayat 1 dari UU No. 39/1999 tentang HAM ini menyatakan: “Setiap orang berhak untuk menggunakan semua upaya hukum nasional dan forum internasional atas semua pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh hukum Indonesia dan hukum internasional mengenai hak asasi manusia yang telah diterima negara Republik Indonesia”.

27 Kompas, *Pemerintah Tak Berani Hadapi FPI Pakai UU Ormas?*, 24 Juli 2013, <http://nasional.kompas.com/read/2013/07/24/1838326/Pemerintah.Tak.Berani.Hadapi.FPI.Pakai.UU.Ormas>.

II.7 Kebijakan Lain Non Undang-Undang

Selain keluarnya beberapa produk legislasi pada kurun waktu 2008-2013, juga terdapat produk kebijakan yang relevan dengan isu RSK dan Hak Asasi Manusia yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga negara non-parlemen, khususnya oleh pihak eksekutif. Sebagian dari produk kebijakan tersebut berlaku untuk mengatur perilaku anggota dan internal masing-masing institusi, seperti Peraturan Kepala Polri (Perkap) dan Peraturan Panglima TNI (Perpang TNI). Sayangnya, ketiadaan pola yang jelas dari berbagai produk kebijakan periode 2008-2013 tersebut mengesankan bahwa aturan-aturan tersebut dibuat untuk “*menyenangkan berbagai pihak dan melanjutkan proyek penguatan kerangka institusional yang hanya terlihat bagus di atas kertas, tanpa memperkuat mekanisme akuntabilitas.*”

Pada periode kedua pemerintahan SBY terlihat ada kecenderungan akomodasi TNI dengan memberikan ruang peran di bidang keamanan secara lebih luas, dimana hal ini membalikkan tren pembagian kerja yang jelas menjadi peran antar-institusi yang tumpang tindih.²⁸ Pemberlakuan UU Intelijen Negara dan UU PKS membuat peran tumpang tindih antara institusi intelijen, militer, dan kepolisian dalam urusan keamanan dan pertahanan.²⁹ Sebenarnya tanda-tanda kembalinya tumpang tindih tersebut sudah terlihat ketika Presiden SBY mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No 46/2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). Badan ini memiliki kewenangan mulai dari penyusunan kebijakan, mengkoordinasikan berbagai instansi negara, hingga fungsi penanggulangan (pencegahan, deradikalisasi, dan penindakan). Fungsi dan kewenangan penindakan ini sebelumnya hanya dimiliki oleh Polri, namun dengan adanya BNPT terbuka pula kesempatan institusi keamanan lainnya (TNI dan BIN) untuk terlibat dalam penegakan hukum, khususnya lagi untuk kewenangan menangkap dan menahan. Sementara koordinasi antar-institusi negara sektor keamanan masih jauh dari harapan ideal, pembentukan BNPT ini justru akan memperumit masalah

28 Prinsip kejelasan pembagian tugas (*division of labour*) dari institusi-institusi sektor keamanan mengambil prinsip serupa dari sistem negara demokratis di mana kekuasaan didistribusikan ke beberapa institusi terpisah sehingga tidak ada satu institusi negara yang menjadi sangat berkuasa atau dominan – khususnya dalam penggunaan monopoli instrument kekerasan - dan ada mekanisme kontrol dan akuntabilitas antar-institusi. Lihat Col. Fred Schereier, *The Division of Labour in the Defence and Security Sphere*, dalam “*Defence Institution Building*”, (eds) Wim F Van Eekelen dan Philipp H. Fluri, LaVAK, Vienna, 2006, hal. 22. Dokumen ini bisa diakses pada: <http://www.dcaaf.ch/Publications/Defence-Institution-Building2>.

29 Col. Fred Schereier, *ibid*, hal. 24.

tumpang tindih dalam proyek kontra-terorisme. Diduga Perpres BNPT ini merupakan akomodasi Presiden SBY terhadap keinginan kuat TNI untuk terlibat dalam proyek kontra-terorisme.³⁰

Serupa dengan Perpres BNPT, Presiden SBY juga mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) No 2/2013 tentang Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri yang dikritik memperumit dan membuat tumpang tindih peran antar-institusi keamanan yang seharusnya didasari oleh pembagian kerja yang jelas, dan juga memfasilitasi politisasi tata kelola di bidang keamanan dengan membuka keterlibatan Pemerintah Daerah (Pemda).³¹

Selain peraturan yang lahir dari keputusan presiden, juga terdapat beberapa peraturan di tingkat internal institusi keamanan. *Pertama*, Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No 8/2009 tentang Implementasi dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia (Perkap HAM). Secara umum Perkap HAM ini mengadopsi teks-teks instrumen Hak Asasi Manusia internasional, khususnya yang terkait dengan peran dan fungsi institusi serupa dengan kepolisian. Namun demikian, Perkap HAM yang positif -pelengkap beberapa Perkap lainnya seperti Perkap Pemolisian Masyarakat- ini baru bermakna jika ia disosialisasikan dan dimasukkan dalam materi-materi wajib pendidikan di tubuh kepolisian. Sayangnya sosialisasi ini belum terjadi terhadap sekitar 400 ribu personel Polri yang ada. Selain itu Perkap HAM ini hanyalah instrumen deklaratris, karena tidak menyediakan mekanisme koreksi bila anggota Polri tidak mematuhi. Mekanisme koreksi ini baru bisa berlaku bila UU Polri dimodifikasi sesuai dengan norma dan standar Hak Asasi Manusia yang universal.

Kedua, serupa dengan Polri, TNI juga memiliki Peraturan Panglima Tentara Nasional Indonesia No/73/IX/2010 tentang Penentangan terhadap Penyiksaan dan Perlakuan Lain yang Kejam dalam Penegakan Hukum di Lingkungan Tentara Nasional Indonesia. Namun serupa dengan Perkap HAM di Polri, Perpang TNI ini – yang mengadopsi

30 International Crisis Group, *Indonesia: Debate over a New Intelligence Bill*, Asia Briefing No. 124, 12 July 2011, hal. 6. Keinginan ini masih terus diungkapkan, lihat Jakarta Post, TNI needed in war on terror: Minister, 4 September 2013, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/09/04/tni-needed-war-terror-minister.html>.

31 **Siaran Pers Bersama KontraS, IDSPS, LBH Pers, Maarif Institute, Ruang Rupa (RuRu), Kultur Blender, Bambang Widodo Umar, Walhi Nasional, PSHK, KPI, Perempuan Mahardika, National Papua Solidarity (Napas), *Terbitnya Inpres No 2/2013: Kembali ke Orba (?)*, Jakarta, 5 Februari 2013, http://kontras.org/index.php?hal=siaran_pers&id=1653.**

definisi penyiksaan dari Kovensi Menentang Penyiksaan (*Convention Against Torture*)-juga menjadi tidak berarti karena sistem hukum pidana Indonesia belum menyatakan penyiksaan sebagai tindak pidana.

Untuk kebijakan Hak Asasi Manusia, Presiden SBY melanjutkan proyek Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RAN HAM) –yang telah dimulai sejak 1998 – untuk periode 2011-2014, melalui Perpres No 23/2011. Agenda RAN HAM antara lain adalah sinkronisasi ketentuan perundang-undangan agar sejalan dengan norma dan standar Hak Asasi Manusia universal, persiapan pengesahan instrumen Hak Asasi Manusia internasional, dan pendidikan Hak Asasi Manusia. Di atas kertas kebijakan ini sejalan dengan mandat promosi dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang diamanatkan kepada negara, namun efektivitas operasionalisasinya dipertanyakan. Berbagai produk legislasi untuk sektor keamanan belum mengadopsi norma dan standar Hak Asasi Manusia, beberapa pengesahan instrumen Hak Asasi Manusia masih mendapat resistensi dari aktor keamanan, khususnya dari pejabat militer, dan pendidikan Hak Asasi Manusia bagi personel sektor keamanan terkesan hanya dilakukan untuk mengakomodir permintaan pihak eksternal (negara lain).

III. Absennya Perundang-Undangan Prioritas Terkait Reformasi Sektor Keamanan

Evaluasi terhadap kebijakan atau perundang-undangan sektor keamanan dari perspektif Hak Asasi Manusia melihat adanya beberapa rencana legislasi yang sudah ditetapkan pemerintahan sebelumnya tetapi belum dilanjutkan pemerintahan Presiden SBY. Beberapa perundang-undangan atau kebijakan lain yang penting namun masih absent tersebut bisa dilihat di bawah ini.

III.1 Revisi Undang-Undang Peradilan Militer

Revisi sistem peradilan militer di Indonesia sebenarnya telah diamanatkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) VII/2000 tentang Peran Tentara Nasional

Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU TNI.³² Setelah nyaris disahkan oleh DPR Periode 2004-2009, hingga saat ini RUU Revisi Peradilan Militer tidak juga menjadi agenda prioritas legislasi oleh parlemen, meskipun berbagai kasus dan insiden menunjukkan urgensi pengesahannya.³³ Diduga resistensi dari pihak militer yang begitu kuat menghambat pembahasan revisi peradilan militer.³⁴ Kegagalan revisi sistem peradilan militer yang ada menjadi penanda bagaimana akuntabilitas atas pelanggaran Hak Asasi Manusia yang dilakukan aparat militer masih menjadi masalah besar. Dalam konteks evolusi standar Hak Asasi Manusia internasional, sistem peradilan militer tidak diperkenankan untuk mengadili personel militer yang diduga melakukan pelanggaran Hak Asasi Manusia serius, seperti penghilangan paksa, eksekusi di luar hukum, dan penyiksaan.³⁵ Sejauh ini reformasi sistem hukum di Indonesia masih belum menjangkau pelaku aparat militer dan sistem akuntabilitasnya belum bisa secara efektif memberikan hasil konkrit.³⁶

32 Pasal 3 ayat 4(a) dari TAP MPR VII/2000 menyatakan "Prajurit Tentara Nasional Indonesia tunduk kepada kekuasaan peradilan militer dalam hal pelanggaran hukum militer dan tunduk kepada kekuasaan peradilan umum dalam hal pelanggaran hukum pidana umum." Sementara itu Pasal 65 ayat 2 UU No. 34/2004 berbunyi "Prajurit tunduk kepada kekuasaan peradilan militer dalam hal pelanggaran hukum pidana militer dan tunduk pada kekuasaan peradilan umum dalam hal pelanggaran hukum pidana umum yang diatur dengan undang-undang". Namun demikian, Pasal 74 ayat 1 UU yang sama memberikan celah di mana "Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 berlaku pada saat undang-undang tentang Peradilan Militer yang baru diberlakukan".

33 Yang terbaru adalah kasus LP Cebongan pada Maret 2013 di mana anggota-anggota Komando Pasukan Khusus (Kopassus) melakukan eksekusi di luar hukum terhadap empat tahanan di penjara Cebongan, Sleman, Yogyakarta. Kompas, 4 April 2013, *Kopassus Serang LP Cebongan, Saatnya Revisi UU Peradilan Militer*; <http://nasional.kompas.com/read/2013/04/04/19144741/Kopassus.Serang.LP.Cebongan.Saatnya.Revisi.UU.Peradilan.Militer>.

34 Kompas, *Menhan: Revisi UU Peradilan Militer Tak Perlu Prioritas*, 11 April 2013, <http://lipsus.kompas.com/gebrakan-jokowi-basuki/read/xml/2013/04/11/17381382/Menhan.Revisi.UU.Peradilan.Militer.Tak.Perlu.Prioritas>.

35 Lihat kajian yang dilakukan oleh Emmanuel Decaux untuk Komisi HAM PBB, *Draft Principles Governing the Administration of Justice Through Military Tribunals, Principle No. 9*, U.N. Doc. E/CN.4/2006/58 at 4, 2006. Dokumen ini bisa diakses pada <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/DecauxPrinciples.html>. Lihat Juga Diane Orentlicher, *Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, Principle 29*, U.N. Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1, 2005. Dokumen ini bisa diakses di: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/00/PDF/G0510900.pdf?OpenElement>.

36 Terdapat sedikit Undang-Undang produk reformasi yang bisa menjangkau dugaan pelanggaran Hak Asasi Manusia yang dilakukan oleh aparat militer lewat mekanisme di luar yurisdiksi peradilan militer. *Pertama*, untuk pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat (mencakup kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan) di bawah UU No 26/2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pasal 49 UU ini menyatakan bahwa "Ketentuan mengenai kewenangan Atasan Yang Berhak Menghukum dan Perwira Penyerah Perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 dan Pasal 123 UU No 31/ 1997 tentang Peradilan Militer dinyatakan tidak berlaku dalam pemeriksaan pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat menurut UU ini." Sayangnya mekanisme Pengadilan Hak Asasi Manusia ini di tingkat akhir belum berhasil mengukuhkan satu pun pelaku pelanggaran berat Hak Asasi Manusia. ICTJ dan KontraS, *Keluar Jalur: Keadilan Transisi di Indonesia Setelah Jatuhnya Soeharto*, Jakarta, Maret 2011, hal. 44. Dokumen ini bisa diakses di <http://kontras.org/buku/Indonesia%20report-derailed-Indo.pdf>. *Kedua*, yurisdiksi sistem peradilan militer juga bisa dikesampingkan untuk tindak pidana korupsi seperti yang diatur dalam UU No 31/ 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (dan UU revisinya). Pada Pasal 40 UU No 31/1999 tersebut dijelaskan bahwa: "Dalam hal terdapat

III.2 Revisi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Rencana revisi sistem hukum pidana warisan kolonial Belanda ini tidak kunjung terselesaikan selama dua puluh tahun lebih. Padahal seiring dengan semakin terintegrasinya Indonesia terhadap sistem hukum Hak Asasi Manusia, hukum humaniter, dan hukum pidana internasional, revisi KUHP semakin mendesak karena menjadi fundamen pemidanaan moderen. Berbagai kejahatan dan pelanggaran Hak Asasi Manusia yang diatur Instrumen-instrumen hukum internasional mensyaratkan adanya jaminan hukum yang mengatur pemidanaan terhadap berbagai kejahatan tertentu, seperti eksekusi di luar proses hukum, penyiksaan, kejahatan seksual, penghilangan paksa, dan sebagainya. Adanya jaminan hukum yang tegas soal jenis-jenis kejahatan ini –yang potensial dilakukan aparat sektor keamanan baik dalam situasi damai maupun situasi darurat– akan memberikan efek jera dan bisa mencegah repetisi kejahatan di masa depan.

III.3 Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

Sejak Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan keseluruhan Undang-undang No 27/2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (UU KKR) di akhir 2006, hingga saat ini DPR RI belum juga membahas suatu rancangan UU KKR baru. Mekanisme komisi kebenaran ini –yang merupakan bentuk akuntabilitas terhadap masa lalu lewat pendekatan non-yudisial– semakin lazim digunakan oleh negeri-negeri yang beranjak dari masa lalu mereka yang diwarnai oleh konflik bersenjata internal dan represi sistemik yang berlangsung pada periode yang cukup lama. Salah satu keunggulan pendekatan komisi kebenaran di bandingkan dengan pendekatan hukum lewat sistem peradilan adalah kemampuannya untuk menyajikan pola dan logika masalah pelanggaran Hak Asasi Manusia lebih komprehensif, termasuk menyajikan latar belakang represi yang dilakukan oleh aparat sektor keamanan. Di beberapa negara, kesimpulan yang diajukan

cukup alasan untuk mengajukan perkara korupsi di lingkungan Peradilan Militer, maka ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 123 ayat (1) huruf g Undang-undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer tidak dapat diberlakukan.” Ketentuan serupa juga ditegaskan kembali dalam UU No 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pasal 42 yang menjelaskan bahwa: “Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang mengkoordinasikan dan mengendalikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang dilakukan bersama-sama oleh orang yang tunduk pada peradilan militer dan peradilan umum.” Namun hingga kini Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) belum pernah menggunakan kewangannya untuk mengungkap kasus korupsi di tubuh TNI.

oleh komisi semacam ini bisa menjadi dasar menyusun strategi RSK.³⁷ Ketiadaan UU KKR ini mempengaruhi tertundanya rencana perundang-undangan serupa di tingkat daerah yaitu Aceh³⁸ dan Papua,³⁹ dua wilayah yang dalam kurun waktu lama memiliki masalah keamanan cukup akut dan keberadaan aktor keamanan yang cukup intens di sana.

III.4 Undang-Undang Perbantuan Militer

Di dalam UU TNI disebutkan bahwa TNI memiliki tugas pokok⁴⁰ operasi militer untuk perang dan operasi militer selain perang. Tugas pokok kedua kemudian dijabarkan mencakup upaya mengatasi gerakan separatis, aksi terorisme, penanggulangan bencana, menjaga perbatasan dan objek-objek vital nasional, termasuk dalam peran yang agak kabur dan bisa tumpang tindih dengan fungsi pemolisian, yaitu *"membantu Polri dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang"*. Klausula *'yang diatur dalam undang-undang'* ini kemudian yang ditafsirkan sebagai perlunya ada jaminan UU sebelum TNI dilibatkan dalam peran dan fungsi non-konvensional sebagai penjaga eksistensi negara dari ancaman militer eksternal. Dalam konteks ini diagendakan UU tentang perbantuan militer supaya terbentuk koordinasi padu antar-institusi sektor keamanan. Alih-alih pemerintah dan parlemen mengusahakan lahirnya UU semacam ini, justru kedua belah pihak memperumit karakter pembagian kerja yang jelas antar-institusi sektor keamanan, dimana DPR mengesahkan UU Intelijen Negara dan UU PKS. Sementara itu Presiden SBY mengeluarkan Perpres tentang BNPT dan Instruksi Presiden tentang Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri yang berdampak pada perubahan arah strategi dalam menata mandat dan pembagian kerja antar-institusi sektor keamanan. Dikhawatirkan RUU Kamnas yang diusulkan pemerintah justru akan menjadi

37 Indria Fernida, *Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum di Indonesia, dalam Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan untuk Organisasi Masyarakat Sipil: Sebuah Toolkit*, Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS) dan the Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2009, *Toolkit No. 8*, hal. 8-10. Dokumen ini bisa diakses di: <http://www.dcaf.ch/Publications/Hak-Asasi-Manusia-dan-Penegakan-Hukum-di-Indonesia>.

38 Klausul pembentukan komisi kebenaran dan rekonsiliasi untuk Aceh muncul pada Perjanjian Damai Helsinki 2005 yang ditandatangani oleh Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Ketentuan ini kemudian dimasukkan ke dalam UU No 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh (Pasal 229). Meski tanpa kehadiran komisi kebenaran dan rekonsiliasi di tingkat nasional, parlemen Aceh (DPR Aceh) sedang membahas rancangan qanun berdasarkan kebijakan otonomi khusus di Aceh.

39 Untuk Papua, pembentukan komisi ini ditegaskan pada Pasal 45 dari UU No 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

40 Lihat Pasal 7 UU No 34/2004 tentang TNI.

penegas bagaimana tumpang tindih peran antar-institusi keamanan, khususnya dengan tren keinginan kuat TNI untuk terlibat dalam urusan-urusan non-konvensional institusi militer.⁴¹

III.5 Pengambilalihan Bisnis Militer

Sebagaimana yang dimandatkan UU TNI bahwa indikator tentara profesional adalah tidak berbisnis (Pasal 2), karenanya anggota TNI dilarang terlibat dalam kegiatan bisnis (Pasal 39). Praktek bisnis militer di masa lalu sering menjadi penyebab terjadinya pelanggaran Hak Asasi Manusia.⁴² UU TNI ini juga memberikan tenggat waktu 5 tahun setelah pengesahannya, dimana *"Pemerintah harus mengambil alih seluruh aktivitas bisnis yang dimiliki dan dikelola oleh TNI baik secara langsung maupun tidak langsung"* (Pasal 76) melalui Keputusan Presiden (Keppres). Pada 2008, Presiden SBY mengeluarkan Keppres No 7/2008 tentang Tim Nasional Pengalihan Aktivitas Bisnis TNI (PAB TNI). Hingga kini tim tersebut baru pada tahap penilaian, identifikasi dan inventarisasi terhadap perusahaan-perusahaan yang layak untuk diambilalih pemerintah.⁴³ Tim ini kemudian dilanjutkan oleh Tim Pengendali Pengambilalihan Bisnis TNI, yang ditetapkan lewat Peraturan Menteri Pertahanan (Permenhan) No 22/2009 tentang Pelaksanaan Pengambilalihan Aktivitas Bisnis TNI. Pada Februari 2010, Menhan Purnomo Yusgiantoro menyatakan bahwa Tim PAB TNI telah melakukan verifikasi dan sejauh ini TNI tak ditemukan memiliki bisnis yang dikelola secara langsung. Belum ada laporan temuan Tim PAB TNI tentang berapa banyak aset

41 The Jakarta Post, *Moeldoko wants wider military role*, 22 Agustus 2013, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/08/22/moeldoko-wants-wider-military-role.html>.

42 Laporan yang baik dalam menggambarkan relasi ini lihat Human Rights Watch, *Too High a Price: The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities*, 2006, <http://www.hrw.org/reports/2006/06/20/too-high-price-1>.

43 Terdapat beberapa hambatan dalam pengambilalihan perusahaan-perusahaan yang dimiliki atau dikelola TNI tersebut, antara lain adanya celah hukum yang tidak sejalan dengan UU No 34/2004. UU No 25/1992 tentang Koperasi dan UU No 16/2001 tentang Yayasan masih membenarkan keterlibatan militer dalam berbisnis lewat badan ekonomi berbentuk koperasi atau yayasan. Tim Nasional Pengambilalihan Aktivitas Bisnis TNI, yang diketuai oleh Erry Riyana, menyebutkan bahwa TNI menguasai 23 unit yayasan yang menaungi 53 perseroan terbatas, mengoperasikan 1.098 unit koperasi yang juga menggerakkan 2 perseroan terbatas, serta memanfaatkan Barang Milik Negara (BMN) yang dikelola oleh pihak ketiga. Timnas PAB TNI juga menemukan adanya penguasaan 1.618 bidang tanah seluas 16.544,54 hektare; 3.470 bidang tanah dan bangunan seluas 8.435,81 hektare; serta 6.699 unit gedung seluas 37,57 hektare. Yayasan milik TNI hingga akhir 2007 memiliki dana Rp 1,8 triliun dan koperasi Rp 1,3 triliun. Secara umum, jumlah total aset TNI di yayasan, koperasi, dan perusahaan mencapai Rp 3,2 triliun. Dari jumlah itu masih harus dikurangi kewajiban membayar administrasi Rp 980 miliar, sehingga total aset bersih mencapai Rp 2,3 triliun per tahun. Lihat IDSPS, *Pemerintah Harus Segera Tuntaskan Pengambilalihan Bisnis TNI*, 11 Maret 2011, <http://idsp.org/en/idsp-news-indonesia/pers-release/pemerintah-harus-segera-tuntaskan-pengambilalihan-bisnis-tni>.

bisnis militer yang diambilalih oleh pemerintah,⁴⁴ sehingga proses ini masih perlu dipertanyakan.

III.6 Ratifikasi Instrumen Internasional Hak Asasi Manusia

Terkait dengan proses pemaksimalan akuntabilitas sektor keamanan, penting kiranya bagi Pemerintah memperhatikan dua instrumen Hak Asasi Manusia internasional, yaitu Konvensi Internasional tentang Perlindungan untuk Semua Orang dari Penghilangan Paksa dan Statuta Roma (Mahkamah Pidana Internasional). Secara umum, Konvensi Internasional tentang Perlindungan untuk Semua Orang dari Penghilangan Paksa⁴⁵ dan Statuta Roma mampu membawa standar akuntabilitas internasional dalam kerangka domestik Indonesia. Kasus-kasus kejahatan Hak Asasi Manusia yang melibatkan unsur keamanan di masa lalu, seperti praktik pembunuhan kilat, penculikan, dan kekerasan sistemik lainnya kira bisa dicegah dengan memberikan jaminan maksimal pada Hak Asasi Manusia. Secara khusus, dua instrumen Hak Asasi Manusia internasional ini juga bisa memberikan jaminan prosedur pencegahan dan penindakan apabila kejahatan-kejahatan Hak Asasi Manusia internasional, antara lain seperti Kejahatan Kemanusiaan (*crime againts humanity*) dan Genosida berpeluang terjadi di masa depan. Dengan meratifikasi dua instrumen Hak Asasi Manusia internasional ini maka Pemerintah Indonesia mampu menunjukkan konsistensi yang tinggi pada isu Hak Asasi Manusia dan keadilan, sebagaimana yang selalu dilontarkan Presiden SBY di Forum-forum Hak Asasi Manusia internasional.

IV. Kasus-kasus Pelanggaran Hak Asasi Manusia Terkait Keamanan Nasional

Pada bagian ini penulis menyoroti beberapa kasus khusus yang terkait isu Kamnas dan mendapat sorotan, baik dari publik nasional maupun internasional. Aktor-aktor keamanan dari institusi Polri, TNI ataupun BIN berpeluang besar menjadi pelaku

44 IDSPS, *ibid*.

45 Hingga saat ini, Pemerintah telah mengajukan draf UU ratifikasi yang dipimpin oleh Kementerian Luar Negeri. Pembahasan dilakukan Komisi I DPR RI yang juga mengurus masalah pertahanan. Nampak ada resistensi dari beberapa partai politik, khususnya yang dipimpin oleh mantan jenderal militer. Lihat Pidato Menteri Luar Negeri RI Pada Rapat Kerja Ratifikasi Konvensi Internasional Untuk Perlindungan Semua Orang Dari Penghilangan Secara Paksa, 4 Desember 2013 di DPR RI, <http://www.kemlu.go.id/Pages/SpeechTranscriptionDisplay.aspx?IDP=812&l=id>, dan Pemantauan Elsam atas kegiatan ini, http://www.elsam.or.id/article.php?act=content&id=2759&cid=101&lang=in#.UvOg_fl_tIU.

kekerasan atau pelanggaran Hak Asasi Manusia selama mekanisme akuntabilitas baik internal ataupun eksternal tidak berjalan sebagaimana mestinya. Bagian ini membahas secara khusus praktik-praktik kekerasan yang terjadi di Papua, kekerasan oleh aparat kepolisian, kekerasan oleh aparat militer, kasus kekerasan antar aktor keamanan, dan kasus kekerasan yang melibatkan elemen kelompok-kelompok radikal terkait terorisme.

IV.1 Intensitas Kekerasan yang Relatif Ajeg di Papua

Situasi dan kondisi keamanan di Papua tidak pernah berada dalam titik equilibrium, dimana warga Papua bisa menikmati jaminan rasa aman tanpa kehilangan satu kategori Hak Asasi Manusia yang mereka miliki. Di tahun 2010, publik dikejutkan dengan praktik penyiksaan aparat TNI di Distrik Tingginaugut, Puncak Jaya yang beredar luas melalui laman daring *YouTube*.⁴⁶ Praktik kekerasan di Papua umumnya meningkat drastis terkait dengan situasi politik lokal dan nasional. Mereka yang menjadi korban adalah penduduk asli Papua –baik yang menjadi korban salah tangkap dan penahanan semena-mena. Praktik kekerasan tidak hanya dilakukan di satu dua lokasi, melainkan menyebar hampir merata, khususnya di daerah-daerah yang diduga kuat menjadi kantong gerakan Organisasi Papua Merdeka (OPM). Intensitas kekerasan kepada penduduk lokal Papua akan meningkat drastis sebagai respons insiden kekerasan balasan terhadap aparat keamanan.⁴⁷

Hal yang tak kalah memprihatinkan kriminalisasi aktivis Papua berdasarkan ekspresi politik mereka. Peristiwa pembubaran paksa penyelenggaraan Kongres Rakyat Papua (KRP) III di tahun 2011 adalah satu dari sekian banyak aksi represif aparat gabungan TNI dan Polri untuk “*menstabilkan*” situasi keamanan di Papua. Banyak dari aktivis yang mengikuti KRP III kemudian dikriminalisasikan dengan tuduhan makar dan menunjukkan kejahatan terhadap keamanan negara (Pasal 104 KUHP).⁴⁸ Mereka yang saat ini berstatus sebagai tahanan politik Papua juga bernasib menyedihkan ketika Pemerintah Indonesia

46 KontraS, *Kajian HAM KontraS terhadap Definisi Penyiksaan di Papua: Studi Kasus Video Penyiksaan YouTube*. 2011. <http://kontras.org/data/Kajian%20papua.pdf>

47 KontraS, *Penyiksaan Meningkat Drastis: Laporan Anti-Penyiksaan*. 2012. Hal. 9-10 <http://kontras.org/data/penyiksaan%202012.pdf>

48 Kompas, *KontraS Kecam Pembubaran Kongres Rakyat Papua*, 19 Oktober 2011, <http://regional.kompas.com/read/2011/10/19/20075240/KontraS.Kecam.Pembubaran.Kongres.Rakyat.Papua> dan lihat pernyataan Menko Polhukam Djoko Suyanto yang menerangkan bahwa penyelenggaraan KRP III adalah tindakan makar, Metro TV, *Menko Polhukam: Kongres Rakyat Papua III Tindakan Makar*, 20 Oktober 2011, http://nasional.tvonenews.tv/berita/view/50286/2011/10/20/menko_polhukam_kongres_rakyat_papua_iii_tindakan_makar.tvOne

melalui Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (menkopolhukam) Djoko Suyanto tidak mengakui eksistensi mereka,⁴⁹ sehingga berujung pada kesulitan para tapol untuk mengakses bantuan hukum dan kesehatan.⁵⁰ Sikap ini mengakibatkan penolakan para tapol Papua terhadap rencana pemberian grasi politik dari Presiden SBY.⁵¹

IV.2 Kekerasan Aparat Kepolisian

Situasi yang harus diperhatikan secara serius lainnya adalah praktik kekerasan yang unsur aparat Polri. Sebagai institusi keamanan yang memiliki tugas dan tanggung jawab melakukan pemeliharaan keamanan dan ketertiban dalam negeri, Polri kerap membangun kebijakan standar ganda, khususnya yang secara konstan dilakukan kepada kelompok minoritas agama dan minoritas etnis. Pengalaman di Papua menunjukkan ketidakmampuan Polri sebagai institusi keamanan terdepan untuk menjamin rasa aman setiap penduduk lokal dan warga Papua. Teror, intimidasi, yang berujung peningkatan kasus-kasus penyiksaan dan pembunuhan kilat masih kerap terjadi di Indonesia Timur –khususnya dalam operasi-operasi penanganan keamanan.⁵² Di lain sisi, banyak personel Polri yang bekerja langsung di bawah struktur keamanan korporat di ‘*melindungi*’ dari protes-protes sipil yang dilayangkan kepada perusahaan, seperti dalam kasus ini keterlibatan unsur Polri dalam memberikan perlindungan keamanan komersial di PT Freeport.⁵³

Dalam kasus perlindungan kelompok-kelompok minoritas agama dan keyakinan, Polri juga kerap membangun standar ganda. Teror, serangan, kekerasan fatal yang kerap mengancam komunitas Ahmadiyah (kasus Cikeusik – 2010, pengusiran kelompok Syiah di Sampang – 2012), Kristen (kasus GKI Yasmin dan HKBP Filadelfia), aliran kepercayaan

49 Kompas, *Bicara Tak Ada Tapol di Papua Menkopolhukam Dinilai Sebar Kebohongan*, 22 Desember 2011, <http://nasional.kompas.com/read/2011/12/22/18125494/Bicara.Tak.Ada.Tapol.di.Papua.Menkopolhukam.Dinilai.Sebar.Kebohongan>.

50 Kompas, *Nasib Menyedihkan Tahanan Politik di Papua*, 12 Agustus 2012, <http://nasional.kompas.com/read/2012/08/08/21224850/Nasib.Menyedihkan.Tahanan.Politik.di.Papua>

51 Voice of America (Bahasa Indonesia), *Tahanan Politik Papua Tolak Pemberian Grasi*, 4 Juni 2013, <http://www.voaindonesia.com/content/tahanan-politik-papua-tolak-rencana-pemberian-grasi/1674695.html>

52 Kompas, *Kekerasan di Papua Sistematis dan Terorganisasi*, 9 Juni 2012 <http://nasional.kompas.com/read/2012/06/09/10451675/Kekerasan.di.Papua.Sistematis.dan.Terorganisir>

53 Berita Satu, *KontraS Sebut Dana Freeport ke Polri Gratifikasi*, 1 November 2011, <http://www.beritasatu.com/hukum/15624-kontras-sebut-dana-freeport-ke-polri-gratifikasi.html>

dan lain sebagainya;⁵⁴ termasuk juga memberi justifikasi pada ancaman kelompok-kelompok Islam radikal atas pembatasan praktik kebebasan berkumpul, menyatakan pendapat, dan berekspresi secara damai. Dalam konteks ini kasus pembatasan diskusi buku Irshad Manji (2012) dan konser Lady Gaga (2012) yang gagal diselenggarakan di Indonesia.⁵⁵

Perilaku penindakan aparat kepolisian yang kerap berlebihan juga muncul dalam aksi-aksi protes yang dilakukan warga. Dalam penanganan kasus-kasus aksi protes sengketa lahan dan sumber daya alam seperti yang terjadi di Pelabuhan Sape, Bima, Nusa Tenggara Barat (2011), PTPN Ogan Ilir, Sumatera Selatan (2012), konflik warga desa Hila dan Jerusu (2012), dan konflik di Picuan, Minahasa, Sulawesi Utara (2012) terjadi kekerasan konstan aparat kepolisian terhadap warga.⁵⁶

IV.3 Konflik dan Persaingan antar Institusi Keamanan

Kasus penyerangan Lembaga Pemasarakatan (LP) Cebongan, DI Yogyakarta (2013) yang mengakibatkan 4 tahanan tewas di tempat menunjukkan bahwa solidaritas satuan (*esprit de corps*) dari aparat TNI untuk membalas dendam masih tinggi. Kasus lain yang terjadi antara lain penyerangan Markas Kepolisian Resort (Mapolres) Ogan Komering Ulu yang mengakibatkan hancurnya gedung Mapolres, 5 anggota kepolisian terluka parah dan 1 orang tewas.⁵⁷ KontraS mencatat, bahwa sejak tahun 2006 hingga awal tahun 2013, setidaknya terdapat 30 kasus bentrokan antara Polri dan TNI di berbagai wilayah di Indonesia.⁵⁸ Pemicu bentrokan biasanya diawali dengan hal-hal yang bersifat sepele, tapi memiliki efek luar biasa, khususnya dalam kekerasan yang mempergunakan unsur senjata api.⁵⁹

54 Human Rights Watch, In religion's name: Abuses against religious minorities in Indonesia, 2013, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/indonesia0213_ForUpload_0.pdf, hal 71-90.

55 HRW, *ibid*, hal 91.

56 Antara News, Walhi: Konflik Dipicu Pengelolaan Sumber Daya Alam, 30 Maret 2013, <http://www.antaralampung.com/berita/266964/walhi-konflik-dipicu-pengelolaan-sumberdaya-alam>

57 KontraS, *TNI di Ujung Titik Balik (Catatan KontraS dalam Rangka Memperingati HUT TNI ke-68)*, 5 Oktober 2013, http://kontras.org/data/TNI%20diujung%20Titik%20Ballik_Laporan%20KontraS%20soal%20TNI%202013.pdf

58 Kantor Berita Politik RMOL, *TNI vs Polri Saling Sikut Negara Kacau Balau Dong*, 12 Maret 2013, <http://www.rmol.co/read/2013/03/12/101987/TNI-Vs-Polri-Saling-Sikut-Negara-Kacau-Balau-Dong...> dan Metro Tv News, *Bentrok TNI-Polri Nyaris Pecah di Perbatasan Timor Leste*, 11 Mei 2013, <http://www.metrotvnews.com/metronews/read/2013/05/11/6/152888/-Bentrok-TNI-Polri-Nyaris-Pecah-di-Perbatasan-Timor-Leste>

59 KontraS, Dooooorrr!!! "Bukan Kami, itu OTK!" (*Laporan KontraS Soal Penggunaan Senjata Api yang Digunakan dalam Kekerasan*), 15 Agustus 2013, <http://kontras.org/data/Laporan%20KontraS%20ttg%20Senjata%20API.pdf>

IV.4 Kekerasan Kelompok Radikal dan Isu Terorisme

Pasca serangan bom Bali (2002), persebaran kelompok-kelompok Islam militan di Indonesia tumbuh pesat seiring dengan percepatan teknologi. Persebaran gagasan radikal kemudian tidak hanya dimonopoli oleh satu-dua organisasi keagamaan yang mengusung nilai-nilai fundamentalisme dan radikalisme, namun gagasan ini bisa direproduksi dimana saja dalam rentang waktu cepat. Penyerangan Mapolres Cirebon (2011) dan aksi bom di sebuah gereja di Solo, Jawa Tengah (2012) menunjukkan indikasi bahwa ideologi dan taktik jihad telah didefinisikan jauh melampaui apa yang telah dilakukan oleh kelompok-kelompok ekstremis di awal tahun 2000. Mereka yang melakukan aksi '*jihad kekerasan*' dengan gaya baru ini bahkan tidak mengikuti sejumlah model pelatihan jihad –baik di Afganistan maupun di Mindanao–, model kaderisasi yang detail sebagaimana yang dikembangkan di dalam struktur Jamaah Islamiyah (JI) dan Jamaah Ansharut Tauhid (JAT), dan keterlibatan sejumlah kombatan di dalam konflik Ambon dan Poso.⁶⁰ Kondisi ini juga harus dicermati oleh aparat penegak hukum dan Pemerintah Indonesia, khususnya dalam menerapkan model deradikalisasi dan menyebarkan gagasan pendidikan toleransi di ruang-ruang pendidikan.

Persoalan lainnya yang luput dari strategi keamanan yang komprehensif adalah diabaikannya relasi antara radikalisasi kelompok garis keras Islam yang menggunakan instrumen terror dengan menguatnya politik identitas dalam tata pemerintahan dimana bermunculan kebijakan negara yang berpijak pada tafsir sempit ajaran Islam dengan diiringi pembiaran sistemik terhadap aksi-aksi kekerasan yang dilakukan sebagian kelompok Islam *vigilante*. Temuan International Crisis Group (ICG) beberapa waktu belakangan ini menunjukkan adanya relasi dan saluran tertentu dimana aktivis *vigilante* Islam garis keras mulai bertransformasi menjadi pelaku terorisme.⁶¹ Di sini diperlukan pendekatan yang lebih luas dan komprehensif dalam menangkal dan melawan terorisme selain melibatkan institusi-institusi keamanan konvensional.

60 ICG, *Indonesia: From Vigilantism to Terrorism in Cirebon*, 26 Januari 2012, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/indonesia/B132%20Indonesia%20-%20From%20Vigilantism%20to%20Terrorism%20in%20Cirebon.pdf>

61 International Crisis Group, *From Vigilantism to Terrorism in Cirebon*, Asia Briefing No. 132, Jakarta/Brussels, 26 January 2012, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/indonesia/B132%20Indonesia%20-%20From%20Vigilantism%20to%20Terrorism%20in%20Cirebon.pdf>.

V. Reformasi Sistem Akuntabilitas Aktor Keamanan untuk Pelanggaran Hak Asasi Manusia

V.1 Tidak Direvisinya Sistem Peradilan Militer

Sebagaimana yang kita ketahui bahwa TNI hanya memiliki satu mekanisme akuntabilitas yang diatur di dalam UU No 31/1997 tentang Peradilan Militer yang sebenarnya telah diagendakan untuk direvisi lewat UU TNI. UU ini tidak bisa memberikan jaminan akuntabilitas maksimal atas kategori-kategori pelanggaran kewenangan, termasuk di antara tindak pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berpotensi dilakukan oleh para personel TNI. Dalam konteks penegakan hukum dan Hak Asasi Manusia, banyak pengalaman kerap membuktikan bahwa mekanisme internal TNI justru sering dijadikan alat impunitas dari para pelaku. Jika mereka mendapat hukuman, vonis hukuman yang ringan tidak menunjukkan sisi keadilan bagi korban pelanggaran Hak Asasi Manusia yang telah dilakukan aparat TNI.

Dalam rentang waktu tahun 1996 hingga 2013, Indonesia telah menggelar 6 pengadilan militer yang besar. Dimulai dengan kasus penculikan dan penghilangan aktivis 1997/1998. Tahun 1999, Mahkamah Militer Tinggi (Mahmilti) II mengajukan 11 nama aparat TNI dari Komando Pasukan Khusus (Kopassus) yang terlibat dengan vonis hukuman 20 bulan kurungan penjara dan pemecatan untuk 6 pelaku.⁶² Proses ini diikuti dengan proses internal lainnya, yaitu rekomendasi Dewan Kehormatan Perwira (DKP) kepada Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) terkait tiga nama perwira tinggi: Letjen Prabowo Subianto, Mayjen Muchdi PR, dan Kolonel Chairawan.⁶³ Namun demikian, hasil akhir persidangan tidak semulus yang kita harapkan, ketika sanksi pemecatan tidak terwujud. Beberapa dari pelaku mendapat promosi karier baik di instansi TNI maupun di instansi keamanan lainnya (Muchdi PR bahkan mendapat posisi strategis di Badan Intelijen Negara), maupun membangun karier politik seperti yang dilakukan Prabowo Subianto dan Chairawan di dalam Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra).⁶⁴

62 ICTJ dan KontraS, *Keluar Jalur: Keadilan Transisi di Indonesia Setelah Jatuhnya Soeharto*, Jakarta, Maret 2011. Dokumen ini bisa diakses di <http://kontras.org/buku/Indonesia%20report-derailed-Indo.pdf> hal 29-30.

63 KontraS, *Kasus Penculikan Aktivis: DKP Periksa Kopassus Cijantung*, 6 Agustus 1998, <http://www.kontras.org/penculikan/index.php?hal=berita&id=178>

64 Tempo, *Imparsial: Purnawirawan Bermasalah ada di Gerindra*, 13 Juli 2012, <http://www.tempo.co/read/news/2012/07/13/078416920/Imparsial-Purnawirawan-Bermasalah-Ada-di-Gerindra>

Berbagai kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia yang dilakukan oleh aparat militer dan belum diproses hukum secara adil dan akuntabel di antaranya:

- o Kasus penyerangan kantor Partai Demokrasi Indonesia (PDI) di tahun 1996, sebuah pengadilan koneksitas digelar ditahun 2004 atas rekomendasi Presiden Abdurrahman Wahid, di mana 4 orang sipil dan 2 tentara terbukti terlibat. Namun hanya 1 orang sipil yang dijatuhi hukuman ringan, 2 bulan 10 hari.⁶⁵
- o Tahun 2003, 7 anggota Kopassus terbukti terlibat dalam kasus pembunuhan aktivis Papua Theys Hiyo Eluay. Namun mereka hanya dijatuhi hukuman ringan 2 hingga 3,5 tahun kurungan penjara, dan mendapat dukungan penuh dari institusi TNI.⁶⁶
- o Tahun 2007, terjadi kasus kekerasan antara aparat Marinir dengan kelompok petani di Alastlogo, Pasuruan, Jawa Timur dalam kasus sengketa lahan yang melibatkan sebuah perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Akibatnya 4 orang tewas di tempat dan 8 lainnya luka-luka. Sebuah pengadilan militer digelar di Surabaya (2008), memvonis 13 anggota Marinir dengan hukuman ringan dan 2 orang komandan lapangan dirotasi dari posisi.
- o Tahun 2010, sebuah pengadilan militer kembali digelar di Papua untuk kasus video penyiksaan yang dilakukan aparat TNI dari Batalion 753. Namun tuntutan tidak berhasil dilayangkan serius, mengingat KUHP Militer tidak mengenal kategori “*penyiksaan*”. Pengadilan hanya mendakwa para pelaku dengan kategori “*tidak mematuhi perintah*.”
- o Publik kemudian dikejutkan dengan kasus LP Cebongan di tahun 2013. Sebuah pengadilan militer kembali digelar dengan menyeret 12 terdakwa dari kesatuan Kopassus melalui peradilan militer II-11 Yogyakarta. Tiga terdakwa dijatuhi vonis kurungan penjara antara 6 hingga 11 tahun dan pemecatan dari kesatuan. Sedangkan, 5 terdakwa lainnya dijatuhi hukuman 1 tahun 9 bulan namun tidak dipecah dari kesatuan TNI.⁶⁷

Untuk kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia berat masa lalu seperti kasus Tanjung Priok (1984), Timor Leste (1999), dan Abepura (2000); dimana dua pengadilan Hak Asasi Manusia *ad hoc* dan satu pengadilan Hak Asasi Manusia permanen dibentuk,

65 KontraS, *Persoalan Penting Hak Asasi Manusia di Indonesia*, <http://www.kontras.org/kamisan/data%20pelanggaran%20HAM.pdf> (lihat: Kasus Pelanggaran HAM yang Dibawa ke Pengadilan)

66 Tempo, *Jenderal Ryamizard: Pembunuh Theys Hiyo Eluay Adalah Pahlawan*, 23 April 2003, <http://www.tempo.co/read/news/2003/04/23/05511050/Jenderal-Ryamizard-Pembunuh-Theys-Hiyo-Eluay-Adalah-Pahlawan>

67 Kompas, *Vonis Kasus Cebongan Dinilai Proporsional*, 5 September 2013, <http://nasional.kompas.com/read/2013/09/05/2142583/Vonis.Kasus.Cebongan.Dinilai.Proporsional>

semua vonis yang dijatuhkan kepada para terdakwa dibatalkan dalam proses banding. Proses banding bahkan tidak menghasilkan satu putusan bersalah kepada para pelaku yang semua berlatar belakang militer.⁶⁸ Dalam kasus peradilan militer di masa darurat militer di Aceh (2003-2004), mekanisme ini sempat digunakan untuk memproses 429 kasus pelanggaran hukum yang dilakukan aparat TNI.⁶⁹ Mantan Panglima TNI Endriartono Sutarto menyatakan bahwa setidaknya 57 orang tentara dinyatakan bersalah dan mendapat hukuman.⁷⁰ Namun tidak semua kategori berhubungan dengan tindak pelanggaran Hak Asasi Manusia yang juga masif terjadi di masa darurat militer di Aceh.

Bahkan, terkait isu rekam jejak performa perwira-perwira tinggi militer, TNI belum memiliki format baku untuk mengeliminasi para perwira tinggi mereka yang terlibat secara langsung –baik dalam struktur komando maupun di lapangan– pada kasus-kasus kekerasan berdimensi Hak Asasi Manusia. Dalam kasus yang berkaitan dengan Wakil Menteri Pertahanan (Wamenhan) Letjen Sjafrie Syamsuddin, sesungguhnya keputusan Presiden SBY untuk melantik dan mengangkat telah mengingkari temuan penting yang dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dan Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) untuk keterlibatan Sjafrie Syamsuddin pada kasus Mei 1998, penculikan aktivis 1997/1998, dan kekerasan pada proses referendum Timor Leste 1999.⁷¹ Sebagai Wamenhan, rencana kedatangan Sjafrie Syamsuddin telah ditolak masuk ke wilayah Amerika Serikat (AS) karena dugaannya terkait keterlibatan kekerasan di Timor Leste 1999. Di tahun 2010, korban dan keluarga korban pelanggaran Hak Asasi Manusia masa lalu mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) terkait dengan posisi Sjafrie dalam struktur pemerintahan. Namun gugatan tersebut gagal untuk ditindaklanjuti.⁷²

68 ICTJ dan KontraS, *Keluar Jalur: Keadilan Transisi di Indonesia Setelah Jatuhnya Soeharto*, Jakarta, Maret 2011, hal. 44. Dokumen ini bisa diakses di <http://kontras.org/buku/Indonesia%20report-derailed-Indo.pdf> hal 41-43.

69 ICTJ dan KontraS, *ibid*, hal 55.

70 Amnesty International, *New Military Operations, Old Patterns of Human Rights Violations in Aceh*, 7 Oktober 2004, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA21/033/2004/en/95d36248-d593-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/asa210332004en.html>.

71 ICTJ dan KontraS, *op.cit*, hal 83.

72 The Jakarta Post, *KontraS opposes Sjafrie's promotion*, 7 Januari 2010 <http://www.thejakartapost.com/news/2010/01/07/kontras-opposes-sjafrie%E2%80%99s-promotion.html>

Selain kasus kekerasan yang berdimensi pelanggaran Hak Asasi Manusia, sesungguhnya banyak kasus tindak pidana pencucian uang yang memiliki hubungan erat dengan keterlibatan oknum TNI dalam kejahatan narkoba. Di tahun 2013 model kejahatan serupa marak terjadi, namun kejahatan tersebut cukup sulit ditindak mengingat TNI hanya mengenal satu mekanisme akuntabilitas internal yang tercantum dalam UU No 31/1997 tentang Pengadilan Militer. Sayangnya, selain tidak mengenal kategori kejahatan Hak Asasi Manusia dan termasuk penindakannya, UU ini juga tidak mengenal model-model kejahatan yang berpotensi dilakukan para personel TNI, seperti kejahatan pencucian uang, bisnis, dan narkoba.⁷³ Keengganan TNI lainnya untuk ditindak lewat institusi pegawai eksternal adalah untuk penanganan kasus-kasus korupsi.⁷⁴

V.2 Minimnya Mekanisme Akuntabilitas Eksternal Terhadap Kepolisian

Minimnya akuntabilitas terhadap kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia juga terjadi pada kasus-kasus yang pelakunya diduga merupakan aparat Polri. Dari laporan-laporan pemantauan Hak Asasi Manusia berbagai organisasi Hak Asasi Manusia menunjukkan bahwa untuk kasus-kasus penyiksaan, pembunuhan di luar hukum, rekayasa kasus, dan sebagainya sulit mendapatkan akuntabilitas penuh mengingat mekanisme penyelesaiannya masih mengandalkan sistem koreksi internal.⁷⁵ Walaupun ada yang bisa dijangkau mekanisme pengadilan, pelaku selalu mendapat penghukuman yang ringan. Secara umum, benteng impunitas masih kokoh untuk kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia oleh Polri.

73 Sari berita dari Detik News (2013) *TNI Bersikukuh Usut Pencucian Uang Bandar Narkoba*, <http://news.detik.com/read/2013/08/28/192108/2343499/10/tni-bersikukuh-usut-pencucian-uang-bandar-narkoba-sermabw?9922022>, Analisa lain yang menarik ketika badan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) menyatakan bahwa melalui UU No 8/2010 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, TNI sebagai salah satu lembaga negara sesungguhnya tetap bisa mengusut kejahatan pencucian uang dengan instrumen internal yang melekat dalam institusi. *PPATK: TNI Berwenang Usut Pencucian Uang Oknum Bandar Narkoba*, <http://news.detik.com/read/2013/08/28/164458/2343310/10/ppatk-tni-berwenang-usut-pencucian-uang-oknum-bandar-narkoba?nd771104bcj>.

74 Tribunnews, *KPK tak Bisa Sentuh Anggota TNI yang Diduga Terlibat Korupsi*, 16 September 2013, <http://www.tribunnews.com/nasional/2013/09/16/kpk-tak-bisa-sentuh-anggota-tni-yang-diduga-terlibat-korupsi>.

75 Lihat laporan tahunan KontraS seputar hari Bhayangkara 1 Juli. Amnesty International, *Submission to the UN Human Rights Committee for the 108th Session of the Human Rights Committee (8-26 July 2013)*, ASA 21/018/2013, hal. 6-8, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA21/018/2013/en/c40a6196-e8e8-40bd-99ae-c2100eab0cf4/asa210182013en.pdf>. International Crisis Group, *the Deadly Cost of Poor Policing*, Asia Briefing No. 218, Jakarta/Brussels, 16 February 2012, hal. 21, [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/indonesia/218%20Indonesia%20-%20The%20Deadly%20Cost%20of%20Poor%20Policing](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/south-east-asia/indonesia/218%20Indonesia%20-%20The%20Deadly%20Cost%20of%20Poor%20Policing).

Meski kerangka legal Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas)⁷⁶ dimodifikasi pada 2011 lewat Perpres No. 17/2011, Kopolnas tidak bisa dinilai sebagai suatu badan pengawas eksternal independen kepolisian karena strukturnya yang masih melekat pada badan eksekutif dan ketiadaan mandat untuk melakukan investigasi dan fungsi penegakan hukum terhadap dugaan kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia oleh aparat kepolisian.⁷⁷ Cerita berbeda untuk penanganan kasus korupsi di mana Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) memiliki mandat memadai untuk melakukan penegakan hukum terhadap dugaan kasus korupsi oleh aparat kepolisian. Penanganan kasus korupsi pengadaan alat simulator Surat Izin Mengemudi (SIM) misalnya, berujung pada pemidanan beberapa aparat kepolisian termasuk salah satu petingginya, Irjen Djoko Susilo (Kepala Korlantas Polri), berkat hasil investigasi independen yang dilakukan oleh suatu lembaga eksternal independen.

Sebenarnya berbagai reformasi institusional pasca Orde Baru juga menghasilkan institusi negara independen yang bisa melakukan pengawasan terhadap Polri menyangkut dugaan pelanggaran Hak Asasi Manusia. Sayangnya institusi-institusi seperti Komnas HAM dan Ombudsman ini tetap tidak memiliki mandat melakukan investigasi independen yang hasilnya bisa jadi rujukan resmi dalam penegakan hukum. Sementara itu, meskipun telah ada UU yang mengatur Intelejen Negara, belum tersedia mekanisme independen untuk mengawasi dan menginvestigasi dugaan pelanggaran Hak Asasi Manusia oleh agen intelejen.

V.3 Ketiadaan Mekanisme *Vetting* Hak Asasi Manusia

Defisit lainnya dalam RSK di Indonesia hingga saat ini adalah ketiadaan mekanisme *vetting* berdasarkan kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia serius yang pernah terjadi.⁷⁸ Suatu impunitas terhadap pelanggaran-pelanggaran serius Hak Asasi

76 Kopolnas ini dibentuk berdasarkan UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Mandat utamanya (Pasal 37 dan 38) hanyalah menjadi lembaga konsultasi kepada Presiden, meskipun memiliki kewenangan untuk menerima keluhan dari masyarakat.

77 Kriteria ideal suatu badan pengawas eksternal independen kepolisian bisa dilihat pada UNODC, *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity*, United Nations, New York, 2011, hal. 49-73, http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf.

78 Istilah *vetting* merujuk pada suatu proses penilaian (*assessment*) integritas seseorang untuk menentukan kelayakan mereka (berdasarkan prinsip demokrasi, supremasi hukum, dan HAM) untuk melanjutkan jabatan atau mereka yang punya prospek dalam jabatan-jabatan publik. *Vetting* ini merupakan mekanisme non-yudisial. Lihat Caspar Fithen, *The Legacy of Four Vetting Programs: An Empirical Review*, ICTJ, 2009, hal. 5. <http://www.ictj.org/images/content/1/2/1276.pdf>.

Manusia di masa lalu tidak hanya menghasilkan suatu penegakan hukum yang nihil, tetapi juga membuka ruang bagi para terduga pelaku kejahatan tersebut untuk tetap bisa mengembangkan karirnya di sektor keamanan atau arena politik. Keperhatikan kelompok Hak Asasi Manusia atas absennya mekanisme *vetting* ini terlihat di beberapa kasus,⁷⁹ seperti pengangkatan Sjafrie Samsuddin sebagai Wamenhan pada kabinet 2009-2014. Sjafrie diduga terlibat dalam pelanggaran Hak Asasi Manusia untuk kasus Penculikan dan Penghilangan Paksa Aktivis 1997/1998, Penembakan mahasiswa Trisakti 1998, dan Peristiwa Mei 1998. Namanya pun telah disebut dalam berbagai laporan investigasi pelanggaran Hak Asasi Manusia resmi Komnas HAM atau Tim TGPF Mei 1998⁸⁰; pengangkatan Hendropriyono sebagai Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) dan Muchdi PR sebagai deputi Kepala BIN;⁸¹ dan beberapa pos penting lainnya bagi mereka yang diduga terlibat dalam kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia serius di Aceh, Papua, atau Timor-Timur.

Sementara itu di level arena politik nasional, saat ini terdapat dua nama (Wiranto dan Prabowo Subianto) yang memimpin dua partai politik (partai Hanura dan partai Gerindra) yang akan terus memengaruhi politik nasional meski keduanya mendapat sorotan serius baik oleh organisasi Hak Asasi Manusia nasional maupun komunitas internasional.⁸²

79 Siaran Pers Bersama Peringatan Hari TNI 2010 "Sejumlah Catatan atas Tindak Lanjut Reformasi TNI", ICJR, IDSPS, Imparsial, INFID, KontraS, Lesperssi, Praxis, dan Propatria, 3 Oktober 2010, http://kontras.org/index.php?hal=siaran_pers&id=1131.

80 Siaran Pers Bersama KontraS dan beberapa organisasi lainnya tentang Tolak Pelanggar HAM menjadi Pejabat Negara, Jakarta, 24 Juni 2010, http://kontras.org/index.php?hal=siaran_pers&id=1063.

81 AM Hendropriyono diduga terlibat dalam pelanggaran HAM serius untuk kasus Talangsari, Lampung 1989 dan Muchdi PR diberhentikan dari posisinya sebagai Danjen Kopassus karena diduga terlibat dalam kasus penculikan para aktivis 1997/1998.

82 Keduanya misalnya diduga tidak mendapat visa masuk ke beberapa negara, yang salah satunya adalah Amerika Serikat. Lihat Detik.com, 'Peluru Panas' Adik Jenderal Prabowo, 13 Februari 2014, <http://news.detik.com/read/2014/02/13/132051/2495950/10/peluru-panas-adik-jenderal-prabowo?991104topnews>.

BAGIAN II

Legislasi

Legislasi Sektor Keamanan 2008-2013: Sebuah Potret Involusi?

Oleh: Wahyudi Djafar⁸³

“Ketika aparat keamanan tidak tunduk pada hukum, lembaga-lembaga yang dimaksudkan untuk memberi keamanan, justru berpeluang melakukan represi dan mengganggu keamanan.”

[Ruti G. Teitel, *Transitional Justice*, 2000: 177]

I. Pendahuluan: Upaya Mengembalikan Kedaulatan Hukum

Ujaran bernada kritik kerap dilontarkan oleh kelompok Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dan pemerhati keamanan, terhadap pemerintah dan DPR selama Periode 2009-2014. Kritik ini khususnya terkait dengan kekhawatiran terhadap kecenderungan legislasi sektor keamanan, yang materinya dinilai semakin jauh dari koridor demokrasi dan Hak Asasi Manusia. Rumusan legislasi yang diperdebatkan dan disepakati justru memperlihatkan kuatnya upaya untuk menambah kewenangan aktor keamanan. Penambahan kewenangan yang cenderung mengedepankan pendekatan represif ini, diberikan pembenaran dengan beraneka alasan ketidakamanan (*insecurity*), akibat berbagai ancaman dari dalam dan luar negeri. Pendeknya, hukum tidak dimaksudkan untuk memastikan aktor keamanan bekerja sesuai dengan prinsip negara hukum dan Hak Asasi Manusia, melainkan sebatas untuk memberikan legalisasi dan legitimasi atas berbagai kewenangan yang dimiliki.⁸⁴

83 Peneliti dan pengacara publik pada Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta

84 Lihat Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), *Report on the Human Rights Situation of 2011: Towards the Lowest Point of Human Rights Protection*, (Jakarta: ELSAM, 2012), hal. 6. Dapat diakses di http://elsam.or.id/downloads/1338187672_Human_Rights_Report_2011-28052012.pdf.

Harapan besar terhadap anggota DPR periode 2009-2014 yang mayoritas diisi orang-orang baru,⁸⁵ justru tidak membuahkan hasil yang menggembirakan bagi kelanjutan RSK. Merujuk pada Ruland dan Manea (2013), lahirnya UU TNI nampaknya menjadi klimaks dari agenda parlemen dalam Reformasi Sektor Keamanan (RSK). Pasca-pengesahan UU ini, ruang kompromi dan negosiasi antara parlemen dengan militer, sebagian besar sudah habis. Diakui Ruland dan Manea, parlemen telah memainkan peran penting dalam mendorong reformasi keamanan—militer generasi pertama, akan tetapi mereka tidak dapat menjamin pelaksanaannya secara penuh dan final. Tidak hanya itu, mereka pun dinilai kurang memiliki kemampuan mendorong generasi kedua reformasi keamanan, setelah purnanya pembaruan generasi pertama. Gagalnya penciptaan aturan yang mendorong akuntabilitas aktor keamanan khususnya militer, menjadi penanda situasi ini, terutama *mandegnya* revisi UU No 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.⁸⁶

Kondisi seperti demikian tidak lebih baik dari DPR periode-periode sebelumnya, yang mampu menyelesaikan berbagai peraturan perundang-undangan baru bidang keamanan, sebagai pijakan sekaligus pendorong dalam pembaruan institusi keamanan. Lahirnya UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara (UU Polri), UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara (UU Haneg) dan UU TNI harus diakui telah berandil banyak dalam tranparansi dan berakhirnya dominasi militer di Indonesia. Bahkan DPR periode awal reformasi, melalui proses amandemen konsitusi mampu mengakhiri representasi militer di legislatif dan menggiring mereka kembali pada posisi yang semestinya (angkatan bersenjata). Perubahan konstitusi diklaim telah menempatkan militer di bawah supremasi sipil dan kontrol demokratis, sebagai pra-syarat suatu pemerintahan yang demokratis.⁸⁷

Amandemen Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) memang sangat berpengaruh besar di dalam melakukan institusionalisasi berbagai gagasan reformasi, termasuk yang berkaitan dengan kelembagaan dan keterlibatan aktor keamanan dalam pelaksanaan kekuasaan negara. Banyak pihak memberikan penilaian, UUD 1945—pra-amandemen

85 Lihat “New legislators dominate incoming House”, dalam <http://www.thejakartapost.com/news/2009/09/30/new-legislators-dominate-incoming-house.html>, diakses pada 23 Desember 2013. Dari data yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), sebanyak 71% dari total 560 orang anggota DPR periode 2009-2014, adalah orang-orang yang baru terpilih sebagai anggota legislatif.

86 Lihat Jurgen Ruland dan Maria-Gabriela Manea, “The Legislature and Military Reform in Indonesia”, dalam Jurgen Ruland, Maria-Gabriela Manea dan Hans Born, *The Politics of Military Reform Experiences from Indonesia and Nigeria*, (Verlag Berlin Heidelberg: Springer, 2013), hal. 139-140.

87 *Ibid.*, hal. 139.

sebagai konstitusi yang substansinya koruptif, sehingga sebagai konstitusi, UUD 1945 dapat dikatakan tidak memiliki ruh konstitusionalisme.⁸⁸ Adanya watak koruptif dari konstitusi pra-amandemen antara lain tercermin dari kuatnya dominasi eksekutif terhadap cabang-cabang kekuasaan lainnya. Suatu konstitusi dianggap memiliki ruh konstitusionalisme, setidaknya dapat dinilai dari adanya dua unsur utama, yaitu prinsip saling kontrol dan salingimbang antar-organ konstitusi (*checks and balances*), serta adanya jaminan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia.⁸⁹ Sedangkan UUD 1945 (sebelum amandemen), meskipun secara tersirat telah mengatur kedua hal tersebut, namun jika ditelusuri lebih lanjut, senyatanya belum layak untuk dapat dikatakan sudah memenuhi kedua prasyarat di atas.⁹⁰

Selama berlangsungnya proses perubahan UUD 1945 di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), rekonstruksi pengaturan mengenai pertahanan dan keamanan negara menjadi salah satu topik penting dalam pembicaraan. Perdebatan yang mengemuka terutama terkait dengan reposisi angkatan bersenjata (TNI) dan Polri, khususnya mengenai pembedaan dan pemisahan kewenangan kedua institusi ini. Dari segi perumusan, Bab XII UUD 1945 yang semula hanya mengatur mengenai Pertahanan Negara diubah menjadi Pertahanan dan Keamanan Negara. Dalam naskah konstitusi pertama memang tidak secara detail diatur perihal pembedaan institusi yang bertanggungjawab atas pertahanan negara dan institusi yang mengurus keamanan. Hanya disebutkan di dalam Pasal 10 UUD 1945,

88 Lihat Denny Indrayana, "Refleksi Lima Tahun Amandemen UUD 1945 Menyempurnakan Konstitusi, Memberantas Korupsi", dalam Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta: KOMPAS, 2008), hal. 4.

89 Lihat S.E. Finer, Vernon Bogdanor dan Bernard Rudden (eds.), *Comparing Constitutions*, (Oxford: Oxford University Press, 1995), hal. 1. Menurut Jhon Alder (1989), konstitusionalisme diterjemahkan sebagai "*the concepts of the rule of law and the separation of powers are aspects of the wider notion of 'constitutionalism', that is, the idea that governmental power should be limited by law*". Selengkapnya lihat Jhon Alder, *Constitutional and Administrative Law*, (London: Macmillan Education LTD, 1989), hal. 39. Sementara Richard S. Kay mendefinisikan konsep konstitusionalisme sebagai, "*Constitutionalism implements the rule of law; It brings about predictability and security in the relations of individuals and the government by defining in advance the powers and limits of that government*". Selengkapnya lihat Richard S. Kay, "American Constitutionalisme", dalam Larry Alexander (ed.), *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), hal. 4.

90 Jika dirinci sedikitnya terdapat tujuh kelemahan mendasar dari UUD 1945. *Pertama*, kekuasaan eksekutif yang terlalu besar, tanpa adanya prinsip *checks and balances*, sehingga sangat menguntungkan presiden berkuasa; *Kedua*, rumusannya bersifat sangat sederhana, umum, bahkan tidak jelas, sehingga menimbulkan jamak multi tafsir; *Ketiga*, tidak mengelaborasi unsur-unsur konstitusionalisme secara mendalam; *Keempat*, terlalu menekankan semangat pada penyelenggara negara; *Kelima*, terlalu besar memberikan atribusi kewenangan kepada presiden untuk mengatur beragam hal menggunakan undang-undang, termasuk Hak Asasi Manusia; *Keenam*, aturan yang sifatnya penting justru diatur dalam bagian penjelasan; *Ketujuh*, mengenai status dan materi Penjelasan UUD 1945, yang beberapa diantaranya tidak jelas cantolannya. Lihat Forum Rektor Indonesia, *Penyempurnaan Amandemen UUD 1945*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2007), hal. 6-7.

bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat (AD), Angkatan Laut (AL), dan Angkatan Udara (AU). Sementara kepolisian tidak pernah sekalipun disebutkan. Baru dalam amandemen kedua konstitusi, yang disahkan pada Sidang Tahunan MPR, tanggal 18 Agustus 2000, dihasilkan rumusan baru Bab XII UUD 1945.

UUD 1945 pra-amandemen dalam bab pertahanan negara yang semula hanya mengatur mengenai hak dan kewajiban warga negara dalam pembelaan negara, tanpa mengatur perihal institusi pertahanan negara, diubah menjadi lebih mendetail. Dalam bab pertahanan dan keamanan negara, konstitusi hasil amandemen, selain diatur mengenai hak dan kewajiban warga negara dalam pertahanan negara, juga diatur perihal sistem pertahanan dan keamanan, serta pembagian tugas antara TNI dengan Polri dalam pertahanan dan keamanan negara.⁹¹ Capaian lain dari amandemen konstitusi ialah penegasan aturan tentang jaminan dan perlindungan Hak Asasi Manusia. Munculnya BAB XA UUD 1945 yang berisikan seperangkat jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia bagi setiap warga negara,⁹² harus ditempatkan sebagai tujuan sekaligus rambu-rambu dalam penciptaan seluruh regulasi dan kebijakan yang terkait dengan tugas dan fungsi, serta akuntabilitas institusi keamanan.

Dalam konteks Indonesia, RSK memang tak-bisa dilepaskan dari agenda transisi politik pasca-runtuhnya rezim otoritarian. Oleh karena itu, RSK harus ditempatkan dalam runag keadilan transisional, dengan tujuan ke depan yang paling jelas untuk menciptakan kedaulatan hukum. Artinya, untuk selanjutnya hukum musti menjadi pedoman bagi seluruh tindakan dan implementasi kewenangan dari aktor-aktor keamanan. Pengalaman Indonesia, termasuk juga dialami negara-negara transisional lainnya, memperlihatkan bahwa transformasi politik dari kekuasaan otoritarian yang menekankan pada sekuritisasi, kepada pemerintahan demokratis, akan sangat bergantung pada restrukturisasi sektor keamanan.⁹³ Tegasnya, ada kedekatan hubungan antara RSK dengan transformasi politik yang menuju pada kedaulatan hukum. Pembentukan seperangkat aturan hukum yang menjadi basis legal dan legitimasi kewenangan aktor keamanan, menjadi salah satu kunci dalam RSK, guna memastikan aktor keamanan mampu menjaga keamanan, bukan sebaliknya, menciptakan ketidakamanan.⁹⁴

91 Lihat Pasal 30 UUD 1945.

92 Lihat Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J UUD 1945.

93 Lihat Ruti G. Teitel, *Transitional Justice*, (New York: Oxford University Press, Inc., 2000), hal. 176.

94 Ibid., hal. 176-177.

Lebih jauh, selain memiliki keterkaitan erat dengan transformasi politik pasca-otoritarian, dalam perkembangan konseptual berikutnya, RSK juga diakui menjadi bagian yang tak dapat dipisahkan dalam perwujudan kesejahteraan warga negara. Ada kesepakatan umum bahwa untuk memenuhi keadilan sosial-ekonomi, mekanisme keadilan transisional dan upaya pembangunan haruslah saling melengkapi, termasuk di dalamnya RSK. Berbicara mengenai RSK, tentu muatannya tidak hanya terbatas pada pelucutan senjata dan demobilisasi tentara atau kombatan, tetapi juga termasuk pemulihan salah satu sektor negara (sub-unit cabang kekuasaan). Melalui RSK, aktor keamanan diharapkan mampu menegakkan ketertiban umum yang didasarkan pada Hak Asasi Manusia serta menjunjung tinggi aturan hukum. Lagi-lagi penekanannya pada kedaulatan hukum. Aktor keamanan tidak lagi ditempatkan dan bekerja dalam ruang gelap, namun harus menjadi bagian penting dari tujuan pembangunan negara, dalam rangka pencapaian keadilan sosial-ekonomi seluruh warganya.⁹⁵

Berangkat dari praktik di Indonesia, bila kita menengok ke belakang, selama rezim militer Orde Baru berkuasa, maka gambaran umum yang nampak adalah banyaknya praktik represif dari negara terhadap warganya. Tindakan represif ini dilakukan oleh alat-alat keamanan negara, dengan kedok menjaga stabilitas. Kuatnya peranan aparat keamanan saat itu, serta pengarusutamaan paradigma keamanan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, telah melahirkan serentetan praktik pelanggaran Hak Asasi Manusia. Besarnya kewenangan yang diberikan kepada institusi militer (ABRI, termasuk polisi di dalamnya), tanpa pengawasan dan mekanisme akuntabilitas yang memadai, menjadikan institusi ini kerap melakukan tindakan berlebihan atas nama keamanan negara. Hukum saat itu, bukan ditempatkan sebagai batasan dan kontrol kekuasaan militer, akan tetapi sekadar menjadi instrumen yang melegalkan keseluruhan aksi mereka.⁹⁶ Oleh sebab

95 Lihat Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, Report on the Major Findings of the Conference on "Building a Future on Peace and Justice", dalam Kai Ambos, Judith Large, dan Marieke Wierda (Ed.), *Building a Future on Peace and Justice: Studies on Transitional Justice, Peace and Development*, (Verlag Berlin Heidelberg: Springer, 2009), hal. 535.

96 Praktik-praktik pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat terekam dalam sejumlah peristiwa, seperti tragedi berdarah 1965, peristiwa Tanjung Priok 1984, penembakan misterius sepanjang 1982-1985, peristiwa Talang Sari 1989, dan penghilangan orang secara paksa periode 1997-1998. Komnas HAM telah melakukan penyelidikan pro-yustisia terhadap peristiwa-peristiwa tersebut, dan menyimpulkan adanya pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat di dalamnya. Hasil penyelidikan Komnas HAM telah dilimpahkan ke Kejaksaan Agung untuk diteruskan ke tahap penyidikan dan selanjutnya dibawa ke Pengadilan Hak Asasi Manusia ad hoc. Sayangnya, dengan berbagai macam alasan, sampai hari ini proses itu mandeg di Kejaksaan Agung. Lihat ELSAM, Memastikan Agenda Negara dalam Menyelesaikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Masa Lalu, dapat diakses di http://elsam.or.id/article.php?act=content&id=2097&cid=405&lang=in#_UuIL.TnBplds.

itu menjadi kekhawatiran kita bersama, apabila setelah 15 tahun reformasi, justru penciptaan aturan hukum bidang keamanan kembali lagi sekadar menjadi instrumen legal dan pemberi legitimasi bagi kewenangan institusi keamanan, bukan memastikan perlindungan Hak Asasi Manusia, serta tegaknya negara hukum konstitusional.⁹⁷

II. Bingkai Keadilan Transisional: Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia

Pengalaman dari banyak negara yang mengalami transisi demokrasi, khususnya di Amerika Latin, Afrika, Eropa Timur dan Asia, menunjukkan adanya beberapa kesamaan dalam langkah-langkah guna mendorong keadilan transisional, untuk mencapai suatu kondisi konsolidasi demokrasi. Setidaknya terdapat lima langkah yang ditempuh negara-negara dalam transisi keadilan mereka, termasuk juga diterapkan di Indonesia, tentu dengan karakteristik dan corak yang beragam, menyesuaikan dengan masalah dan kondisinya masing-masing. Lima mekanisme keadilan transisional tersebut meliputi:

- (i) Penyelenggaraan peradilan pidana dalam rangka mendorong akuntabilitas hukum;
- (ii) Pembentukan komisi kebenaran, termasuk juga rekonsiliasi jika diperlukan;
- (iii) Mekanisme peradilan tradisional;
- (iv) Reformasi Sektor Keamanan (RSK); dan
- (v) Program reparasi atau pemulihan.⁹⁸

Dalam perkembangannya *acapkali* masih diperdebatkan, apakah RSK adalah mekanisme tersendiri dari keadilan transisional? Mengulang paparan sebelumnya, RSK sendiri secara khusus bertujuan untuk membangun atau memperkuat lembaga-lembaga sektor

97 Dalam kondisi seperti ini, yang sesungguhnya berlaku bukanlah prinsip negara hukum (*the rule of law*), melainkan kekuasaan oleh hukum (*the rule by law*). Dijelaskan oleh Brian Z. Tamanaha, keduanya memiliki perbedaan yang sangat mendasar, di bawah *the rule of law*, hukum adalah unggul dan dapat berfungsi sebagai kontrol terhadap penyalahgunaan kekuasaan, sedangkan *the rule by law* memiliki pengertian sebaliknya, hukum dapat berfungsi sebagai alat kekuasaan belaka bagi pemerintah yang menekan dalam mode legalistik. Selengkapnya baca Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), hal. 3 dan hal. 92. Situasi demikian juga terjadi ketika pemerintahan Soeharto berkuasa di Indonesia, kondisi di kala hukum menjadi alat legitimasi kekuasaan, propaganda dan teror dari pemerintahan Orde Baru. Selengkapnya baca Julie Southwood dan Patrick Flanagan, *Indonesia: Law, Propaganda and Terror*, (London: Zed Press, 1983).

98 Lihat Stina Petersen, Ingrid Samset, dan Vibeke Wang, "Foreign Aid to Transitional Justice: The Cases of Rwanda and Guatemala, 1995–2005", dalam Kai Ambos, Judith Large, dan Marieke Wierda (Eds.), *Building a Future ... Op.Cit.*, hal. 440-443.

keamanan. Hubungannya dengan mekanisme keadilan transisional, adalah bahwa RSK bertujuan untuk mengisi fungsi-fungsi penting dari keadilan transisional, seperti akuntabilitas, pencegahan, dan penciptaan aturan hukum yang selanjutnya akan menjadi pedoman bagi pelaksanaan tugas dan wewenang lembaga-lembaga keamanan.⁹⁹

Paparan berikut ini tidak berpretensi menguraikan perkembangan konseptual pengertian dan batasan ruang lingkup mengenai RSK. Namun demikian, untuk mengantarkan pembahasan perihal legislasi sektor keamanan, perlu kiranya menyinggung secara singkat, terminologi dan prinsip-prinsip umum dari RSK. Dalam almanak sebelumnya, tulisan Dimas P Yuda dan Mufti Makaarim (2009) telah mengulas perihal perdebatan konseptual RSK, serta konteks yang melatarbelakangi RSK tersebut. Dalam ulasannya, Yuda dan Makaarim merujuk pengertian yang diberikan oleh *Development Assistance Committee (DAC)*, sebuah Komite yang dibentuk oleh *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*.¹⁰⁰

Konseptualisasi mula-mula dari RSK sesungguhnya dicetuskan oleh lembaga-lembaga donor, kaitannya dengan bantuan asistensi pembangunan mereka kepada negara-negara pasca-otoriteran dan pasca-konflik. Definisi yang acapkali menjadi rujukan utama adalah yang dibuat oleh Departemen Pembangunan Internasional Inggris (DFID). Pada November 1997, DFID mengeluarkan *The UK White Paper on International Development*, yang mengidentifikasi keamanan sebagai pusat pembangunan berkelanjutan dan pengurangan kemiskinan. Menyikapi hal itu, pemerintah Inggris mengumumkan perlunya kemitraan antara masyarakat dan militer dalam pembangunan, guna mengatasi masalah yang terkait keamanan, pembangunan dan pencegahan konflik. Berangkat dari kertas kebijakan inilah untuk pertama kalinya pendekatan pembangunan dan Hak Asasi Manusia digunakan di dalam proses RSK.¹⁰¹ Pendekatan ini sendiri muncul sebagai antitesa dari beragam praktik pemborosan, kerahasiaan, represifitas, tidak demokratis, dan kurang terstrukturinya sektor keamanan, yang menjadi hambatan bagi pengentasan kemiskinan. Menurut pendekatan

99 Ibid.

100 Lihat Dimas P Yuda & Mufti Makaarim A, "Hak Asasi Manusia dan Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia", dalam Mufti Makaarim A. Wendy Andika Prajuli Fitri Bintang Timur (ed.), *Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan Indonesia 2009*, (Jakarta: IDSPS, DCAF, HRWG, dan Komnas HAM), hal. 31.

101 Lihat Nocolle Ball, "Democratic governance and the security sector in conflict-affected countries", dalam Derick W. Brinkerhoff, *Governance in Post-Conflict Societies: Rebuilding Fragile States*, London: Routledge, 2007), hal. 93. Paparan lebih mendetail baca selengkapnya dalam UK Department for International Development, *Safety, Security and Accessible Justice: Putting Policy into Practice*, (DFID, Juli 2002). Dapat diakses di <http://www.gsdrc.org/docs/open/SSAJ23.pdf>.

ini, sektor keamanan telah banyak berperan dalam pengalihan sumberdaya dari tujuan pembangunan. Keterlibatan mereka dalam perekonomian berakibat pada inefisiensi, korupsi, rendahnya tingkat investasi, dan justru mereka menjadi sumber ketidakamanan, konflik bersenjata, serta pelanggaran Hak Asasi Manusia.¹⁰²

Sedikit mengulas paparan Yuda dan Makaarim (2009), DAC-OECD menggunakan pendekatan yang agak berbeda dengan DFID, meski penekanannya serupa, pembangunan. DAC-OECD memilih istilah '*sistem keamanan*', dalam mendefinisikan dan memberikan batasan ruang lingkup terhadap apa yang mereka sebut sebagai '*reformasi sistem keamanan*'. Pendekatan sistem keamanan dipandang lebih luas jika dibanding dengan sektor keamanan, di dalamnya mencakup aktor inti keamanan, manajemen dan badan pengawasan, lembaga yang menegakkan keadilan dan supremasi hukum, serta pasukan keamanan yang bukan dari unsur negara.¹⁰³

Menurut OECD, dalam reformasi sistem keamanan, aktifitas di dalamnya termasuk kategori:

- (i) Kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan hubungan pasukan keamanan sipil, meningkatkan partisipasi masyarakat sipil dalam pembuatan kebijakan keamanan, dan mempersiapkan ruang untuk reformasi;
- (ii) Kegiatan yang ditujukan untuk meningkatkan tata kelola dari militer dan intelijen, termasuk juga lembaga hukum dan aparat keamanan dalam negeri (termasuk polisi, pengadilan, penjara, dll);
- (iii) Kegiatan yang melibatkan pasukan keamanan bukan negara, seperti perusahaan keamanan swasta, kegiatan yang melibatkan mekanisme pengawasan sipil, kegiatan yang bertujuan untuk memperkuat fungsi manajemen badan-badan sipil, kegiatan yang bertujuan untuk peningkatan kapasitas sipil; dan
- (iv) Kegiatan yang melibatkan inisiatif regional, dan kegiatan di bidang perlucutan senjata, demobilisasi, dan reintegrasi (DDR).¹⁰⁴

102 Lihat Alexander Mayer-Rieckh and Roger Duthie, "Enhancing Justice and Development Through Justice-Sensitive Security Sector Reform", dalam Pablo de Greiff dan Roger Duthie, *Transitional Justice and Development: Making Connections*, (New York: Social Science Research Council, 2009), hal. 218.

103 Lihat OECD-DAC, *Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (Paris: OECD, 2007), hal. 5.

104 Lihat OECD DAC, *Security System Reform and Governance*, DAC Guidelines and Reference Series (Paris: OECD, 2005), hal. 35.

Pengertian dan cakupan ruang lingkup RSK juga dikelurakan oleh PBB, sebagaimana tercantum di dalam laporan Sekretaris Jenderal PBB tahun 2008. Lagi-lagi titik tekannya pada penggunaan pendekatan pembangunan. Menurut laporan ini, keamanan merupakan prasyarat bagi pembangunan, RSK difungsikan untuk mengubah posisi sektor keamanan, dari yang semula penghambat pembangunan, menjadi berkontribusi terhadap pembangunan. Secara gamblang dalam memberikan batasan definisi mengenai sektor keamanan, laporan ini mengacu pada berbagai struktur, lembaga dan personel yang bertanggungjawab atas pengelolaan, penyediaan dan pengawasan keamanan di sebuah negara. Sementara reformasi sektor keamanan sendiri dimaknai sebagai proses penilaian, pengujian kembali pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi, yang dipimpin oleh otoritas nasional, dengan tujuan peningkatan keamanan yang efektif dan akuntabel bagi negara dan masyarakat, tanpa diskriminasi dan dengan menghormati Hak Asasi Manusia serta aturan hukum. Tujuannya adalah untuk mendukung negara dan masyarakat dalam mengembangkan lembaga-lembaga keamanan yang efektif, inklusif dan akuntabel sehingga dapat memberikan kontribusi bagi perdamaian dan keamanan internasional, pembangunan berkelanjutan, dan pemenuhan Hak Asasi Manusia bagi semua.¹⁰⁵

Kaitannya dengan konteks agenda keadilan transisional, perbedaan batasan dan cakupan definisi mengenai sektor keamanan dan RSK telah menjadi salah satu faktor yang berpengaruh pada munculnya perdebatan tentang relasi RSK dan keadilan transisional, serta kemandirian dari RSK. Perdebatan lain yang mengemuka ialah terkait dengan situasi yang memberi konteks atas RSK, apakah dalam suatu kondisi normal (pembangunan) atau dilakukan dalam situasi pasca-konflik/otoritarian? Dalam situasi yang normal, gagasan spesifik dari RSK adalah memberikan keamanan yang efektif bagi warga melalui proses yang demokratis dan bertanggungjawab, dengan tujuan jangka panjang berkontribusi pada pembangunan berkelanjutan, proses ini telah dilakukan semenjak tahun 1990-an, baik oleh negara maju maupun berkembang.¹⁰⁶

105 Lihat United Nations, *Securing Peace and Development: The Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform*, Report of the Secretary-General, A/62/659-s/2008/39, Januari 23, 2008, paragraf 14 dan 17. Dapat diakses di https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/659.

106 Lihat Heiner Hänggi, "Security Sector Reform," dalam Vincent Chetail (ed.), *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, (Oxford: Oxford University Press, 2009), hal. 337-339.

Sementara dalam situasi pasca-konflik atau pasca-otoritarian, selain ditujukan untuk menciptakan keamanan yang efektif dan akuntabel, RSK juga bertujuan untuk mengatasi warisan spesifik konflik kekerasan dan berfokus pada isu-isu yang jarang ditemui dalam program RSK pada umumnya. Kebutuhan khusus tersebut termasuk upaya penyelesaian kejahatan masa lalu dan promosi rekonsiliasi. Kendati demikian, jika diperhatikan dengan seksama, dapat kita temukan beberapa kata kunci yang selaras, yakni gagasan untuk menjadikan aktor keamanan yang efektif dan akuntabel. Kesamaan lainnya terletak pada aktifitas utama dari RSK, meliputi: tindakan yang bertujuan merestrukturisasi dan meningkatkan kapasitas aparat keamanan, serta tindakan yang bertujuan memperkuat manajemen dan pengawasan sipil demokratis terhadap pasukan keamanan.¹⁰⁷

Khusus dalam konteks keadilan transisional, RSK merupakan pusat dari seluruh langkah-langkah yang dirancang untuk secara efektif mencegah terulangnya pelanggaran Hak Asasi Manusia yang sistematis atau meluas, serta upaya membangun supremasi hukum. Melalui proses pembaharuan ini, aktor keamanan didorong untuk memiliki tanggungjawab guna menghormati, melindungi dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia. Tanpa RSK, kecil kemungkinan rekonsiliasi dan demokratisasi akan bisa dicapai, sebagai tujuan akhir dari keadilan transisional.¹⁰⁸

Merujuk pada Bruneau dan Matei (2008), paradigma RSK pada dasarnya adalah sebuah upaya untuk mendefinisikan kembali '*keamanan*'. Menghubungkan sektor ini pada transformasi politik, ekonomi, sosial dan budaya yang lebih luas, serta memperluas jangkauan aktornya (termasuk legislatif, media, OMS, dan ahli), di dalam mempengaruhi kebijakan di bidang ini, sebagai bagian dari konsolidasi demokrasi.¹⁰⁹ Sementara Ehrhart dan Schnabel mengatakan, tujuan keseluruhan dari RSK adalah untuk membuka kemungkinan negara-negara guna menjamin pertahanan nasionalnya dan melindungi warga negara melalui kebijakan dan anggaran, yang selaras dengan tujuan pembangunan

107 Ibid. Lihat juga Vincent Chetail, "Introduction: Post-Conflict Peacebuilding - Ambiguity and Identity", dalam Vincent Chetail (ed.), *Post-Conflict ... Ibid.*, hal. 1-33. Tersedia di http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1641243.

108 Alexander Mayer-Rieckh and Roger Duthie, "Enhancing Justice and Development Through Justice-Sensitive Security Sector Reform", dalam Pablo de Greiff dan Roger Duthie, *Transitional Justice ... Op.Cit.*, hal. 224-225.

109 Thomas C. Bruneau dan Florina Cristiana (Cris) Matei, Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations, dalam *Democratization*, Vol.15, No.5, December 2008, hal. 909-929. Dapat diakses di http://cisac.stanford.edu/publications/towards_a_new_conceptualization_of_democratization_and_civilmilitary_relations/.

nasional. Menurutnya, RSK harus memaksimalkan kapasitas semua aktor keamanan, sehingga mereka secara aktif berkontribusi terhadap pembangunan, sosial, ekonomi, dan politik.¹¹⁰

Selain itu, Ehrhart dan Schnabel juga mengingatkan bahwa RSK akan sangat dipengaruhi oleh konteks dimana inisiatif reformasi itu diluncurkan. Artinya, setiap negara akan memiliki karakteristik yang berbeda dengan negara yang lain di dalam RSKnya, sangat tergantung pada situasi dan konteks dari negara tersebut. Namun demikian, di dalam pelaksanaannya haruslah memerhatikan prinsip-prinsip umum sebagaimana dimandatkan oleh konstitusi, kerangka legislatif, prosedur operasional standar, dan budaya kelembagaan dari aktor keamanan. Secara umum, prinsip-prinsip dalam RSK dapat diidentifikasi berikut ini:¹¹¹

1. Prinsip supremasi sipil, yang diakui dan dihormati baik oleh otoritas militer maupun otoritas sipil sendiri, di dalam pelaksanaan tanggungjawabnya masing-masing. Turunan dari prinsip ini ialah: prinsip pemisahan kekuasaan, legalitas, akuntabilitas, dan transparansi.
2. Keputusan tentang peran, tanggung jawab, tugas, struktur organisasi, dan persyaratan personil pasukan keamanan, yang harus dibuat sesuai dengan keadaan negara.
3. Penentuan peran, tanggung jawab, tugas, struktur organisasi, kebutuhan sumberdaya, dan persyaratan personil pasukan keamanan yang harus dilakukan dengan cara terjangkau untuk negara yang bersangkutan.
4. Peran dan tanggung jawab dari sektor keamanan harus ditegaskan di dalam konstitusi. Penegasan itu untuk memastikan bahwa sektor keamanan akan menghormati Hak Asasi Manusia sebagaimana tercermin dalam konstitusi, hukum domestik dan hukum internasional.
5. Aktor keamanan harus non-partisan dalam perilaku politik mereka dan tidak memajukan kepentingan dan/atau melibatkan diri dalam kegiatan politik.
6. Pelaksanaan kebijakan keamanan dan pengelolaan masalah keamanan harus ditangani secara konsultatif dan transparan, dan harus mendorong tingginya tingkat partisipasi parlemen dan publik, tanpa membahayakan kehidupan personil dan tanpa merugikan kemampuan pasukan keamanan untuk melakukan operasi yang legal dan sah.

110 Hans-Georg Ehrhart dan Albrecht Schnabel, "Post-conflict societies and the military: Recommendations for security sector reform", dalam Albrecht Schnabel dan Hans-Georg Ehrhart, *Security Sector Reform and Post-conflict Peacebuilding*, Tokyo: United Nations University Press, 2005, hal. 316.

111 *Ibid.*, hal. 316-317.

7. Perlunya batasan mengenai ruang lingkup keamanan nasional, sebagai upaya untuk memenuhi hak-hak politik, ekonomi, sosial, serta budaya masyarakat dan negara. Kegiatan sektor keamanan harus tunduk dan mendukung upaya ini.
8. Otoritas politik, pemimpin militer dan para aktor keamanan lainnya, harus berusaha untuk membangun dan mempertahankan dialog dan kemitraan dalam semua hubungan mereka.

Pada bingkai keadilan transisional, di dalam pengejawantahan RSK, selain merujuk pada prinsip-prinsip di atas, bersandar pada penyelidikan yang dilakukan oleh Rieckh dan Duthie (2009), tiga prinsip utama yang senantiasa dirujuk meliputi: (i) akuntabilitas, (ii) pencegahan, dan (iii) *the rule of law*. Menurut keduanya, ketiga prinsip tersebut muncul dan memainkan peran yang relatif penting dalam setiap agenda RSK maupun agenda keadilan transisional. Selengkapnya, penjabaran dari ketiga prinsip tersebut:

Prinsip akuntabilitas, dalam banyak kasus akuntabilitas seringkali diterjemahkan bahwa RSK dimaksudkan untuk mewujudkan lembaga—keamanan yang efektif dan bertanggungjawab. Detailnya, akuntabilitas menekankan pada adanya kerangka hukum dan berfungsinya mekanisme disiplin, pengawasan, manajemen, serta tata kelola yang menjamin penggunaan kekuatan dan alat-alat yang sah. Prinsip akuntabilitas juga mencakup akuntabilitas hukum dan struktur keamanan guna memastikan tata kelola yang baik serta penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di masa depan.

Prinsip pencegahan, menekankan pada upaya untuk mencegah terjadinya pelanggaran di masa mendatang. Dalam konteks keadilan transisional, prinsip pencegahan dimaksudkan untuk mencegah terulangnya pelanggaran Hak Asasi Manusia yang serius, dan pelanggaran hukum humaniter yang terjadi di masa lalu, khususnya yang dilakukan oleh aktor-aktor keamanan.

Prinsip *the rule of law*, ditekankan di dalam Laporan Sekjend PBB, perihal pentingnya pengembangan “visi keamanan yang berdasarkan *the rule of law*” dan ditekankan pula bahwa “*keamanan, Hak Asasi Manusia dan pembangunan*”, hanya dapat dicapai dalam kerangka yang luas dari *the rule of law*. Prinsip *the rule of law* dalam lingkup keadilan transisional ditafsirkan sebagai “prinsip tata kelola dimana semua individu, institusi/badan, termasuk negara, bertanggung jawab kepada hukum yang diberlakukan secara

umum (*generality*), menjunjung tinggi persamaan (*equality*), dengan peradilannya yang mandiri (*independent*), serta konsisten dengan norma dan standar Hak Asasi Manusia internasional. Sementara dalam kerangka RSK, cakupan pengertian itu ditambahkan dengan penekanan pada prinsip persamaan di depan hukum, pertanggungjawaban hukum, pemisahan kekuasaan, dan partisipasi dalam pengambilan kebijakan.

Belajar dari pengalaman praktik di sejumlah negara, di dalam agenda RSK mereka, mengutip pada temuan Ball (2007), setiap negara setidaknya menghadapi empat tantangan utama yang harus diatasi di dalam upaya memperkuat tata kelola sektor keamanan yang demokratis. *Pertama*, perlunya pengembangan kerangka hukum yang konsisten dengan hukum internasional dan praktik demokrasi yang baik, serta memastikan bahwa hal itu diimplementasikan; *Kedua*, perlunya mengembangkan mekanisme pengelolaan dan pengawasan sipil yang efektif, dan perlunya memastikan bahwa mereka berfungsi sebagaimana mestinya; *Ketiga*, perlunya mengembangkan institusi keamanan yang layak dan mampu memberikan keamanan bagi individu, masyarakat dan negara, yang terjangkau dan akuntabel; *Keempat*, perlunya memastikan bahwa budaya kelembagaan pasukan keamanan, khususnya di level pimpinan, yang mendukung kerangka hukum (nasional/internasional) praktik demokrasi yang baik, serta supremasi sipil, dan fungsi manajemen pengawasan terhadap institusi keamanan.¹¹²

Selanjutnya untuk mengatasi berbagai tantangan tersebut, dianjurkan oleh Ball, negara-negara haruslah memprioritaskan beberapa agenda berikut ini, di dalam RSK mereka:

- (i) Upaya memperkuat profesionalisme lembaga keamanan;
- (ii) Pengembangan kemampuan otoritas sipil yang bertanggungjawab;
- (iii) Mendorong masyarakat sipil yang mampu dan bertanggungjawab;
- (iv) Memberikan prioritas yang tinggi bagi supremasi hukum; dan
- (v) Mengembangkan pendekatan regional untuk masalah keamanan.¹¹³

Khusus yang terkait dengan agenda prioritas bagi tegaknya supremasi hukum, termasuk di dalamnya adalah agenda perlindungan Hak Asasi Manusia. Menjaga supremasi hukum tidak hanya menjadi tanggungjawab aktor keamanan, tetapi juga dari otoritas sipil. Dalam

112 Nocolle Ball, "Democratic governance and the security sector in conflict-affected countries", dalam Derick W. Brinkerhoff, *Governance in Post-Conflict Societies: Rebuilding Fragile States*, (London: Routledge, 2007), hal. 85-106.

113 Ibid.

banyak kasus seringkali terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh aktor keamanan terjadi sebagai akibat perintah dari dari elit sipil yang berusaha untuk mempertahankan atau memperoleh kekuasaan. Guna memperkuat seluruh agenda dan upaya tersebut, langkah yang musti dilakukan ialah dengan menerjemahkannya ke dalam ketentuan-ketentuan konstitusi, peraturan perundang-undangan, kebijakan nasional, kebijakan dan rencana kementerian.¹¹⁴

III. Legislasi Nasional Sektor Keamanan: Dinamika, Masalah dan Tantangan

Dalam paparannya, menyoroti proses RSK —khususnya militer di Indonesia, Mietzner (2006) memberikan sejumlah rekomendasi terkait dengan kelanjutannya, terutama bagi para pengambil kebijakan. Rekomendasi Mietzner dapat dikelompokkan dalam lima topik besar: *Pertama*, perlunya pengkajian ulang mengenai konsep pertahanan yang komprehensif, yang prosesnya melibatkan pemerintah, legislator, TNI, Polisi, dan kelompok masyarakat sipil sektor keamanan. Menurutnya, kajian ini harus menganalisis jenis ancaman yang kemungkinan dihadapi Indonesia dalam dua puluh atau tiga puluh tahun ke depan, dan kemudian merancang sebuah sistem pertahanan yang diposisikan terbaik untuk mengatasi skenario ancaman tersebut.¹¹⁵

Kedua, para pengambil kebijakan musti secara serius bekerja menyelesaikan beberapa agenda reformasi yang belum terselesaikan. Hal ini sangat berkait erat dengan upaya mendorong akuntabilitas aktor keamanan. Beberapa agenda tersebut antara lain perlunya melengkapi UU Pengadilan Hak Asasi Manusia dengan sejumlah perangkat yang bisa membawa sejumlah besar pelanggaran Hak Asasi Manusia ke pengadilan. Selain itu menyelesaikan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi juga menjadi agenda yang tak-lagi bisa ditunda, untuk menyelesaikan berbagai persoalan masa lalu.¹¹⁶ *Ketiga*, hubungannya dengan reformasi struktur kelembagaan, TNI semestinya diposisikan sebagai subordinasi Kementerian Pertahanan (Kemhan), tidak hanya itu,

114 Ibid.

115 Marcus Mietzner, *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance*, (Washington: East-West Center, 2006), hal. 67.

116 Ibid.

sipilisasi (*civilianization*) Kemhan juga musti dilakukan dengan cepat. Artinya, Kemhan tidak lagi didominasi oleh ‘orang-orang’ militer. Hal lain terkait kelembagaan adalah, perlunya memberikan wewenang penuh bagi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk memeriksa dan mengaudit tidak hanya pengeluaran resmi TNI, tetapi juga sumber-sumber penghasilan di luar anggaran mereka.¹¹⁷

Keempat, perlunya pembentukan Dewan Keamanan Nasional yang dipimpin unsur sipil, dengan pemberian dukungan sumberdaya yang cukup untuk menyediakan masukan kritis bagi pemerintah, termasuk perkembangan komprehensif mengenai isu-isu pertahanan dan keamanan.¹¹⁸ *Kelima*, perlunya memperkuat aktor-aktor politik sipil, termasuk di dalamnya konsolidasi partai politik, lembaga legislatif, dan lembaga eksekutif sebagai pra-syarat (*conditio sine qua-non*) bagi pengembangan sektor keamanan yang dapat dikendalikan secara demokratis. Menurut Mietzner, apabila konflik intra-sipil dapat dikurangi dan partai politik berpegang pada aturan demokratis dalam bersaing untuk kekuasaan, maka peluang kesuksesan RSK akan lebih besar, dibandingkan dalam situasi fragmentasi sosial yang mendalam.¹¹⁹

Merujuk pada rekomendasi Ball (2007) setelah dilangsungkannya amandemen konstitusi, bisa dikatakan Indonesia berhasil merumuskan sejumlah agenda penting transisi politik dan demokratisasi, termasuk RSK di dalam materi muatan UUD 1945. Sebagaimana telah disinggung di awal tulisan ini, khusus yang terkait dengan agenda RSK, capaiannya setidaknya dua hal: (i) mendetailkan tugas dan tanggung jawab aktor keamanan; dan (ii) merumuskan batasan kerangka akuntabilitas bagi aktor keamanan, termasuk di dalamnya kewajiban menghormati Hak Asasi Manusia. Persoalan selanjutnya adalah berhubungan dengan kemampuan pembentuk UU (DPR dan Presiden - pemerintah) menurunkan berbagai materi muatan UUD 1945 ke dalam materi rumusan UU, sebagai basis legal dan legitimasi aktor keamanan di dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya. Tidak hanya sampai di situ, tetapi juga bagaimana memastikan instrumen-instrumen UU tersebut sejalan dengan prinsip perlindungan Hak Asasi Manusia, negara hukum dan agenda demokratisasi?

117 Ibid., hal. 68.

118 Ibid.

119 Ibid.

Guna menjawab pertanyaan tersebut, penting kemudian untuk menguraikan pelbagai dinamika masalah yang melingkupi legislasi nasional sektor keamanan, yang merupakan bentuk penjabaran konkrit dari sejumlah agenda dan prinsip di atas. Elaborasi ini juga sekaligus bisa digunakan untuk memberikan jawaban atas beberapa rekomendasi Mietzner (2006) perihal kelanjutan RSK, khususnya rekomendasi pertama dan kedua, juga dapat pula menyinggung rekomendasi ketiga dan seterusnya di dalam pembahasannya. Tulisan ini sendiri akan menitikberatkan pada dua topik bahasan utama di dalam kecenderungan legislasi nasional sektor keamanan di Indonesia, selama periode 2009-2014.¹²⁰ *Pertama*, legislasi yang ditujukan sebagai wadah pengaturan bagi (aktifitas) aktor keamanan itu sendiri, meneruskan agenda sebelumnya; *Kedua*, legislasi yang berkait erat dengan upaya mendorong akuntabilitas aaktor keamanan di dalam pelaksanaan tugasnya.

Menengok pada masa sebelumnya, selama periode legislasi 2004-2009 dapat dikatakan tidak ada capaian berarti dalam legislasi sektor keamanan. Mencuplik pendapat Ruland dan Manea (2013), pengesahan UU TNI di akhir kepemimpinan Presiden Megawati, seperti menjadi puncak capaian seluruh agenda RSK. Begitu pun kaitannya dengan upaya melahirkan produk legislasi yang ditujukan mendorong akuntabilitas atas berbagai kejahatan di masa lalu, yang melibatkan aktor keamanan, dengan lahirnya UU KKR, yang disahkan pada 7 September 2004, bersamaan dengan terbunuhnya aktivis Hak Asasi Manusia, Munir, dalam perjalanan studinya dari Jakarta menuju Belanda. Pergantian rezim pemerintahan pasca-Pemilu 2004, seperti mengawali kemandegan berbagai agenda legislasi nasional yang terkait dengan sektor keamanan maupun upaya mendorong akuntabilitas.

Dalam periode 2004-2009, agenda legislasi yang patut dicatat sebagai keberhasilan dan memiliki pengaruh penting dalam agenda RSK adalah pengesahan UU KIP (UU No. 14 Tahun 2008). UU ini memberikan kemungkinan bagi publik mendapatkan akses informasi yang berhubungan dengan institusi keamanan, termasuk juga memaksa aktor keamanan untuk lebih transparan. Meski di dalam materinya masih juga muncul klausula pengecualian, terhadap informasi yang berhubungan dengan keamanan negara.¹²¹

120 Periode ini merujuk pada periodisasi legislasi yang mengikuti periodisasi politik lima tahunan.

121 Lihat Pasal 17 UU Keterbukaan Informasi Publik, mengatur mengenai informasi yang dikecualikan. Menurut ketentuan Pasal 17 huruf c UU KIP, informasi yang dikecualikan termasuk di dalamnya informasi publik yang apabila dibuka dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara, seperti informasi mengenai strategi, intelijen, operasi, teknik dan taktik, komposisi kekuatan, tata ruang pangkalan militer, perkiraan kemampuan, sistem persandian, serta sistem intelijen.

Sedangkan proses pembahasan revisi UU No 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer berhenti di tengah jalan, bersamaan dengan penolakan TNI untuk diproses hukum oleh kepolisian jika melakukan tindak kejahatan pada umumnya.

Kemunduran lainnya pada jeda waktu 2004-2009 ialah pilihan Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan UU KKR, diakhir tahun 2006. Akibat pembatalan ini, pembentukan Komisi yang diharapkan dapat mengungkap berbagai tindakan kejahatan di masa lalu ini terhenti. Menurut MK, tujuan yang ingin dicapai UU KKR bertentangan dengan UUD 1945 dan hukum humaniter internasional. Oleh karena itu MK merekomendasikan pembentukan UU KKR baru atau kebijakan lainnya yang setara.¹²² Lepas dari berbagai kegagalan itu, capaian yang cukup berhasil dari DPR 2004-2009, meski di luar fungsi legislasi, adalah persetujuan mereka untuk mengeluarkan rekomendasi kasus penghilangan orang secara paksa periode 1997-1998, yang diduga melibatkan aktor militer. Rekomendasi yang dikeluarkan Pansus ini merupakan kelanjutan dari hasil penyelidikan Komnas HAM terhadap dugaan pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat, dalam kasus penghilangan orang secara paksa, periode 1997-1998.¹²³

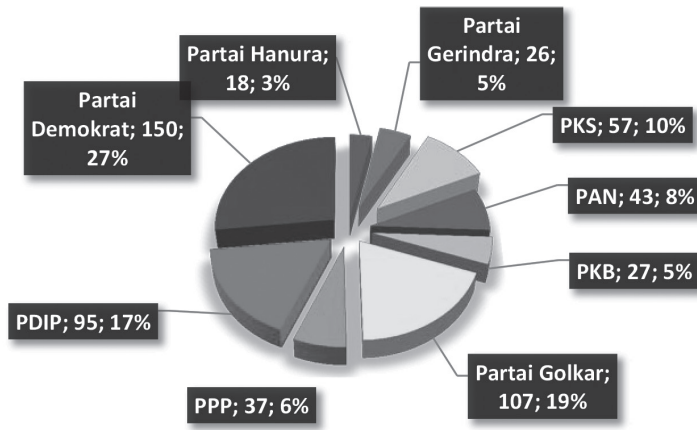
Perubahan konstelasi anggota DPR 2009-2014 pada mulanya diharapkan akan membawa angin segar bagi kelanjutan agenda RSK, khususnya dengan masuknya 71% wajah baru. Pada periode 2004-2009 DPR didominasi oleh Fraksi Partai Golkar, sebagai partai pemenang Pemilu 2004, yang notabene dicap sebagai partai warisan Orde Baru. Sedangkan pada periode 2009-2014, mayoritas kursi DPR diisi oleh Partai Demokrat, sebagai pendatang baru pemenang Pemilu, partai dari pemerintah berkuasa, Presiden SBY. Berikut ini adalah komposisi kursi DPR 2009-2014 selengkapnya:¹²⁴

122 Lihat ELSAM, Mendorong Pembentukan Kembali UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi: Pandangan ELSAM Mengenai Pentingnya RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, tersedia di http://elsam.or.id/downloads/1301382601_Brief_Paper_Mendorong_Pembentukan_Kembali_UU_KKR.pdf.

123 Lihat ELSAM, Menyangkal Kebenaran, Menunda Keadilan: Berlanjutnya Penyangkalan Negara atas Hak-Hak Korban, Mandegnya Penuntasan Kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998, tersedia di http://elsam.or.id/downloads/1357270796_Kertas_Kerja_Keadilan_Transisional_No._1.pdf. Rekomendasi DPR tersebut terdiri dari empat hal, yaitu: (1) merekomendasikan kepada Presiden untuk membentuk Pengadilan HAM ad hoc; (2) merekomendasikan kepada Presiden serta segenap institusi pemerintah serta pihak-pihak terkait untuk segera melakukan pencarian terhadap 13 orang yang oleh Komnas HAM masih dinyatakan hilang; (3) merekomendasikan kepada Pemerintah untuk merehabilitasi dan memberikan kompensasi terhadap keluarga korban yang hilang; dan (4) merekomendasikan kepada pemerintah agar segera meratifikasi Konvensi Internasional tentang Perlindungan Bagi Setiap Orang dari Tindakan Penghilangan Paksa, sebagai bentuk komitmen dan dukungan untuk menghentikan praktik penghilangan paksa di Indonesia.

124 Lihat http://mediacenter.kpu.go.id/images/mediacenter/data_terbaru/MAYDAY/oK/JUMLAH_PEROLEHAN_KURSI_DPR_PARPOL_PESERTA_PEMILU_2009.pdf

Bagan 1: Komposisi DPR 2009-2014



Sumber: diformulasikan dari data Komisi Pemilihan Umum, 2009.

Selain perubahan pada perolehan kursi mayoritas, perubahan konstelasi lainnya adalah masuknya dua partai pendatang baru di DPR, Partai Gerindra dan Partai Hanura, yang elitnya adalah mantan pejabat militer di masa Orde Baru, dan acapkali disangkut-pautkan dengan berbagai dugaan kejahatan Hak Asasi Manusia di masa lalu. Partai Gerindra yang dipimpin oleh Prabowo Subiyanto, mantan Komandan Jenderal (Danjen) Kopasus, dan Partai Hanura yang dipimpin Wiranto, mantan Panglima ABRI. Artinya, dalam periode 2009-2014, ada tiga partai di parlemen, yang pimpinannya adalah pensiunan militer: Partai Demokrat, Partai Gerindra, dan Partai Hanura. Komposisi ini mungkin sedikit banyak mempengaruhi perubahan pola dan kecenderungan legislasi sektor keamanan pada masa itu.

Dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2010-2014, yang disahkan di tengah riuh rendah perdebatan di parlemen mengenai skandal *bail out* Bank Century, yang diduga melibatkan Presiden/Wakil Presiden terpilih dalam Pilpres 2009, DPR sedikitnya mengagendakan 17 RUU sektor keamanan, untuk dibahas pada rentang waktu legislasi tersebut. Selain itu juga terdapat 6 RUU yang terkait erat dengan upaya mendorong akuntabilitas institusi keamanan.¹²⁵ Dalam daftar kumulatif terbuka, terdapat setidaknya

¹²⁵ Prolegnas 2010-2014 selengkapnya lihat https://www.dpr.go.id/complorgans/baleg/prolegnas_Prolegnas_2010-2014.pdf.

dua perjanjian internasional terkait, yang diagendakan untuk diratifikasi, sebagai mandat RAN HAM 2010-2014. Dua perjanjian internasional tersebut ialah Konvensi Internasional untuk Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa dan Statuta Roma tentang Pembentukan Mahkamah Pidana Internasional.¹²⁶ Sebagai penilaian umum terhadap rencana dan capaian implementasi legislasi yang terkait sektor keamanan selama 2009-2014 dapat dilihat pada dua tabel berikut ini:

Tabel 1: Agenda legislasi sektor keamanan 2009-2014

No.	Materi Legislasi	Inisiatif	Status
1	RUU tentang Intelijen	DPR	Disahkan menjadi UU Intelijen Negara
2	RUU tentang Penanganan Konflik Sosial	DPR	Selesai
3	RUU tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia	DPR	Pembicaraan di Badan Legislatif
4	RUU tentang Perubahan atas UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia	DPR/ Pemerintah	Prioritas legislasi 2014
5	RUU tentang Hukum Disiplin Militer	DPR	Pembahasan di Komisi I (berubah menjadi RUU Hukum Disiplin Prajurit TNI)
6	RUU tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer	DPR/ Pemerintah	Gagal
7	RUU tentang Bela Negara	DPR/ Pemerintah	Gagal
8	RUU tentang Keamanan Negara/Keamanan Nasional	Pemerintah	Pembahasannya mandeg dan dimasukkan kembali dalam Prolegnas 2014
9	RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Militer/RUU tentang Perubahan atas UU No. 39 Tahun 1947 tentang Hukum Pidana Militer	DPR/ Pemerintah	Gagal
10	RUU tentang Perbantuan Tentara Nasional Indonesia kepada Kepolisian Republik Indonesia	DPR/ Pemerintah	Gagal
11	RUU tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme	Pemerintah	Masuk prioritas legislasi 2014

¹²⁶ Lihat Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional HAM 2010-2014. Selengkapnya dapat diakses di <http://www.kemenkumham.go.id/attachments/article/281/perpres-ranham.pdf>.

12	RUU tentang Perubahan atas UU No. 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya	DPR/ Pemerintah	Gagal
13	RUU tentang Komponen Pendukung Pertahanan	Pemerintah	Gagal
14	RUU tentang Lembaga Pemasarakatan Militer	Pemerintah	Gagal
15	RUU tentang Pengaktifan Kembali Purnawirawan Prajurit Sukarela dan Prajurit Wajib dalam Keadaan Darurat Militer dan Darurat Perang	Pemerintah	Gagal
16	RUU tentang Komponen Cadangan Pertahanan Negara	Pemerintah	Masuk prioritas legislasi 2014
17	RUU tentang Prajurit Wajib	Pemerintah	Gagal

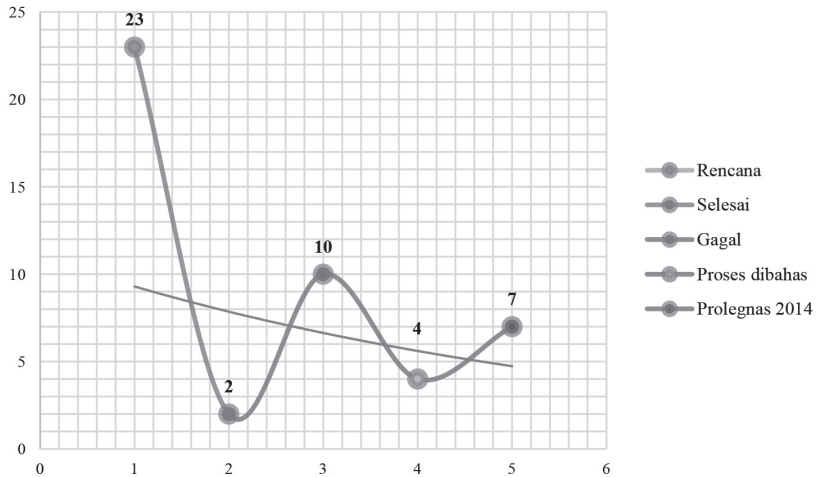
Tabel 2: **Agenda legislasi pendukung Reformasi Sektor Keamanan**

No.	Materi Legislasi	Inisiatif	Status
1	RUU tentang Perubahan atas UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia	DPR	Masuk prioritas legislasi 2014
2	RUU tentang Rahasia Negara	DPR/ Pemerintah	Masuk prioritas legislasi 2014
3	RUU tentang Perubahan atas UU No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi	DPR/ Pemerintah	Berhenti prosesnya di pemerintah
4	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia	DPR/ Pemerintah	Masuk prioritas legisalsi 2014
5	RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	Pemerintah	Proses pembahasan di Komisi 3
6	RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana	Pemerintah	Proses pembahasan di Komisi 3

Ketika membandingkan antara rencana legislasi dengan capaian hasil legislasi sektor keamanan, sebagaimana tergambar di tabel di atas, nampak begitu jelas ketimpangannya. Sampai dengan awal tahun 2014, DPR hanya mampu menyelesaikan dua RUU di sektor keamanan, yaitu RUU Intelijen Negara dan RUU Penanganan Konflik Sosial (RUU PKS). Dua RUU itu pun materinya kontroversial, karena dianggap tidak sesuai dengan amanat konstitusi, perlindungan Hak Asasi Manusia, dan agenda demokratisasi, sehingga harus berujung pada pengujian di MK. Sementara RUU yang memiliki keterkaitan erat dengan upaya mendorong akuntabilitas aktor keamanan, justru hampir semuanya gagal

diselesaikan, seperti RUU Perubahan UU Peradilan Militer, RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, dan RUU Pengesahan Statuta Roma tentang Mahkamah Pidana Internasional.

Bagan 2: **Prolegnas Sektor Keamanan 2009-2014**



Bagan di atas memberikan gambaran dari sisi kuantitas, tentang keberhasilan DPR dalam menyelesaikan rencana legislasi sektor keamanan selama kurun waktu 2010-2014. Data yang ada memperlihatkan kesenjangan yang begitu mencolok antara rencana pembahasan yang mencapai 23 RUU dalam lima tahun, tetapi sampai menjelang berakhirnya periode DPR, baru mampu menyelesaikan dua RUU, itu pun dengan banyak catatan. Ulasan selengkapnya mengenai kecenderungan, pola dan arah materi legislasi sektor keamanan 2009-2014, diuraikan dalam paparan di bawah ini.

III.1. Mencoba Bermain Api: Menguatnya Warisan Otoritarian di Tiga RUU

Pada bagian awal tulisan ini telah disinggung perihal adanya kecenderungan menguatnya semangat represif, sebagai warisan dari otoritarianisme Orde Baru, dalam legislasi sektor keamanan selama periode 2009-2014. Semangat ini termanifestasikan pada upaya sistematis mengembalikan peranan militer dalam ruang-ruang sipil, juga upaya memperkuat kewenangan represif aktor keamanan, seperti ketika pemerintahan militer

berkuasa. Dalam praktiknya, adanya kecenderungan tersebut, setidaknya dapat kita telaah dari pembahasan tiga RUU bidang keamanan: (i) RUU Intelijen Negara; (ii) RUU PKS; dan (iii) RUU Kamnas.

Setelah sekian lama, akhirnya pemerintah dan DPR berhasil melakukan pembahasan RUU Intelijen Negara. Pengaturan terhadap intelijen negara memang sangat diperlukan dalam suatu negara demokrasi, guna mendorong akuntabilitas lembaga-lembaga intelijen dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya. Reformasi Intelijen selalu menjadi bagian tak terpisahkan dari agenda RSK. Satu dekade lebih setelah memasuki periode reformasi, pembaruan terhadap institusi intelijen negara belum dilakukan, padahal ketika rezim Orde Baru berkuasa, institusi ini kerap digunakan sebagai instrumen dari penguasa, untuk menekan sekaligus merepresi kelompok-kelompok atau pihak-pihak yang dianggap sebagai musuh kekuasaan. Intelijen tidak berfungsi secara profesional, dan sepenuhnya bekerja untuk kepentingan terbatas kekuasaan.

Inisiatif pembentukan UU Intelijen Negara sebenarnya telah dimulai semenjak awal tahun 2000-an, baik oleh pemerintah maupun OMS, yang merasa berkepentingan untuk mendorong akuntabilitas agensi intelijen. Tidak seperti pada masa lalu, ketika yang mencuat dari institusi intelijen justru praktik-praktik intelijen hitam, yang mengakibatkan jatuhnya tidak sedikit korban. Beberapa praktik tersebut antara lain terekam dalam peristiwa 1965-1966, tragedi Tanjung Priok, penembakan misterius 1982-1985, penculikan aktivis 1997-1998, dan kerusuhan sosial Mei 1998. Situasi tersebut telah melahirkan rekomendasi tentang pentingnya reformasi intelijen. Bahkan dalam laporan yang disusun oleh TGPF untuk kerusuhan Mei 1998, dalam salah satu poin rekomendasinya secara khusus menyebutkan perlunya segera menyusun UU tentang intelijen negara. Keberadaan UU itu diharapkan dapat mengatur secara tegas mengenai tanggung jawab pokok, fungsi dan batas ruang lingkup pelaksanaan operasi intelijen pada badan pemerintah/negara yang berwenang, sehingga kepentingan keamanan negara dapat dilindungi dan di pihak lain Hak Asasi Manusia dapat dihormati. Selain itu juga dikatakan, bahwa kegiatan operasi intelijen harus dapat diawasi secara efektif oleh lembaga-lembaga pengawas, sehingga tidak berubah menjadi instrumen kekuasaan bagi kepentingan politik dari pihak tertentu.¹²⁷

127 Lihat rekomendasi ke tujuh Laporan Akhir Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) Peristiwa 13-15 Mei 1998, dapat diakses di <http://komnasperempuan.or.id/publikasi/Indonesia/materi%20publikasi/2011/Seri%20Dokumen%20Kunci%202;%20Temuan%20Tim%20Gabungan%20Pencari%20Fakta%20Peristiwa%20Kerusuhan%20Mei%201998.pdf>.

Selain kebutuhan untuk mendorong akuntabilitas institusi intelijen, berubahnya persepsi mengenai ancaman pasca-serangan teroris 11 September 2001, yang berimplikasi pada adanya kebutuhan institusi intelijen yang kuat, juga menjadi alasan pentingnya pembentukan UU Intelijen Negara. Namun demikian, berbagai faktor telah menjadi penyebab kegagalan dalam perumusan UU Intelijen Negara selama periode 2002-2006. Perlawanan keras terhadap rumusan RUU Intelijen Negara kala itu antara lain muncul dari OMS pembela Hak Asasi Manusia yang khawatir dengan kemunduran perlindungan terhadap kebebasan sipil, kelompok garis keras agama yang merasa akan menjadi sasaran dari UU itu, juga dari komunitas intelijen negara yang lain di luar BIN.¹²⁸

Babak baru pembahasan RUU Intelijen Negara dimulai pada paruh terakhir tahun 2010. Inisiatif pembahasan berubah, dari yang semula selalu menjadi inisiatif pemerintah, pada periode ini RUU Intelijen Negara menjadi usul inisiatif dari DPR. Inisiatif berasal dari beberapa orang legislator di Komisi I DPR, yang baru terpilih, dengan latar belakang intelijen. Mereka khawatir bahwa BIN adalah satu-satunya institusi keamanan utama pada era pasca-Soeharto yang kurang memiliki kerangka hukum pendukung.¹²⁹ Dari kekhawatiran inilah kemudian proses penyusunan Naskah Akademik dan RUU Intelijen Negara dilakukan oleh DPR, dengan mengundang sejumlah pemangku kepentingan terkait.¹³⁰ Pembahasan RUU ini dilanjutkan dalam tahun 2011, dan secara resmi pemerintah menyerahkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Intelijen Negara, pada Meret 2011, yang diwakili oleh Menteri Pertahanan (Menhan) Purnomo Yusgiantoro dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia saat itu, Patrialis Akbar. Dalam penyerahan DIM tersebut Menhan mengatakan, RUU yang digagas oleh Komisi I ini sangat diperlukan sebagai dasar pelaksanaan tugas intelijen negara, agar setiap tugasnya bisa terkordinasi secara tertib dan efektif, semakin kritis dengan menghargai Hak Asasi Manusia serta mampu mewujudkan tata kelola negara yang baik.¹³¹

128 Lihat International Crisis Group, Indonesia: Debate over a New Intelligence Bill, Update Briefing 12 Juli 2011.

129 Ibid.

130 Lihat "DPR Minta Masukan Pakar soal Penyusunan RUU Intelijen", dalam <http://www.tribunnews.com/nasional/2010/09/06/dpr-minta-masukan-pakar-soal-penyusunan-ruu-intelejen>, diakses pada 23 Desember 2013.

131 Lihat "Pemerintah Resmi Serahkan DIM RUU Intelijen Negara kepada DPR", dalam <http://dmc.kemhan.go.id/post-pemerintah-resmi-serahkan-dim-ruu-intelijen-negara-kepada-dpr.html>, diakses pada 23 Desember 2013.

Kendati begitu, dalam proses pembahasan periode ini pun tak luput dari kontroversi dan hujatan, akibat materi RUU yang dinilai kurang sejalan dengan agenda demokratisasi dan keharusan perlindungan Hak Asasi Manusia. Melihat RUU yang disiapkan DPR ini, nampak bahwa RUU tersebut belum cukup mampu menjadi panduan dalam reformasi intelijen, bilamana RUU tersebut disahkan. RUU tersebut terlihat sangat prematur dan tidak mengatur secara komprehensif, beragam hal yang seharusnya diatur di dalam suatu UU yang mengatur tentang intelijen negara. Selain itu, RUU tersebut secara kasat mata juga terlihat belum sepenuhnya menempatkan demokrasi konstitusional dan Hak Asasi Manusia, sebagai pilar utama pengaturan intelijen negara.

Sejumlah isu krusial muncul dalam RUU versi DPR ini, seperti halnya ketidakjelasan dalam perumusan definisi mengenai ancaman dan ancaman Kamnas, isu kelembagaan yang tidak cukup mengakomodasi komunitas intelijen yang ada, kerancuan dalam pemilahan dan diferensiasi aktor-aktor intelijen, munculnya sejumlah kewenangan khusus lembaga intelijen, khususnya kewenangan melakukan penyadapan tanpa pengawasan, ketiadaan mekanisme komplain dan rehabilitasi korban, dan beberapa hal yang lain. Buruknya RUU versi DPR ini kian bertambah parah ketika pemerintah membuat Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) atas RUU ini. Di dalam usulan DIM pemerintah, diusulkan agar lembaga intelijen diberi kewenangan melakukan pemeriksaan intensif, atau dalam bahasa lain '*penangkapan*'. Usulan ini seperti hendak memberikan penegasan bahwa arah reformasi intelijen telah sepenuhnya keluar dari prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia dan RSK itu sendiri.¹³²

Situasi tersebut memperlihatkan betapa kurangnya perhatian para pembentuk UU - pemerintah dan DPR, terhadap dinamika hukum dan peraturan perundang-undangan di Indonesia, agenda demokratisasi dan perlindungan Hak Asasi Manusia. Semangat yang justru di kedepankan dalam RUU Intelijen Negara, adalah semangat pembatasan terhadap kebebasan warga negara, dalam rangka hak-hak konstitusionalnya, dengan alasan menjaga Kamnas. Padahal, konstitusi pasca-amandemen, menghendaki adanya supremasi dalam perlindungan Hak Asasi Manusia, seperti terumuskan secara detail di dalam materi-materi UUD 1945. Artinya, pengaturan intelijen pun harus merefleksikan

132 Lihat ELSAM, Kritisasi atas Kembalinya Paradigma Represi dalam RUU Intelijen Negara, dapat diakses di <http://elsam.or.id/article.php?act=content&id=1622&cid=12&lang=in#.Uv91r2KSzAQ>. DIM RUU Intelijen Negara yang disusun oleh DPR dan Pemerintah selengkapnya dapat diakses di http://elsam.or.id/downloads/1309940895_DIM_RUU_Intelijen_Negara-Pemerintah_dan_DPR.pdf.

apa yang dihendaki konstitusi, dalam relasinya dengan warga negara. M. Herman (2001), secara tegas menyatakan, “*intelligence is not an isolated activity. It is an integral part of government. It reflects the character of national constitutions and the societies in which it is set*”.¹³³

Selain paradigmanya yang cenderung mengingkari semangat perlindungan Hak Asasi Manusia, beberapa klausula kewenangan yang diberikan terhadap institusi intelijen, justru berpotensi menimbulkan beragam bentuk pelanggaran Hak Asasi Manusia. Hal ini seperti tercermin dari pemberian sejumlah kewenangan yang diatur di dalam RUU, diantaranya yang menjadi sorotan adalah kewenangan melakukan tindakan penyadapan tanpa melalui otorisasi pengadilan, serta keinginan memberikan kewenangan pemeriksaan intensif (penangkapan). Dalam pembahasan periode sebelumnya, kegagalan terjadi sebagai akibat ngototnya BIN meminta kewenangan penangkapan dalam UU Intelijen Negara.¹³⁴

Mengingat tugas dan fungsinya, lembaga intelijen negara memang sudah sepatutnya diberikan wewenang melakukan penyadapan. Akan tetapi dalam pelaksanaan kewenangan ini, haruslah merujuk pada pembatasan-pembatasan yang diatur dalam UU, karena tindakannya yang melanggar Hak Asasi Manusia. Dalam praktik internasional, UU nasional yang mengatur mengenai kewenangan penyadapan bagi lembaga intelijen, musti secara tegas mengatur mengenai:¹³⁵ (1) tindakan intersepsi yang dapat dilakukan, (2) tujuan melakukan intersepsi, (3) kategorisasi objek—individu yang dapat dilakukan intersepsi, (4) ambang kecurigaan—bukti permulaan, yang diperlukan untuk membenarkan penggunaan tindakan intersepsi, (5) pengaturan mengenai pembatasan durasi dalam melakukan tindakan intersepsi, (6) prosedur otorisasi—perijinan, dan (7) pengawasan serta peninjauan atas tindakan intersepsi yang dilakukan. Dalam praktiknya, pengawasan setidaknya harus dilakukan oleh satu institusi eksternal dan independen dari intervensi badan intelijen. Lembaga ini memiliki kekuasaan untuk merevisi perintah, penangguhan atau penghentian tindakan intersepsi, serta pengumpulan data intelijen lainnya.

133 M. Herman, *Intelligence Services in the Information Age*, (London: Frank Cass, 2001), hal. 138.

134 Lihat “BIN Minta Kewenangan Menangkap Orang”, dalam <http://www.tempo.co/read/news/2005/11/24/05569674/BIN-Minta-Kewenangan-Menangkap-Orang>, diakses pada 23 Desember 2013.

135 Martin Scheinin, *Compilation of Good Practices on Legal and Institutional Frameworks and Measures that Ensure Respect for Human Rights by Intelligence Agencies while Countering Terrorism, including on their Oversight*, (UN Human Rights Council, 2010), hal. 19.

Memerhatikan materi pengaturan mengenai kewenangan lembaga intelijen negara untuk melakukan tindakan penyadapan (Pasal 31 RUU), serta tiadanya otorisasi bagi lembaga intelijen, dalam melaksanakan aktivitas tersebut (Penjelasan Pasal 31 (1) RUU), nampak ketidaksinkronannya dengan perlindungan hak atas privasi warga negara. Tanpa adanya otorisasi dari hakim/pengadilan dalam melakukan aktivitas penyadapan, meski diatur di dalam UU, tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan *unlawful interception*, sebab berseberangan dengan Pasal 28 G ayat (1) UUD 1945.¹³⁶

Dalam prosesnya, atas desakan dari OMS akhirnya terjadi perubahan dalam materi pengaturan kewenangan penyadapan lembaga intelijen.¹³⁷ Hasil akhir UU Intelijen Negara, khusus mengenai ketentuan penyadapan disebutkan: (i) untuk fungsi intelijen, penyadapan harus dilakukan dengan ijin Kepala BIN;¹³⁸ (ii) penyadapan terhadap sasaran yang telah memiliki bukti permulaan yang cukup (tujuan akhirnya untuk penegakan hukum), musti dilakukan dengan penetapan ketua pengadilan negeri.¹³⁹ Sayangnya, ketentuan penyadapan yang diatur di dalam Pasal 32 UU Intelijen Negara, meski terkesan memberikan batasan dan syarat bagi intelijen, dalam menggunakan kewenangan penyadapan, namun hal itu belum cukup untuk memberikan perlindungan bagi warganegara. Akomodasi pengaturan tersebut masih menyisakan sejumlah persoalan, antara lain: (i) tidak adanya batasan yang pasti mengenai waktu dilakukannya penyadapan;¹⁴⁰ (ii) penyadapan yang dilakukan oleh institusi intelijen tidak tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan di luar UU Intelijen Negara;¹⁴¹ dan (iii) tiadanya aturan yang memadai mengenai prosedur komplain dan pemulihan terhadap tindakan penyadapan yang illegal.¹⁴²

Masalah berikutnya adalah terkait dengan usulan pemberian kewenangan melakukan pemeriksaan intensif bagi lembaga intelijen, seperti halnya diusulkan dalam DIM

136 Lihat Wahyudi Djafar dan Supriyadi W.E., *Menata (Kembali) Hukum Penyadapan di Indonesia*, (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2012). Dapat diakses di http://icjrid.files.wordpress.com/2012/01/briefing-paper-1-2012_cetak.pdf.

137 Lihat Pernyataan Pers ELSAM dan ICJR, "RUU Intelijen Masih Prematur, Penyadapan Intelijen Harus Diatur di UU Tata Cara Penyadapan", 25 Maret 2011, dapat diakses di <http://www.elsam.or.id/article.php?id=1381&lang=in#Uv-BnWKSzAQ>.

138 Lihat Pasal 32 ayat (2) UU Intelijen Negara.

139 Lihat Pasal 32 ayat (3) UU Intelijen Negara.

140 Lihat Pasal 32 ayat (2) huruf c UU Intelijen Negara.

141 Lihat Penjelasan Pasal 32 UU Intelijen Negara.

142 Lihat Siaran Pers ELSAM, "Pengesahan RUU Intelijen Negara: Kembalinya Rezim Panopticon, yang Memata-Matai Rakyat", 11 Oktober 2011, dapat diakses di http://www.elsam.or.id/new/elsam_v2.php?id=1629&lang=en&act=view&cat=c/302.

pemerintah. Menurut usulan ini, institusi intelijen dapat melakukan pemeriksaan intensif selama 7 x 24 jam, yang notabene serupa dengan tindakan penangkapan.¹⁴³ Apabila merujuk pada ketentuan ini, maka penculikan terhadap aktivis pro-demokrasi yang dilakukan pada masa pemerintahan Orde Baru dapat dikategorikan legal berdasarkan pengaturan ini.¹⁴⁴ Secara prinsip, lembaga intelijen tidak diizinkan menggunakan kekuatan penangkapan dan penahanan, jika mereka tidak memiliki mandat untuk melakukan fungsi penegakan hukum (kepolisian). Lembaga intelijen tidak perlu diberi kewenangan penangkapan dan penahanan, jika kewenangan serupa telah dimiliki oleh institusi lain yang melakukan fungsi yang sama, dalam konteks penegakan hukum, sebagaimana dimandatkan oleh UU.¹⁴⁵

Menyikapi usulan pemerintah tersebut, penolakan paling keras datang dari Koalisi Advokasi RUU Intelijen Negara, yang beranggotakan sejumlah OMS. Ditegaskan Koalisi, pemberian kewenangan menangkap kepada intelijen adalah tindakan yang mengancam Hak Asasi Manusia dan merusak mekanisme *criminal justice system*. Pemberian kewenangan ini sama saja dengan melegalisasi penculikan dalam UU Intelijen Negara, mengingat kerja intelijen yang tertutup dan rahasia. Penting untuk diingat bahwa BIN adalah bagian dari lembaga intelijen *non-judicial* yang tidak termasuk menjadi bagian dari aparat penegak hukum, seperti polisi dan jaksa. Dalam negara hukum, kewenangan menangkap maupun menahan hanya bisa dilakukan oleh aparat penegak hukum.¹⁴⁶

Merespon penolakan keras dari masyarakat, usulan pemerintah mengenai kewenangan pemeriksaan intensif ini kemudian berubah menjadi kewenangan '*penggalan informasi*'. Kewenangan ini dilakukan dalam fungsi intelijen negara, dengan penegasan tanpa melalui penangkapan dan penahanan, serta bekerjasama dengan aparat penegak hukum. Anehnya, dalam ketentuan tersebut diatur mengenai kewajiban aparat penegak hukum untuk membantu badan intelijen, di dalam menjalankan fungsi penggalan informasi.¹⁴⁷

143 Lihat DIM No. 89 usulan pemerintah, Pasal 15 ayat (3) RUU Intelijen Negara.

144 Dalam kasus penculikan aktivis pro-demokrasi oleh militer, mereka ditangkap dan ditahan di sarana-sarana militer dan institusi intelijen dengan dalih ancaman keamanan nasional.

145 Lihat Martin Scheinin, *Compilation of Good Practices ... Op. Cit.*, hal. 24.

146 Lihat Pernyataan Pers Bersama Koalisi Advokasi RUU Intelijen, 28 Maret 2011, dapat diakses di <http://www.imparsial.org/id/2010/konfrensi-pers-bersama-koalisi-advokasi-ruu-intelijen.html>. Lihat juga Kertas Posisi Koalisi Advokasi untuk RUU Intelijen Negara. Tersedia di http://elsam.or.id/downloads/1317273652_Position_Paper_RUU_Intelejen_Negara_Koalisi_Masyarakat_Sipil.pdf.

147 Lihat Pasal 34 UU Intelijen Negara.

Masalah lain dari rumusan RUU Intelijen Negara ialah yang berhubungan dengan pengaturan mengenai rahasia informasi intelijen, yang justru mengalami kemunduran jika dibandingkan dengan UU KIP yang disahkan pada 2008. UU Intelijen Negara mengatur dengan ruang lingkup yang terlalu luas terhadap jenis informasi yang masuk kategori rahasia intelijen. Hal ini sebagaimana terumuskan di dalam Pasal 25 ayat (2) UU Intelijen Negara, yang menyebutkan informasi termasuk kategori rahasia intelijen antara lain:

- (i) Membahayakan pertahanan dan keamanan negara;
- (ii) Mengungkapkan kekayaan alam Indonesia yang masuk dalam kategori dilindungi kerahasiaannya;
- (iii) Merugikan ketahanan ekonomi nasional; dan
- (iv) Merugikan kepentingan politik luar negeri dan hubungan luar negeri.

Akibatnya semua jenis informasi hampir seluruhnya masuk kategori rahasia. Pengaturan yang demikian tentunya sangat jauh dari jaminan terhadap perlindungan hak atas informasi sebagaimana diatur oleh ketentuan Pasal 28F UUD 1945, juga UU KIP yang menganut prinsip keterbukaan maksimal dan kerahasiaan terbatas (*maximum disclosure and limited exemption*).

Tak hanya keluasan cakupan yang menjadi persoalan, hal lain yang mengemuka adalah tiadanya ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme uji konsekuensi (*consequential harm test*) dan uji kepentingan publik (*balancing public interest test*), di dalam menentukan informasi-informasi yang dianggap rahasia. Bahkan, bahayanya lagi, UU Intelijen Negara memberikan ancaman pidana yang sangat tinggi, terhadap siapa pun (tidak hanya personil intelijen), yang dianggap membocorkan rahasia intelijen, baik sengaja maupun karena ketidaksengajaan.¹⁴⁸ Ketentuan yang seperti ini tentunya akan menjadi ganjalan besar, khususnya bagi perlindungan kebebasan pers, maupun upaya mendorong akuntabilitas intelijen itu sendiri, terutama yang dilakukan oleh masyarakat sipil.

Meskipun masih ditemukan sejumlah permasalahan di dalam rumusan RUU Intelijen Negara, *toh* DPR dan Pemerintah tetap memaksakan diri untuk mengesahkan RUU

148 Lihat Pasal 26 jo. Pasal 44 dan Pasal 45 UU Intelijen Negara.

ini menjadi UU, pada Sidang Paripurna DPR 11 Oktober 2011. Menyikapi kecemasan khususnya dari kalangan OMS, atas ketergesa-gesaan pengesahan ini, DPR dan BIN kompak memberikan jawaban yang sama, silakan menguji UU ini di MK.¹⁴⁹ Segera setelah diundangkan, Koalisi Masyarakat Sipil, komunitas korban pelanggaran Hak Asasi Manusia, dan beberapa orang jurnalis, pada awal tahun 2012, akhirnya mengajukan permohonan pengujian UU Intelijen Negara ke MK. Setidaknya 17 ketentuan di dalam UU Intelijen Negara diujikan konstitusionalitasnya ke MK, termasuk ketentuan mengenai definisi ancaman Kamnas, kategori rahasia informasi intelijen dan ancaman pidananya, ketentuan penyadapan, kewenangan penggalian informasi, serta kelembagaan intelijen.¹⁵⁰

Menjelang setahun setelah disahkannya UU Intelijen Negara, pada 2 Oktober 2012, MK mengeluarkan putusan pengujian UU Intelijen Negara. Secara bulat, sembilan hakim konstitusi menolak permohonan pengujian UU ini. Dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) putusannya, MK mengakui adanya persoalan dalam perumusan norma UU Intelijen Negara, tetapi MK beralasan itu adalah kewenangan dari pembentuk UU (DPR dan Presiden) untuk mengubahnya atau dapat diatur lebih lanjut dengan peraturan di bawah UU.¹⁵¹ Masyarakat sipil tentunya sangat menyayangkan putusan ini, apalagi di dalam argumentasi putusannya MK mengatakan bahwasanya operasionalisasi intelijen tidak dapat dibatasi secara baku. Keputusan ini berbahaya, karena sama halnya MK memberikan cek kosong kepada badan intelijen untuk meredefinisikan model ancaman dan pihak lawan, tanpa diikuti mekanisme pengawasan yang ketat.¹⁵²

149 Lihat “DPR Persilakan RUU Intelijen Diuji ke MK”, dalam <http://nasional.kompas.com/read/2011/10/12/13224974/DPR.Persilakan.RUU.Intelijen.Diuji.ke.MK>, diakses pada 23 Desember 2013. Lihat juga pernyataan senada dari Kepala BIN, “RUU Intelijen Disahkan, Kepala BIN Persilakan Diuji”, dalam <http://www tempo.co/read/fokus/2011/10/11/2111/RUU-Intelijen-Disahkan-Kepala-BIN-Persilakan-Diuji>, diakses pada 23 Desember 2013.

150 Lihat Pernyataan Pers Koalisi Advokasi UU Intelijen Negara, “UU Intelijen Negara Mengancam dan Membatasi Hak Konstitusional Warga Negara”, 5 Januari 2012, tersedia di <http://www.elsam.or.id/article.php?id=1719&lang=in#.Uv-eOmKSzAQ>. Permohonan pengujian UU Intelijen Negara selengkapnya dapat diakses di http://www.elsam.or.id/downloads/1325759867_Permohonan_Pengujian_UU_Intelijen_Negara_Final.pdf.

151 Pertimbangan ini salah satunya muncul dalam pendapat MK ketika menguji mengenai persoalan keluasan tafsir ‘ancaman’, dikatakan MK: “*Bahwa keinginan para Pemohon agar definisi ancaman dijelaskan secara rigid, justru akan membatasi ruang gerak intelijen, karena ketika ada ancaman selain dari yang ditentukan oleh Undang-Undang a quo intelijen tidak dapat melakukan tugas dan wewenangnya padahal ternyata hal yang tidak diatur tersebut justru mengancam atau membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa*”. Putusan No. 7/PUU-X/2012 selengkapnya dapat diakses di http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_7%20PUU%202012-%20telah%20baca%20%20lengkap.pdf.

152 Lihat “Kontras Sayangkan MK Tolak Uji Materiil UU Intelijen”, dalam <http://www.tribunnews.com/nasional/2012/10/15/kontras-sayangkan-mk-tolak-uji-materiil-uu-intelijen>, diakses pada 23 Desember 2013.

DPR lagi-lagi membuat ulah, dengan memunculkan inisiatif pembahasan RUU PKS. Namun, sedikit berbeda dengan proses pembahasan RUU Intelijen Negara, kali ini DPR sedikit terbelah, antara yang pro dan kontra materi RUU PKS. Kritik tajam terhadap RUU ini datang dari kelompok OMS. Kritik ini khususnya menyangkut urgensi dari RUU PKS sendiri, materinya yang cenderung mengancam kebebasan sipil, serta konflik norma yang ditimbulkan, akibat silang sengkaret dengan sejumlah peraturan perundang-undangan lain.

Selain itu, kelompok masyarakat sipil juga menengarai, besarnya pengaruh kelompok institusionalis dalam proses pembahasan RUU PKS ini. sinyalemen ini muncul salah satunya akibat besarnya kepentingan mereka untuk menyelesaikan konflik-konflik yang terjadi, khususnya yang berlatar sumberdaya alam, karena mengganggu kepastian usaha dan modal yang sudah digulirkan. Cepatnya proses pembahasan RUU PKS, tanpa partisipasi publik yang kurang memadai telah memperkuat sinyalemen tersebut.¹⁵³ Munculnya pengaturan mengenai sumber konflik yang di dalamnya menyebutkan ketimpangan sumberdaya alam dan sengketa antara perusahaan dengan masyarakat sebagai sumber konflik yang penyelesaiannya bisa ditangani dengan UU PKS menjadi penanda yang kasat mata, atas besarnya pengaruh kepentingan di atas.¹⁵⁴

Dalam naskah akademik RUU PKS disebutkan, bahwa keberadaan dari UU ini nantinya adalah sebagai *lex sepesialis* dari UU No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Dijelaskan bahwa kelemahan utama dari UU Penanggulangan Bencana adalah tidak adanya pengaturan yang konsisten mengenai penanganan berbagai jenis bencana yang dimaksudkan dalam UU tersebut. Lebih jauh dikatakan konflik atau bencana sosial merupakan salah satu substansi yang tidak dirumuskan dengan tepat dan komprehensif di dalam UU Penanggulangan Bencana, sehingga berakibat pada munculnya pemahaman yang keliru mengenai konflik.¹⁵⁵

153 Lihat "RUU PKS Terindikasi Kepentingan Kapitalisme Global", dalam <http://lipsus.kompas.com/aff2012/read/2012/04/09/15461512/ruu.pks.terindikasi.kepentingan.kapitalisme.global>, diakses pada 23 Desember 2013. Lihat juga "RUU Penanganan Konflik Sosial Dipesan Pemodal Asing", dalam <http://lipsus.kompas.com/aff2012/read/2012/04/09/22143935/ruu.penanganan.konflik.sosial.dipesan.pemodal.asing>, diakses pada 23 Desember 2013.

154 Inisiatif RUU Penanganan Konflik Sosial pertama kali mengemuka dalam pertemuan konsultasi Bappenas, dan selanjutnya didukung oleh UNDP melalui program Peace Through Development. Naskah Akademis dan RUU kemudian diserahkan kepada DPR pada 10 September 2008, dan Ketua DPR waktu itu (Agung Laksono) mengatakan akan memasukan RUU PKS sebagai salah satu Prolegnas tahun 2009. Selanjutnya RUU PKS masuk dalam prioritas legislasi nomor 25 di tahun 2009, akan tetapi sampai periode DPR 2004-2009 berakhir, RUU ini belum sempat dibahas.

155 Lihat Naskah Akademis RUU Penanganan Konflik Sosial, hal. 4.

Dalam perumusan RUU PKS ada beberapa permasalahan substansial yang mengemuka, antara lain tentang definisi konflik, sumber-sumber konflik, tidak adanya indikator yang tegas mengenai eskalasi konflik, karena hanya dibagi menurut ruang kewilayahan, serta kewenangan penyelesaian konflik yang diserahkan pada institusi yang tidak tepat. Kesimpangsiuran materi RUU PKS bisa dilihat dari ketidaksinkronannya dengan sejumlah peraturan perundang-undangan lain, seperti UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU TNI, dan UU No. 23/PRP/1959 tentang Keadaan Bahaya. Sebagai contoh dalam rancangannya undang-undang memberikan kewenangan kepada Kepala Daerah (Bupati/Walikota dan Gubernur) untuk melakukan pengerahan pasukan TNI dalam rangka penyelesaian konflik. Pilihan kebijakan seperti itu jelas telah melabrak Pasal 7 ayat (3) UU TNI, yang menyatakan bahwa pengerahan pasukan TNI harus melalui keputusan politik negara, termasuk dalam operasi militer selain perang sekalipun.¹⁵⁶

Setelah didesak oleh masyarakat sipil, baru pada saat akan disahkan, DPR mengubah ketentuan tersebut, di mana Kepala Daerah ketika akan melakukan pengerahan pasukan TNI harus terlebih dahulu meminta kepada pemerintah pusat, dan selanjutnya pemerintah pusat yang akan memutuskan perlu tidaknya pengerahan tersebut. Meskipun telah terjadi perubahan beberapa materinya menjelang RUU PKS ini disahkan, akan tetapi masih terdapat beberapa masalah di dalam penormaan UU PKS ini. Salah satu yang paling krusial adalah terkait dengan pemberian kewenangan bagi kepala daerah untuk menetapkan status darurat konflik di wilayahnya. Pemberian kewenangan ini juga diikuti dengan sejumlah kewenangan lain yang sangat diskresional serta wewenang pembatasan kebebasan sipil lainnya.¹⁵⁷

Pemberian wewenang penetapan status darurat konflik kepada kepala daerah termasuk penanganan dan penyelesaiannya menjadi satu permasalahan tersendiri, sebab dari data-data yang ada selama ini, seringkali sumber konflik ada pada kepala daerah itu sendiri. Banyak kasus terjadi kepala daerah sewenang-wenang dalam mengeluarkan ijin usaha pertambangan dan perkebunan, yang kemudian memantik konflik antara masyarakat dan perusahaan. Selain itu pemberian kewenangan yang sifatnya diskresional kepada

156 Lihat ELSAM, RUU Penangan Konflik Sosial: Desentralisasi Masalah, Nihilnya Penegakan Hukum, dan Kembalinya Militer dalam Ruang Sipil, 2012, tersedia di http://elsam.or.id/downloads/1333967641_Catatan_Kritis_Elsam_atas_RUU_Penanganan_Konflik_Sosial.pdf.

157 Lihat Siaran Pers ELSAM, Pengesahan RUU PKS: Politik Transaksional yang Mengacaukan Pranata Hukum, 11 April 2012, bisa diakses di <http://elsam.or.id/?act=view&id=1845&cat=c/302>.

kepala daerah, meski dalam situasi konflik sekali pun juga tidak tepat. Kewenangan-kewenangan diskresional untuk melakukan pembatasan-pembatasan terhadap kebebasan sipil, termasuk menggerakkan institusi-institusi negara dalam situasi darurat semestinya ada pada Presiden selaku pemimpin tertinggi eksekutif. Secara umum, selain banyak bertabrakan dengan prinsip-prinsip hak asasi, dengan struktur penormaan yang ada, kecil kemungkinan UU ini bisa diimplementasikan untuk melakukan penyelesaian konflik.

Lahirnya perumusan norma yang demikian telah memunculkan penilaian adanya upaya sistematis untuk mengikutsertakan militer dalam penyelesaian konflik-konflik sipil, yang semestinya menjadi wewenang polisionil dari kepolisian. Untungnya penolakan cukup keras juga datang dari Komisi I, yang membawahi urusan pertahanan. Komisi I menilai, apabila rumusan RUU PKS tetap dibiarkan demikian, maka nampak sangat jelas pertentangannya dengan UU TNI dan UUD 1945, selain mengkhianati prinsip supremasi sipil yang telah diperjuangkan semenjak awal reformasi.¹⁵⁸ Penolakan Komisi I ini kemudian berujung pada penundaan pengesahan RUU PKS, proses lobi selanjutnya menghasilkan kesepakatan perubahan rumusan materi mengenai pengerahan pasukan TNI. Hasilnya keterlibatan militer hanya bisa berlangsung jika ada ijin Presiden dan persetujuan DPR, bukan lagi hanya berdasarkan forum koordinasi pejabat di daerah.¹⁵⁹ Meski penolakan masih terus berlangsung, khususnya dari organisasi masyarakat sipil, pada 12 April 2012 DPR tetap mengesahkan RUU PKS menjadi UU.¹⁶⁰

Perdebatan yang belum selesai terkait dengan materi rumusan UU PKS, akhirnya dibawa ke MK, pada Januari 2014, oleh Koalisi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan. Koalisi masyarakat sipil mempersoalkan konstitusionalitas norma yang mengatur mengenai kewenangan kepala daerah (Bupati/Walikota) untuk menetapkan status keadaan konflik, beserta dengan kewenangan turunannya.¹⁶¹ Pemberian kewenangan tersebut dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 12 UUD 1945,

158 Lihat “Komisi I DPR Desak RUU Penanganan Konflik Dibatalkan”, dalam <http://news.okezone.com/read/2012/04/08/339/607699/komisi-i-dpr-desak-ruu-penanganan-konflik-dibatalkan>, diakses pada 23 Desember 2013.

159 Lihat “Paripurna tunda pengesahan RUU Penanganan Konflik Sosial”, dalam <http://www.antaranews.com/berita/304576/paripurna-tunda-pengesahan-ruu-penanganan-konflik-sosial>, diakses pada 23 Desember 2013.

160 Lihat “DPR sahkan aturan keterlibatan militer tangani konflik sosial”, dalam <http://www.radioaustralia.net.au/indonesian/2012-04-12/dpr-sahkan-aturan-keterlibatan-militer-tangani-konflik-sosial/828672>, diakses pada 23 Desember 2013.

161 Lihat Pasal 16 dan Pasal 26 UU Penanganan Konflik Sosial.

yang mengatur bahwa kewenangan penetapan keadaan bahaya/darurat hanya ada pada Presiden, bukan yang lain. Selain itu, rumusan aturan tersebut juga menciderai prinsip otonomi daerah, karena adanya pendelegasian kewenangan yang bukan semestinya. Kakacauan norma juga ditimbulkan akibat berlakunya ketentuan ini, mengingat dalam waktu yang bersamaan juga masih berlaku UU No. 23/PRP/1959 tentang Keadaan Bahaya. Akibatnya, jika ketentuan dalam UU PKS tetap dibiarkan berlaku, pada saat yang bersamaan bisa muncul sekaligus deklarasi keadaan darurat dari kepala daerah dan dari Presiden.¹⁶²

Upaya penguatan kewenangan institusi-institusi keamanan yang bisa menjalankan fungsi represif dan opresif terus berlanjut dengan digulirkannya pembahasan RUU Keamanan Nasional (Kamnas). Alasan kuat pemerintah mendorong pembahasan RUU Kamnas adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasi seluruh aktor keamanan yang pengaturannya tersebar di banyak UU. Bila dibaca RUU Kamnas ini justru terkesan hendak menduplikasi berbagai UU sektoral tersebut, menjadi satu UU dengan judul Kamnas. RUU Kamnas tidak dibangun sebatas sebagai aturan yang menciptakan ruang dan mekanisme koordinasi antar beragam aturan dan institusi sektoral yang ada.

Upaya membahas RUU Kamnas sendiri berkali-kali mengalami pasang surut. Wacana mengenai RUU ini sudah muncul semenjak awal reformasi, tetapi terus mengalami kegagalan, akibat kuatnya tarik ulur kepentingan antar institusi keamanan yang hendak diatur di dalam UU ini, khususnya TNI dan Polri. Dalam banyak kesempatan, para petinggi Polri kerap menyatakan penolakannya terhadap munculnya ide RUU Kamnas. Sentimen sipil-militer serta alasan akan terganggunya kemandirian Polri dalam penegakan hukum, seringkali menjadi alasan Polri untuk melindungi kepentingan dan upaya mengurangi kewenangan mereka. Dalam berbagai versinya, RUU Kamnas memang mewacanakan untuk menempatkan Polri di bawah suatu kementerian, tidak langsung berada di bawah Presiden dan tidak menetapkan kebijakan keamanan sendiri.¹⁶³

162 Lihat "LSM Gugat Kewenangan Kepala Daerah Tetapkan Status Konflik", dalam http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=9618#Uv181GJ_tqQ, diakses pada 15 Februari 2014.

163 T. Hari Prihatono, Jessica Evangeline dan Iis Gindarsah, *Kemanan Nasional: Kebutuhan Membangun Perspektif Integratif Versus Pembaruan Politik dan Kebijakan*, (Jakarta: ProPatria Institute, 2007).

Serupa dengan RUU bidang keamanan lainnya, corak pengaturan RUU Kamnas juga memperlihatkan adanya upaya sistematis mengembalikan pendekatan keamanan berlebihan. Inisiatif pertama pembahasan RUU Kamnas muncul pada 30 Maret 2011, yang diluncurkan pemerintah melalui Kemhan. Setelah mendapatkan naskah dari pemerintah, Komisi I DPR kemudian menggelar Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan sejumlah OMS dan ahli keamanan. Pertanyaan besar dari RDPU tersebut adalah, apakah materi rumusan RUU Kamnas layak dibahas? Mayoritas OMS dan ahli keamanan mengatakan RUU tersebut tidak layak untuk diteruskan, karena materinya yang cenderung multi tafsir, represif, dan sangat membatasi kebebasan sipil, sehingga potensial menimbulkan banyak kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia.¹⁶⁴

Kesimpulan tersebut bukan tanpa alasan. Mencermati RUU Kamnas versi 30 Maret 2011, nampak sekali kesembronoan pemerintah di dalam merumuskan materi-materinya, bahkan terkesan belum ada harmonisasi. Hal ini tercermin antara lain di dalam perumusan mengenai kategorisasi ancaman, serta penulisan jenis ancaman yang begitu sembarangan. Dalam RUU, jenis ancaman terhadap Kamnas antara lain disebutkan: anarkisme, ideologi, radikalisme, pemogokan massal, diskonsepsional perumusan legislasi dan regulasi, kemiskinan dan kelaparan akut, serta beberapa yang lain. Selain itu, menurut RUU ini, seluruh aktor keamanan (termasuk TNI dan intelijen), juga akan dilengkapi dengan kewenangan khusus seperti penyadapan, penangkapan dan upaya paksa lainnya.¹⁶⁵ Perumusan yang demikian, tanpa adanya pembatasan yang memadai, selain akan mengancam kebebasan sipil, juga dari segi formil memperlihatkan tidak becusnya pemerintah di dalam merancang RUU Kamnas tersebut.

Selain penolakan dari OMS, kepolisian dan Komisi III DPR juga mempersoalkan pembahasan RUU Kamnas. Sebagaimana telah disinggung di atas, pada periode-periode sebelumnya kepolisian selalu menolak pembahasan RUU Kamnas, karena dianggap akan mempreteli kewenangan Polri. Dalam pembahasan kali ini, Polri meminta Komisi

164 Lihat "RUU Keamanan Nasional Dinilai Berpotensi Munculkan Konflik HAM", dalam <http://www tempo.co/read/news/2011/07/04/078344631/RUU-Keamanan-Nasional-Dinilai-Berpotensi-Munculkan-Konflik-HAM>, diakses pada 23 Desember 2013.

165 Lihat ELSAM, Rancangan Undang-Undang (RUU) Keamanan Nasional, Jauh dari Ideal, catatan ELSAM atas RUU Keamanan Nasional 2011, yang disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat (RDPU) dengan Komisi I DPR, dapat diakses di http://www.elsam.or.id/downloads/1317274823_Catatan_ELSAM_atas_RUU_Keamanan_Nasional_2011.pdf.

III terlibat aktif dalam pembahasan, untuk memperjuangkan kepentingan Polri.¹⁶⁶ Gayung bersambut, Komisi III merespon permintaan Polri, dengan mendesak Badan Musyarawah agar tidak menyerahkan pembahasan RUU Kamnas hanya kepada Komisi I, melainkan membentuk sebuah Panitia Khusus (Pansus), yang anggotanya terdiri dari anggota Komisi I dan Komisi III DPR.¹⁶⁷ Setelah Pansus tersebut, dalam rapat internal tanggal 20 Maret 2012, diputuskan bahwa RUU Kamnas dikembalikan kepada pemerintah untuk diperbaiki, karena banyaknya materi yang bermasalah.¹⁶⁸

Pemerintah melakukan perubahan ala kadarnya terhadap RUU Kamnas, setelah dikembalikan oleh DPR, dan menyerahkannya kembali ke DPR pada 21 September 2012. Sesudah dikembalikan oleh DPR, pemerintah gencar melobi fraksi-fraksi di DPR, agar bersedia melanjutkan pembahasan RUU Kamnas ini, sampai kemudian menyerahkan materi revisi tersebut.¹⁶⁹ Bukannya mendapatkan apresiasi atas revisi yang dilakukan, penolakan teradap materi RUU Kamnas justru makin menguat dan meluas. Sebelumnya penolakan hanya muncul dari kelompok pemerhati Hak Asasi Manusia dan RSK, berikutnya penolakan juga muncul dari kelompok buruh. DPR sendiri belum mau untuk membahas materi RUU Kamnas yang dikirimkan pemerintah.¹⁷⁰

Menyikapi situasi itu, pemerintah mengintensifkan lobi ke DPR, bahkan mengutus secara langsung Wamenhan, Sjafrie Sjamsoeddin untuk menemui pimpinan fraksi-fraksi di DPR.¹⁷¹ Lobi-lobi ini kemudian ditindaklanjuti dengan versi baru RUU Kamnas, tertanggal 16 Oktober 2012. Namun demikian substansinya tetap menuai kecaman publik,

166 Lihat “Kapolri Berharap Komisi III Turut Bahas RUU Kamnas”, dalam <http://nasional.kompas.com/read/2012/02/01/12482569/Kapolri.Berharap.Komisi.III.Turut.Bahas.RUU.Kamnas>, diakses pada 23 Desember 2013.

167 Lihat sikap Komisi III DPR, “Nasir Djamil : RUU Keamanan Didesain Kembali Peran Militer”, dalam <http://www.beritasatu.com/nasional/29473-nasir-djamil-ruu-keamanan-didesain-kembali-peran-militer.html>, diakses pada 23 Desember 2013, juga “Eva: RUU Kamnas Berpotensi Picu Distorsi Kekuasaan”, dalam <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/12/12/09/meqoh2-eva-ruu-kamnas-berpotensi-picu-distorsi-kekuasaan>, diakses pada 23 Desember 2013.

168 Tercatat tujuh fraksi berpandangan RUU Kamnas harus dikembalikan ke pemerintah yakni PDI-P, Golkar, PKS, PPP, PAN, PKB, dan Partai Hanura. Lihat <http://nasional.kompas.com/read/2012/03/20/17471815/Pansus.Kembalikan.RUU.Kamnas.ke.Pemerintah>, diakses pada 10 Januari 2014.

169 Lihat “Pemerintah Melobi DPR Bahas RUU Keamanan Nasional”, dalam <http://koran.tempo.co/konten/2012/07/16/280364/Pemerintah-Melobi-DPR-Bahas-RUU-Keamanan-Nasional>, diakses pada 23 Desember 2013.

170 Lihat “LSM Minta Pembahasan RUU Kamnas Dihentikan”, dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50619f512e279/lsm-minta-pembahasan-ruu-kamnas-dihentikan>, diakses pada 23 Desember 2013.

171 Lihat “Lobi-lobi di Balik RUU Kamnas”, dalam <http://nasional.kompas.com/read/2012/10/17/15275886/Lobi-lobi.di.Balik.RUU.Kamnas>, diakses pada 23 Desember 2013.

karena perubahannya yang memang tidak signifikan. Selain menduplikasi aturan-aturan yang sudah ada dalam peraturan perundang-undangan sektoral, muatan RUU tersebut juga dinilai terlalu menitikberatkan pada pendekatan keamanan, sehingga memunculkan kekhawatiran pada kembalinya model pendekatan keamanan yang pernah terjadi di masa lalu. Kekaburan definisi dan batasan terlihat nyata khususnya pada definisi dan batasan istilah-istilah penting seperti Kamnas, ancaman, unsur Kamnas, dan kewenangan yang dimiliki oleh unsur Kamnas. RUU ini juga berupaya menghidupkan kembali lembaga-lembaga koordinasi di tingkat lokal yang sepadan Bakorstranasda,¹⁷² yang berhasil tampil menakutkan pada masa Orde Baru.¹⁷³ Sampai dengan akhir tahun 2013, RUU Kamnas gagal dibahas oleh DPR, dan masuk kembali dalam prioritas legislasi tahun 2014.

III.2. Gagalnya Pembahasan RUU yang Mendorong Akuntabilitas

Serupa dengan situasi 5 tahun sebelumnya, dalam periode 2009-2014, DPR tidak berhasil menyelesaikan satu pun RUU, yang bisa menjadi basis mendorong akuntabilitas institusi keamanan. Kegagalan ini tentu tidak hanya ditimpakan ke DPR, tetapi juga pemerintah, yang menjadi inisiator dari hampir seluruh RUU yang gagal dibahas tersebut. RUU KKR, yang diharapkan akan menjadi pijakan bagi akuntabilitas kejahatan militer di masa lalu, gagal diserahkan pemerintah kepada DPR. Begitu pula dengan RUU Peradilan Militer, sebagai pengganti UU No 31 Tahun 1997. Agenda pengesahan sejumlah instrumen internasional Hak Asasi Manusia, yang memiliki singgungan dengan upaya memastikan akuntabilitas aktor keamanan juga terus mengalami penundaan.

Pada 7 Desember 2006, MK menggelar persidangan terakhir pengujian terhadap UU No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (UU KKR), dengan agenda pembacaan putusan. Dalam putusannya, MK tidak hanya membatalkan pasal yang dimohonkan, tetapi membatalkan keseluruhan UU KKR. MK beralasan, tujuan KKR tidak akan mungkin dicapai dengan UU dimaksud. Menurut pertimbangan hukum putusannya, baik dalam rumusan normanya maupun kemungkinan pelaksanaan

172 Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional (Bakorstranas) dibentuk oleh Keppres No. 29 Tahun 1988, sebagai pengganti dari Kopkamtib. Badan ini dibentuk secara hirarkis dari tingkat nasional hingga daerah (Bakorstranasda), yang fungsinya untuk mengawasi seluruh gerak-gerik warga masyarakat. Badan ini dibubarkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2000 melalui Keppres No. 38 Tahun 2000.

173 Lihat Pernyataan Pers Koalisi Masyarakat Sipil, "RUU Kamnas Tambal Sulam dan Mengkhianati Reformasi", 1 November 2012, tersedia di <http://elsam.or.id/article.php?lang=in&id=2156&act=content&cat=302#.Uv-7T2KSzAQ>.

normanya di lapangan, UU KKR tidak dimungkinkan mencapai tujuan rekonsiliasi yang diharapkan. MK berpendapat bahwa asas dan tujuan KKR, sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU KKR, tidak dapat diwujudkan, karena tidak adanya jaminan kepastian hukum (*rechtsonzekerheid*). Oleh karena itu, MK menilai UU KKR secara keseluruhan bertentangan dengan UUD 1945 sehingga harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹⁷⁴

Meskipun demikian, untuk tetap memastikan berlangsungnya penyelesaian berbagai kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia di masa lalu, khususnya proses pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi, sebagai bagian dari transisi demokrasi, MK tidak membatalkan begitu saja UU KKR. Dalam putusannya, MK merekomendasikan pembentukan UU KKR baru, yang sejalan dengan UUD 1945, dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip hukum humaniter dan hukum internasional Hak Asasi Manusia, atau pun kebijakan lain yang setara.¹⁷⁵ Pada akhir tahun 2010, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mengaku telah merampungkan Naskah Akademik dan RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang baru. DPR sendiri, sudah mengagendakan pembahasan RUU KKR ke dalam Program Legislasi Nasional periode 2010-2014, dan memasukannya ke dalam prioritas legislasi tahun 2011. Sayangnya, sampai dengan akhir tahun 2011 RUU KKR tak pernah diserahkan oleh Presiden kepada DPR, untuk dilakukan pembahasan. RUU KKR yang penyusunannya sudah diinisiasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berakhir dengan ketidakjelasan. Belakangan ada informasi, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia tengah melakukan sinkronisasi dan harmonisasi RUU tersebut. Pertimbangan yang sifatnya politis, termasuk kemungkinan menyeret aktor keamanan di masa lalu dalam upaya pengungkapan kebenaran, ditengarai menjadi ganjalan utama tertundanya pembahasan RUU KKR.¹⁷⁶

174 Lihat Putusan MK No. 006/PUU-IV/2006. Sementara dalam putusan perkara No. 020/PUU-IV/2006, MK menyatakan permohonan para pemohon tidak dapat diterima, dengan alasan pada kenyataannya UU yang menjadi permohonan pemohon sudah dinyatakan tidak mengikat secara hukum.

175 Lihat Putusan MK, *Ibid.*, hal. 131.

176 Lihat ELSAM, Memastikan Agenda Negara dalam Menyelesaikan Pelanggaran HAM Masa Lalu: Membuka jalan atas kemandegan penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu, September 2012. Tersedia di http://elsam.or.id/downloads/1348464282_kertaskerja2012_EU_ser_i_2.pdf. Di tengah kemandegan proses pembentukan KKR Nasional, pemerintah Aceh justru pada akhir Desember 2013 telah mengesahkan Qanun Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Aceh, sebagai salah satu langkah penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu yang terjadi di Aceh. Lihat "DPRA Sahkan Qanun KKR", dalam <http://aceh.tribunnews.com/2013/12/28/dpra-sahkan-qanun-kr>, diakses pada 10 Januari 2014.

Nasib yang tidak jauh berbeda juga dialami RUU Peradilan Militer, yang ditujukan untuk mengubah UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer. Setelah *deadlock* dalam pembahasan periode sebelumnya,¹⁷⁷ pada periode 2009-2014, pun RUU ini gagal dibahas. Meski pembahasan RUU Peradilan Militer diagendakan sebagai salah satu prioritas legislasi 2010-2014, namun sampai dengan tahun 2014, baik DPR maupun pemerintah tidak menunjukkan adanya niat mengajukan usul inisiatif pembahasan RUU tersebut. DPR yang pada periode sebelumnya menjadi insiator pembahasan RUU Peradilan Militer, dalam periode ini seperti sekadar menunggu sinyal dari pemerintah. Sementara pemerintah, terkesan sibuk dengan penyusunan sejumlah RUU bidang keamanan yang ditujukan untuk memperkuat kewenangan aktor keamanan, tetapi justru melupakan pembentukan hukum yang ditujukan sebagai pendorong akuntabilitas aktor keamanan.

Usulan untuk merevisi UU Peradilan Militer sempat mengemuka cukup keras, pasca-terjadinya kasus penyerangan LP Cebongan di Yogyakarta, yang dilakukan oknum anggota Kopassus. Bahkan guna membuka kemungkinan membawa kasus penyerangan LP Cebongan ke peradilan umum, Koalisi menuntut Presiden untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Peradilan Militer. Desakan OMS ini bukan tanpa sebab, mengingat pengalaman kegagalan peradilan militer sebelumnya membawa seluruh pelaku yang diduga terlibat dalam suatu kejahatan yang dilakukan oleh oknum anggota militer.¹⁷⁸

Dalam upaya mengimplementasikan gagasannya, Koalisi Masyarakat Sipil sempat secara khusus bertemu pimpinan DPR dan pimpinan Komisi I dan III, untuk meminta DPR mengambil inisiatif pembahasan RUU Peradilan Militer.¹⁷⁹ Merespon desakan ini, pimpinan DPR mengaku siap mengambil alih inisiatif pembahasan RUU Peradilan Militer, jika pemerintah tidak bersedia mengajukan usul inisiatif. Dukungan serupa juga muncul dari pimpinan Komisi III, Aziz Syamsuddin salah satu pimpinan dari Fraksi Partai

177 Lihat, "Peradilan Militer: Rapat Panglima TNI-DPR Berakhir *Deadlock*", dalam <http://arsip.gatra.com/2006-06-01/artikel.php?id=94932>, diakses pada 23 Desember 2013.

178 Lihat "Kasus Cebongan, Bukti UU Peradilan Militer Perlu Direvisi", dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt522defc11ae0b/kasus-cebongan--bukti-uu-peradilan-militer-perlu-direvisi>, diakses pada 23 Desember 2013. Lihat juga "Presiden Dituntut Terbitkan Perpu Peradilan Militer", dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt515ef754a93b2/presiden-dituntut-terbitkan-perpu-peradilan-militer>, diakses pada 23 Desember 2013.

179 Lihat "DPR didesak bentuk tim independen usut kasus Cebongan", dalam <http://www.merdeka.com/peristiwa/dpr-didesak-bentuk-tim-independen-usut-kasus-cebongan.html>, diakses pada 23 Desember 2013.

Golkar mengingatkan, pembahasan RUU Peradilan Militer pada periode sebelumnya hanya menyisakan tujuh DIM, karenanya lebih baik dilanjutkan saja pembahasannya.¹⁸⁰ Lebih lanjut Aziz menantang pemerintah menyerahkan RUU Peradilan Militer kepada DPR, sebab menurutnya sesuai dengan pembagian kerja agenda prioritas legislasi, RUU Peradilan Militer akan menjadi inisiatif pemerintah dalam pembahasannya.¹⁸¹

Tanggapan sebaliknya datang dari pemerintah, Menhan Purnomo Yugiantoro mengatakan, sebaiknya DPR tidak perlu memprioritaskan revisi UU No 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer. Menurut dia, UU ini masih relevan untuk digunakan dalam mengadili anggota TNI yang melakukan tindak pidana. Purnomo justru mendesak DPR membahas RUU Kamnas dan RUU Komponen Cadangan Pertahanan Negara, yang telah diusulkan oleh pemerintah.¹⁸² Situasi ini menjadikan RUU Peradilan Militer tidak akan mungkin dibahas sampai dengan berakhirnya periode legislasi 2010-2014, karena dalam prioritas legislasi 2014 pun DPR dan Pemerintah tidak mengagendakan pembahasan RUU Peradilan Militer.

Ketika Menolak memprioritaskan pembahasan RUU Peradilan Militer, pemerintah ngotot mendorong DPR membahas RUU Hukum Disiplin Militer.¹⁸³ Pemerintah beralasan, merebaknya kasus kekerasan yang melibatkan oknum prajurit TNI, menjadi dasar Kemhan mengusulkan agar Pemerintah dan DPR bisa sepakat membuat RUU hukum disiplin militer.¹⁸⁴ Situasi ini memperlihatkan sudut pandang yang berbeda antara pemerintah dengan masyarakat sipil. Kelompok masyarakat sipil berpendapat, segala bentuk tindak kekerasan yang dilakukan oknum anggota TNI adalah bagian dari tindak

180 Lihat “DPR Siap Bahas Kembali Revisi UU Peradilan Militer”, dalam <http://www.beritasatu.com/hukum/105672-dpr-siap-bahas-kembali-revisi-uu-peradilan-militer.html>, diakses pada 23 Desember 2013. Lihat juga “Kasus Cebongan buat revisi UU Peradilan Militer kembali mencuat”, dalam <http://www.merdeka.com/peristiwa/kasus-cebongan-buat-revisi-uu-peradilan-militer-kembali-mencuat.html>, diakses pada 23 Desember 2013.

181 Lihat “Tentang Revisi UU Peradilan Militer, DPR Tunggu Pemerintah”, dalam <http://www.beritasatu.com/hukum/104148-tentang-revisi-uu-peradilan-militer-dpr-tunggu-pemerintah.html>, diakses pada 23 Desember 2013.

182 Lihat “Menhan: Revisi UU Peradilan Militer Tak Perlu Prioritas”, dalam <http://nasional.kompas.com/read/2013/04/11/17381382/Menhan.Revisi.UU.Peradilan.Militer.Tak.Perlu.Prioritas>, diakses pada 23 Desember 2013.

183 Lihat “Pemerintah Setengah Hati Lanjutkan Pembahasan Revisi Undang-Undang Peradilan Militer”, dalam <http://cetak.kompas.com/read/2013/04/15/02334787/pemerintah.setengah.hati>, diakses pada 23 Desember 2013.

184 Lihat “Oknum Militer Banyak Lakukan Tindakan Indisipliner, Kemhan Usul RUU Hukum Disiplin Militer”, dalam <http://www.beritasatu.com/nasional/114769-oknum-militer-banyak-lakukan-tindakan-indisipliner-kemhan-usul-ruu-hukum-disiplin-militer.html>, diakses pada 23 Desember 2013.

pidana, oleh karena itu penyelesaiannya harus melalui proses pidana di peradilan umum. Sedangkan pemerintah beranggapan permasalahan tersebut merupakan urusan disiplin prajurit TNI.

Terhadap desakan pemerintah ini, sebagian anggota DPR, khususnya yang berasal dari Komisi III menyatakan penolakannya. Menurut mereka yang lebih substansial untuk dibahas adalah RUU Peradilan Militer bukan RUU Hukum Disiplin Militer. Pemerintah melalui Wamenhan Sjafrie Sjamsoeddin mengaku sudah menyiapkan materi RUU Hukum Disiplin Militer, tinggal mendapat prioritas DPR untuk dibahas. Mereka menginginkan agar RUU ini bisa masuk Prolegnas DPR 2013. Menurut Wamenhan, RUU Hukum Disiplin Militer diperlukan untuk meningkatkan kedisiplinan bagi prajurit TNI. Dikemukakannya, bila RUU ini disahkan, akan menambah keyakinan bahwa TNI taat azas, taat hukum, dan taat pada aturan yang berlaku, baik itu hukum sipil maupun hukum militer.¹⁸⁵

Anehnya, meski pemerintah mengaku telah menyiapkan RUU Hukum Disiplin Militer, tetapi pengajuan pembahasan RUU ini justru menjadi usul inisiatif dari DPR melalui Komisi I. Dalam prosesnya, Komisi I memilih melakukan penyusunan kembali RUU Hukum Disiplin Militer, dengan mengundang sejumlah OMS dan ahli pertahanan.¹⁸⁶ Ketika diundang dalam RDPU dengan Komisi I DPR, OMS meminta agar pembahasan RUU terkait dilakukan secara paralel, termasuk di dalamnya Rancangan Undang-undang Kitab Undang-undang Hukum Pidana Militer (RUU KUHPM), RUU Peradilan Militer, dan RUU Hukum Disiplin Militer. Pembahasan secara paralel ini penting untuk memastikan adanya disparitas yang tegas antara tindakan yang masuk kategori disiplin dengan tindakan yang masuk kategori kejahatan (tindak pidana). Selain itu, menurut kelompok masyarakat sipil, hukum disiplin militer semestinya hanya mengatur hukum disiplin murni, tidak seperti UU sebelumnya yang justru terkesan mencampur-adukan antara tindak kejahatan dengan tindakan disiplin.¹⁸⁷

185 Lihat “DPR Keberatan Pemerintah Prioritaskan RUU Disiplin Militer”, dalam <http://www.beritasatu.com/politik/130874-dpr-keberatan-pemerintah-prioritaskan-ruu-disiplin-militer.html>, diakses pada 23 Desember 2013.

186 Lihat “DPR Usulkan RUU Hukum Disiplin Prajurit TNI”, dalam <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/13/12/16/mxwiss-dpr-usulkan-ruu-hukum-disiplin-prajurit-tni>, diakses pada 23 Desember 2013.

187 Lihat Pandangan ELSAM tentang Rencana Pembentukan Hukum Disiplin Militer, yang disampaikan kepada Komisi I DPR RI, dapat diakses di http://elsam.or.id/downloads/143665_1._PANDANGAN_ELSAM_RUU_DISIPLIN_MILITER.pdf.

Namun sampai dengan disepakatinya usul inisiatif pembahasan RUU ini oleh DPR, pada paruh pertama Februari 2014, usulan pembahasan secara paralel pada akhirnya tidak terakomodasi, DPR dan pemerintah hanya akan membahas RUU Hukum Disiplin Prajurit TNI (hasil perubahan dari RUU Hukum Disiplin Militer).¹⁸⁸ Kendati dikatakan mereka, bahwa pembahasan RUU ini akan menjadi pintu masuk bagi prajurit TNI untuk dapat diadili di pengadilan umum, bila melakukan tindak kejahatan. Ke depannya, DPR memproyeksikan pengadilan militer hanya akan menangani perkara disiplin, sementara tindak kejahatan yang dilakukan anggota militer akan dibawa ke pengadilan umum.¹⁸⁹ Kelompok masyarakat sipil sendiri menengarai, inisiatif pembahasan RUU Hukum Disiplin Prajurit TNI tidak lebih dari hasil kompromi antara DPR dan Pemerintah untuk tidak membuka ruang pembahasan bagi RUU Peradilan Militer. Kekhawatiran lain dari kelompok masyarakat sipil adalah terkait dengan adanya upaya membawa perkara yang semestinya masuk kategori tindak kejahatan, ke ranah hukum disiplin, tidak diproses melalui jalur peradilan pidana.

Sulitnya mendorong akuntabilitas aktor keamanan, melalui proses legislasi selama periode 2009-2014 juga begitu kentara, dengan adanya beberapa ganjalan untuk mengesahkan perjanjian internasional terkait. Dukungan yang cukup besar sebenarnya diberikan bagi rencana DPR mengesahkan Konvensi Internasional untuk Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa (selanjutnya disebut Konvensi Anti-penghilangan Paksa), yang juga merupakan salah satu mandat dari Rekomendasi Pansus DPR.¹⁹⁰ Setelah ditunggu sekian lama, pada paruh terakhir tahun 2013, pemerintah melalui Kementerian Luar Negeri, akhirnya menyerahkan usul inisiatif pembahasan RUU pengesahan Konvensi Anti-Penghilangan Paksa kepada DPR. Penyerahan usulan ini tentunya setelah melalui perdebatan panjang di internal pemerintah, khususnya upaya untuk meyakinkan Kemhan dan Mabes TNI, bahwa pengesahan konvensi ini tidak akan memberikan dampak negatif bagi militer. Setelah ada keyakinan, internal TNI, melalui Kepala Divisi Hukum, bahkan secara khusus mengatakan mendukung sepenuhnya rencana pengesahan konvensi ini.¹⁹¹

188 Lihat “DPR Setujui Pembahasan RUU Hukum Disiplin Prajurit TNI”, dalam <http://www.dpr.go.id/id/berita/paripurna/2014/feb/11/7587/DPR-Setujui-Pembahasan-RUU-Hukum-Disiplin-Prajurit-TNI>, diakses pada 15 Februari 2014.

189 Lihat “RUU Disiplin Militer Bisa Jadi Pintu Masuk Peradilan Umum untuk Tentara”, dalam <http://www.jurnalparlemen.com/view/7757/ruu-disiplin-militer-bisa-jadi-pintu-masuk-peradilan-umum-untuk-tentara.html>, diakses pada 15 Februari 2014.

190 Lihat Rekomendasi Pansus DPR untuk Penghilangan Paksa.

191 Lihat “RI set to ratify UN forceddisappearances convention”, dalam <http://www.thejakartapost.com/news/2013/10/03/ri-set-ratify-un-forced-disappearances-convention.html>, diakses pada 15 Februari 2014.

Permasalahan justru muncul di internal DPR. Meski semua fraksi mengatakan secara substansial mendukung pengesahan Konvensi Anti-penghilangan Paksa, namun tiga fraksi mengaku masih memerlukan pendalaman terhadap rencana tersebut. Ketiga fraksi tersebut meliputi Fraksi Partai Gerindra, Fraksi Partai Hanura, dan Fraksi PKS. Terhadap fraksi Partai Gerindra dan Fraksi Partai Hanura, ini tentu menjadi persoalan tersendiri, mengingat petinggi dua partai ini adalah petinggi militer pada saat Orde Baru berkuasa, yang acapkali disangkut-pautkan dengan kasus penghilangan paksa. Bahkan Prabowo Subiyanto, Ketua Dewan Pembina Partai Gerindra, diduga adalah salah satu pelaku tindakan penghilangan orang secara paksa pada tahun 1997-1998. Nuansa politik kembali mengental, rencana pengesahan konvensi ini kemudian dihubungkan dengan pelaksanaan Pemilu 2014, karena waktunya yang berdekatan. Imbasnya, sampai dengan akhir tahun 2013, rencana pengesahan Konvensi Anti-penghilangan Paksa gagal diselesaikan.¹⁹²

Sebaliknya, terhadap rencana ratifikasi terhadap Statuta Roma tentang Pembentukan Mahkamah Pidana Internasional, secara terbuka Kemhan menyatakan penolakannya. Menhan dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan Komisi I DPR mengatakan sejumlah alasan untuk menolak pengesahan Statuta Roma: (i) perlu kajian yang lebih dalam mendetail mengenai kepentingan Indonesia untuk meratifikasi; (ii) banyak negara-negara besar yang demokratis, seperti Amerika Serikat, belum meratifikasinya; (iii) Indonesia sudah memiliki perangkat hukum yang memadai, baik UUD 1945, UU HAM, dan UU Pengadilan HAM, dan itu sudah cukup dalam perlindungan Hak Asasi Manusia. Lebih jauh menurut Menhan, kalau pun Statuta Roma penting untuk diratifikasi, demi perlindungan Hak Asasi Manusia, waktunya tidak sekarang dan belum mendesak.¹⁹³

192 Lihat "Lawmakers concerned over UN convention", dalam <http://www.thejakartapost.com/news/2013/10/16/lawmakers-concerned-over-un-convention.html>, diakses pada 15 Februari 2014. Lihat juga "Ratification of enforced disappearance convention will ensure human rights: Minister", dalam <http://www.thejakartapost.com/news/2013/12/04/ratification-enforced-disappearance-convention-will-ensure-human-rights-minister.htm>, diakses pada 15 Februari 2014.

193 Lihat "Govt officially rejects Rome Statute", dalam <http://www.thejakartapost.com/news/2013/05/21/govt-officially-rejects-rome-statute.html>, diakses pada 15 Februari 2014. Selengkapnya untuk mengetahui lebih detail mengenai rencana Indonesia di dalam meratifikasi Statuta Roma, lihat Indonesian Civil Society Coalition for the ICC, "Progress Report Indonesia Efforts to Ratify the 1998 Rome Statute of the International Criminal Court", November 2012, tersedia di http://elsam.or.id/downloads/1353296803_Indonesian_progress_report_CICC_Nov_2012.pdf.

IV. Penutup: Benarkah Mundur?

Kelanjutan agenda RSK mengalami nasib yang serupa dengan kemandegan berbagai upaya penyelesaian pelanggaran Hak Asasi Manusia di masa lalu. Kemandegan ini tidak hanya terjadi dalam periode 2009-2014, tetapi telah terjadi semenjak lima tahun sebelumnya, 2004-2009. Hampir tidak ada satu pun kemajuan berarti dalam agenda RSK, maupun dalam agenda penyelesaian pelanggaran Hak Asasi Manusia masa lalu. Bedanya, jika pada periode 2004-2009 memperlihatkan situasi jalan di tempat, dalam rentang waktu 2009-2014 justru menunjukkan keadaan yang lebih ironis, menguatnya kecenderungan kembali kepada situasi otoritarian yang represif.

Paparan mengenai perjalanan legislasi sektor keamanan, baik dari sisi proses maupun substantif di atas dapat memberikan sejumlah gambaran tentang kondisi RSK di Indonesia, khususnya dari sisi kebijakan. *Pertama*, harus diakui, elaborasi terhadap materi rumusan legislasi sektor keamanan, menunjukkan adanya suatu upaya sistematis untuk menguatkan kewenangan aktor keamanan. Meski secara formil dibungkus dengan sejumlah komitmen Hak Asasi Manusia dan demokrasi, namun materi muatannya justru memperlihatkan sebaliknya, kuatnya potensi represif dari aktor keamanan, yang mengingatkan sifat aktor keamanan kala Orde Baru berkuasa. *Kedua*, pembentukan hukum bidang keamanan, terkesan sekadar menjadi langkah prosedural untuk memberikan legalisasi dan legitimasi bagi kewenangan aktor keamanan, tidak sepenuhnya memerhatikan tugas dan fungsi aktor keamanan dalam rangka menegakan prinsip negara hukum dan perlindungan Hak Asasi Manusia (*the rule by law*, bukan *the rule of law*). Sinyalemen ini muncul begitu kuat baik dari rumusan rancangan legislasi yang dibuat oleh pemerintah, maupun dari lontaran pernyataan sejumlah pejabat pemerintahan sendiri, baik sipil atau pun militer.

Ketiga, adanya upaya yang terstruktur untuk menolak akuntabilitas lebih jauh dari institusi keamanan. Penolakan terhadap dorongan akuntabilitas ini ditujukan tidak hanya kepada dugaan praktik-praktik hitam di masa lalu (kaitannya dengan RUU KKR), tetapi juga terhadap kemungkinan di masa depan. Aktor inti keamanan, terutama Kemhan dan TNI, seperti terus berupaya menjaga tegaknya benteng impunitas bagi aktor keamanan. Dugaan ini dikuatkan dengan penolakan mereka terhadap rencana pembahasan dan pengesahan sejumlah RUU yang semestinya bisa mendorong akuntabilitas aktor keamanan. Lebih dari itu, secara tidak sungkan mereka juga mendorong sejumlah regulasi yang bertujuan

menghambat atau bahkan menggagalkan transparansi dan akuntabilitas. Tindakan ini sebagaimana tergambar dalam materi muatan UU Intelijen Negara, yang pada satu sisi kurang sejalan dengan UU KIP, dan pada sisi yang lain minim ketentuan yang mengatur mengenai pengawasan.

Keempat, DPR yang diharapkan sepenuhnya menjadi institusi perwakilan rakyat, yang menjamin dan memastikan dilindunginya hak asasi setiap warga, justru kerap menjadi ruang bagi politik transaksional. Kemandegan pembahasan beberapa RUU bidang keamanan, musti diakui salah satunya dipengaruhi oleh kuatnya transaksi politik di DPR, baik antar fraksi-fraksi yang ada di DPR, maupun juga melibatkan aktor keamanan di dalamnya, sebagai pemangku kepentingan. Semakin banyaknya mantan-mantan militer maupun partai politik yang elitnya merupakan petinggi militer di masa lalu, yang saat ini berada di DPR, sedikit banyak tentu mempengaruhi pula kelanjutan dan perdebatan legislasi bidang keamanan.

Kelima, secara paradigmatis juga bisa dikatakan, perubahan dalam diri aktor keamanan belum sepenuhnya ada, dari kerangka pikir otoritarianisme yang cenderung mengedepankan pendekatan keamanan, kepada paradigma supremasi sipil, yang mengedepankan demokratisasi dan perlindungan Hak Asasi Manusia. Kuatnya *sense of insecurity* dalam benak para pengambil kebijakan, yang notabene adalah bagian integral dari aktor keamanan, telah banyak berpengaruh bagi kemandegan agenda RSK. Akibat minimnya perubahan yang sifatnya paradigmatis ini, sulit berharap akan muncul lompatan signifikan ketika merumuskan kebijakan bidang keamanan, khususnya yang terkait dengan kepentingan dan ancaman. Dalam banyak rumusan kebijakan, misalnya dalam mendefinisikan ancaman, seringkali orientasinya masih ke dalam, artinya masih menempatkan warga negara sebagai ancaman yang harus diwaspadai, bukan sebagai objek sekaligus tujuan yang musti dilindungi. Kondisi ini diperparah dengan problematika struktural dimana institusi Kemhan sebagai regulator atau pengambil kebijakan bidang keamanan, di tingkatan internalnya masih didominasi oleh aktor-aktor keamanan itu sendiri -- pihak yang menerima pengaturan.

Oleh karena itu, dengan kondisi sebagaimana dipaparkan di atas, jika tidak ingin dikatakan gagal, mencuplik pendekatan antropolog kenamaan, Clifford Geertz (1974), salah seorang Indonesianis terkemuka, RSK di Indonesia hari ini bisa disimpulkan

tengah berada dalam situasi involusi. Sebuah situasi kemandegan atau kemacetan pola RSK, yang ditunjukkan dengan tidak adanya kemajuan yang hakiki. Lebih jauh merujuk pada Geertz, dalam situasi involusi, kalau pun ada gerakan (aktifitas), tetapi tidak menghasilkan kemajuan apa pun. Gerakan tersebut sekadar ditujukan untuk menjaga diri atau bertahan, tanpa dimaksudkan untuk mencapai tujuan. []

BAGIAN III

Konflik Sosial dan Terorisme



Penanganan Konflik Sosial dan Hak Asasi Manusia

Oleh: Muhammad Hafiz¹⁹⁴

I. Pendahuluan

Sejauhmana atau bagaimana Hak Asasi Manusia dilindungi dalam proses penyelesaian konflik dan perdamaian adalah pertanyaan yang menimbulkan perdebatan dari waktu ke waktu. Pelbagai instrumen internasional, seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) atau Konvensi-konvensi Hak Asasi Manusia lainnya mengharuskan Negara melindungi dan menghormati hak-hak setiap orang, bahkan dalam kondisi yang tidak normal atau pada saat terjadinya konflik. Di sisi lain, fakta sejarah juga berucap bahwa konflik yang terjadi –bahkan hampir di seluruh dunia– telah menimbulkan pelanggaran lanjutan terhadap Hak Asasi Manusia.

Adalah Michelle Parlevliet dari *Research Center for Constructive Conflict Management* yang memberikan perumpamaan menarik tentang perlindungan Hak Asasi Manusia dan konflik sosial. Ia mengibaratkan konflik seperti tumpukan gunung es berbentuk piramida. Bagian atas piramida menunjukkan pelanggaran Hak Asasi Manusia yang terjadi terlihat sebagai implikasi dari penanganan konflik, seperti penggunaan kekuatan oleh aparat keamanan (bahkan militer) yang berlebihan, intimidasi, kekerasan, perkosaan, eksekusi, penghilangan, penyiksaan ataupun sensor informasi. Tidak jarang, pelanggaran yang mengarah pada hilangnya penikmatan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya juga muncul.

Sementara bagian bawah dari piramida es tersebut menunjukkan sebab munculnya konflik, yang pada praktiknya manifestasi dari pengingkaran hak-hak fundamental oleh struktur Negara atau masyarakat. Kebijakan negara yang menengarai bias identitas kepada kelompok tertentu tidak jarang menyebabkan pengucilan dan marginalisasi kelompok

¹⁹⁴ Program Manager Human Rights Working Group (HRWG), sebuah organisasi koalisi masyarakat sipil di Indonesia untuk advokasi HAM internasional.

lemah/rentan, baik di bidang politik, ekonomi ataupun sosial. Bagian ini cenderung tidak terlihat dibandingkan dengan bagian atas piramida, namun menjadi lahan subur dalam memunculkan konflik dan pecahnya kekerasan horizontal.¹⁹⁵

Gambaran di atas menunjukkan, bahwa perlindungan Hak Asasi Manusia penting untuk dilakukan negara, tidak hanya dalam mencegah sebuah konflik terjadi, namun juga dengan menggunakan pendekatan-pendekatan yang berbasis pada Hak Asasi Manusia ketika menyelesaikan konflik yang sedang berlangsung.

Secara khusus, tulisan ini hendak berfokus pada aspek kedua dari konflik dan Hak Asasi Manusia, yaitu pada perlindungan dan penegakan Hak Asasi Manusia ketika konflik berlangsung dan peranan aparat negara dalam penyelesaiannya. Mengaitkannya dengan estafet Reformasi Sektor Keamanan (RSK), penanganan konflik sosial oleh aparat ini lebih dibatasi dalam konteks RSK dalam periode 2009-2013 dan bagaimana aktor keamanan dan pertahanan terlibat di dalamnya. Untuk itu, di antara pendekatan-pendekatan yang ada,¹⁹⁶ tulisan ini menggunakan pendekatan Hak Asasi Manusia sebagai standard analisa untuk menilai sejauhmana praktik dan implementasi pemajuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia.

II. Perangkat Aturan Penanganan Konflik

Dalam periode 2009-2013, terdapat sejumlah peraturan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah atau aktor keamanan terkait penanganan konflik. Sayangnya, belum rampungnya proses RSK pasca reformasi sampai saat ini, Negara justru mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang berlawanan dengan arah hubungan sipil-militer yang lebih demokratis dan profesional.¹⁹⁷ Di antaranya yang cukup kentara adalah munculnya

195 Michelle Parlevliet, *Rethinking Conflict Transformation from a Human Rights Perspective: Berghof Handbook Dialogue No. 9*, (Research Center for Constructive Conflict Management, September 2009), h. 5; Pandangan yang kurang lebih sama juga dinyatakan oleh John Burton dan Manfred Max-Neef, bahwa konflik sangat terkait dengan kebutuhan dasar manusia sebagaimana dijamin dalam DUHAM. Lihat, Center for Conflict Resolution, *National Human Right Institutions, Conflict Management and Human Rights*, (Cape Town, Africa, December 2004), h. 18 – 19.

196 Julie A. Mertus & Jeffrey W. Helsing, ed., *Human Rights and Conflict: Exploring the Links between Rights, Law and Peacebuilding*, (Washington DC: United States Institute of Peace, 2006), h. 5

197 Koesnadi Kardi, “Perlunya Reformasi Pertahanan Pasca Reformasi Sektor Keamanan”, dalam *Indonesian Review: RSK & Media*, Volume 1, Agustus 2010, h. 19; lihat pula, Dimas P. Yuda, “Reformasi Sektor Keamanan Pemerintah SBY 2004 – 2009: Sebuah Review”, dalam *Indonesian Review: RSK & Media*, h. 41.

UU No 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial (UU PKS) dengan sejumlah peraturan dan kebijakan yang menyertainya.

II.1 UU Penanganan Konflik Sosial dan Arus Balik Militerisasi Sipil

Sejak awal kemunculannya dalam pembahasan di DPR, Rancangan Undang-undang Penanganan Konflik Sosial (RUU PKS) telah menuai protes dari sejumlah kalangan, karena dipandang masih menyimpan sejumlah permasalahan. Namun, tanpa melakukan perubahan yang berarti, DPR menyetujui RUU PKS 10 Mei 2012 menjadi UU. Akibatnya, sejumlah kesalahan pikir yang terdapat di dalam RUU ini masih tetap dipertahankan, baik yang berkaitan dengan penanganan konflik di Indonesia ataupun yang berseberangan dengan proses RSK. Sayangnya pula, pihak Pemerintah, dalam hal ini Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia serta Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) tidak memberikan masukan konstruktif dan substantif terkait masalah yang masih menggajal di dalam RUU PKS.¹⁹⁸

Rencana perumusan UU PKS pertama kalinya muncul dalam pembahasan pertemuan konsultasi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), dan kemudian didukung United Nations Development Programme (UNDP) Indonesia melalui program *Peace through Development*. Pada 2004, Bappenas dan UNDP telah menjadikan permasalahan konflik sebagai salah satu isu yang harus diperhatikan, di antaranya melalui Seminar Nasional tentang Perdamaian dan Pembangunan Berkelanjutan. Pertemuan yang dilakukan selama 3 hari dihadiri jajaran pemerintahan dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dari seluruh wilayah di Indonesia. Namun, Seminar tersebut belum menyinggung tentang perlunya membentuk peraturan perundangan khusus untuk mengatasi konflik sosial.¹⁹⁹

Menurut catatan Elsam, Naskah Akademis dan RUU PKS disampaikan kepada DPR pada 10 September 2008 dan Ketua DPR masa itu berjanji memasukan RUU PKS sebagai salah satu Prolegnas tahun 2009. Selanjutnya RUU PKS masuk dalam prioritas legislasi No 25 di tahun 2009, walaupun sampai Periode DPR 2004-2009 berakhir, RUU

198 Lihat, "Pandangan dan Pendapat Pemerintah terhadap Rancangan Undang-undang tentang Penanganan Konflik Sosial", Jakarta, 24 November 2011.

199 Terkait dengan Seminar yang digagas oleh Bappenas dan UNDP ini dapat dilihat di <http://pda-undp.tripod.com/>

ini belum sempat dibahas. Baru pada priode DPR selanjutnya, yaitu pada 2010 RUU ini masuk kembali di dalam Prolegnas dengan nomor urut prioritas ke-134.²⁰⁰

Merujuk kepada Naskah Akademik UU PKS, ada sejumlah alasan UU ini dibentuk, meliputi alasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Secara filosofis, UU PKS merupakan perwujudan dari persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dari perbedaan pendapat dan konflik antar kelompok atau golongan; melindungi segenap bangsa Indonesia, memberikan rasa aman dan bebas dari rasa takut, serta; manifestasi dari tanggung jawab Negara untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi Hak Asasi Manusia, hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan.

Alasan sosiologis juga digunakan untuk menjustifikasi UU PKS, di antaranya adalah ragam kondisi di Indonesia yang berpotensi memunculkan konflik sosial; munculnya gerakan-gerakan radikalisme; konflik menghilangkan rasa aman dan rasa takut di masyarakat, kerugian dan kerusakan; penanganan konflik dapat dilakukan secara komprehensif dengan pendekatan dialogis dan damai, serta; Pemerintah belum menemukan format kebijakan penanganan konflik.

Secara yuridis, UU PKS disusun di antaranya berdasarkan pada: Sejumlah peraturan penanganan konflik mengedepankan ego sektoral, sehingga dalam implementasinya masing-masing departemen, dan pemerintah daerah berjalan sendiri-sendiri; UU belum mengatur secara komprehensif tentang penanganan konflik sosial; sejumlah peraturan yang ada bersifat operasional, reaktif dan tanpa ada satu payung hukum; peraturan perundangan yang ada belum mengatur tugas Polri dan TNI dalam hal penghentian konflik kekerasan, dan; UU No 24/2007 telah menyinggung jenis bencana sosial dan konflik.²⁰¹

Di luar dari landasan filosofis, sosiologi dan yuridis di atas, UU ini memiliki sejumlah catatan yang memunculkan keganjilan-keganjilan, di antaranya adalah dalam proses pembahasannya yang tidak transparan dan akuntabel, luasnya pendefinisian konflik, disharmoni dengan peraturan perundangan yang lain, mengarah pada makin meluasnya

200 Elsam, "Catatan tentang RUU Penanganan Konflik Sosial: Desentralisasi Masalah, Nihilnya Penegakan Hukum, dan Kembalinya Militer dalam Ruang Sipil".

201 Untuk ketiga alasan ini secara lebih lengkap, lihat, *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Penanganan Konflik Sosial*, h. 103

bisnis TNI, dan yang paling utama adalah masuknya kembali TNI di ranah sipil yang meruntuhkan proses RSK di Indonesia.

a. Definisi yang Luas dan Multitafsir Klausul

Pasal 1 ayat (1) UU PKS mendefinisikan konflik sosial sebagai “*perseteruan dan/ atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional*”.²⁰²

Definisi di atas memberikan gambaran betapa definisi konflik sosial sangat luas dan membuka peluang interpretasi subyektif, yaitu mencakup seluruh peristiwa perseteruan atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat, yang menyebabkan ketidaknyamanan dan disintegrasi sosial. Hal ini semakin rentan ketika Pemerintah Daerah/Pemda (setingkat Kabupaten/Kota) diberikan kewenangan menetapkan Status Keadaan Konflik.²⁰³ Di samping bertentangan dengan azas peraturan perundangan yang mengharuskan adanya spesifikasi, definisi yang luas ini dapat mengarah pada kondisi sekuritisasi terhadap permasalahan sosial yang dipandang mengancam oleh pemerintah, dan menjustifikasi penggunaan alat-alat represi.

Selain itu, definisi konflik sosial di dalam UU PKS ini semata-mata melihat konflik sebagai sesuatu yang negatif dan cenderung bersifat kekerasan, sehingga pendekatan dan perspektif yang digunakan dalam penyelesaiannya pun cenderung menggunakan alat-alat represif, dibandingkan mengelola atau memfasilitasi konflik untuk suatu hal yang positif.²⁰⁴

Pada praktiknya, mendekati permasalahan konflik sosial dengan perspektif demikian dan menggunakan kekerasan (militerisasi) justru menyebabkan konflik semakin meluas. Akibatnya, upaya penyelesaiannya bukannya memberikan jaminan rasa

202 Pasal 1 ayat (1) UU PKS

203 Pasal 16 UU PKS

204 “RUU PKS Ancam Reformasi Keamanan”, *Republika Online*, 9 April 2012. Diakses dari <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/12/04/09/m26zi0-ruu-pks-ancam-reformasi-keamanan>

aman kepada warga, namun justru memunculkan ketidakamanan baru. Hal ini yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap konflik di Papua, yang tidak membawa perbaikan, dimana aparat keamanan TNI/Polri justru menjadi ancaman kelangsungan hidup masyarakat.²⁰⁵ Untuk itu, adalah keliru bila negara masih menerapkan pendekatan kekerasan terhadap ragam konflik yang terjadi di masyarakat dan melupakan pendekatan dialogis yang lebih memenuhi rasa keadilan dan kebutuhan masyarakat.

b. Kembalinya TNI ke Ranah Sipil

Hal lain yang lebih memperhatikan dari UU PKS adalah rusaknya proses RSK yang selama ini telah diraih dan ditempuh, terutama pasca runtuhnya rezim otoritarianisme Soeharto. Walaupun dengan sejumlah catatan,²⁰⁶ reformasi TNI telah mengarahkan aktor pertahanan ini lebih profesional dan akuntabel, terutama dalam penataan ulang hubungan sipil-militer secara komprehensif. Selama reformasi, TNI dibenahi secara bertahap, baik melalui kebijakan hukum ataupun politik Pemerintah. Di antara yang cukup signifikan adalah mengembalikan aktor pertahanan dan keamanan kepada peranan masing-masing dengan pemisahan institusi TNI dan kepolisian.²⁰⁷

Belum rampung reformasi TNI selama ini, seperti mengubah sistem pertahanan yang sesuai dengan kondisi wilayah NKRI sebagai negara maritim dan meletakkan secara penuh TNI di bawah kekuasaan sipil, kekeliruan selanjutnya justru dibuat oleh Negara dengan memberikan kewenangan kepada TNI untuk masuk ke wilayah sipil melalui UU PKS.

Sebuah negara yang demokratis dan supremasi sipil mengharuskan adanya sistem ketatanegaraan yang menghalangi aktor pertahanan (militer) mengambil inisiatif tindakan refresif tanpa persetujuan institusi sipil. Untuk itu, konsisten dengan

205 Al Araf, dkk., *Sekuritisasi Papua: Implikasi Pendekatan Keamanan terhadap Kondisi HAM Papua*, (Jakarta: Imparsial, 2011), h. 219.

206 Kontras, *Satu Dekade: Keberhasilan Reformasi TNI Terbebani Paradigma Orde Baru (1998 – 2008)*, (Jakarta: Kontras, 2008); Koesnadi Kardi, “Perlunya Reformasi Pertahanan Pasca Reformasi Sektor Keamanan”, h. 19.

207 M. Fajrul Falaakh, “Reformasi Ketatanegaraan, Separasi TNI – Polri dan Rekonstruksi Peradilan Militer”, (Background paper untuk “Review UU Peradilan Militer 1997.” Difasilitasi oleh Pro-Patria, Jakarta (Hotel Crown Plaza), 8-10 September 2002), h. 2; lihat kajian yang dilakukan oleh Marcus Mietzner, *The Politics of Military Reform in Post-Soeharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism and Institutional Resistance*, (Washington DC: East-West Center Washington, 2006). Versi online diakses dari: www.eastwestcenterwashington.org/publications

pemikiran tersebut, pengerahan pasukan pertahanan (militer) harus dilakukan melalui keputusan politik.²⁰⁸ Hal ini pula yang dianut UU TNI, sebagaimana tercantum dalam Pasal 17 ayat (1) dan (2) UU TNI, yaitu bahwa kewenangan dan tanggung jawab pengerahan kekuatan TNI berada pada Presiden dengan persetujuan DPR.²⁰⁹

Kewenangan mengerahkan pasukan atau kekuatan militer oleh Presiden dan dengan persetujuan DPR ini yang kemudian menjadikan UU PKS ini janggal, karena UU PKS seakan memberikan diskresi kepada Pemda mengerahkan pasukan. Dengan mengaburkan “*pengerahan*” pasukan dengan “*perbantuan*” UU PKS nyata-nyata bertentangan dengan UU TNI yang secara eksklusif memberikan otoritas pengerahan aktor-aktor pertahanan kepada Presiden, karena dengan Pasal 16 dan 18 UU PKS telah mendesentralisasikan urusan pertahanan dan keamanan yang menjadi urusan Pusat.²¹⁰ Secara substantif, pelimpahan kewenangan ini juga melangkahi wilayah otoritas Pemda yang telah ditetapkan di dalam UU No 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah, yang menegaskan bahwa aspek keamanan dan pertahanan murni menjadi kewenangan Pusat.²¹¹ Di sisi yang lain, kewenangan ini tidak memiliki level diskresi, sehingga tidak jelas kepada siapa Pemda harus meminta izin untuk mengerahkan TNI.

Hal lain yang menjadi permasalahan dalam perbantuan ini adalah ketiadaan doktrin khusus TNI dalam memperbantukan pasukan kepada Polri, karena secara mendasar doktrin kedua aktor ini sangat berbeda.²¹² Dengan kata lain, dalam menjalankan tugas perbantuan ini, TNI membutuhkan personel yang terlatih dan memiliki kualifikasi khusus membantu Polri dalam menghadapi warga sipil. Bila tidak, kerancuan fungsi dan peranan akan sangat mungkin terjadi pada saat TNI berhadapan dengan sipil.

Adanya kewenangan pengerahan pasukan oleh Pemda ini makin mengkhawatirkan, ketika UU PKS juga membatasi hak-hak kebebasan sipil. Dalam Peraturan

208 Andi Widjajanto, “Organisasi Militer Indonesia yang Ideal”, Propatria, diakses dari <http://www.propatria.or.id/loaddown/index.php?induk=90>

209 Pasal 17 ayat (1) dan (2) UU No. 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia

210 Sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

211 Dalam Pasal 10 ayat (1) sampai (5) UU Otonomi Daerah menyebutkan, bahwa kewenangan mutlak Pemerintah Pusat adalah menyangkut pertahanan keamanan, hubungan luar negeri, peradilan, agama dan moneter. Lihat, Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah; lihat pula, Jusuf SK, *Otonomi Daerah di Persimpangan Jalan*, (Kalimantan Utara: Pemkot Tarakan, 2009), h. 65.

212 Hal ini, setidaknya, telah ditegaskan di dalam UU TNI dan UU Polri.

Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), seharusnya pembatasan yang dilakukan dapat terukur, terkait hak yang dapat dibatasi dan melalui UU. Sebaliknya, UU PKS berpotensi membatasi hak-hak yang tidak bisa dibatasi (*non-derogable*) dan menggunakan pendekatan yang tidak terukur.²¹³ Pasal 4 ayat (1) Konvensi Hak Sipil dan Politik menegaskan:

“Dalam keadaan darurat umum yang mengancam kehidupan bangsa dan terdapatnya keadaan darurat tersebut telah diumumkan secara resmi, Negara-negara Pihak pada Kovenan ini dapat mengambil upaya-upaya yang menyimpang (derogate) dari kewajiban mereka berdasarkan Kovenan ini, sejauh hal itu dituntut oleh situasi darurat tersebut, dengan ketentuan bahwa upaya-upaya tersebut tidak bertentangan dengan kewajiban Negara-negara Pihak itu menurut hukum internasional, dan tidak menyangkut diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, dan asal-usul sosial”.

Dari ketentuan tersebut di atas, ada beberapa hal penting yang harus diperhatikan terkait dengan pembatasan yang dapat dilakukan oleh Negara bila terjadi kondisi darurat. *Pertama*, penentuan kondisi darurat tersebut harus benar-benar serius, merupakan ancaman bagi keberlangsungan bangsa. Hal ini berarti, kondisi krisis yang terjadi tidak serta merta memberikan justifikasi kepada Pemerintah untuk menetapkan kondisi darurat, sehingga keributan atau huru hara yang terjadi di dalam negeri tidak dapat menjadi alasan bagi Pemerintah untuk melakukan pembatasan. *Kedua*, penetapan kondisi darurat hanya dimungkinkan dalam kondisi yang diperlukan. Artinya, kondisi tersebut tidak permanen, tapi dibatasi dengan waktu tertentu sampai ancaman terhadap negara dapat diatasi. Begitu ancaman hilang, maka pembatasan harus diakhiri.

Ketiga, dalam kondisi darurat tersebut, Negara dan aparatnya tetap terikat dengan prinsip legalitas dan *rule of law*. Hal ini berarti, bahwa Negara tidak bebas melakukan tindakan-tindakan yang mengarah pada pelanggaran aturan hukum atau prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia.²¹⁴

213 Dalam konsep hak asasi manusia, pembatasan (*limitation*) dimungkinkan untuk dilakukan oleh Negara dalam kondisi yang dianggap darurat dan memerlukan tindakan-tindakan luar biasa. Namun pembatasan ini tidak boleh sampai menghancurkan kebebasan fundamental yang melekat pada seseorang.

214 OHCHR, *Human Rights in the Administrative Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, (New York and Geneva: UN, 2003), h. 825

Merujuk kepada konsep Hak Asasi Manusia di atas, pengalihan kewenangan pengerahan TNI kepada kepala Pemda merupakan hal yang sangat riskan untuk Indonesia yang tengah mengkonsolidasikan demokrasi. Hal ini juga menjadi masalah serius dalam tata kelola sistem keamanan, mengarah kepada pola-pola yang militeristik. Apalagi, mekanisme peralihan kewenangan ini tidak terlebih dahulu diatur melalui sebuah UU khusus yang memuat mekanisme perbantuan atau pengerahan pasukan TNI untuk tugas non-perang.

Untuk itu, tidak salah bila sejumlah kalangan memandang bahwa UU PKS memperlihatkan arus balik RSK yang tengah berlangsung di Indonesia, dimana kini hendak dikembalikan dan diarahkan kembali seperti pada masa Orde Baru.²¹⁵ Selain masuknya kembali TNI ke ranah yang seharusnya diperankan kepolisian, UU PKS juga menggerogoti peranan kepolisian dalam menjaga dan menanganai keamanan.

c. Disharmoni dengan Peraturan Perundangan Lainnya

Bila diteliti lebih lanjut, sejumlah peraturan yang diatur di dalam UU PKS tidak seiring dengan peraturan yang lain, di antaranya adalah UU TNI dan UU Polri. Seperti di atas, dalam hal perbantuan TNI kepada Polri, UU PKS telah menyalahi mekanisme pengerahan TNI yang dilekatkan pada otoritas politik Presiden dengan persetujuan DPR.

Di sisi lain, UU Polri juga menegaskan bahwa kepolisian adalah aktor keamanan dan penjaga ketertiban dan UU TNI menegaskan bahwa TNI adalah aktor pertahanan, sehingga memasukkan TNI ke ranah penjaga keamanan dan ketertiban di dalam UU PKS sendiri bertentangan dengan UU Polri dan UU TNI.

d. Potensi Meluasnya Praktik Bisnis TNI

Salah satu aspek penting dalam RSK di Indonesia adalah mengurangi dan menghapuskan praktik bisnis yang dilakukan oleh aparat TNI, walaupun, “*Bisnis di kalangan militer, baik legal maupun illegal, adalah problem yang menjadi dekorasi rumitnya upaya membangun kontrol sipil atas militer*”.²¹⁶ Praktiknya di Indonesia, pada masa Orde Baru, bisnis di kalangan militer telah menggunakan pijakan dari keberadaan dan pengaruh

215 “RUU PKS Ancam Reformasi Keamanan”, *Republika Online*, 9 April 2012

216 Munir Said Thalib, *Membangun Bangsa Menolak Militerisme: Jejak Pemikiran Munir 1965 - 2004*, (Jakarta: Kasum, 2006), h. 53.

TNI melalui penerapan struktur jaringan Komandu Teritorial (Koter) dari tingkat pusat ke pelosok pedesaan.²¹⁷ Dengan ragam mekanisme dan masih diberlakukannya sistem teritorial TNI di Indonesia saat ini, UU PKS membuka kembali ruang bagi TNI untuk berkolaborasi dengan pebisnis dan perusahaan yang ada di seluruh wilayah Indonesia.

Potensi bisnis TNI dapat ditelusuri dari definisi konflik sosial yang digunakan oleh UU PKS, yaitu mencakup seluruh peristiwa yang melibatkan setidaknya dua kelompok masyarakat yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan.²¹⁸ Pasal 5 ayat huruf (d) UU ini semakin mempertegas potensi ini, yaitu dengan mengkategorikan konflik yang bersumber dari sengketa sumber daya alam antara masyarakat dan/atau masyarakat dengan pelaku usaha.²¹⁹ Dengan melihat praktik kekerasan yang dilakukan oleh aktor keamanan/pertahanan yang terlibat dalam konflik sumber daya alam akhir-akhir ini, para pelaku bisnis (baik swasta atau negara) yang memiliki modal besar dibandingkan masyarakat umum tentunya berada pada posisi yang superior, sehingga keberadaan UU PKS justru semakin menjustifikasi penggunaan alat-alat keamanan/pertahanan negara untuk meredam dan memberangus aksi massa dan protes oleh masyarakat.

Kebijakan Negara yang meletakkan pengelolaan sumber daya alam sebagai penopang utama pembangunan nasional dan masih tingginya tingkat benturan kepentingan antara masyarakat dan pelaku bisnis akibat tidak berpihaknya kebijakan Negara justru menjadikan UU PKS sebagai ancaman bagi kebebasan sipil dan buruh yang seringkali diperlakukan tidak adil dalam struktur yang timpang.²²⁰ Pendekatan militeristik yang dianut oleh UU PKS-pun menutup jalan bagi upaya penyelesaian konflik melalui dialog (antara masyarakat dan pelaku bisnis). Alih-alih menyelesaikan ketimpangan distribusi Sumber Daya Alam (SDA) yang menjadi akar permasalahan penyebab konflik, para pelaku bisnis yang berkolaborasi dengan Pemda lebih memilih menggunakan aparat negara untuk meredam protes dan aksi massa oleh masyarakat yang dianggap mengancam aset dan keberlangsungan bisnis mereka.²²¹

217 Eric Hendra, "Bisnis Tentara Nasional Indonesia (TNI)" dalam Beni Sukadis, ed., *Almanak Sektor Keamanan Indonesia 2007*, (Jakarta: Lespersi dan DCAF, 2008), h. 117

218 Pasal 1 ayat (1) UU PKS

219 Pasal 5 huruf (d)

220 "Walhi: Konflik Dipicu Pengelolaan Sumberdaya Alam", *Antara News*, 30 Maret 2013.

221 Tentang fakta konflik sosial di Indonesia akan dijelaskan lebih lanjut dalam subbab tulisan ini.

II.2 Instruksi Presiden No 2/2013 Tentang Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri

Salah satu kebijakan yang juga terkait dengan penanganan konflik sosial adalah Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri. Inpres ini dikeluarkan Pemerintah pada 28 Januari 2013 yang didasarkan pada dua faktor, yaitu: *pertama*, meningkatnya eskalasi konflik sosial yang terjadi di Indonesia, dan; *kedua*, ketidaktuntasan dalam penyelesaian konflik-konflik tersebut. Inpres ini secara langsung juga merujuk kepada UU PKS, selain juga UU TNI, UU Polri dan UU Pemerintah Daerah.²²² Inpres terdiri dari delapan bagian.

Bila dilihat dari segi isi, Inpres 2/2013 adalah kebijakan yang mengkoordinasikan peranan masing-masing kementerian dalam menyelesaikan gangguan keamanan dalam negeri. Sebagaimana ditegaskan, bahwa Inpres ini bertujuan untuk “*Meningkatkan efektifitas penanganan gangguan keamanan dalam negeri secara terpadu, sesuai tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing berdasarkan peraturan perundang-undangan*”.²²³ “*Secara terpadu*” dalam klausul di atas diterjemahkan dengan membentuk Tim Terpadu Tingkat Pusat dan Tim Terpadu Tingkat Daerah dengan melibatkan semua unsur terkait.²²⁴

Inpres ini tidak mendefinisikan secara jelas apa yang dimaksud dengan “*gangguan keamanan*”, namun dari klausul nomor 2 Bagian Kedua dapat diketahui bahwa gangguan yang dimaksud adalah “*segala bentuk tindak kekerasan akibat konflik sosial dan terorisme*”. Inpres 2/2013 memasukkan permasalahan terorisme ke dalam cakupannya, di samping gangguan karena konflik sosial.

Selanjutnya, Inpres ini kembali menegaskan perbantuan TNI untuk membantu tugas-tugas kepolisian, bersama-sama dengan unsur kementerian/lembaga dan Pemda, dengan membentuk pusat komando di fasilitas-fasilitas pemerintah terdekat. Di samping itu,

222 “Tangani Konflik Sosial, Polri Kini Bisa Pinjam Alutsista TNI”, *Lensa Indonesia*, Jumat, 01 Februari 2013, <http://www.lensaIndonesia.com/2013/02/01/tangani-konflik-sosial-polri-kini-bisa-pinjam-alutsista-tni.html>

223 Bagian Pertama Instruksi Presiden No. 2 Tahun 2013 Tentang Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri.

224 Bagian Kedua nomor (1) Inpres 2/2013.

Inpres juga memerintahkan Menteri Koordinasi Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Menkopolhukam) menyusun rencana aksi terpadu nasional penanganan gangguan keamanan dalam negeri dan meminta Pemda menyusun rencana aksi daerah dengan merujuk kepada rencana aksi nasional.²²⁵ Pembentukan Tim Terpadu ini sayangnya, tidak mengindahkan ketentuan penanganan keamanan sebagaimana telah ditetapkan UU TNI dan UU Polri, karena secara khusus meletakkan perbantuan (pengerahan) tidak lagi berada di bawah kewenangan Presiden setelah mendapatkan persetujuan DPR. Secara singkat, alur ini seiring dengan UU PKS sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Di tingkat daerah, memberikan kewenangan penyediaan pos komando oleh Pemda dalam penanganan gangguan sosial juga melangkahi kewenangan kepolisian sebagai aktor utama bidang keamanan, sebagaimana dinyatakan UU Polri. Dalam hal ini, pos terpadu di daerah ini justru memperumit model birokrasi keamanan di Indonesia serta menyalahi aturan yang menetapkan persoalan keamanan menjadi tanggung jawab Pusat.²²⁶

Dilihat dari sudut pandang RSK, Inpres 2/2013 kembali memperlihatkan pola pendekatan represif pemerintah pasca reformasi dalam melihat permasalahan yang muncul di masyarakat. Pendekatan keamanan yang represif untuk mencapai target pembangunan, tidak jauh berbeda dengan pendekatan di masa Orde Baru.²²⁷

II.3 MoU TNI-Polri dalam Penanganan Konflik Sosial

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) No VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI-Polri menjadi titik awal pemisahan aktor keamanan dan pertahanan.²²⁸ Di luar dari sejumlah kritik yang muncul terhadap TAP MPR ini, melalui UU Polri dan UU TNI, pemisahan fungsi ini semakin diperjelas,²²⁹ yaitu TNI sebagai alat negara di

225 Bagian Kelima dan Keenam.

226 Tim Kontras, "Analisis Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penanganan Gangguan Keamanan Nasional dalam Negeri", Jakarta, 5 Februari 2013. Diakses dari <http://kontras.org/>

227 Bila merujuk kepada *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008*, Buku ini memasukkan konflik komunal sebagai salah satu unsur ancaman nasional atau ancaman yang berasal dari dalam negeri. Hal ini kembali menegaskan pola pendekatan sekuritisasi yang digunakan oleh Negara dalam melihat permasalahan di dalam negeri. Lebih lanjut, lihat, Beni Sukadis, *Departemen Pertahanan dan Penegakan Supremasi Sipil dalam Reformasi Sektor Keamanan*, (Jakarta: IDSPS dan DCAF, 2009), h. 6; Lihat pula, *Buku Putih Pertahanan 2008*, (Jakarta: Dephan, 2008), h. 27, 122- 123.

228 ProPatria, "Monograph No. 2: Keamanan Nasional", 16 Februari 2004, h. 4.

229 Lihat pasal 5 UU TNI dan Pasal 2 UU Kepolisian Republik Indonesia.

bidang pertahanan dan kepolisian sebagai alat negara dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban, penegakan hukum, perlindungan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya, UU TNI meletakkan kewenangan pengerahan dan penggunaan pasukan militer berada di bawah otoritas politik presiden, dengan persetujuan DPR. Sebagaimana dijelaskan atas, walaupun tidak ada payung hukum khusus tentang perbantuan TNI, UU PKS dan Inpres 2/2013 memungkinkan Polri meminta bantuan kepada TNI. Di antara kebijakan yang dibuat TNI dan Polri untuk mengatasi kekosongan ini adalah melalui MoU No B/41/I/2013 dan No B/260/I/2013 tentang Perbantuan Tentara Nasional Indonesia Kepada Kepolisian Republik Indonesia dalam Rangka Pemeliharaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat. MoU atau Nota Kesepahaman ini menyebutkan, bahwa:

- (1) *Maksud Nota Kesepahaman ini adalah sebagai pedoman untuk melaksanakan kerjasama Perbantuan TNI kepada Polri dalam rangka Memelihara Keamanan Nasional dan Ketertiban Masyarakat.*
- (2) *Tujuan Nota Kesepahaman ini adalah dalam rangka mewujudkan sinergitas Perbantuan TNI kepada Polri dalam rangka Memelihara Keamanan dan Ketertiban Masyarakat.*²³⁰

Secara lebih rinci, MoU ini menyebutkan, bahwa perbantuan TNI kepada Polri dalam rangka pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat dengan status penugasan berupa Bawah Komando Operasi atau Bawah Kendali Operasi yang menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia dan berbentuk tindakan polisional.²³¹ Pasal 5 MoU merinci pula tentang dalam hal apa perbantuan ini dapat dilakukan, yaitu ketika adanya unjuk rasa atau mogok kerja, rusuh massa, konflik sosial, tindakan kriminal bersenjata dan kegiatan masyarakat/pemerintah yang bersifat lokal, nasional/internasional yang rawan.²³²

230 Pasal 2 Bab II (Maksud dan Tujuan) Nota Kesepahaman antar Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Tentara Nasional Indonesia” No. B/41/I/2013 dan No. B/260/I/2013 tentang Perbantuan Tentara Nasional Indonesia Kepada Kepolisian Republik Indonesia dalam Rangka Pemeliharaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat. (Selanjutnya disebut Nota Kesepahaman Polri-TNI)

231 Pasal 1 Nota Kesepahaman Polri-TNI

232 Lihat lebih lanjut Nota Kesepahaman Polri-TNI.

Merujuk kepada peraturan perundangan, sebagaimana pula telah dijelaskan di atas, sejumlah catatan muncul terkait dengan MoU ini, di antaranya adalah dilanggarnya UU TNI dan UU Polri. UU TNI meniscayakan perbantuan TNI kepada Polri harus diatur oleh UU dan bahwa operasi militer selain perang yang dilakukan oleh TNI harus berdasarkan keputusan politik negara.²³³ Selanjutnya, UU Polri menyebutkan bahwa perbantuan TNI kepada Polri harus diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah tersendiri.²³⁴ Ketentuan-ketentuan ini secara tegas diungkapkan karena TNI dan Polri pada intinya adalah alat negara yang tunduk pada keputusan politik yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, sehingga baik TNI atau Polri tidak boleh mengambil inisiatif “bergerak” tanpa adanya keputusan politik.²³⁵ Dalam konteks ini, MoU antara TNI dan Polri nyata-nyata berada di luar alur peraturan perundangan yang sah secara hukum.

III. Aparat dan Keberpihakan: Realitas Penanganan Konflik

Sejumlah data menunjukkan bahwa konflik di Indonesia meningkat dari tahun-tahun. Kemendagri mencatat, bahwa jumlah konflik pada tahun 2012 meningkat 39,27% dari tahun 2011, yaitu dari 77 kasus menjadi 128 kasus.²³⁶ Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan Indonesia (SNPK-Indonesia) yang dibentuk Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (Kemenkokesra) dengan dukungan Bank Dunia dan Habibie Center mencatat bahwa sepanjang tahun 2008-2013 tidak kurang 2000 konflik yang terjadi di seluruh Indonesia, meliputi konflik sumber daya, konflik tata kelola pemerintahan, konflik pemilihan dan jabatan, konflik sparatisme, konflik identitas, konflik main hakim sendiri dan konflik lainnya.²³⁷

233 Pasal 7 ayat (2) nomor 10 dan Pasal 7 ayat (3) UU TNI

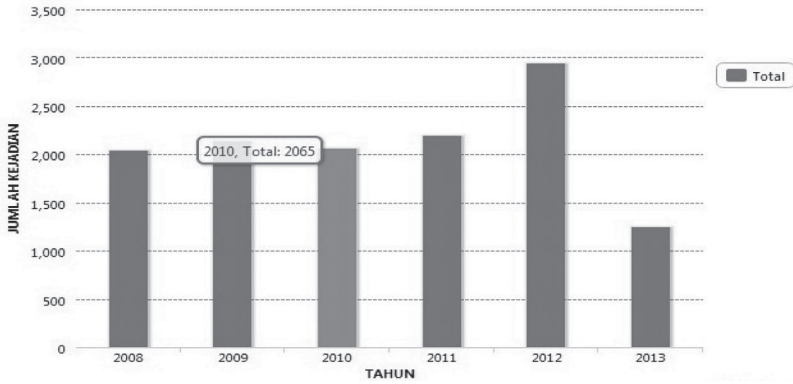
234 Pasal 41 ayat (1) UU Polri

235 Asrul Ibrahim Nur, “Legalitas MoU Polri-TNI”, *The Indonesian Institute*, 4 Februari 2013.

236 “Penanganan Konflik Komunal dan Kekerasan Horizontal dari Perspektif Implementasi UU No. 7 Tahun 2012”, *Protal Nasional RI*, 3 April 2013, diakses dari <http://www.indonesia.go.id/en/penjelasan-umum/12392-penanganan-konflik-komunal-dan-kekerasan-horizontal-dari-perspektif-implementasi-uu-no-7-tahun-2012>

237 Lihat <http://www.snpek-indonesia.com> untuk mengakses data konflik. Data tersebut masih bersifat umum, yaitu tidak dikategorisasi antara konflik komunal yang melibatkan banyak massa dan konflik perseorangan.

Data Konflik di Indonesia per Tahun (2008 - 2013)



Sumber: SNPK-Indonesia

Walaupun data ini tidak diklasifikasikan antara konflik komunal dan individu, secara sekilas data di atas menunjukkan bahwa konflik di Indonesia tergolong cukup tinggi. Pada 2008 tercatat terdapat 2038 kasus, 2009 terdapat 2136 kasus, 2010 terdapat 2065 kasus, 2011 terdapat 2197, 2012 terdapat 2946 dan sampai Juli 2013 terdapat 1252 kasus. Gambaran jenis konflik (tahun 2009-2010) dapat pula dilihat dari tabel berikut ini:

Tabel distribusi Isu konflik dan kekerasan Tahun 2009 – Juni 2010

Jenis Konflik	Tahun 2009		Tahun 2010	
	Jumlah	Persentase	Jumlah	Persentase
Konflik berbasis agama	6	1%	10	1%
Konflik berbasis Etnis	5	1%	15	2%
Konflik politik	74	12%	117	16%
Konflik antar aparat Negara	5	1%	4	1%
Konflik Sumber Daya Alam	54	9%	74	10%
Konflik Sumber Daya Ekonomi	30	5%	59	8%
Tawuran	182	30%	231	30%
Penghakiman Massa	158	26%	171	23%
Pengeroyokan	53	9%	40	5%
Lain-Lain	33	6%	31	4%
Total	600	100%	752	100%

Sumber: Institute Titian Perdamaian, 2010

Paska Orde Baru, konflik yang terjadi disebabkan sejumlah faktor, di antaranya: *pertama*, kondisi ketidakpastian nilai yang menimbulkan gejala lemah dan gagalnya negara; *kedua*, negara tidak mampu menegakkan aturan hukum dan kontrol terhadap masyarakat. Dampak pembangunan masa Orde Baru memang menimbulkan rasa ketidakadilan, urbanisasi yang meningkat, kesenjangan pembangunan antar daerah dan antar golongan dalam masyarakat, eksklusifisme masyarakat, termarjinalnya masyarakat asli, kesenjangan ekonomi antara masyarakat pendatang dan penduduk asli, serta rusaknya jaringan sosial budaya lokal-tradisional. Menurut Ikrar Nusa Bakti, semua hal tersebut di atas menjadi sumber pendukung pecahnya konflik-konflik komunal di sejumlah wilayah di Indonesia.²³⁸

Dari sini, dapat diketahui bahwa konflik-konflik di Indonesia merupakan perpaduan antara lemahnya aparat Negara dalam menangani konflik dan adanya dampak dari pembangunan Orde Baru yang tidak merata.

Dua kasus berikut ini memberikan gambaran bahwa Negara, sebagai pemegang mandat menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan rasa aman dan bebas dari segala bentuk kekerasan, yang ternyata belum mampu diwujudkan. Terutama sekali dalam penanganan konflik-konflik yang terjadi di tengah masyarakat.

III.1 Konflik Berbasis Sumber Daya Alam dan Bisnis

Ketimpangan dalam kepemilikan lahan antara rakyat dan pelaku usaha menjadi sebab utama maraknya konflik yang terjadi di bidang Sumber Daya Alam (SDA) dan agraria.²³⁹ Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMA) mencatat, bahwa dalam enam tahun terakhir konflik agraria dan SDA di Indonesia menyebar di 98 kota dan kabupaten di 22 provinsi. Luasan area konflik mencapai 2.043.287 hektar atau lebih dari 20 ribu kilometer persegi. Dari 22 provinsi konflik yang didokumentasikan, tujuh provinsi memiliki konflik paling banyak, yakni di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Kalimantan

238 Ikrar Nusa Bakti, "Demokrasi dan Keamanan (Perdamaian)" dalam Tim ProPatria Institute, *Post Conflict Peacebuilding: Naskah Akademik untuk Penyusunan Manual*, (Jakarta: Propatria Institute, 2009), h. 20.

239 Sampai 2011, Walhi menyebutkan, bahwa kawasan konsesi lahan yang diberikan kepada 581 badan usaha mencapai 35,8 juta hektar, sedangkan kepada masyarakat hanya 250.000 hektar.

Barat, Kalimantan Tengah dan Sumatera Utara. Sampai November 2012, dicatat jumlah konflik mencapai 232 kasus.²⁴⁰

Provinsi dengan Konflik SDA/Agraria Terbanyak			
No	Provinsi	Jumlah kasus	Luas Lahan (hektar)
1	Kalimantan Tengah	67 kasus	254.671
2	Jawa Tengah	36 kasus	9.043
3	Sumatera Utara	16 kasus	114,385
4	Banten	14 kasus	8,207
5	Jawa Barat	12 kasus	4,422
6	Kalimantan Barat	11 kasus	551,073
7	Nanggroe Aceh Darussalam	10 kasus	28.522

Sumber: HuMa

Pada praktiknya, tingginya penguasaan lahan oleh perusahaan telah menyebabkan masyarakat kehilangan tanah mereka, sehingga mereka melakukan protes kepada perusahaan, baik swasta ataupun milik negara. Secara kedudukan, masyarakat mempunyai posisi yang tidak seimbang dan sangat rentan terhadap praktik pengambilalihan SDA. Perusahaan yang lebih memiliki modal seringkali menggunakan alat-alat negara, dan masyarakat justru menjadi korban kekerasan aparat Negara yang digunakan oleh perusahaan.²⁴¹

Apalagi, dalam sejarah militer di Indonesia, kedekatan militer dan para pengusaha, sejak masa Orde Lama sampai reformasi sekarang ini sulit untuk dibantah, baik militer sebagai pelaku usaha langsung ataupun memberikan jasa pengamanan dan penjagaan kepada pihak pelaku bisnis. Dalam banyak kasus pula, konflik antara warga dan pengusaha yang ditopang oleh militer ini selalu diwarnai praktik kekerasan, intimidasi, bahkan penyalahgunaan kewenangan dengan penembakan dan penyerangan kepada warga sipil.²⁴²

240 Dokumentasi dilakukan HuMa sejak tahun 2006 sampai akhir tahun 2012. Lihat pula, "Outlook Konflik Sumberdaya Alam dan Agraria 2012", Maret 21st, 2013, http://huma.or.id/pusat-database-dan-informasi/outlook-konflik-sumberdaya-alam-dan-agraria-2012-3.html#_ftnref1

241 "Merangkak Naik!: Konflik Sumber Daya Alam dan Ekonomi", dalam *Warta Titian Damai*, Februari 2009.

242 Untuk lebih lanjut tentang bisnis TNI dan konflik lahan warga dan TNI, lihat, Tim Imparsial, *Politik Militer dalam Penguasaan Tanah (Belajar dari Tragedi Pasuruan, 2007)*, (Jakarta: Imparsial, 2009), h. 91

Box 1: kasus konflik agraria dan SDA di sektor perkebunan

Konflik yang pernah terjadi adalah pada petani Ogan Ilir, Sumatera Selatan, dengan PTPN VII. Para petani menuntut tanah mereka yang diambil paksa oleh PT PTPN untuk lahan perkebunan tebu. Masyarakat telah berulang kali berunjuk rasa dan melakukan mediasi yang difasilitasi oleh legislatif atau eksekutif, namun tidak membuahkan hasil. Warga juga memutuskan untuk pergi ke Jakarta dan bertemu langsung dengan Menteri BUMN, kementerian yang membawahi PTPN tersebut.

Namun, ketika sekelompok warga dan aktivis Walhi yang mendampingi petani tengah berada di Jakarta, pada Selasa, 17 Juli 2011, terjadi bentrok antara petani dan aparat kepolisian di lokasi konflik yang disebabkan oleh adanya provokasi orang yang tidak dikenal, dengan membakar dan merusak fasilitas PTPN dan tanaman tebu. Pada tanggal 19 Juli 2011, provokasi orang tak dikenal juga terjadi, dengan menyebarkan SMS bahwa warga akan menyerang PTPN dengan senjata tajam. Ketegangan pun berlanjut sampai beberapa hari berikutnya.

Pada 17 Juli 2011 ini, ratusan polisi berdatangan ke lokasi dan mulai berjaga-jaga dilahan. Pada siang hari, ratusan Brimob menyerang secara membabi buta ke desa Sri Bandung, desa tempat warga tinggal. Mereka juga menghancurkan posko yang didirikan warga sejak beberapa bulan lalu di atas lahan konflik. 20 orang warga yang ada di dalam posko ini berusaha ditangkap oleh polisi, namun 8 orang berhasil lari menyelamatkan diri. Brimob juga merusak sedikitnya 15 unit motor milik warga yang sedang diparkirkan di dekat posko. Warga yang lolos ini menyebutkan, bahwa 12 orang Warga ditangkap ini dipukuli oleh Brimob ketika sedang berada di posko. Dari 12 orang ini, 9 orang diditetapkan jadi tersangka dengan tuduhan membawa senjata tajam saat di kebun.

*Sumber: Disarikan dari Laporan Kronologis Walhi*²⁴³

243 “Kronologi Bentrok 22 Desa Dengan Aparat Polisi, Brimob dan Penangkapan 12 Warga oleh Brimob, pada Konflik Agraria Antara PTPN VII dengan Petani Ogan Ilir”. <http://walhi.or.id/index.php/id/ruang-media/kumpulan-kronologis-kasus-sda/2755-kronologi-bentrok-22-desa-dengan-aparat-polisibrimob-dan-penangkapan-12-warga-oleh-brimob-pada-konflik-agraria-antara-ptpn-vii-dengan-petani-ogan-ilir.html>

Realitas penanganan konflik SDA saat ini dan pendekatan aparat yang militeristik semakin mengkhawatirkan pelaksanaan UU PKS dan peraturan yang terkait lainnya. Apalagi, konflik SDA dimasukkan dalam salah satu konflik yang diatur UU PKS. Dengan kata lain, UU PKS sangat berpotensi disalahgunakan perusahaan atau Pemda dalam mengatasi aksi-aksi protes massa dalam menuntut hak-haknya dengan alasan dapat mengganggu ketertiban dan keamanan. UU PKS dapat menjadi justifikasi bagi aparat untuk melakukan kekerasan dan bertindak represif kepada masyarakat.

III.2 Konflik Berbasis Isu Agama/Kepercayaan

Ruang demokrasi di Indonesia pasca reformasi memungkinkan setiap orang untuk mengekspresikan pandangan dan keyakinannya. Hal ini berbeda dengan masa Orde Baru, di mana Negara memiliki kekuasaan mutlak atas pilihan, ekspresi dan sikap masyarakat. Hanya saja, kebebasan sipil yang tumbuh dewasa ini justru tidak dibarengi dengan penegakan hukum dan ketegasan Pemerintah, sehingga tidak jarang kebebasan suatu kelompok melampaui hak-hak orang lain. Gambaran inilah yang terjadi kepada kelompok minoritas agama di Indonesia yang kerap menjadi korban kekerasan dan amuk massa intoleran, sementara negara tidak mampu memberikan perlindungan.

Laporan organisasi masyarakat sipil, seperti The Wahid Institute, Setara Institute dan CRCS UGM Yogyakarta menunjukkan, bahwa dalam medio 5 tahun terakhir ini telah terjadi peningkatan kekerasan dan pelanggaran hak kelompok minoritas agama. Tidak jarang bahkan berujung pada konflik sosial dan hilangnya nyawa.²⁴⁴ Sayangnya, pihak kepolisian yang seharusnya memiliki kewenangan menjamin hak atas rasa aman dan damai kepada masyarakat justru terlibat dalam sejumlah pelanggaran dan kekerasan.²⁴⁵

Dalam kondisi konflik yang berujung kepada kekerasan, aparat kepolisian pun belum mampu memposisikan diri sebagai institusi netral yang melindungi para korban ataupun bersikap profesional dalam mencegah konflik berujung pada kekerasan. Hal

244 The Wahid Institute, *Annual Report Kebebasan Beragama dan Kehidupan Keagamaan di Indonesia Tahun 2012*, (Jakarta: The Wahid Institute, 2013), h. 20; Setara Institute, *Negara Menyangkal: Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia 2010*; Lihat juga <http://indonesiatoleran.or.id/category/resource/e-report/>

245 The Wahid Institute, *Annual Report Kebebasan Beragama dan Kehidupan Keagamaan di Indonesia Tahun 2012*, h. 20

ini setidaknya tergambar dari sejumlah kasus yang terjadi, seperti penyerangan kepada Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Cikeusik, Pandeglang, Banten dan penyerangan pesantren dan kampung penganut Syiah di Sampang.

Dalam kasus penyerangan jemaat Ahmadiyah di Cikeusik, Banten, kepolisian telah memposisikan diri berpihak kepada kelompok mayoritas dan terlibat membubarkan Jemaat Ahmadiyah di wilayah tersebut bersama-sama dengan tokoh agama. Walaupun telah ada informasi bahwa warga akan menyerang JAI Cikeusik pada 6 Februari 2011, pihak kepolisian justru tidak memberikan perlindungan ekstra. Kanit Intel Polsek Cikeusik mengatakan, bahwa jika massa sedikit, maka pihak polisi dapat mencegah dan menanggulangi. Namun bila masa berjumlah 100 lebih, maka pihak polisi tidak dapat membantu.²⁴⁶ Sebelum penyerangan, kepolisian telah mendatangkan Dalmas dan personelnya. Satu mobil patroli dari Polsek dan 2 truk Dalmas. Hanya saja, jumlah personel yang dihadirkan tidak seimbang dengan jumlah massa yang menyerang. Hal ini menyebabkan ketidakmampuan polisi mencegah aksi penyaniayaan, kekerasan dan perusakan aset JAI Cikeusik. Bahkan, penyerangan ini menyebabkan 3 anggota JAI meninggal.

Kegagalan kepolisian menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban juga tergambar dari konflik yang terjadi di Sampang, yang menimpa penganut Syiah. Penyerangan yang terjadi pada Minggu, 26 Agustus 2012 ini menyebabkan 1 orang tewas, 10 orang lainnya kritis, puluhan orang luka-luka dan setidaknya 48 rumah penganut Syiah terbakar.²⁴⁷

III.3 Inkonsistensi Sikap Aparat dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia

Dua kasus konflik agama/keyakinan di atas menggambarkan, bahwa pihak kepolisian belum mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara profesional, yang menyebabkan terjadi pembiaraan terhadap praktik kekerasan dan menghilangkan nyawa warga sipil. Dalam kasus JAI Cikeusik, tidak profesionalnya kepolisian tergambar dari ketidakmampuan aparat di lapangan dalam mengelola informasi intelijen kepolisian dan melakukan antisipasi dini dalam melindungi warga Ahmadiyah dari serangan fisik.

246 Diringkas dari Kontras, *Laporan Pemolisian dan Hak Atas Berkeyakinan, Beragama dan Beribadah*, (Jakarta: Kontras, 2012), h. 35

247 Tim Temuan dan Rekomendasi, *Laporan Tim Penyerangan terhadap Penganut Syiah di Sampang, Madura*, (Jakarta: Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI dan LPSK, 2013), h. 5.

Dalam kasus-kasus kekerasan berbasis agama, pihak kepolisian gagal menggunakan mekanisme deteksi dini dan enggan menggunakan kekuatan yang mendesak dan absah dalam mengantisipasi munculnya konflik sosial. Dalam hal ini, polisi seringkali tidak mengambil tindakan yang tegas kepada kelompok penyerang dengan alasan takut melakukan pelanggaran Hak Asasi Manusia. Akibatnya, justru kelompok minoritas agama/keyakinan yang menjadi korban, seperti terjadi di Cikuesik, Banten, dan Sampang, Madura.

Sebaliknya, dalam konflik berbasis agraria dan sumber daya alam, pihak kepolisian – tidak jarang pula didukung oleh kekuatan militer– justru sangat aktif dalam menghadapi warga sipil yang dianggap mengganggu keberlangsungan bisnis perusahaan.

IV. PENUTUP

Salah satu tantangan terbesar RSK di Indonesia, terutama terhadap lembaga TNI, adalah masih kuatnya politisasi tentara oleh kalangan elit politik sipil.²⁴⁸ Walaupun secara normatif TNI sudah dipisahkan dari kegiatan politik ataupun bisnis, kecenderungan pembangunan dan menguatnya praktik bisnis di Indonesia tetap menyuburkan praktik bisnis dan politik TNI. Sayangnya, kebijakan Negara terhadap pengaturan konflik sosial melalui UU PKS dan kebijakan yang terkait semakin membuka kembali peluang itu.

Ketentuan tentang perbantuan TNI di dalam UU PKS telah meruntuhkan pilar RSK yang selama ini telah terbangun, yaitu dalam konteks memisahkan peranan aktor keamanan (Polri) dan pertahanan (TNI), serta mengembalikan TNI di ranah sipil. Tidak hanya itu, perbantuan TNI kepada Polri ini juga menanggalkan otoritas politik Presiden yang memiliki kewenangan utama untuk mengerahkan pasukan militer melalui persetujuan DPR RI. Sebaliknya, UU PKS justru memberikan kewenangan ini kepada Pemda, baik Kabupaten/Kota atau Provinsi, dengan mekanisme dan tata cara yang tidak begitu jelas.

Terakhir, konflik sosial yang terjadi di Indonesia masih tergolong tinggi. Dalam hal tertentu, seperti dalam kasus di atas, aparat kepolisian sebagai penjaga keamanan dan

248 Ikrar Nusa Bakti, *Reformasi Sektor Keamanan: Sebuah Pengantar*, (Jakarta: IDSPS dan DCAF, 2009), h. 6

ketertiban justru tidak mampu menjamin hak atas rasa aman warga sipil. Sebaliknya, dalam konflik yang berbasis SDA dan agraria, aparat kepolisian justru terlibat dalam konflik yang memenangkan kepentingan para pelaku bisnis. Di sisi yang lain, dalam konflik yang berbasis agama/keyakinan, aparat kepolisian tidak mampu bersikap tegas kepada pelaku kekerasan dan gagal mengantisipasi munculnya konflik kekerasan yang menimbulkan korban.

REKOMENDASI

Dari tulisan di atas, sejumlah rekomendasi yang penting untuk disampaikan dalam konteks RSK adalah: *Pertama*, meninjau kembali UU PKS dan merevisi Pasal-pasal yang masih bermasalah, di antaranya adalah pengerahan pasukan TNI yang harus dilakukan melalui keputusan politik Presiden dan dengan persetujuan DPR dan mendefinisikan kembali istilah konflik sosial sebagai suatu perseteruan yang dapat diselesaikan secara dialogis dan persuasif, bukan *an sich* pendekatan keamanan/represif.

Kedua, membentuk mekanisme pengawasan terkait dengan pelaksanaan UU PKS, Instruksi Presiden No 2 Tahun 2013 tentang Penanganan Gangguan Dalam Negeri dan MoU tentang Perbantuan TNI-Polri agar bertentangan dengan proses RSK di Indonesia. Termasuk pula dalam hal ini adalah mengeksplisitkan peranan penjaga keamanan dan ketertiban bagi Polri dan peranan pertahanan bagi TNI.

Ketiga, dalam hal perbantuan TNI kepada Polri dalam penanganan konflik, DPR seharusnya menyiapkan kerangka payung hukum melalui UU dan menjelaskan secara rinci tentang mekanisme perbantuan, peranan masing-masing, garis komando dan pertanggungjawaban komando bila terjadi pelanggaran. UU ini nantinya pula mengatur tentang doktrin perbantuan yang baru bagi TNI untuk menjalankan tugas-tugas keamanan dan berhadapan dengan warga sipil.

DAFTAR RUJUKAN

- “Kronologi Bentrok 22 Desa Dengan Aparat Polisi, Brimob dan Penangkapan 12 Warga oleh Brimob, pada Konflik Agraria Antara PTPN VII dengan Petani Ogan Ilir”. <http://walhi.or.id/index.php/id/ruang-media/kumpulan-kronologis-kasus-sda/2755-kronologi-bentrok-22-desa-dengan-aparat-polisibrimob-dan-penangkapan-12-warga-oleh-brimob-pada-konflik-agraria-antara-ptpn-vii-dengan-petani-ogan-ilir.html>
- “Merangkak Naik! Konflik Sumber Daya Alam dan Ekonomi”, dalam *Warta Titian Damai*, Februari 2009.
- “Outlook Konflik Sumberdaya Alam dan Agraria 2012”, Maret 21, 2013, diakses dari http://huma.or.id/pusat-database-dan-informasi/outlook-konflik-sumberdaya-alam-dan-agraria-2012-3.html#_ftnref1
- “Pandangan dan Pendapat Pemerintah terhadap Rancangan Undang-undang tentang Penanganan Konflik Sosial”, Jakarta, 24 November 2011.
- “Penanganan Konflik Komunal dan Kekerasan Horizontal dari Perspektif Implementasi UU No. 7 Tahun 2012”, *Protal Nasional RI*, 3 April 2013, diakses dari <http://www.indonesia.go.id/en/penjelasan-umum/12392-penanganan-konflik-komunal-dan-kekerasan-horizontal-dari-perspektif-implementasi-uu-no-7-tahun-2012>
- “RUU PKS Ancam Reformasi Keamanan”, *Republika Online*, 9 April 2012. Diakses dari <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/12/04/09/m26zi0-ruu-pks-ancam-reformasi-keamanan>
- “RUU PKS Ancam Reformasi Keamanan”, *Republika Online*, 9 April 2012
- “Tangani Konflik Sosial, Polri Kini Bisa Pinjam Alutsista TNI”, *Lensa Indonesia*, Jumat, 01 Februari 2013, <http://www.lensaIndonesia.com/2013/02/01/tangani-konflik-sosial-polri-kini-bisa-pinjam-alutsista-tni.html>
- “Walhi: Konflik Dipicu Pengelolaan Sumberdaya Alam”, *Antara News*, 30 Maret 2013.
- Araf, Al, dkk., *Sekuritisasi Papua: Implikasi Pendekatan Keamanan terhadap Kondisi HAM Papua*, (Jakarta: Imparsial, 2011), h. 219.
- Bakti, Ikrar Nusa, “Demokrasi dan Keamanan (Perdamaian)” dalam Tim ProPatria Institute, *Post Conflict Peacebuilding: Naskah Akademik untuk Penyusunan Manual*. Jakarta: Propatria Institute, 2009.
- Bakti, Ikrar Nusa, *Reformasi Sektor Keamanan: Sebuah Pengantar*. Jakarta: IDSPS dan DCAF, 2009.

- Center for Conflict Resolution, *National Human Right Institutions, Conflict Management and Human Rights*. Cape Town, Africa, December 2004.
- Departemen Pertahanan RI, *Buku Putih Pertahanan 2008*. Jakarta: Dephan, 2008.
- Elsam, “Catatan tentang RUU Penanganan Konflik Sosial: Desentralisasi Masalah, Nihilnya Penegakan Hukum, dan Kembalinya Militer dalam Ruang Sipil”.
- Falaakh, M. Fajrul, “Reformasi Ketatanegaraan, Separasi TNI – Polri dan Rekonstruksi Peradilan Militer”, (Background paper untuk “Review UU Peradilan Militer 1997.” Difasilitasi oleh Pro-Patria, Jakarta (Hotel Crown Plaza), 8-10 September 2002
- Hendra, Eric, “Bisnis Tentara Nasional Indonesia (TNI)” dalam Beni Sukadis, ed., *Almanak Sektor Keamanan Indonesia 2007*. Jakarta: Lespersi dan DCAF, 2008.
- Indonesia Toleran, <http://indonesiatoleran.or.id/category/resource/e-report/>
- Instruksi Presiden No. 2 Tahun 2013 Tentang Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri.
- Kardi, Koesnadi, “Perlunya Reformasi Pertahanan Pasca Reformasi Sektor Keamanan”, dalam *Indonesian Review: RSK & Media*, Volume I, Agustus 2010
- Kontras, *Laporan Pemolisian dan Hak Atas Berkeyakinan, Beragama dan Beribadah*. Jakarta: Kontras, 2012.
- Kontras, *Satu Dekade: Keberhasilan Reformasi TNI Terbebani Paradigma Orde Baru (1998 – 2008)*. Jakarta: Kontras, 2008.
- Mertus, Julie A. dan Jeffrey W. Helsing, ed., *Human Rights and Conflict: Exploring the Links between Rights, Law and Peacebuilding*. Washington DC: United States Institute of Peace, 2006.
- Mietzner, Marcus, *The Politics of Military Reform in Post-Soeharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism and Institutional Resistance*. Washington DC: East-West Center Washington, 2006. Diakses dari: www.eastwestcenterwashington.org/publications
- Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Penanganan Konflik Sosial*
- Nota Kesepahaman antar Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Tentara Nasional Indonesia” No. B/41/I/2013 dan No. B/260/I/2013 tentang Perbantuan Tentara Nasional Indonesia Kepada Kepolisian Republik Indonesia dalam Rangka Pemeliharaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat.
- Nur, Asrul Ibrahim, “Legalitas MoU Polri-TNI”, *The Indonesian Institute*, 4 Februari 2013.
- OHCHR, *Human Rights in the Administrative Justice: A Manual on Human Rights for*

- Judges, Prosecutors and Lawyers*. New York and Geneva: UN, 2003.
- Parlevliet, Michelle, *Rethinking Conflict Transformation from a Human Rights Perspective: Berghof Handbook Dialogue No. 9*. Research Center for Constructive Conflict Management, September 2009.
- ProPatria, “Monograph No. 2: Keamanan Nasional”, 16 Februari 2004.
- Setara Institute, *Negara Menyangkal: Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia 2010*
- Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan Indonesia, <http://www.sn timer-indonesia.com>
- SK, Jusuf, *Otonomi Daerah di Persimpangan Jalan*, (Kalimantan Utara: Pemkot Tarakan, 2009), h. 65.
- Sukadis, Beni, *Departemen Pertahanan dan Penegakan Supremasi Sipil dalam Reformasi Sektor Keamanan*. Jakarta: IDSPS dan DCAF, 2009.
- Thalib, Munir Said, *Membangun Bangsa Menolak Militerisme: Jejak Pemikiran Munir 1965 – 2004*. Jakarta: Kasum, 2006.
- The Wahid Institute, *Annual Report Kebebasan Beragama dan Kehidupan Keagamaan di Indonesia Tahun 2012*. Jakarta: The Wahid Institute, 2013
- Tim Imparsial, *Politik Militer dalam Penguasaan Tanah (Belajar dari Tragedi Pasuruan, 2007)*. Jakarta: Imparsial, 2009.
- Tim Kontras, “Analisis Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penanganan Gangguan Keamanan Nasional dalam Negeri”, Jakarta, 5 Februari 2013. Diakses dari <http://kontras.org/>
- Tim Temuan dan Rekomendasi, *Laporan Tim Penyerangan terhadap Penganut Syiah di Sampang, Madura*. Jakarta: Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI dan LPSK, 2013.
- Undang-undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
- Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang No. 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia
- Undang-undang No. 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial
- Widjajanto, Andi, “Organisasi Militer Indonesia yang Ideal”, Propatria, diakses dari <http://www.propatria.or.id/loaddown/index.php?induk=90>
- Yuda, Dimas P., “Reformasi Sektor Keamanan Pemerintah SBY 2004 – 2009: Sebuah Review”, dalam *Indonesian Review: RSK & Media*, Volume I, Agustus 2010.

Jalan Panjang Pemberantasan Terorisme dan Tantangan Pemenuhan Hak Asasi Manusia

Oleh: Andi K Yuwono²⁴⁹

“It follows that we cannot achieve security by sacrificing human rights. To try and do so would hand the terrorists a victory beyond their dreams. On the contrary, I am convinced that greater respect for human rights, along with democracy and social justice, will in the long term prove the only effective prophylactic against terror.” (Kofi Annan)²⁵⁰

I. Pendahuluan

Tidak dapat disangkal aksi terorisme mempunyai akibat langsung bagi penikmatan Hak Asasi Manusia, baik itu berupa hak hidup, kebebasan, rasa aman, dan juga keutuhan jasmani. Keamanan individu, sebagaimana Hak Asasi Manusia lainnya, merupakan kewajiban negara untuk melindunginya. Dalam rangka melindungi warga negaranya, negara tidak hanya mempunyai hak, tetapi juga berkewajiban untuk mengambil langkah-langkah efektif melawan terorisme untuk menjamin penikmatan Hak Asasi Manusia di daerah teritorinya.²⁵¹

Secara global, kerusakan dan dampak yang buruk bagi Hak Asasi Manusia karena aksi terorisme tampak nyata pada Peristiwa 11 September 2001. Pasca-Peristiwa 11 September 2001 itu, Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa (DK-PBB) pun turun tangan dengan mengeluarkan Resolusi No 1373, yang intinya memandatkan kepada anggota PBB untuk melawan terorisme dengan mengadopsi kebijakan-kebijakan khusus untuk memerangi terorisme.²⁵² Sejumlah negara kemudian membentuk dan memberlakukan

249 Direktur Eksekutif Radio Voice of Human Rights (VHR), Jakarta

250 Statemen Kofi Anan, Sekjen PBB tanggal 12 April 2002 “Human Rights Must Not Be Sacrificed to Counter-Terrorism”. Lihat di <http://www.un.org/News/Press/docs/2002/sgsm8196.doc.htm>

251 Lihat: UNHCHR, Terrorism and Counter-terrorism (factsheet 32), 2008. Halaman 7-8

252 Antara lain: mencegah pembiayaan, mengurangi risiko bahwa teroris mungkin memperoleh senjata pemusnah massal. Selengkapnya dapat dilihat Resolusi Dewan Keamanan PBB 1373 (2001)

peraturan baru tentang keamanan, atau minimal merevisi yang lama, bahkan mendirikan badan khusus, untuk meningkatkan keamanan dalam negeri dari ancaman terorisme.²⁵³ Kampanye “*global war on terror*” telah dimulai.

Indonesia sendiri pada akhirnya turut bergabung dalam “*global war on terror*” setelah terjadi peristiwa Bom Bali pada tanggal 12 Oktober 2002.²⁵⁴ Kebijakan anti-terorisme pun dibentuk, dan unit khusus anti-teror didirikan. Meskipun berbagai peristiwa peledakan sudah terjadi sejak tahun 2000,²⁵⁵ Indonesia belum ikut gerbong perang terhadap terorisme global itu, bahkan keberadaan terorisme di Indonesia masih disangsikan, terutama sebagai teroris berjangkauan internasional.²⁵⁶ Melalui peristiwa Bom Bali tahun 2002 itulah dapat dikatakan perang terhadap terorisme di Indonesia dimulai secara serius. Indonesia akhirnya merapatkan diri dalam barisan global memerangi terorisme.²⁵⁷

Dalam perjalanannya, gerakan *global war on terror* ini ternyata mempunyai akibat negatif terhadap perlindungan Hak Asasi Manusia.²⁵⁸ Sikap DK-PBB malah ‘*menuntun*’ negara-negara

253 Menurut Human Rights Watch (HRW), paling sedikit 51 negara memiliki undang-undang kontra-terorisme sebelum serangan 11 September. Dalam 11 tahun sejak serangan 11 September, HRW telah menemukan lebih dari 140 negara membentuk atau merevisi satu atau lebih undang-undang kontra-terorisme. Lihat: HRW Report, *In the Name of Security: Counterterrorism Laws Worldwide since September 11*, June 2012, hlm. 5

254 Tanda-tanda Indonesia akan bergabung dalam gerakan “*global war on terror*” sudah tampak dari kunjungan Presiden RI Megawati ke Amerika Serikat tidak lama berselang setelah terjadi serangan 11 September 2001.

255 Serangan terorisme yang terjadi pada tahun 2000 hingga 2001 antara lain serangan di Kedutaan Filipina, di Kedutaan Malaysia, di Bursa Efek Jakarta, pada malam Natal tahun 2000 dan teror di malam tahun baru 2001, pemboman Gereja Santa Anna di Kawasan Kalimalang Jakarta, Bom di Atrium Senin Jakarta, dan bom di Sekolah Australia Pejaten Jakarta.

256 Kenyataan ini tergambar jelas dalam pidato Presiden Megawati di Sidang ke-58 MU-PBB di New York tanggal 23 September 2003. Dalam pidatonya, Megawati menyatakan: Sementara masalah-masalah tadi belum terselesaikan, sejak tahun 2002 yang lalu kami dikejutkan lagi oleh hadirnya aksi terorisme internasional di tanah air kami. Dalam waktu yang cukup lama kami tidak percaya bahwa terorisme internasional bisa terjadi di Indonesia, yang secara tradisional menganut budaya yang amat toleran terhadap segala perbedaan. Sekarang kami harus mengakui kenyataan bahwa Indonesia telah dijadikan sasaran, dan telah memakan banyak korban.

257 Hal ini dapat dibaca dari sikap Amerika yang melunak terhadap militer Indonesia, bahkan mencabut embargo penjualan senjata ke Indonesia pada tahun 2005. Indonesia pun menjalin kerjasama dengan Australia dalam memberantas terorisme, terutama memfasilitasi keberadaan Densus 88 Polri.

258 Dampak negatif kebijakan kontra-terorisme terhadap Hak Asasi Manusia tergambar dalam beberapa laporan yang disusun oleh Human Rights Watch. Amerika Serikat menggunakan taktik penyiksaan dalam melakukan interogasi pada para tahanan di Teluk Guantanamo (Lihat: Human Rights Watch, “Road to Abu Ghraib”, 9 Juni 2004); Inggris menerapkan penahanan tanpa batas dan tanpa pengadilan melalui Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 (lihat: Human Rights Watch, “Neither Just Nor Effective: Indefinite Detention Without Trial in the United Kingdom Under Part 4 of the Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001”, 24 Juni 2004); sedangkan Swedia, menyerahkan para tersangka ke Mesir, padahal para tersangka itu patut diduga akan disiksa (Lihat: Human Rights Watch, “Sweden Implicated in Egypt’s Abuse of Suspected Militant,” May 5, 2004, dapat dilihat di <http://hrw.org/english/docs/2004/05/05/egypt8530.htm> - diakses tanggal 31 Agustus 2013)

di dunia melakukan pelanggaran Hak Asasi Manusia.²⁵⁹ Kebijakan kontra-terorisme menjadi senjata baru untuk melawan musuh politik, pelanggaran sistematis hak tersangka teroris, serta pengetatan kontrol pada para pengungsi dan migran.²⁶⁰ Terjadi pembatasan yang luas terhadap kebebasan sipil, tindakan keras terhadap gerakan-gerakan politik internal, penyalahgunaan peraturan imigrasi untuk menghindari sarana perlindungan hukum pidana bagi tersangka, penyiksaan, dan penahanan secara serampangan terhadap warga negara asing.²⁶¹ DK-PBB dikritik karena kebijakannya tidak mengindahkan Hak Asasi Manusia. Berangkat dari situasi ini, Majelis Umum PBB pada tahun 2006 melalui Resolusi 60/88 akhirnya menetapkan *UN Global Counter-Terrorism Strategy* –yang menekankan pentingnya perlindungan Hak Asasi Manusia dan *rule of law* dalam menjalankan kebijakan pemberantasan terorisme.

Pada dasarnya, praktik pemberantasan terorisme di Indonesia tidak luput dari kritikan yang sama. Kebijakan pemberantasan terorisme juga mempunyai efek negatif terhadap perlindungan Hak Asasi Manusia.²⁶² Di tengah titik balik gerakan global dalam memberantas terorisme, kiranya patut ditelisik sejauh mana komitmen perlindungan Hak Asasi Manusia dalam pemberantasan terorisme di Indonesia.

259 Lihat: Human Rights Watch Briefing Paper for the 59th Session of the United Nations Commission on Human Rights, “In the Name of Counter-Terrorism: Human Rights Abuses Worldwide”, March 25, 2003. Sebagai contoh, Setelah terjadi serangan 11 September 2001, Amerika banyak mengeluarkan kebijakan yang melanggar ketentuan-ketentuan fundamental Hak Asasi Manusia dan hukum humaniter internasional. Contoh paling mencengangkan adalah tempat penahan rahasia di Teluk Guantanamo. Belum lagi penyerbuan ke Afghanistan – yang diyakini Amerika sebagai sarang terorisme. Inggris, yang menjadi sekutu terdekat Amerika, merespon Peristiwa 11 September 2001 dengan memproduksi beberapa hukum dan kebijakan serta praktik-praktik yang meruntuhkan perlindungan Hak Asasi Manusia. Antara lain dengan melakukan penahanan sewenang-wenang dan penganiayaan di dalam tahanan. Belum lagi perlakuan tidak adil terhadap para pengungsi dan pencari suaka politik. Sedangkan Cina, sejak serangan 11 September telah berusaha untuk mengaburkan perbedaan antara terorisme dan tuntutan kemerdekaan oleh komunitas etnis Uighur di Wilayah Otonomi Xinjiang Uighur-(XUAR). Perang melawan terorisme telah dijadikan Cina sebagai alasan pembenar untuk meningkatkan tindakan kekerasan di Xinjiang.

260 Lihat: Human Rights Watch Briefing Paper for the 59th Session of the United Nations Commission on Human Rights, “In the Name of Counter-Terrorism: Human Rights Abuses Worldwide”, March 25, 2003.

261 Lihat: *Ibid*

262 Sebagai contoh, melalui siaran persnya KontraS mengeluarkan kritik keras terhadap operasi Densus 88 yang menewaskan seorang warga sipil pada tanggal 14 Mei 2011 di Sukoharjo. Lihat: Siaran Pers KontraS, “**Evaluasi Segera Kinerja Densus 88**”, tanggal 16 Mei 2011. Pada bulan Maret 2013, Komnas HAM mengeluarkan hasil penyelidikan terhadap rekaman video kekerasan dan penganiayaan yang diduga dilakukan oleh Densus 88 di Poso pada Januari 2007 silam. Berdasarkan hasil penyelidikannya, Komnas HAM menyimpulkan telah terjadi peristiwa pelanggaran Hak Asasi Manusia yang serius pada kasus tersebut – dan mendesak Kapolri melakukan pengusutan dan mengambil tindakan hukum terhadap para pelakunya. Dalam peristiwa tanggal 22 Januari 2007 di Poso tersebut 12 orang warga sipil tewas akibat operasi yang dilancarkan oleh Densus 88. Lihat: Pernyataan Komnas HAM tentang Hasil Pemantauan dan Penyelidikan Peristiwa Video Kekerasan dalam Penanganan Terorisme di Poso (Peristiwa 22 Januari di Tanah Runtuh), Jakarta, 18 Maret 2013. Terakhir, KontraS juga mengkritik Densus 88 dalam operasi di Jalan Pahlawan Tulungagung, Jawa Timur pada tanggal 22 Juli 2013 yang mengakibatkan seorang warga sipil bernama Sujono terkena peluru nyasar Lihat: Surat Terbuka Kepada Kapolri, “Desakan Penyelidikan Kasus Peluru Nyasar oleh Anggota Densus 88 Terhadap Warga Sipil di Tulungagung – Jawa Timur”, 31 Juli 2013.

II. Pemberantasan Terorisme dan Hak Asasi Manusia

Upaya PBB memerangi terorisme pada dasarnya sudah berlangsung sejak lama. Hal ini dapat dilihat dari sejumlah instrumen Hak Asasi Manusia yang mengatur berkaitan dengan terorisme –yang di antaranya sudah ada sejak tahun 1960-an. Saat ini saja setidaknya terdapat 13 konvensi yang ditujukan untuk memerangi tindakan-tindakan tertentu sebagai bagian dari terorisme, antara lain:

- *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, 1963;*
- *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, 1970;*
- *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, 1971;*
- *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, 1973;*
- *International Convention against the Taking of Hostages, 1979;*
- *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, 1980;*
- *Protocol on the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, 1988;*
- *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, 1988;*
- *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, 1988;*
- *Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, 1991;*
- *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, 1997;*
- *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999;*
dan
- *Convention on the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, 2005.*

Sementara itu, keharusan negara-negara untuk melindungi Hak Asasi Manusia pada setiap situasi –termasuk dalam melakukan tindakan kontra-terorisme– pada dasarnya telah tercantum dalam Piagam PBB, DUHAM, Konvensi-konvensi, perjanjian internasional, dan dalam resolusi-resolusi yang dikeluarkan oleh Majelis Umum PBB maupun DK-PBB. Pentingnya perlindungan Hak Asasi Manusia dalam melawan terorisme kembali ditekankan oleh PBB dalam beberapa tahun terakhir menyusul efek

negatif yang menyertai “*global war on terrorism*”. Bahkan PBB berusaha mendorong negara-negara untuk memajukan dan melindungi Hak Asasi Manusia sebagai elemen kunci bagi kebijakan kontra-terorisme yang efektif dan berkelanjutan.

Kampanye “*global war on terrorism*” bermula dari Peristiwa 11 September 2001. Tidak lama setelah peristiwa tersebut, DK-PBB, berdasarkan kewenangannya dalam Bab VII Piagam PBB, mengeluarkan Resolusi 1373 (2001),²⁶³ yang menyerukan kepada negara-negara mengambil langkah-langkah tertentu yang ditujukan untuk memerangi terorisme. Mandat DK-PBB ini ternyata mempunyai dampak negatif bagi perlindungan Hak Asasi Manusia di dunia. Pada tahun 2002, Majelis Umum PBB mengeluarkan Resolusi 57/219 yang mengingatkan kepada negara-negara tentang perlindungan Hak Asasi Manusia dan kebebasan-kebebasan fundamental selama memerangi terorisme.²⁶⁴

Dua tahun kemudian, 2003 DK-PBB mengeluarkan Resolusi 1456 (2003) yang menyebutkan bahwa *States must ensure that any measure taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights, refugee, and humanitarian law.*²⁶⁵ Hal ini menunjukkan bahwa DK-PBB mulai mempunyai perhatian terhadap perlindungan Hak Asasi Manusia dalam memandatkan perang terhadap terorisme. Dalam bahasa yang sama DK-PBB kembali mengingatkan pentingnya perlindungan Hak Asasi Manusia melalui Resolusi 1566 (2004),²⁶⁶ begitu juga pada tahun 2005 melalui Resolusi 1624.²⁶⁷

Penekanan pentingnya penghormatan Hak Asasi Manusia dalam pemberantasan terorisme ini dikukuhkan oleh Majelis Umum PBB dengan mengeluarkan Resolusi 60/288 – *The UN Global Counter-Terrorism Strategy and Plan of Action* pada tanggal

263 Sebelumnya, pada tahun 1999 telah keluar resolusi 1267 yang menyerukan negara-negara agar mengambil tindakan signifikan untuk memerangi terorisme, yang antara lain menargetkan Usamah bin Laden, Al-Qaeda, Taliban, dan rekan.

264 Paragraf 1 Resolusi 57/219 MU-PBB menyebutkan: 1. *Affirms* that States must ensure that any measure taken to combat terrorism complies with their obligations under international law, in particular international human rights, refugee and humanitarian law;

265 Resolusi Dewan Keamanan PBB No 1456 (2003) Paragraf ke-6. Resolusi ini dapat dilihat di http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions03.html

266 Resolusi ini dapat dilihat di http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions04.html

267 Lihat: Paragraf ke-4 Resolusi Dewan Keamanan PBB 1624 (2005). Dapat diakses di http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions05.htm

8 September 2006.²⁶⁸ *Global Strategy* ini mengakui bahwa pembangunan, perdamaian dan keamanan, dan Hak Asasi Manusia mempunyai keterkaitan dan saling menguatkan. Oleh karena itulah strategi pemberantasan terorisme disusun dalam empat pilar, yaitu: langkah-langkah untuk mengatasi kondisi yang kondusif bagi penyebaran terorisme; langkah-langkah untuk mencegah dan memberantas terorisme; langkah-langkah untuk membangun kapasitas negara untuk mencegah dan memberantas terorisme dan memperkuat peran sistem PBB dalam hal ini; dan langkah-langkah untuk menjamin penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia untuk semua dan *rule of law* sebagai fundamen dasar dalam memerangi terorisme. Khusus di pilar keempat, disebutkan bahwa negara harus memastikan semua kebijakan yang diambil untuk memerangi terorisme sejalan dengan hukum internasional, khususnya hukum Hak Asasi Manusia, hukum pengungsi, dan hukum humaniter internasional.

Melalui Resolusi 63/185 tahun 2009, Majelis Umum PBB menyatakan kembali bahwa terorisme tidak dapat dan tidak seharusnya diasosiasikan dengan agama, kewarganegaraan, peradaban atau entik tertentu.²⁶⁹ Dalam paragraf ke-7 disebutkan negara tidak boleh diskriminasi dalam *profiling*.²⁷⁰ Negara juga harus menghormati kewajiban *non-refoulement*.²⁷¹ Dalam melawan terorisme, negara harus memastikan

268 Kemunculan UN Global Counter-Terrorism Strategy ini bermula dari hasil World Summit pada bulan September 2005 di New York, yang telah diadopsi melalui Resolusi MU-PBB A/RES/60/1 2005 World Summit Outcome, yang dalam paragraf 85 menyebutkan bahwa para pemimpin dunia bersepakat untuk patuh pada kewajiban-kewajiban internasional, khususnya di bidang Hak Asasi Manusia, dalam memerangi terhadap terorisme. Melalui hasil World Summit 2005 ini, Sekjen PBB juga diminta memasukkan usulan (proposal) ke Majelis Umum dan Dewan Keamanan PBB guna memperkuat kapasitas PBB untuk membantu negara-negara dalam memerangi terorisme (paragraf 88). Melalui permintaan ini akhirnya pada tanggal 2 Mei 2006 Sekjen mengeluarkan laporan berjudul *Uniting against Terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy* sebagai respon dari permintaan hasil World Summit tersebut. Berdasarkan dokumen usulan Sekjen tersebut, pada tanggal 8 September 2006, akhirnya MU-PBB mengeluarkan Resolusi 60/288 - *The UN Global Counter-Terrorism Strategy and Plan of Action*.

269 A/RES/63/185 *Reaffirming* that terrorism cannot and should not be associated with any religion, nationality, civilization or ethnic group,

270 Ibid, paragraph 7, “Calls upon States not to resort to profiling based on stereotypes founded on grounds of discrimination prohibited by international law, including discrimination on racial, ethnic and/or religious grounds;”

271 Ibid Paragraf 10, “Calls upon States to refrain from returning persons, including in cases related to terrorism, to their countries of origin or to a third State whenever such transfer would be contrary to their obligations under international law, in particular international human rights law, international humanitarian law and International refugee law, including in cases where there are substantial grounds for believing that they would be in danger of subjection to torture, or where their life or freedom would be threatened in violation of international refugee law on account of their race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, bearing in mind obligations that States may have to prosecute individuals not returned;”

adanya *due process guarantees*.²⁷² Selain itu, peraturan yang mengkriminalisasi terorisme harus dapat diakses, dirumuskan dengan seksama, non-diskrimatif, non-retroaktif, dan sesuai dengan hukum internasional, termasuk hukum Hak Asasi Manusia.²⁷³

Dalam rangka pemberantasan terorisme, PBB juga mendirikan badan-badan khusus. Antara lain, *Counter-Terrorism Committee* (CTC) yang didirikan berdasarkan Resolusi DK-PBB 1373; *Counter-Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED) yang didirikan berdasarkan Resolusi DK-PBB Nomor 1535 dengan tugas asistensi CTC; *1267 Committee* yang didirikan melalui Resolusi DK-PBB 1267 yang mempunyai tugas khusus terkait Al-Qaeda dan Taliban. Di samping itu terdapat juga *Counter-Terrorism Implementation Task Force* (CTITF), yang didirikan Sekretaris Jenderal PBB pada tahun 2005. CTITF bertugas antara lain memastikan adanya koordinasi dan koherensi di antara entitas PBB yang terlibat dalam upaya kontra-terorisme.

Tampak jelas bahwa komunitas internasional telah berkomitmen untuk mengadopsi langkah-langkah yang menjamin penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia untuk semua dan *rule of law* sebagai basis fundamental dalam perang terhadap terorisme. Sebagaimana diuraikan di atas, DK-PBB telah menyerukan kepada negara-negara anggota agar kebijakan perang terhadap terorisme sejalan dengan hukum internasional, khususnya hukum Hak Asasi Manusia, hukum pengungsi, dan hukum humaniter internasional. Melalui penerapan *Global Counter-Terrorism Strategy*,²⁷⁴ negara-negara anggota telah memutuskan untuk mengambil langkah-langkah yang bertujuan untuk mengatasi kondisi yang kondusif bagi penyebaran terorisme, termasuk kurangnya penegakan hukum dan pelanggaran Hak Asasi Manusia, dan memastikan bahwa setiap tindakan yang diambil untuk melawan terorisme sesuai dengan kewajiban internasional, khususnya hukum Hak Asasi Manusia, hukum pengungsi dan hukum humaniter internasional. Pemberantasan

272 Paragraf 12, "*Urges States, while countering terrorism, to ensure due process guarantees, consistent with all relevant provisions of the Universal Declaration of Human Rights,0H and their obligations under the International Covenant on Civil and Political Rights,1H the Geneva Conventions of 194912F and the Additional Protocols thereto, of 1977,13F and the 1951 Convention relating to the Status of Refugees14F and the 1967 Protocol thereto15F in their respective fields of applicability*"

273 Paragraf 18, "*Calls upon States to ensure that their laws criminalizing acts of terrorism are accessible, formulated with precision, non-discriminatory, non-retroactive and in accordance with international law, including human rights las*"

274 Strategi Global tersebut direview setiap dua tahun sekali, saat ini resolusi 60/288 telah direview melalui Resolusi 62/272 (2008), Resolusi 64/297 (2010), dan Resolusi 66/282 (2012), yang kembali menyediakan kerangka kerja dan kebijakan strategis bagi PBB dalam melawan terorisme.

terorisme yang efektif dan pemajuan Hak Asasi Manusia bukanlah tujuan yang saling bertentangan, melainkan saling melengkapi dan saling menguatkan.²⁷⁵

Tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan pemberantasan terorisme adalah kebijakan yang penting, tetapi di sisi lain dapat mengancam Hak Asasi Manusia. Dalam prakteknya kebijakan kontra-terorisme berimplikasi pada sejumlah Hak Asasi Manusia yang fundamental, termasuk hak hidup melalui target pembunuhan, penyiksaan, kebebasan yang dilanggar melalui penahanan yang sewenang-wenang, kebebasan berpendapat dan berorganisasi, hak privasi, hak untuk diperiksa secara hukum (*the right to due process*), dan hak-hak sosial, ekonomi, dan budaya. Dalam konteks ini pemberantasan terorisme dihadapkan pada suatu dilema.

Dilema semacam itu pada dasarnya bukanlah tak dapat diselesaikan. Negara dapat secara efektif memenuhi kewajibannya di bawah hukum internasional dengan menggunakan fleksibilitas yang ada dalam kerangka hukum Hak Asasi Manusia internasional. Hukum Hak Asasi Manusia memungkinkan adanya pembatasan-pembatasan untuk hak-hak tertentu melalui situasi-situasi tertentu sebagaimana diatur dalam Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik. Misalnya, hukum internasional memungkinkan negara secara sah membatasi hak kebebasan berpendapat dan berekspresi, berserikat dan berkumpul. Namun, pembatasan tersebut haruslah memenuhi kriteria tertentu agar dapat dibenarkan. Selain itu, negara juga dapat menggunakan persyaratan “keadaan luar biasa” yang dapat memperlunak kewajiban negara terhadap perlindungan hak-hak tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik.

Namun demikian, ada juga hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, termasuk dalam keadaan darurat sekalipun. Hak ini antara lain: hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, tidak diperlakukan kejam dan merendahkan, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk tidak dipenjarakan hanya karena ketidakmampuan memenuhi kontrak, hak untuk tidak dipidana berdasarkan hukum yang berlaku surut, hak atas pengakuan di muka hukum, dan hak berkeyakinan dan beragama.

275 Lihat: United Nations Global Counter-Terrorism Strategy (General Assembly Resolution 60/288, Annex)

III. Kerangka Hukum Kontra-Terrorisme di Indonesia

Sebagaimana disebut di muka, pemberantasan terorisme di Indonesia dapat dikatakan baru dimulai sejak terbitnya Perpu No 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Perpu ini kemudian disahkan menjadi UU melalui UU Nomor 15 Tahun 2003. Sebagai aturan pelaksanaan, lahir juga Peraturan Pemerintah (PP) No 24 Tahun 2003 tentang Tata Cara Perlindungan Terhadap Saksi, Penyidik, Penuntut Umum dan Hakim dalam Perkara Tindak Pidana Terorisme. Sebelumnya, Presiden juga mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) No 4 Tahun 2002 tentang Penyusunan Kebijakan Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Berikut Langkah-langkah Operasional.

Dalam rangka memperkuat kebijakan pemberantasan terorisme, saat ini telah muncul beberapa peraturan baru. Pada tahun 2006 diratifikasi Konvensi Internasional Pemberantasan Pendanaan Terorisme (1999) melalui UU No 6 Tahun 2006. Tahun 2011 disahkan UU No 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara. Pada tahun 2012, Indonesia meratifikasi *Asean Convention on Counter Terrorism* (Konvensi Asean Mengenai Pemberantasan Terorisme) melalui UU No 5 Tahun 2012. Sedangkan di tahun 2013 disahkan UU No 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.

Di tingkat yang lebih teknis, lahir Peraturan Presiden (Perpres) No 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terrorisme (BNPT). Di Tahun 2009 Polri mengeluarkan Peraturan Kapolri (Perkap) No 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Polri. Tahun 2011, Polri juga mengeluarkan Perkap No 23 Tahun 2011 tentang Prosedur Penindakan Tersangka Tindak Pidana Terorisme. Untuk mencegah pendanaan terorisme, Bank Indonesia dan PPAK juga mengeluarkan peraturan-peraturan. PPAK mengeluarkan Keputusan No KEP-13/1.02.2/PPAK/02/08 tentang Pedoman Identifikasi Transaksi Keuangan Mencurigakan Terkait Pendanaan Terorisme Bagi Penyedia Jasa Keuangan. Bank Indonesia mengeluarkan Peraturan No 14/27/PBI/2012 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum. Terakhir, Bank Indonesia mengeluarkan Surat Edaran No 15/21/DPNP Tanggal 14 Juni 2013 Tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum.

Dalam menjalankan kebijakan pemberantasan terorisme, Indonesia juga mendirikan badan-badan khusus, antara lain: Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) dan Detasemen Khusus 88 Anti-Terror (Densus 88/AT). Cikal bakal BNPT ini sebenarnya sudah ada sejak Presiden mengeluarkan Inpres No 4 Tahun 2002 Berdasarkan Inpres tersebut Menkopolkam mengeluarkan keputusan No Kep-26/Menko/Polkam/11/2002 yang membentuk Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme (DKPT). DKPT bertugas *membantu Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan dalam merumuskan kebijakan bagi pemberantasan tindak pidana terorisme, yang meliputi aspek penangkalan, pencegahan, penanggulangan, penghentian penyelesaian dan segala tindakan hukum yang diperlukan.* Pada tahun 2010 dibentuk Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) berdasarkan Perpres No 46 Tahun 2010.²⁷⁶ Sejak BNPT dibentuk, tugas dan fungsi DKPT dilakukan oleh BNPT.

Secara kelembagaan, BNPT merupakan lembaga non-kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.²⁷⁷ Dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya, BNPT dipimpin seorang kepala²⁷⁸ yang dibantu oleh Sekretariat Utama; Deputy Bidang Pencegahan; Deputy Bidang Penindakan dan Pembinaan Kemampuan; Deputy Bidang Kerjasama Internasional; dan Inspektorat. Selain itu, ada juga kelompok ahli yang keanggotaannya dapat berasal dari pegawai negeri dan non-pegawai negeri.²⁷⁹ Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BNPT di bawah koordinasi Menkopolkam.²⁸⁰ Tugas BNPT antara lain: Menyusun kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme; Mengkoordinasikan instansi pemerintah terkait dalam melaksanakan kebijakan di bidang penanggulangan terorisme;

276 Dalam bagian menimbang Perpres 46/ 2010 disebutkan bahwa pembentukan BNPT ini merupakan rekomendasi dari DPR sebagai hasil rapat kerja Kemenkopolkam pada 12 Juni 2006 dan 31 Agustus 2009. Perpres 46/2010 ini kemudian diubah menjadi Perpres 12/2012, yang mengubah Pasal 39 ayat (1) dan Pasal 40 ayat (3). Pasal 39 ayat (1) sebelumnya berbunyi “Kepala BNPT, Sekretaris Utama dan Deputy adalah jabatan struktural eselon I.a.” Diubah menjadi “Sekretaris Utama dan Deputy adalah jabatan struktural. Sedangkan Pasal 40 ayat (3) yang sebelumnya berbunyi “Kepala BNPT yang dijabat oleh bukan Pegawai Negeri, diberikan hak keuangan, administrasi, dan fasilitas lain setingkat dengan jabatan eselon I.a..” Diubah menjadi “ Kepala BNPT diberikan hak keuangan, administrasi dan fasilitas lainnya setingkat Menteri eselon I.a.”

277 Lihat: Pasal 1 ayat (1) Perpres 46/ 2010 tentang BNPT. Oleh karena itulah BNPT melaporkan pelaksanaan tugas dan fungsinya kepada presiden secara berkala atau sewaktu-waktu jika dipandang perlu, Lihat: Pasal 37 Perpres 46/2010.

278 Pasal 1 ayat (2) Peraturan Presiden 46/2010 tentang BNPT

279 Lihat: Pasal 30, Ibid. Pasal 29 Perpres 46/2010 tentang BNPT menyebutkan, Kelompok Ahli mempunyai tugas melakukan kajian dan memberikan saran serta pertimbangan kepada Kepala BNPT dalam rangka penyusunan kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme.

280 Lihat: Pasal 5 Perpres 46/2010 tentang BNPT

dan *Membentuk Satuan Tugas-Satuan Tugas yang terdiri dari unsur-unsur instansi pemerintah terkait sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing.*²⁸¹ Tugas-tugas ini meliputi pencegahan, perlindungan, deradikalisasi, penindakan, dan penyiapan kesiapsiagaan nasional.²⁸² Dalam hal terjadi tindak pidana terorisme, BNPT menjadi Pusat Pengendalian Krisis, yang berfungsi sebagai fasilitas bagi Presiden untuk menetapkan kebijakan dan langkah-langkah penanganan krisis termasuk pengeralahan sumber daya dalam penanggulangan aksi terorisme.²⁸³ Dalam melaksanakan tugas pencegahan, perlindungan, deradikalisasi, penindakan, dan penyiapan kesiapsiagaan nasional BNPT juga berwenang membentuk satuan-satuan tugas.²⁸⁴ Keanggotaan Satgas tersebut dapat melibatkan unsur masyarakat, sementara dari unsur Polri dan TNI bersifat disiapkan atau Bawah Kendali Komando.²⁸⁵ Dengan demikian, melalui Perpres ini, TNI dapat dilibatkan dalam pemberantasan terorisme, sebagaimana dapat dilihat pada operasi Aman Maleo di Poso.

Selain BNPT, terdapat juga Densus 88/AT. Saat ini dikatakan bahwa Densus 88/AT menjadi ujung tombak pemberantasan terorisme Indonesia. Densus 88/AT lahir melalui Surat Keputusan Kapolri No 30/VI/2003 tertanggal 20 Juni 2003. Pembentukan unit khusus anti-teror ini tidak lain dalam rangka melaksanakan UU No 15 tahun 2003. Pada dasarnya, Densus 88 ini ditugasi untuk melaksanakan kewenangan penyidik dan penyidik (Pasal 26 dan Pasal 28 UU No 15 Tahun 2003), yaitu melakukan penangkapan dengan bukti permulaan yang cukup yang dapat berasal dari setiap laporan intelijen.²⁸⁶ Dalam rangka menjalankan fungsi penyelidikan dan penyidikan, Densus 88/AT berwenang melakukan penangkapan selama 7x24 jam dan penahanan selama 6 bulan kepada tersangka. Melalui tugas-tugas tersebut, dapat dikatakan Densus 88 merupakan salah satu satuan represif untuk melawan terorisme.

Secara kelembagaan, berdasarkan Perkap No 21 Tahun 2010 tentang Struktur Organisasi Tingkat Mabes Polri, kedudukan Densus 88/AT berada langsung di bawah Kapolri.

281 Pasal 2 ayat (1) Perpres 46/2010 tentang BNPT

282 Lihat: Pasal 2 ayat (2) Perpres 46/2010 tentang BNPT

283 Lihat: Pasal 4 Perpres 46/2010 tentang BNPT

284 Pasal 23 Perpres 46/2010 tentang BNPT

285 Pasal 23 Perpres 46/2010 tentang BNPT

286 Lebih tepatnya, Densus 88 merupakan unit Polri yang dibentuk untuk menjalankan fungsi Polri sebagai penyidik dan penyidik dalam sistem peradilan pidana. Sebagaimana diatur dalam KUHAP, fungsi penyidik dan penyidik dilaksanakan oleh Polri.

Densus 88/AT membawahi 10 Satuan Tugas Wilayah yang terdiri dari Sumatera Bagian Utara, Sumatera Bagian Selatan, Metro-Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali-NTB-NTT, Kalimantan, Sulawesi, dan Maluku-Papua. Saat ini diperkirakan Densus 88/AT beranggotakan 400-an personel.

Di bawah hukum internasional, sebagai anggota PBB dan bagian dari komunitas internasional, Indonesia disyaratkan untuk melaksanakan persyaratan-persyaratan yang tercantum dalam Piagam PBB. Di antaranya adalah penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di seluruh dunia, termasuk pengejawantahannya serta kebebasan-kebebasan dasar bagi semua tanpa membendakan ras, jenis kelamin, bahasa atau agama.²⁸⁷ Di samping itu, Indonesia juga harus patuh pada hukum kebiasaan internasional, serta kewajiban-kewajiban yang diatur dalam konvensi-konvensi dan instrumen hukum lain yang telah diratifikasi. Sejauh ini, Indonesia telah meratifikasi enam dari sembilan instrumen pokok Hak Asasi Manusia, yaitu:

- *Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya melalui UU No11 Tahun 2005;*
- *Kovenan Hak Sipil dan Politik melalui UU No12 Tahun 2005;*
- *Konvensi Anti Penyiksaan melalui UU No5 Tahun 1998;*
- *Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial melalui UU No 29 Tahun 1999;*
- *Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan melalui UU No7 Tahun 1984; dan*
- *Konvensi Hak Anak melalui Keppres No 36 Tahun 1990.*

Selain instrumen internasional di atas, melalui hukum nasional Indonesia juga terikat dengan kewajiban-kewajiban untuk memajukan dan menghormati Hak Asasi Manusia. Antara lain melalui UUD 1945, terutama yang diatur dalam pasal-pasal hasil amandemen kedua tahun 2000, melalui UU HAM, serta peraturan-peraturan khusus lainnya. Peraturan-peraturan inilah yang menjadi kerangka hukum bagi perlindungan Hak Asasi Manusia.

287 Lihat: Pasal 55 Piagam PBB, yang menyatakan, “Dengan tujuan untuk menciptakan keadaan yang stabil dan sejahtera, yang diperlukan untuk hubungan perdamaian dan persahabatan antar bangsa-bangsa berdasarkan penghargaan terhadap asas-asas persamaan hak dan menentukan nasib sendiri dari rakyat, maka Perserikatan Bangsa-bangsa memajukan: ... c. Penghormatan Hak Asasi Manusia seantre jagad demikian pula pengejawantahannya serta kebebasan-kebebasan dasar bagi semua, tanpa pembedaan ras, jenis kelamin, bahasa atau agama.” Selanjutnya, Pasal 56 Piagam PBB menyebutkan: “Pasal 56 Semua anggota berjanji akan mengambil tindakan bersama atau secara sendiri-sendiri dengan bekerjasama dengan organisasi ini demi tercapainya tujuan-tujuan yang tercantum dalam Pasal 55.”

Dengan demikian, pada dasarnya Indonesia sudah memiliki sarana yang memadai untuk menjalankan kewajiban memajukan dan melindungi Hak Asasi Manusia dalam setiap aktivitasnya, termasuk dalam memberantas terorisme.

IV. Komitmen Pemajuan Hak Asasi Manusia dalam Pemberantasan Terorisme

Sebagaimana diserukan oleh DK-PBB dan Majelis Umum PBB, kebijakan pemberantasan terorisme harus sejalan dengan hukum internasional, khususnya hukum Hak Asasi Manusia, hukum pengungsi, dan hukum humaniter Internasional. Sebagai anggota PBB, Indonesia termasuk negara yang mempunyai komitmen untuk mengimplementasikan *UN Global Counter-Terrorism Strategy*. Langkah-langkah Indonesia mengimplementasikan Strategi PBB tersebut sudah tercatat dalam dua laporan Sekjen PBB, yaitu laporan tertanggal 17 Juni 2010 (UN, A/64/818) dan laporan tertanggal 4 April 2012 (UN, A/66/762²⁸⁸).²⁸⁹ Dalam laporan Sekretaris Jenderal PBB tahun 2012, disebutkan bahwa Indonesia menegaskan kembali dukungannya dalam pelaksanaan *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy* dan empat pilar secara komprehensif dan seimbang.

Selain itu, langkah Indonesia meratifikasi Konvensi ASEAN Mengenai Pemberantasan Terorisme pada tahun 2012 dan Konvensi Internasional Pemberantasan Pendanaan Terorisme pada tahun 2006 merupakan tindakan yang positif. Dalam kedua konvensi tersebut diatur mengenai pentingnya perlindungan Hak Asasi Manusia dalam melaksanakan terkait pemberantasan terorisme.²⁹⁰

Institusi Polri, sebagai garda terdepan penegak hukum di Indonesia, juga sudah menunjukkan komitmennya untuk memajukan dan melindungi Hak Asasi Manusia. Hal ini dapat dilihat

288 Lihat: UN, A/66/762

289 Implementasi UN Global Counter-Terrorism Strategy yang dilakukan oleh Indonesia dapat dilihat selengkapnya di dua laporan Sekjen PBB, yaitu laporan tertanggal 17 Juni 2010 (UN, A/64/818) dan laporan tertanggal 4 April 2012 (UN, A/66/762). Laporan ini dapat diakses di <http://www.un.org/en/terrorism/sg-reports.shtml>

290 Sebagai contoh, dalam Pasal 17 Konvensi Pemberantasan Pendanaan Terorisme disebutkan bahwa “Any person who is taken into custody or regarding whom any other measures are taken or proceedings are carried out pursuant to this Convention shall be guaranteed fair treatment, including enjoyment of all rights and guarantees in conformity with the law of the State in the territory of which that person is present and applicable provisions of international law, including international human rights law.” Sedangkan dalam Konvensi ASEAN Mengenai Pemberantasan Terorisme dalam Pasal VIII ayat (1) diatur hal yang sama.

dengan terbitnya dua peraturan yang dikeluarkan Polri, yaitu: (i) Peraturan Kapolri No 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Polri; (ii) Peraturan Kapolri No 23 Tahun 2011 tentang Prosedur Penindakan Tersangka Tindak Pidana Terorisme. Sejak berlakunya Peraturan Kapolri No 23 Tahun 2011 tentang Prosedur Penindakan Tersangka Tindak Pidana Terorisme, dapat dikatakan Densus 88/AT sudah memiliki aturan dalam pemberantasan terorisme.²⁹¹

Sesuai judulnya, Perkap 24/2011 mengatur mengenai penindakan terhadap tersangka terorisme. Pasal 1 butir 4 Perkap 23/2011 menyebutkan bahwa tersangka tindak pidana terorisme adalah seseorang yang karena perbuatannya atau keadaannya, berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana terorisme.²⁹² Sedangkan Pasal 1 butir 6 menyebutkan bahwa Penindakan adalah serangkaian tindakan upaya paksa yang meliputi penetrasi, pelumpuhan, penangkapan, penggeledahan dan penyitaan barang bukti yang dilakukan berdasarkan bukti permulaan yang cukup terhadap Tersangka Tindak Pidana Terorisme.²⁹³

Berdasarkan Pasal 19, prosedur penindakan terhadap tersangka tindak pidana terorisme dilaksanakan dalam tujuh tahap, yaitu: melakukan negosiasi; melakukan peringatan; melakukan penetrasi; melumpuhkan tersangka; melakukan penangkapan; melakukan penggeledahan; dan melakukan penyitaan barang bukti. Dalam situasi tertentu kegiatan penindakan dapat dilakukan tanpa didahului kegiatan negosiasi dan peringatan atas pertimbangan situasi darurat (*emergency*), berdasarkan tingkat ancaman maupun pertimbangan lainnya.²⁹⁴ Penindakan yang menyebabkan matinya seseorang/tersangka harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.²⁹⁵

291 Sebagaimana disebut dalam Pasal 2 Perkap 23/2011 “Tujuan dari peraturan ini adalah sebagai pedoman dalam melakukan penindakan tersangka tindak pidana terorisme secara profesional dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum”.

292 Berdasarkan bunyi Pasal 1 butir 4 tersebut, dapat diartikan bahwa seseorang dapat dijadikan tersangka teroris tidak saja karena perbuatannya, tetapi juga karena keadaannya.

293 Berdasarkan Pasal 4 dan Pasal 5 Perkap 23/2011, Penindakan terhadap terorisme dibagi ke dalam dua kategori, yaitu: Kategori penindakan tersangka tindak pidana terorisme, meliputi: penindakan terencana (*deliberate assault*); dan penindakan segera (*emergency assault/raid*). Penindakan terencana merupakan tindakan yang dengan antara lain: waktu persiapan yang cukup, perencanaan yang baik sebelum melakukan penindakan; dilaksanakan briefing/pengarahan secara detail; simulasi penindakan atau gladi lapangan; dan menghadirkan seluruh sumber daya yang diperlukan di TKP sebelum pelaksanaan penindakan. Sedangkan penindakan segera merupakan penindakan yang dilaksanakan dengan pertimbangan: waktu persiapan lebih singkat; situasi darurat; situasi kontinjensi; dan pertimbangan keamanan tertentu.

294 Pasal 19 ayat (2) Perkap 23/2011

295 Pasal 19 ayat (3) Perkap 23/2011

Melalui ini Perkap 23/2011 pada dasarnya setiap tindakan yang dilakukan Densus 88 dapat dievaluasi dan diuji apakah penindakan terhadap tersangka teroris sudah sesuai prosedur atau tidak. Apalagi peraturan ini menyebutkan dalam Pasal 3 bahwa prinsip-prinsip peraturan ini antara lain legalitas dan akuntabilitas. Legalitas yaitu penindakan terhadap pelaku tindak pidana terorisme berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁹⁶ Sedangkan akuntabilitas yaitu penindakan terhadap tersangka tindak pidana terorisme dilaksanakan sesuai prosedur dan dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁹⁷ Dengan demikian, secara tidak langsung Perkap 23/2011 ini telah membuka diri untuk dinilai apakah tindakan Densus 88/AT telah sejalan dengan nilai-nilai Hak Asasi Manusia atau tidak.

Di samping ada perkembangan positif tersebut, terdapat juga catatan-catatan terhadap peraturan-peraturan yang terkait dengan pemberantasan terorisme. Sebagaimana disebut di awal, Perpu No 1 Tahun 2002, yang telah disahkan menjadi UU No 15 Tahun 2003, merupakan peraturan induk bagi pemberantasan terorisme di Indonesia. Hingga saat ini, peraturan tersebut belum diganti. Dilihat dari latar belakangnya, dapat dikatakan bahwa peraturan ini lahir pada saat sedang gencarnya kampanye global untuk memerangi terorisme.²⁹⁸ Sehingga semangat memerangi terorisme seefektif mungkin begitu menonjol meskipun mengabaikan nilai-nilai Hak Asasi Manusia. Hal ini dapat dilihat penerapan pidana mati untuk pelaku terorisme. Selain itu, Perpu menerapkan masa penahanan dan penangkapan yang cukup panjang dibandingkan dengan masa penahanan dan penangkapan dalam perkara pidana biasa.²⁹⁹ Apalagi dalam praktiknya, para tersangka teroris cenderung diisolasi dan tidak bisa diakses oleh pihak lain. Alat bukti permulaan yang cukup, yang menjadi dasar penangkapan dan penyergapan, dapat diambil dari laporan intelijen, yang dasar validitasnya kurang terjamin, sehingga tidak jarang Densus 88 salah sasaran dalam menangkap tersangka.

Begitu pula dengan kemunculan peraturan-peraturan baru. UU No 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara dipandang bertentangan dengan nilai-nilai Hak Asasi Manusia.³⁰⁰ UU ini

296 Pasal 3 huruf a Perkap 23/2011

297 Pasal 3 huruf e Perkap 23/2011

298 Perpu Nomor 1 Tahun 2002 lahir setelah DK-PBB mengeluarkan Resolusi 1373 (2001).

299 Dalam Perkara pidana biasa, KUHAP hanya memperkenankan masa penangkapan selama 1x24 jam. Untuk kasus terorisme, masa penangkapan 7x24 jam.

300 Oleh karena itulah UU ini pernah dimohonkan ke MK untuk diuji dengan UUD 1945. Namun sayang, Melalui Putusan Nomor 7/PUU-X/2012, MK menolak permohonan tersebut.

berpotensi mengulangi praktik represif sebagaimana dilakukan pada era Soeharto, antara lain karena bunyi pasal-pasal tertentu yang sama-samar sehingga dapat disalahgunakan. Sebagai contoh, Pasal 6 memberi kewenangan yang luas pada BIN terlibat dalam upaya mencegah, melawan dan termasuk menanggulangi kegiatan pihak lawan –termasuk teroris³⁰¹– yang merugikan kepentingan dan Keamanan Nasional (Kamnas). Selain itu, melalui pengaturan Pasal 25, UU intelijen berpotensi melanggar hak atas informasi sebagaimana telah diatur dalam UUD 1945. Pasal 44 dan Pasal 45 yang menyatakan secara luas untuk “*setiap orang*” yang sengaja atau bahkan lalai membocorkan informasi rahasia tentang kegiatan intelijen dapat dipidana penjara”. Pasal tersebut dapat dipakai untuk mempidanakan jurnalis, anggota oposisi politik, aktivis Hak Asasi Manusia yang mempublikasikan informasi demi kepentingan umum tentang pelanggaran pemerintah.³⁰²

Catatan-catatan juga ditujukan kepada UU No 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme. Dalam Pasal 1 butir ke-1 UU No 9 Tahun 2013 disebutkan bahwa Pendanaan Terorisme adalah “*segala perbuatan dalam rangka menyediakan, mengumpulkan, memberikan, atau meminjamkan Dana, baik langsung maupun tidak langsung, dengan maksud untuk digunakan dan/atau yang diketahui akan digunakan untuk melakukan kegiatan terorisme, organisasi teroris, atau teroris. Orang yang melakukan perbuatan tersebut dapat dipenjara paling lama 15 tahun dan pidana denda paling banyak satu miliar rupiah.*”³⁰³ Jika perbuatan tersebut dilakukan oleh korporasi, maka tindak pidana tersebut dijatuhkan kepada korporasi dan pengendali korporasi.”³⁰⁴ Dengan demikian saat ini Indonesia sudah memiliki UU khusus yang melarang pendanaan terorisme. Pengertian “*pendanaan tindak pidana terorisme*” juga cukup luas, sehingga menimbulkan pertanyaan: apakah seseorang yang membeli sesuatu (misalnya motor), lalu uang hasil pembelian itu digunakan oleh terduga teroris untuk mendanai aktivitasnya, dapat dijerat melalui UU ini? Transaksi semacam ini bisa saja disebut mendanai secara tidak langsung.

UU ini juga mengatur bahwa Kapolri mempunyai kewenangan untuk membuat daftar terduga teroris atau organisasi teroris yang kemudian dimintakan permohonan penetapan

301 Lihat Pasal 31 UU Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara

302 Lihat: HRW, “*Cabut Undang-Undang Intelijen Baru*”, 26 Oktober 2011. Dapat dilihat <http://www.hrw.org/es/node/109337>

303 Lihat: Pasal 4 UU No 9 Tahun 2013 tentang Tindak Pidana Pendanaan Terorisme

304 Lihat: Pasal 8 UU No 9 Tahun 2013 tentang Tindak Pidana Pendanaan Terorisme

kepada Pengadilan Negeri.³⁰⁵ Berdasarkan daftar inilah dana seseorang atau korporasi dapat diblokir atau ditegah. Meskipun pembuatan daftar teroris tersebut telah melibat Pengadilan Negeri untuk menetapkannya, kekeliruan dan salah informasi dapat saja terjadi. Pembuatan daftar tersebut pada dasarnya masih rentan terhadap penyalahgunaan oleh pihak Polri untuk kepentingan di luar kepentingan hukum.

Dalam proses penindakan-penindakan yang dilakukan oleh Densus 88/AT juga terdapat beberapa catatan. Menurut keterangan Polri, dalam 10 tahun sejak Peristiwa Bom Bali 2002, mereka Polri telah menangkap 700 tersangka tindak pidana terorisme dalam 10 tahun terakhir pasca peristiwa Bom Bali 1, dan sekitar 500 orang telah diadili.³⁰⁶ Pemberantasan terorisme yang dilakukan Densus 88/AT diakui keberhasilannya oleh sejumlah pihak, termasuk pihak internasional. Namun, di tengah keberhasilan tersebut sejumlah catatan patut diajukan kepada Densus 88/AT dalam melakukan penindakan. Selama ini pendekatan represif berupa penggebrekan, penangkapan, bahkan penembakan tampak lebih dikedepankan. Sementara pendekatan yang lebih persuasif tampak jarang dilakukan dalam pemberantasan terorisme.

Di tengah pemberantasan terorisme yang lebih mengedepankan penindakan represif tersebut tidak jarang Densus 88/AT melakukan kesalahan berupa salah tangkap seperti yang dialami oleh Muarifin (18 Juli 2012) dan Dul Rahman (22 September 2012).³⁰⁷ Pada bulan Juli 2013, Densus 88/AT juga melakukan salah tangkap terhadap Sapari dan Mugi Hartanto – yang keduanya warga Muhammadiyah Tulungagung – pada penggebrekan di Jalan Pahlawan, Kota Tulungagung, Jatim.³⁰⁸ Hal ini menunjukkan bahwa seseorang yang ditarget oleh Densus 88/AT tidak sepenuhnya berdasarkan informasi yang benar. Itulah mengapa Polri kerap menggunakan istilah “*terduga*” daripada “*tersangka*” pada beberapa penindakan. Menjadi pertanyaan penting apakah “*terduga*” yang tewas dalam penyeragaman yang dilakukan oleh Densus 88/AT adalah benar-benar teroris atau juga korban “*salah tangkap*”?

305 Lihat: Pasal 27 UU Nomor 9 Tahun 2013

306 Kompas.com, “2012, Polri Tetapkan 78 Tersangka Kasus Terorisme”, Sabtu, 29 Desember 2012 <http://nasional.kompas.com/read/2012/12/29/09125374/2012.Polri.Tetapkan.78.Tersangka.Kasus.Terrorism.%20Diakses%2028%20Februari%202013>

307 bermula dari kesalahpahaman personel Densus 88 saat membaca isi surat perintah penangkapan Kadensus 88 yang menginstruksikan menangkap Arifin alias Gogon, karena diduga kuat terlibat dalam tindak pidana terorisme. Muarifin dan Arifin adalah 2 orang yang memiliki identitas berbeda. Lihat: Siaran Pers Kontras, Evaluasi Teror Densus 88 dalam Operasi Anti-Terrorisme, 25 September 2012

308 Antaraneews.com, Densus lepas terduga teroris korban salah tangkap, Minggu, 28 Juli 2013 <http://www.antaranews.com/berita/387877/densus-lepas-terduga-teroris-korban-salah-tangkap>

Banyaknya korban tewas dalam proses penindakan oleh Densus 88/AT juga menimbulkan pertanyaan penting, apakah operasi-operasi yang dilakukan oleh Densus 88/AT telah dijalankan dengan benar. Dengan kata lain, apakah Perkap No 23/2011 telah benar-benar menjadi panduan bagi Densus 88/AT dalam melakukan operasi. Demikian pula dengan Perkap 8/2009, apakah Perkap ini juga dijadikan panduan bagi Densus 88/AT. Jika kedua Perkap ini dijadikan panduan, setidaknya pelanggaran HAM dalam penindakan terorisme dapat diminimalisasi. Sejauh ini Polri belum melakukan audit terhadap tindakan yang dilakukan oleh Densus 88/AT. Dengan demikian, penindakan yang dilakukan Densus 88/AT masih jauh dari prinsip-prinsip akuntabilitas.

Sepanjang tahun 2010 Polri telah mengungkap sekitar 36 kasus berkaitan dengan terorisme. Dari tahun 2000 hingga 2010, Polri menangkap 583 orang, tewas 55 orang, dipulangkan atau tak terbukti 37 orang, dalam proses sidang 56 orang, dalam proses penyidikan 28 orang dan mendapat vonis hakim sebanyak 388 orang.³⁰⁹

Sepanjang tahun 2011, Polri menangani 10 kasus terorisme. Dari 10 kasus tersebut Polri menangkap 84 orang tersangka. Dari jumlah tersebut, 6 orang di antaranya meninggal dunia, 1 orang luka-luka, 22 orang sedang menjalani proses pengadilan, dan 15 orang sedang dalam proses penyidikan.³¹⁰

Sepanjang tahun 2012, Polri menangani 14 kasus terorisme di Indonesia. Sebanyak 78 orang telah ditetapkan menjadi tersangka, sementara 10 orang di antaranya tewas saat dilakukan penangkapan. Dari total tersebut, sebanyak 68 orang telah diproses secara hukum, yakni tahap pengadilan 17 orang dan 2 orang di antaranya telah divonis, sedangkan 51 orang lainnya masih dalam proses penyidikan.³¹¹

Dalam kurun waktu Januari 2011 – Maret 2012, Indonesia Police Watch mencatat setidaknya 21 teroris tewas di tangan Densus 88/AT.³¹²

309 Liputan6.com, Polri Ungkap 36 Kasus Terorisme Selama 2010, 29/12/2010 <http://news.liputan6.com/read/313479/polri-ungkap-36-kasus-terorisme-selama-2010>

310 Tempo.co, Selama 2011, Kejahatan Cyber, Narkoba dan Terorisme Meningkat, Sab, 31 Des 2011 <http://id.berita.yahoo.com/selama-2011-kejahatan-cyber-narkoba-dan-terorisme-meningkat-025111770.html>

311 Kompas.com, “2012, Polri Tetapkan 78 Tersangka Kasus Terorisme”, Sabtu, 29 Desember 2012 <http://nasional.kompas.com/read/2012/12/29/09125374/2012.Polri.Tetapkan.78.Tersangka.Kasus.Terrorism.%20Diakses%2028%20Februari%202013>

312 RMOL, “21 Teroris Tewas Kena Timah Panas Densus 88: Catatan IPW Sejak Januari 2011-Maret 2012, Kamis, 29 Maret 2012 <http://www.rmol.co/read/2012/03/29/59004/21-Teroris-Tewas-Kena-Timah-Panas-Densus-88->

V. Kesimpulan dan Rekomendasi

V.1 Kesimpulan

Perang global terhadap terorisme telah ‘*menuntun*’ negara-negara untuk melakukan sejumlah pelanggaran Hak Asasi Manusia. Hal ini kemudian disikapi oleh DK-PBB dan Majelis Umum PBB dengan mengeluarkan sejumlah resolusi yang menyerukan bahwa pemberantasan terorisme harus sejalan dengan hukum internasional, khususnya hukum Hak Asasi Manusia, hukum pengungsi, dan hukum humaniter internasional. Sebagai kerangka bersama dalam memerangi terorisme, melalui Resolusi 60/88 PBB mengadopsi *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy* pada tahun 2006. Sebagai anggota PBB, Indonesia juga mempunyai komitmen untuk mengimplementasikan *global strategy* tersebut, yang salah satu pilarnya pemberantasan terorisme harus sejalan dengan pemajuan dan penghormatan Hak Asasi Manusia.

Dilihat dari peraturan-peraturan terkait dengan pemberantasan terorisme, Indonesia masih belum memiliki komitmen yang memadai terhadap pemajuan Hak Asasi Manusia dalam melakukan pemberantasan terhadap terorisme. UU No 15 Tahun 2003 yang menjadi dasar hukum pemberantasan terorisme tampak mengabaikan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia. Begitu pula dengan UU No 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara. UU No 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme juga memiliki catatan tersendiri.

Komitmen perlindungan Hak Asasi Manusia justru ditunjukkan oleh Polri melalui dua aturan internal Polri, yaitu: Perkap No 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Polri dan Perkap No 23 Tahun 2011 tentang Prosedur Penindakan Tersangka Tindak Pidana Terorisme. Namun demikian, komitmen ini tampak belum dijalankan sepenuhnya oleh Polri dalam melakukan pemberantasan terorisme. Sejumlah catatan negatif dialamatkan ke Densus 88/AT karena tindakannya yang jauh dari prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia. Di sisi lain, Polri menutup diri dari tuntutan akuntabilitas dalam pemberantasan terorisme.

V.2 Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan di atas, rekomendasi yang ditawarkan antara lain:

1. Perlu ada revisi terhadap peraturan perundang-undangan terkait pemberantasan terorisme dengan memasukkan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia. Terutama UU No 15 Tahun 2003, UU No 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, dan UU No 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.
2. Kebijakan Pemberantasan Terorisme lebih mengedepankan pendekatan lunak dan sejalan dengan *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*. Dalam hal ini BNPT Perlu mengadopsi *Global Strategy* tersebut dalam rangka menyusun kebijakan pemberantasan terorisme.
3. Kepada Polri agar mengimplementasikan peraturan internal secara sungguh-sungguh untuk meminimalisasi pelanggaran Hak Asasi Manusia dalam penanganan terorisme. Antara lain Perkap No 8 Tahun 2009 dan Perkap No 23 Tahun 2011. Polri perlu menyusun aturan petunjuk teknis dalam rangka pelaksanaan Perkap tersebut. Selain itu, Polri harus melakukan audit terhadap setiap tindakan yang dilakukan oleh Densus 88/AT terutama ketika ada korban tewas dalam melakukan penindakan.

DAFTAR RUJUKAN

- UNHCHR, Terrorism and Counter-terrorism (factsheet 32), 2008
- Human Rights Watch, *In the Name of Security: Counterterrorism Laws Worldwide since September 11*, June 2012
- Human Rights Watch, "Road to Abu Ghraib", 9 Juni 2004
- Human Rights Watch, "Neither Just Nor Effective: Indefinite Detention Without Trial in the United Kingdom Under Part 4 of the Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001", 24 Juni 2004
- Human Rights Watch Briefing Paper for the 59th Session of the United Nations Commission on Human Rights, "In the Name of Counter-Terrorism: Human Rights Abuses Worldwide", March 25, 2003
- OSCE/ODIHR, "Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual", 2007
- Alex Conte, *Handbook on Human Rights Compliance While Countering Terrorism*, Center on Global Counter-Terrorism Cooperation, 2008
- Rosemary Foot, "The United Nations, Counter Terrorism, and Human Rights: Institutional Adaptation and Embedded Ideas", *Human Rights Quarterly* 29 (2), 2007.
- Resolusi Dewan Keamanan PBB 1373 (2001) - S/RES/1373 (2001)
- Resolusi Dewan Keamanan PBB 1456 (2003) - UN S/RES/1456 (2003)
- Resolusi Dewan Keamanan PBB 1566 (2004) - S/RES/1566 (2004)
- Resolusi Dewan Keamanan PBB 1624 (2005) - S/RES/1624 (2005)
- Resolusi Majelis Umum PBB 57/219 - A/RES/57/219
- Resolusi Majelis Umum PBB 60/288 - A/RES/60/288
- Resolusi Majelis Umum PBB 63/185 - A/RES/63/185

BAGIAN IV

Reformasi Militer dan Intelijen

Tentara Nasional Indonesia dan Hak Asasi Manusia

Oleh: Fitri Bintang Timur³¹³

I. Pendahuluan

Di bawah rejim Presiden Soeharto, Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dijadikan alat '*gebuk*' kekuasaan. Sebagai satu-satunya institusi yang memiliki dasar legal untuk melakukan tindakan koersif, tidak adanya otoritas sipil dan akuntabilitas negara di bawah rejim militer Orde Baru menjadikan ABRI seakan-akan institusi nomer satu di Indonesia yang kebal hukum. Ditambah lagi sindrom tentara yang merasa bahwa mereka adalah penjaga revolusi setelah perjuangan kemerdekaan 1945-1950 yang membuat ABRI menciptakan mitos lahirnya negara adalah hasil perjuangan mereka³¹⁴hal ini membuat tentara kurang menghargai warga sipil dan hak kepemilikan warga sipil. Pada bulan Mei 1998, karena aksi massa yang dipicu oleh krisis moneter Asia Tenggara yang melambungkan harga-harga, Presiden Soeharto menyerahkan kekuasaan yang dipanggulnya selama 32 tahun kepada Wakil Presiden Habibie dan dimulailah reformasi atas institusi militer tersebut. ABRI memisahkan dirinya menjadi dua institusi, yakni institusi Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan institusi penegakan hukum Kepolisian Republik Indonesia (Polri).

Setelah 15 tahun mereformasi diri, TNI berupaya memperlihatkan dirinya sebagai alat pertahanan negara yang profesional dan menjunjung norma kemanusiaan. Usaha TNI membangun diri dengan keluar dari politik dan bisnis; membuat peraturan, standar pelaksanaan dan pemahaman akan Hak Asasi Manusia; bertindak lebih terbuka dan transparan dalam akuisisi persenjataan; serta tampak berkomitmen untuk mentransformasi peradilan militer patut dipuji. Namun meski demikian, sosok TNI

313 Peneliti Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS)

314 Nico Schulte Nordholt, 'The Janus Face of the Indonesian Armed Forces', dalam Kess Kooning dan Dirk Kruijt, *Political Armies: The Military and Nation Building in the Age of Democracy*, (London: Zed Books, 2002), p. 135

yang menghormati Hak Asasi Manusia masih terhalang oleh konflik-konflik yang belum tuntas dan kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia. Tulisan ini akan mengulas sejauh mana TNI telah mereformasi isintusi mereka dan dalam hal apa institusi militer ini diharapkan mampu meningkatkan kualitas reformasinya untuk menjadi lebih baik lagi.

II. Sekilas Reformasi TNI

Untuk memperbaiki diri, TNI mengadakan seminar bertajuk *Peran ABRI Abad XXI* pada bulan September 1998 yang kemudian dibukukan. Buku ini berisi empat keputusan penting perubahan doktrin militer dan keterlibatan sosial politik ke depan, yakni: 1) mengubah posisi untuk tidak selalu mendominasi dan peran politik fungsional diserahkan kepada institusi yang kompeten, 2) tidak lagi menguasai posisi strategis tapi mempengaruhi dalam arti berkontribusi terhadap pembangunan, 3) tidak mempengaruhi secara langsung namun secara tidak langsung yang menghindari keterlibatan TNI yang berlebihan dalam kegiatan yang tidak berkaitan dengan tugas utamanya, dan 4) bersedia untuk bersama-sama mengambil keputusan penting kenegaraan dan pemerintahan dengan komponen bangsa lainnya (*political and role sharing*).³¹⁵ Empat paradigma ditafsirkan ke dalam enam peran TNI: mempertahankan kedaulatan tanah air dari ancaman eksternal, menjaga keamanan negeri dari ancaman internal, memberikan sumbangan aktif kepada pembangunan bangsa, mendorong pengembangan demokrasi dan masyarakat madani, membantu meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam arti luas, dan berperan aktif dalam tugas-tugas pemeliharaan pendamaian dunia.³¹⁶ Tuntutan reformasi ini diterjemahkan ke dalam perubahan taktis yang harus dilakukan oleh TNI, khususnya untuk memisahkan tentara dari kehidupan ekonomi-sosial-politik. Pada saat penelitian ini dilakukan, TNI telah mampu melakukan perubahan signifikan yang dirinci dalam Tabel 1.

315 Mabes TNI, *TNI Abad XXI: Redefinisi, Reposisi dan Reaktualisasi Peran TNI dalam Kehidupan Bangsa*, (Jakarta: Puspen Mabes TNI, 1999), hlm. 22-25.

316 Wiranto, 'Paradigma Baru ABRI: Tantangan dan Tekad ABRI sebagai Bhayangkari Negara', dalam *Widya Dharma*, Edisi Khusus, 1999, hlm. 107-115.

Tabel 1. Langkah Implementasi Reformasi TNI

No	Agenda Perubahan yang Sudah Dicapai	Implementasi
1	Perumusan paradigma baru Peran ABRI Abad XXI	1999
2	Perumusan paradigma baru Peran TNI masa depan	1999
3	Pemisahan Polri dari ABRI	Keputusan Pimpinan ABRI, 1 April 1999
4	Penghapusan kekaryaan ABRI melalui keputusan pensiun atau alih status; pengaturan penugasan prajurit di luar jabatan struktural Dephankam/ABRI	1999
5	Penghapusan Dewan Sosial Politik Pusat (Wansospolsus) dan Dewan Sosial Politik Daerah (Wansospolda) tingkat I	1998
6	Penyusutan jumlah anggota Fraksi TNI/Polri di DPR RI dan DPRD I dan II dalam rangka menghapus fungsi sosial politik	1999, likuidasi fraksi TNI-Polri di DPR-DPRD dan percepatan berakhirnya fraksi TNI di MPR tahun 2004
7	TNI tidak lagi terlibat politik praktis/hari-hari	Sudah berjalan sejak 1999 namun masih ada kemungkinan pihak luar mengajak TNI ikut politik
8	Pemutusan hubungan dengan Partai Golkar dan mengambil jarak dengan semua partai politik	1999
9	Komitmen dan konsisten menjaga netralitas TNI dalam pemilu	Sudah berjalan sejak 1999 namun masih ada kemungkinan untuk ditarik kelompok yang berkuasa
10	Menata hubungan TNI dan Keluarga Besar TNI	Sudah berjalan sejak 1999, namun penerapannya tidak seragam
11	Revisi piranti lunak sebagai doktrin ABRI yang disesuaikan dengan era reformasi dan peran TNI di abad XXI	1998
12	Perubahan Staf bagian Sosial Politik menjadi Staf bagian Komunikasi Sosial	1999
13	Perubahan Kepala Staf Sosial Politik (Kassospol) menjadi Kepala Staf Teritorial (Kaster)	1999
14	Penghapusan Sosial Politik Daerah Militer (Sospoldam), Badan Pembinaan Kekaryaan Daerah Militer (Babinkardam), Sosial politik resor militer (Sospolrem), dan Sosial politik distrik militer (Sospoldim)	1999
15	Likuidasi Staf Syawan (staf karyawan) ABRI, staf Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Kamtibmas) ABRI, dan Badan Pembinaan Karyawan (Babinkar) ABRI	1998
16	Penerapan akuntabilitas publik terhadap yayasan-yayasan milik TNI/Badan Usaha Militer	Badan Pengelola Keuangan mulai mengaudit thn 2000
17	Likuidasi Organisasi Wakil Panglima TNI	2000

18	Penghapusan Badan Koordinasi Pemantapan Stabilitas Nasional (Bakorstanas) dan Badan Koordinasi Pemantapan Stabilitas Nasional Daerah (Bakorstanasda)	2000
19	Penegasan calon Kepala Daerah dari TNI sudah harus pensiun sejak tahap penyaringan	2006
20	Penghapusan Posko Kewaspadaan; Penarikan dan penghentian personel TNI yang ditugaskan pada institusi yang tidak berkaitan dengan tugas TNI	2004
21	Pencabutan materi Sosial Politik ABRI dari kurikulum pendidikan TNI	2000
22	Likuidasi Organisasi Kepala Staf Teritorial TNI	2002
23	Likuidasi Staf Komunikasi Sosial (Skomsos) TNI	SKEP Panglima TNI 2005
24	Doktrin TNI Tri Dharma Eka Karma (Tridek) menggantikan Catur Dharma Eka Karma (Cadek)	SKEP Panglima TNI 2007

*Sumber: Wiranto, 'Komitmen ABRI Menyelamatkan Bangsa dan Negara', Kompas, 10 Maret 1999; Widya Darma, Edisi Khusus, 1999, hlm.115; Agenda perubahan yang sudah dicapai dari Kapuspen TNI, 'Sejarah TNI' diakses dari surel TNI <http://www.tni.mil.id/pages-10-sejarah-tni.html> pada 7 Agustus 2013. Data tambahan mengenai pelaksanaan dari Malik Haramain, ; Bambang Harymurti, 'Tinjauan Kritis Terhadap Reformasi TNI', http://www.propatria.or.id/download/Paper%20Diskusi/tinjauan_kritis_thd_reformasi_tni_bh.pdf, Agustus 2013; dan 'Masih Relevankah Tentara Berdagang?', *Harian Kompas*, 21 November 2000*

Pencapaian reformasi militer juga melingkupi disahkannya legislasi pertahanan. Presiden Abdurrahman Wahid merupakan Presiden yang melakukan banyak melakukan perubahan dan mendorong peminggiran militer dari politik dan ekonomi³¹⁷ yang diikuti dengan revisi legislasi. Langkah ini dilanjutkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri. Pemisahan TNI dan Polri merupakan hasil dari Keppres No 89 Tahun 2000 dan TAP MPR VI/2000. Pengaturan mengenai peran TNI diregulasi lebih mendalam melalui UU No 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, UU No 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan UU No 16 tahun 2012 tentang Industri Pertahanan (sebagai pengguna hasil industri pertahanan dalam negeri).

³¹⁷ Hal ini membuat Presiden Wahid (biasa dipanggil Gus Dur) tidak populer dikalangan militer karena melakukan mutasi pejabat tinggi militer (Wiranto), tidak mengikutsertakan jendral-jendral dalam diskusi mingguan politik ekonomi dan juga menciptakan tradisi giliran dari setiap matra untuk menjadi pimpinan TNI, posisi yang sebelumnya hanya dijabat oleh TNI AD sehingga ada isu bahwa Presiden Gus Dur akan dikudeta. Lihat, A. Malik Haramain, *Gus Dur; Militer dan Politik*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. vi, xiv, xiii dan 265.

Hingga tulisan ini dibuat, Indonesia belum berhasil menyetujui perundangan mengenai Keamanan Nasional (Kamnas), dimana terjadi konflik kepentingan antara TNI, Polri serta institusi keamanan lainnya. Perundangan di bidang pertahanan yang ada hingga saat ini masih memiliki kelemahan sebab masih kaburnya hubungan kebijakan dan komando operasional antara Kementerian Pertahanan (Kemhan) dan TNI; belum jelasnya tugas, fungsi dan kedudukan Panglima TNI; serta masih karetnya operasi militer selain perang yang membuka kesempatan bagi TNI untuk masuk ke ranah ancaman non-militer, khususnya bila menggunakan terminologi pemberdayaan wilayah pertahanan dan pelatihan komponen cadangan pertahanan. Celaknya, pemerintah dan legislatif juga memberikan ruang gerak kepada TNI untuk masuk ke ranah penindakan hukum di dalam negeri melalui UU No 17 yang disahkan tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (UU PKS). Perundangan ini memberi akses bagi TNI untuk turun tangan saat aparat kepolisian dianggap tidak mampu.

III. Membangun Prajurit yang Menghormati Hak Asasi Manusia

Meski terbukanya celah bagi TNI untuk masuk ke ruang keamanan negara yang idealnya ditangani oleh Polri, TNI mendapatkan pelatihan dasar mengenai Hak Asasi Manusia dengan adanya perubahan legislasi dan buku saku rujukan. Pasca reformasi Indonesia mengamandemen konstitusi sebaia itikad menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia dan mencegah pelanggaran hak tersebut seperti yang terjadi di masa aman Orde Baru. Dalam UUD 1945 sejumlah pasal hasil amandemen yang bersangkutan dengan Hak Asasi Manusia antara lain adalah:

- Pasal 28A dan 28I ayat (1) yang mengakui hak untuk hidup,
- Pasal 28D ayat 1 hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, kepastian hukum dan kesamaan di hadapan hukum;
- Pasal 28E ayat (2) hak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat;
- Pasal 28F hak untuk berkomunikasi dan mendapatkan informasi,
- Pasal 28G ayat (1) dan (2) hak atas rasa aman, bebas dari ancaman dan penyiksaan,
- Pasal 28I ayat (1) hak untuk diakui sebagai pribadi di depan hukum,
- Pasal 28I ayat (2) hak untuk bebas dari diskriminasi atas dasar apapun, dan
- Pasal 28H ayat (4) hak atas perlindungan hak milik.

Selain itu Indonesia juga memiliki peraturan perundangan mengenai HAM yakni

- UU No 5 Tahun 1998 yang mengesahkan Konvensi Internasional Penolakan Penyiksaan dan Tindakan Kejam Tak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia;
- Kepres No 12 Tahun 1998 tentang Rencana Aksi Nasional HAM yang berlaku universal
- UU No 29 Tahun 1999 yang mengesahkan Konvensi Internasional Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Rasial;
- UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM);

Amandemen UUD 1945 dan produk perundangan Hak Asasi Manusia pasca 1998 ini kemudian diadaptasi oleh TNI melalui pemberlakuan pendidikan Hak Asasi Manusia dan dibekali dengan Buku Saku “*Pedoman Prajurit Dalam Penerapan Hak Asasi Manusia*” (2000) untuk mengetahui batas-batas wewenang yang ditetapkan dalam perundangan yang berlaku.³¹⁸ Di dalam buku pedoman tersebut secara jelas tertulis bahwa setiap prajurit TNI dilarang:

1. Melakukan pembunuhan dan penyiksaan, jikapun terpaksa pembunuhan hanya boleh dilakukan terhadap musuh bersenjata dalam pertempuran
 - a. Bila lawan menyerah atau tertangkap mereka berhak memperoleh perlindungan dan diperlakukan sesuai hukum yang berlaku. Mereka tidak boleh disiksa atau dibunuh.
 - b. Perkosaan terhadap wanita bertentangan dengan kode kehormatan militer dan tindakan tersebut melanggar Hak Asasi Manusia.
 - c. Menggunakan teknik penyiksaan untuk memperoleh pengakuan/keterangan. Keterangan yang didapat melalui penyiksaan membuat keterangan tersebut diragukan dan tidak dapat digunakan untuk menempatkan seseorang menjadi tersangka.
 - d. Kepentingan militer, keamanan nasional dan dasar-dasar lainnya (tidak dijelaskan *-penulis*) bukanlah pembenaran untuk penyiksaan.
 - e. Perlakukan yang salah terhadap rakyat akan merugikan pelaksanaan tugas dan membuka kesempatan untuk mendiskreditkan institusi TNI.

318 Pusat Penerangan TNI, “Prajurit TNI dalam Penerapan Hak Asasi Manusia (HAM)”, diakses dari <http://www.tni.mil.id/view-25111-prajurit-tni-dalam-penerapan-hak-asasi-manusia-ham.html> pada 20 Juli 2013.

2. Menculik/menghilangkan orang dengan paksa
 - a. Setiap anggota TNI dilarang untuk menangkap dan/atau menahan seseorang di luar ketentuan hukum yang berlaku.
 - b. Orang yang ditangkap/ditahan oleh TNI berada dalam penguasaan sesuai dengan kewenangan peraturan perundangan dan menjadi tanggung jawab komandan satuan sebagai pejabat negara.
 - c. Penangkapan dan/atau penahanan harus diikuti tindakan:
 - i. Pencatatan identitas, alasan penangkapan dan/atau penahanan, hari-tanggal-waktu-tempat penahanan dan pelepasan, termasuk pencatatan pemindahan tempat penahanan bila terjadi pemindahan
 - ii. Pelaporan kepada komando atas
 - iii. Penginformasian kepada keluarga orang yang ditangkap/ditahan
 - iv. Pemberian kesempatan untuk berhubungan dengan keluarga baik kunjungan maupun melalui surat
3. Merusak dan mengambil harta benda orang lain
 - a. Setiap prajurit harus menghindarkan diri dari tindakan perusakan harta benda orang lain yang dapat menimbulkan penderitaan rakyat.
 - b. Pengambilan/pencurian harta benda rakyat merugikan dan menyakiti hati rakyat dan menambah kesulitan mereka.
4. Menghukum diluar putusan pengadilan atau main hakim sendiri
 - a. Setiap prajurit harus menyadari bahwa hak hidup, hak kebebasan dan hak atas harta benda seseorang di negara hukum Indonesia tidak dapat dicabut kecuali melalui putusan peradilan.
 - b. Penghukuman seseorang dapat dilakukan setelah proses peradilan dan penjatuhan putusan.
 - c. Setiap orang tanpa diskriminasi agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial dan ekonomi, jenis kelamin, bahasa dan keyakinan politik sama di hadapan hukum.

Dalam Buku Saku Pedoman Hak Asasi Manusia untuk Angkatan Darat (AD) itu pun tertulis bahwa *“Sejuta musuh yang berhasil kau bunuh dalam pertempuran kau adalah pahlawan. Tetapi satu orang rakyat terluka karena tindak kekerasan, sejuta musuh yang kau bunuh tidak membebaskan dirimu dari jerat hukum atas pelanggaran Hak Asasi*

Manusia yang kau lakukan”.³¹⁹ Selain itu TNI mendapat pengenalan mengenai definisi kesewenangan (*abuse of power*), kelalaian dalam melaksanakan tugas (*violence by omission*) dan pelanggaran Hak Asasi Manusia berat (*gross violation of human rights*). Ini merupakan upaya pencegah tuding tindakan masa lalu dimana ABRI dituduh terlibat dalam kasus pembantaian PKI 1965-66; Tanjung Priok 1984; Santa Cruz, Dili 1992; Tragedi Trisakti dan Semanggi 1998; penculikan aktivis 1998; serta kekerasan di Timor Timur paska-jajak pendapat 1999 yang proses penegakan hukumnya jalan di tempat.

Meski sudah cukup maju dalam aturan hukum negara dan institusi militer, kemajuan penghormatan atas Hak Asasi Manusia ini tetap memiliki celah karena prajurit TNI, seperti layaknya warga negara lainnya, berhak menggunakan Pasal 49 KUHP untuk dirinya. Pasal ini menyatakan bahwa setiap orang yang melakukan kekerasan terhadap orang lain tidak akan mendapat hukuman jika tindakan tersebut ditujukan untuk melindungi nyawa, badan dan/atau harta benda orang lain. Oleh sebab bahwa TNI masih memiliki sistem peradilan tersendiri – yakni peradilan militer – maka penggunaan pasal ini bisa membuat anggota militer kebal hukum bila perspektif hakim lebih berpihak kepada perlindungan terhadap NKRI daripada kepada masyarakat.

IV. Hak Asasi TNI: Hak Hidup Namun Tidak Berpolitik dan Tidak Berbisnis

Tidak bisa disanggah bahwa tentara juga manusia oleh karena itu mereka selayaknya memiliki hak-hak mendasar, hak asasi yang patut dihormati. Namun tidak semua lapisan masyarakat melakukannya, terutama mereka yang mengalami sejarah operasi militer. Salah satu contoh kurang hormatnya staf pemerintah terhadap hak dasar TNI adalah komisioner Komnas HAM (Natalius Pigai yang menyatakan bahwa TNI di Papua hanya “tidur dan nongkrong (jadi) wajar ditembak”. Pernyataan ini keluar setelah delapan anggota militer tewas tertembak.³²⁰ Hal ini menyebabkan anggota militer menjadi antipati kepada aktivis Hak Asasi Manusia karena dianggap mereka tidak menghargai hak dasar anggota TNI untuk

319 Bagian 1. Umum poin (d). Kepala Staff Angkatan Darat Letjen. Endriartono Sutarto, *Buku Saku: Pedoman Prajurit TNI AD dalam Penerapan Hak Asasi Manusia (HAM)*, Cilangkap: Mabes TNI AD, 2000.

320 Riski Adam, ‘Disebut TNI Hanya Tidur di Papua, Panglima TNI Kecam Komnas HAM’, *Liputan 6*, 25 Februari 2013, diakses dari <http://news.liputan6.com/read/521540/disebut-tni-hanya-tidur-di-papua-panglima-tni-kecam-komnas-ham> pada Agustus 2013.

hidup, misalnya Kepala Staf Kodam Centrawasih Brigjen I Made Agra yang mengomentari bahwa dirinya meninggalkan anaknya demi tugas selama bertahun-tahun dan sepatutnya dihargai.³²¹ Di Papua, jumlah anggota TNI mencapai 16.000 orang, 200 di antaranya intelijen, sementara kelompok separatis diperkirakan mencapai 1.000 orang,³²² dari sudut pandang prinsip proporsionalitas, secara jumlah jelas tidak berimbang. Namun di wilayah konflik kondisi lapangan menjadi lebih abu-abu untuk dapat menyatakan siapa yang benar dan salah. Anggota Komnas Hak Asasi Manusia Natalius Pigai yang pada awalnya berpendapat bahwa penembakan terhadap TNI adalah bukan pelanggaran Hak Asasi Manusia karena militer adalah kelompok bersenjata akhirnya beliau mencabut pernyataan ini dan komentar sebelumnya bahwa TNI wajar ditembak.³²³ Tak bisa disangkal bahwa hak untuk hidup adalah hak setiap orang, seperti yang tertulis dalam konstitusi Indonesia UUD 1945 dan hukum internasional dalam konflik Konvensi Geneva Ketiga tahun 1949 menyatakan bahwa tentara yang tertangkap pun tetap harus mendapatkan perlindungan, akses makanan, kesehatan dan untuk dapat menjalankan kegiatan keagamaan yang dianutnya.

Menjadi anggota TNI yang membuat seseorang mendapatkan kemampuan legal (berhak) untuk menggunakan kekerasan dan senjata bila itu merupakan penugasan negara, di sisi lain karena militer adalah alat negara ia kehilangan hak untuk terlibat dalam politik, ekonomi dan hukum di masyarakat. Interaksi militer dan masyarakat sipil ini dikaji secara mendalam oleh Samuel Huntington yang berpendapat bahwa militer lahir adanya dari keharusan fungsional untuk menghadapi ancaman yang diarahkan ke masyarakat, karena itu militer adalah institusi fungsional negara.³²⁴ Huntington berargumen bahwa atas dasar ini militer mengalami dilema dalam memposisikan dirinya, institusi ini tidak boleh merefleksikan nilai-nilai masyarakat karena tugasnya adalah untuk menghadapi ancaman masyarakat (yang mungkin bersembunyi di dalam masyarakat), di sisi lain institusi militer juga tidak boleh secara radikal bertentangan dengan nilai-nilai masyarakat tersebut karena akan menjadi ancaman. Oleh sebab fungsi institusi militer untuk menghadapi ancaman tersebut maka nilai-nilai demokrasi, termasuk kebebasan berpendapat dan Hak Asasi Manusia dianggap kontra-produktif bagi militer.

321 *Ibid.*

322 *Ibid.*

323 Danu Damarjati, 'Anggota Komnas HAM Natalius Pigai Minta Maaf ke Panglima TNI', *Detik*, 27 Februari 2013 diakses dari <http://news.detik.com/read/2013/02/27/105521/2180843/10/anggota-komnas-ham-natalius-pigai-minta-maaf-ke-panglima-tni?nd772204btr> pada Agustus 2013.

324 Samuel Huntington, *The Soldier and the State*, (New York: Vintage House, 1957), hlm. 2.

Huntington juga menyatakan hipotesis yang mendasari keinginan militer untuk mengakses sumber daya yang dianggap penting demi untuk menjalankan fungsi menghadapi ancaman.³²⁵ Upaya militer menguasai akses sumber daya ini berkaitan langsung dengan peningkatan kemampuan militer (misalnya anggaran pertahanan untuk pembelian persenjataan) dan kelangsungan hidupnya (misalnya kesejahteraan anggota) namun upaya ini bertentangan dengan kebutuhan masyarakat sipil yang tidak hanya berkutat dalam masalah pertahanan-keamanan namun juga kesejahteraan mereka, sehingga melahirkan konsep supremasi sipil.

Indonesia sendiri telah mengalami hilangnya supremasi sipil selama 32 tahun (1966-1998) setelah insiden domestik pembunuhan para jendral ABRI yang menuding Partai Komunis Indonesia (PKI) sebagai pelaku membuat militer menguasai bidang sosial-politik dengan dalih menjaga keamanan masyarakat.³²⁶ Paska reformasi, ironisnya, Presiden SBY yang memenangkan Pemilu langsung tahun 2004 memiliki latar belakang purnawirawan TNI namun pensiun dini untuk memasuki politik. Meski begitu, ini adalah suatu kemajuan besar dibandingkan di masa Orde Baru dimana anggota aktif ABRI tergabung dalam Sekretariat Bersama Golongan Karya dan menjadi salah satu fraksi dalam parlemen dan turut serta dalam menentukan anggaran institusinya sendiri.³²⁷

Setelah reformasi 1998 berjalan, fraksi TNI dihapuskan dan anggota dilarang mengikuti partai politik pun terlibat dalam aktivitas politik praktis. Namun TNI, khususnya AD, masih menyimpan kemampuan istimewanya yakni komando teritorial (Koter) yang strukturnya menjangkau ke tingkat lokal, melampaui kontrol pemerintah pusat. Struktur ini berguna untuk mobilisasi pasukan dalam waktu cepat, selain itu memegang fungsi strategis untuk mobilisasi informasi dan sumber daya. Oleh karena itu, meski sudah keluar dari politik, TNI AD masih dibutuhkan saat pemilihan umum berlangsung untuk mobilisasi pemilih. Ini yang membuat lahirnya pendapat bahwa Panglima TNI Moeldoko yang baru dilantik tahun 2013 berasal dari TNI AD untuk mendukung pemilu setahun setelahnya, padahal giliran rotasi seharusnya diberikan pada TNI AU.³²⁸ Menanggapi ini,

325 *Ibid.*, hlm. 20.

326 Altay Atli, 'Societal Legitimacy of the Military: Turkey and Indonesia in Comparative Perspective', dalam *Turkish Journal of Politics*, Vol. 1, No. 2, Winter 2010, hlm. 12-13.

327 Lihat David Jenkins, *Soeharto dan Barisan Jenderal Orba: Rezim Militer Indonesia 1975-1983*, (Jakarta: Komunitas Bambu, 2010), hlm. 1

328 'Moeldoko Calon Kuat Panglima', *Jambi Ekspres*, 21 Mei 2013.

Letjen Moeldoko menegaskan bahwa anggota TNI harus netral dalam Pemilihan Umum (Pemilu) dan harus memberi kontribusi positif seperti dukungan logistik.³²⁹ Semenjak reformasi, institusi militer menegaskan bahwa anggota TNI dilarang untuk ikut partai politik dan berkampanye, selain itu mereka juga belum boleh memilih dalam pemilihan umum 2004, 2009 dan 2014.

Di masa lalu, militer Indonesia juga melakukan praktik bisnis untuk mendapatkan akses dana diluar anggaran resmi negara melalui berbagai bentuk bisnis. Caranya bisa melalui yayasan, koperasi, kerjasama sektor swasta, upah jasa keamanan, penyewaan lahan, perlindungan aktivitas kriminal dan korupsi dengan cara pengelembungan akuisisi persenjataan.³³⁰ Institusi TNI kini sudah bertransformasi untuk menjadi lebih profesional dengan tidak membolehkan anggotanya untuk berbisnis dan berpolitik. Pada tahun 2004 hingga 2009, sesuai dengan amanat UU TNI Pasal 34 dan 47, institusi ini mulai merestrukturisasi bisnis yang dimilikinya untuk diserahkan ke bawah pengawasan Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Kemhan. Sejumlah 1,520 unit bisnis yang dimiliki TNI telah diserahkan kepada Tim Supervisi Transformasi Bisnis TNI yang dibentuk pemerintah.³³¹ Namun jangka waktu yang cukup lama itu mengijinkan adanya upaya penjualan dan pemindahtanganan aset sehingga terdapat tuduhan bahwa bisnis tersebut tidak sepenuhnya diserahkan.³³² Selain itu hingga kini yang terjadi adalah anggota TNI tidak terlibat secara langsung dalam bisnis legal, namun menjabat sebagai komisioner perusahaan pemerintah dan perusahaan pertahanan yang strategis. Kemhan dan TNI juga merupakan institusi yang hingga sekarang belum tersentuh oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) meski menyatakan kesediaannya untuk diselidiki bila ada tuduhan penyimpangan. Beberapa personel TNI AD diduga terlibat korupsi kredit ekspor pengadaan 4 helikopter Mi-17-IV dari Russia namun berita mengenai penuntasan kasus tersebut tidak terdengar.³³³

329 Haris Kurniawan, 'Moeldoko Tegaskan TNI Siap Berkontribusi untuk Pemilu 2014', *Seputar Indonesia*, 21 Agustus 2013.

330 Lihat Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*, (Ithaca: Cornell University Press, 1978) dan Joem Broemmelhoerster dan Wolf-Christian Paes (Eds), *The Military as an Economic Actor*, (New York: Palgrave, 2003).

331 Maj. Gen. Kohirin Suganda, 'TNI commits to reform upholds supremacy of law', *Jakarta Post*, 15 Maret 2006.

332 Alfian, 'Business as usual for military, says group', *Jakarta Post*, 1 November 2007 dan Human Rights Watch, *Janji Tak Ditepati: Kegagalan Mengakhiri Bisnis Militer di Indonesia*, (USA: HWR, 2010).

333 Nurvita Indarini, '7 Personel TNI Gabung Tim Penyidik Korupsi Helikopter', *Detik*, 20 April 2006 diakses dari <http://news.detik.com/read/2006/04/20/061651/578462/10/7-personel-tni-gabung-tim-penyidik-korupsi-helikopter-pada-agustus-2013>.

V. Akuntabilitas TNI dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia

Merujuk kepada seperangkat perundangan Indonesia yang telah disebutkan di awal, negara idealnya memiliki kewajiban untuk melindungi Hak Asasi Manusia warganya, terutama untuk hak-hak yang mendasar seperti hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk mendapatkan keadilan dan hak untuk dianggap sama di hadapan hukum. Meski TNI telah berubah menjadi lebih baik setelah 15 tahun mereformasi diri namun masih terdapat beberapa kasus kekerasan yang masih melibatkan institusi tersebut. Dari catatan laporan peristiwa kekerasan pada tahun 2012 yang dikompilasi Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras), TNI masih terlibat dalam penanganan keamanan seperti pada waktu unjuk rasa dan konflik internal dengan adanya UU PKS.³³⁴ Meski bila dibandingkan dengan Polri, catatan Kontras mengenai TNI lebih baik namun pada tahun 2012 terdapat 94 tindak kekerasan yang dilakukan oknum TNI.³³⁵ Lebih lengkapnya dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 2. Kekerasan TNI Tahun 2012

Tindakan	Jumlah Tindakan	Korban					Jumlah Korban
		Laki-laki		Perempuan		Kel	
		Tewas	Luka	Tewas	Luka		
Penganiayaan	55	4	89		9	1	100
Penyiksaan	1		1				1
Penembakan	4	1	8	1			11
Intimidasi	8		18			4	18
Pengerusakan	10		20			5	20
Penyerangan	2		21				23
Perampasan	4	1					4
Penipuan	3		2			1	2
Penangkapan	1						0
Sengketa Lahan	6		13		5	3	18
Jumlah	94	6	172	1	14	14	172

Sumber: Kontras, *Keadilan Macet: Kekerasan Jalan Terus: Laporan Tahunan Kondisi HAM di Indonesia 2012*, (Jakarta: Kontras, 2013), hlm. 14-15.

334 Kontras, *Keadilan Macet: Kekerasan Jalan Terus: Laporan Tahunan Kondisi HAM di Indonesia 2012*, (Jakarta: Kontras, 2013), hlm. 5 & 14.

335 Tercatat bahwa Polri melakukan tindak kekerasan sebanyak 704 yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan TNI yang tercatat melakukan 94 tindak kekerasan. Lihat, Kontras, *Ibid*, hlm. 14. Data ini menimbulkan analisis bahwa Polri bertindak koersif karena masih terbawa militerisasi jaman Orde Baru.

Tabel di atas menunjukkan cuplikan tindak kekerasan yang dilakukan TNI dalam angka, namun di baliknya terdapat laporan kasus-kasus kekerasan yang sifatnya anekdotal dan lebih rumit. Kasus penyerangan Lembaga Masyarakatan (LP) Cebongan dan penyiksaan di kawasan konflik Papua adalah dua yang cukup mengambil perhatian masyarakat karena konteks penyiksaan menjadi abu-abu antara TNI dianggap ‘*pantas*’ melakukan tindak koersif atas dasar pembelaan rekan mereka (dalam kasus Cebongan) dan pembelaan terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia/NKRI (dalam konteks Papua yang dikhawatirkan akan lepas menjadi seperti Timor Leste). Padahal jika merujuk pada konstitusi dan perundangan, institusi TNI haruslah menghormati Hak Asasi Manusia dan tugas utamanya adalah untuk penangkis musuh luar negeri melalui operasi tempur, sementara tugas perbantuan –atau operasi militer selain perang –lebih bersifat kasuistik dan baru dapat dilakukan bila mendapat ijin dari pimpinan politik tertinggi negara yakni Presiden. Sehingga apabila anggota TNI melakukan operasi dengan menggunakan identitas, atribut dan perlengkapan militer bukan untuk operasi perang dan operasi selain perang yang mendapat ijin Presiden, maka tindakan tersebut sepatutnya dianggap melanggar hukum. Bila anggota TNI diperbolehkan untuk bertindak di luar aturan maka dapat meningkatkan peluang penyalahgunaan akses kekuatan tempur yang dimilikinya yang dapat berdampak pada tindak kekerasan yang melanggar Hak Asasi Manusia. Berikut adalah ringkasan kasus-kasus besar yang berkaitan dengan TNI dan pelanggaran Hak Asasi Manusia.

V.1 Kasus Cebongan

Kasus Cebongan merupakan kasus yang paling kontroversial sebagai contoh anggota TNI tidak menghormati Hak Asasi Manusia karena 11 anggota Komando Pasukan Khusus TNI (Kopassus) membunuh empat tahanan di penjara, namun di sisi lain tindakan ini dianggap kesatria oleh Presiden SBY karena dilakukan atas dasar solidaritas korps membalas dendam rekan mereka.³³⁶ Pada tanggal 23 Maret 2013, anggota Kopassus membobol LP Cebongan di Sleman, Jawa Tengah dan menembak tahanan dengan tiga pucuk AK-47, dua pucuk senapan angin replika AK-47 dan sepucuk pistol replika Sig Sauer yang diambil dari gudang senjata TNI.³³⁷ Alasan dari tindakan anggota Kopassus

336 Fransisco Rosarians dan Yohanes Seo, ‘SBY Bilang Pelaku Penyerangan LP Cebongan Kesatria’, *Tempo*, 5 April 2013.

337 Ananda Badudu, ‘Serbu Cebongan, Tiga Anggota Kopassus Turun Gunung’, *Tempo*, 4 April 2013.

adalah solidaritas korps “jiwa komando satu rasa (korsa)” untuk membalas kematian rekan mereka Serka Heru Santoso yang dibunuh dengan pecahan botol di sebuah pusat hiburan malam. Serka Heru terbunuh dalam perkelahian menghadapi keroyokan empat orang (Gameliel Yermiyanto Rohi Riwu, Adrianus Candra Galaja, Hendrik Angel Sahetapi dan Yohanes Juan Manbait, yang terakhir ini adalah mantan anggota polisi yang dipecat karena masalah obat terlarang)³³⁸ yang dieksekusi di tahanan tanpa melewati proses pengadilan oleh oknum Kopassus. Sejumlah 12 tersangka anggota Kopassus yang dibawa ke pengadilan untuk kasus ini adalah: 1) Sersan Dua Ucok Tigor Symbolon, 2) Sersan Dua Sugeng Sumaryanto, 3) Kopral Satu Kodik, 4) Sersan Satu Tri Juwanto, 5) Sersan Satu Anjar Rahmanto, 6) Sersan Satu Marthinus Roberto Paulus, 7) Sersan Satu Herman Siswoyo, 8) Sersan Satu Suprpto, 9) Sersan Dua Ikhmawan Suprpto (supir), 10) Sersan Mayor Rokhmadi, 11) Sersan Mayor Muhammad Zaenuri dan 12) Sersan Kepala Sutar.³³⁹ Tersangka menyerahkan diri dan mengakui kesalahan mereka, oleh karena itu mendapat pujian dari Presiden SBY dan dukungan dari Menhan Purnomo Yusgiantoro yang menyatakan bahwa ini adalah bukan merupakan pelanggaran Hak Asasi Manusia, sementara Komnas HAM menganggap tindakan mereka merupakan pelanggaran Hak Asasi Manusia termasuk penyiksaan.³⁴⁰

Institusi TNI membentuk tim investigasi internal untuk melakukan penyelidikan mengenai anggotanya yang menjadi tersangka dan akhirnya dijatuhi hukuman dalam kasus Cebongan. Meski banyak suara yang meminta peradilan dilangsungkan melalui persidangan pidana sipil namun Menhan Yusgiantoro meminta dijalankan melalui peradilan militer terbuka.³⁴¹ Peradilan militer berarti bahwa hakim dan kepala peradilan adalah juga anggota TNI, yang mana tidak sepatutnya karena korban yang terbunuh adalah anggota sipil. Namun Kepala Pengadilan Utama Militer Laksamana Muda AR Tampubolon ini sudah berjalan sesuai hukum UU No 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan

338 Pipit Permatasari, ‘Balas Dendam, Motif Anggota Kopassus Serang Lapas Cebongan’, *Portal KBR*, 5 April 2013, diakses dari http://www.portalkbr.com/berita/nasional/2544092_4202.html dan Bagus Kurniawan, ‘Korban di LP Sleman Pernah Berkasus Pembunuhan, Pemerksaan dan Narkoba, Detik, 29 Maret 2013 diakses dari <http://news.detik.com/read/2013/03/29/151136/2206896/10/korban-di-lp-sleman-pernah-berkasus-pembunuhan-pemerksaan-narkoba?nd772205mr> pada Agustus 2013.

339 Muh Syaifullah, ‘Ini 12 Nama Tersangka Kasus Cebongan’, *Tempo*, 20 Juni 2013.

340 George Roberts, ‘Indonesia Denies Prison Raid a Violation of Human Rights’, *ABC News*, 13 April 2013, diakses dari <http://www.abc.net.au/news/2013-04-13/indonesian-prison-raid-violation-of-human-rights/4627222> pada Agustus 2013.

341 Indra Budiari, ‘Open Military Court for Cebongan Prison Raid Actors’, *Indonesia Today*, 12 April 2014 diakses dari <http://www.webcitation.org/6Fw5nPhkz> pada Agustus 2013.

Kehakiman dan beliau menjamin bahwa proses peradilan berlangsung transparan dan akuntabel.³⁴² Bila ditelisik lebih jauh, kondisi ini dapat berlangsung karena Indonesia belum mengesahkan produk hukum RUU Peradilan Militer dan Hukum Pidana Militer yang mewajibkan anggota militer untuk menjalankan persidangan sipil jika tidak tindakannya kriminal yang membawa sanksi pidana maupun perdata sipil.

Ketua Komnas HAM Siti Noor Laila yang memimpin institusinya menyampaikan hasil penyelidikan dan turut memantau proses pengadilan militer mendapat intimidasi saat beliau mengikuti berjalannya sidang kasus Cebongan. Laila mendapat pelecehan mulut dari pendukung pelaku penembakan LP Cebongan yang menganggap bahwa tindakan oknum Kopassus merupakan aksi pemberantasan premanisme.³⁴³ Intimidasi juga ditujukan kepada jurnalis yang meliput kasus tersebut melalui teror telepon dan pemaksaan bertemu yang dilakukan oleh Detasemen Polisi Militer Daerah Istimewa Yogyakarta.³⁴⁴ Jika dirunut, sebenarnya anggota TNI yang merupakan pelaku penembakan tahanan lapas Cebongan melakukan pelanggaran Hak Asasi Manusia melalui eksekusi diluar perintah pengadilan (*unjudicial killing*) yang mana bagi militer, dalam Buku Saku Hak Asasi Manusia bagi TNI AD jelas tertulis pada bagian awal bahwa “lawan yang menyerah atau tertangkap berhak memperoleh perlindungan dan diperlakukan sesuai hukum yang berlaku, tidak boleh disiksa maupun dibunuh”.³⁴⁵ Aturan serupa juga tertulis dalam tataran hukum peperangan internasional, Konvensi Genewa Ketiga – Hukum Humaniter yang Melindungi Tahanan Perang (1949) mengatur bahwa tahanan tidak sepatutnya disiksa ataupun dibunuh. Sehingga, meskipun anggota-anggota TNI penyerbu Cebongan berniat untuk menegakan rasa keadilan atas terbunuhnya rekan mereka, tetap saja tindakan mereka salah di mata hukum dan melanggar Hak Asasi Manusia.

V.2 Kekerasan di Papua

Sebagai daerah konflik, Papua merupakan wilayah Indonesia yang memiliki tingkat kekerasan dan pelanggaran Hak Asasi Manusia yang tinggi. Sepanjang tahun 2011-12 di kawasan tersebut berlangsung 203 kasus kekerasan dengan jumlah korban 69

342 Erick Hardi, ‘Peradilan Militer Jamin Sidang Cebongan Terbuka’, *Tempo*, 11 April 2013

343 Muh Syaifullah, ‘Ketua Komnas HAM Dihujat Saat Sidang Cebongan’, *Tempo*, 20 Juni 2013.

344 Indra Nasution, ‘Intimidasi TNI kepada Wartawan Langgar HAM’, *Portal KBR*, 15 Juli 2013, diakses dari http://www.portalkbr.com/berita/nasional/2826890_4202.html pada Agustus 2013.

345 Pusat Penerangan TNI, “Prajurit TNI dalam Penerapan Hak Asasi Manusia (HAM)”, *Log. Cit.*

meninggal dan 88 luka-luka dengan korban yang berasal dari masyarakat sipil, jurnalis, warga negara asing, anggota Polri dan TNI.³⁴⁶ Insiden keamanan di Papua menunjukkan peningkatan dengan adanya penembakan misterius (petrus) yang menasar warga sipil dan anggota TNI dan Polri saat mereka menggelar operasi rutin. Pada tahun 2012, terjadi 35 peristiwa petrus yang terkonsentrasi di Puncak Jaya, Abepura dan Jayapura.³⁴⁷ Penembakan diarahkan ke bagian yang mematikan seperti kepala, dada dan leher yang mengindikasikan bahwa penyerang adalah orang yang terlatih. Sementara itu penegakan hukum dari kasus-kasus tersebut belum menunjukkan jalan terang. Sisi pemerintah menyatakan bahwa petrus dilakukan oleh separatis, sementara sisi masyarakat mencurigai aparat lah yang melakukan hal tersebut untuk memperpanjang masa operasi keamanan di Papua yang mana secara tidak langsung akan menjamin anggaran keamanan institusi keamanan seperti Polri dan TNI.³⁴⁸ Dalam kondisi konflik sudah umum bila terjadi kesimpang-siuran berita, terutama bila akses jurnalis dibatasi seperti di Papua, sehingga perlu adanya kenetralan untuk menyebut kasus-kasus penembakan tersebut dilakukan oleh Orang Tak Dikenal (OTD) sebelum penyelidikan membuktikan sebaliknya.

Meski menjadi korban, TNI juga dianggap sebagai pelaku kekerasan di Papua, terutama setelah beredarnya video penyiksaan warga sipil melalui YouTube di tahun 2010. Dalam video tersebut terlihat penyiksaan berat yang dilakukan anggota TNI terhadap warga Papua yang dicurigai sebagai anggota kelompok separatis.³⁴⁹ Pada awalnya institusi TNI tidak mengakui bahwa yang melakukan tindakan penyiksaan dan penganiayaan berat adalah anggotanya karena *'atribut militer dapat dibeli'*³⁵⁰ namun karena tekanan internasional akhirnya penyidikan dilakukan. Empat tentara yang terekam dalam video tersebut sedang melakukan penyiksaan mendapat vonis oleh Pengadilan Militer III-19 Kodam XVII Cendrawasih. Mereka adalah Letnan Dua Cosmos dihukum tujuh bulan penjara, sementara sisanya Praka Syahminan Lubis, Prada Joko Sulistyo dan Prada Dwi

346 Data kalkulasi dari Kontras, *Keadilan Macet, Op. Cit.*, hlm. 20 dan Kontras, *Catatan Kekerasan di Papua Januari-Juni 2012*, hlm. 1.

347 Kontras, *Keadilan Macet, Ibid.*

348 'BIN: Penembakan di Papua Karena Aparat Lengah', *Jawa Pos*, 2 Agustus 2013 diakses dari <http://www.jpnn.com/read/2013/08/02/184728/BIN:-Penembakan-di-Papua-Karena-Aparat-Lengah-> dan Susi Fatimah, 'Penembakan di Papua agar Anggaran Polri Naik?', *Oke Zone*, 20 Juni 2012 diakses dari <http://news.okezone.com/read/2012/06/20/337/650158/redirect> pada Agustus 2013.

349 Video bisa dilihat di Asia Human Rights Commission, 'Indonesian Military Ill-Treat and Torture Indigenous Papuans', 17 Oktober 2010 diakses dari <http://www.humanrights.asia/resources/videos/indonesian-military-ill-treat-and-torture-indigenous-papuans> pada Agustus 2013.

350 Isma Savitri, 'Pemerintah Didesak Usut Video Kekerasan Oknum TNI', *Tempo*, 18 Oktober 2010.

Purwanto dihukum lima bulan penjara. Masa tahanan yang kecil ini dikritisi oleh Dewan Adat Papua yang dianggap tidak merepresentasikan rasa keadilan.³⁵¹ Selain itu hukuman dijatuhkan atas dasar ‘*subordinasi*’ karena merekam adegan penyiksaan dan bukan pelanggaran Hak Asasi Manusia.³⁵²

Konflik lainnya dimana TNI menurunkan batalyonnya adalah dalam melakukan penyerangan balas dendam atas kematian anggota militer Pratu Ahmad Sahlan dan kondisi kritis Prada Parloi Pardede di Wamena. Pada 6 Juni 2012, TNI Batalyon Yonif 756 Wimane Sili menyerang Wamena yang menewaskan satu orang, menikam 14 orang dan membakar 9 kendaraan bermotor dan 87 rumah penduduk sebanyak.³⁵³ Hal ini terjadi karena sehari sebelumnya kedua anggota TNI yang disebutkan di atas dikeroyok warga setelah keduanya menabrak anak di daerah tersebut. Human Rights Watch (HRW) menyatakan bahwa tidak ada kelanjutan kasus penegakan hukum dari kasus ini sampai sekarang.³⁵⁴

Papua merupakan daerah yang paling rentan untuk terjadinya tindak kekerasan karena sudut pandang Jakarta yang melihat Papua sebagai separatis.³⁵⁵ Yang juga menjadi masalah di daerah ini adalah ketidakpuasan masyarakat atas pelayanan pemerintah dan perlindungan hukum bagi masyarakat adat Papua, sementara pemerintah kurang dapat mengakomodasi keinginan masyarakat Papua untuk berdialog oleh sebab terbaginya masyarakat tersebut ke banyak kelompok adat dan kepentingan.

V.3 Konflik Pertanian

Pasca reformasi terdapat beberapa konflik lahan yang terjadi antara TNI dan warga dikarenakan pada masa Orde Baru banyak sekali pengambilalihan lahan sepihak oleh

351 Zaki Amrullah, ‘Oknum TNI Penyiksa Warga Papua Divonis Penjara’, *Deutsche Welle*, 11 November 2010, diakses dari <http://www.dw.de/oknum-tni-penyiksa-warga-papua-divonis-penjara/a-6219752> pada Agustus 2013

352 Human Rights Watch, ‘Indonesia: Civilian Courts Should Try Abusive Soldiers’, 24 April 2013 diakses dari <http://www.hrw.org/news/2013/04/23/indonesia-civilian-courts-should-try-abusive-soldiers> pada Agustus 2013.

353 Kontras, *Catatan Kekerasan di Papua Januari-Juni 2012*, hlm. 3.

354 Human Rights Watch, ‘Pengadilan Sipil Mesti Memproses Tindak Kriminal Tentara’, 23 April 2013 diakses dari <http://www.hrw.org/id/news/2013/04/23/pengadilan-sipil-mesti-memproses-tindak-kriminal-tentara> pada Agustus 2013.

355 Kontras, *Keadilan Macet*, hlm. 5.

pemerintah yang mana meski reformasi telah melahirkan perubahan dalam akta tanah negara lahan yang diambilalih masih tercatat sebagai milik negara namun warga menganggap tanah tersebut merupakan hak mereka. Selain itu anggota TNI juga disewa untuk melakukan penjagaan terhadap perusahaan yang beroperasi di lahan sengketa yang menimbulkan konflik dengan warga sekitar. Selain terkait dengan bisnis, sengketa lahan juga terkait dengan perluasan infrastruktur dan daerah latih TNI yang status kepemilikannya sumir. Di bawah ini adalah tabel infrastuktur TNI yang berstatus sengketa.

Tabel 3. Konflik Lahan antara TNI dan Warga

No	Lokasi	Konflik dgn	Penggunaan lahan
1	Desa Sukamulya, Rumpin, Bogor, Jawa Barat	TNI AU	Pembangunan <i>water training</i>
2	Laha, Ambon	TNI AU	Perluasan bandara
3	Raci, Pasuruan, Jawa Timur	TNI AU	Pembangunan pangkalan udara
4	Ngenyan Asa, Kutai Barat, Kalimantan Timur	TNI AU	Pembangunan pangkalan udara
5	Kel. Sukodadi, Kec. Sukarami, Palembang	TNI AU	Pembangunan pangkalan udara
6	Desa Pojok dan Ponggok, Blitar, Jawa Timur	TNI AU	Pembangunan pusat latihan tempur
7	Desa Purbowo, Malang, Jawa Timur	TNI AL	Pembangunan pusat latihan tempur
8	Kecamatan Lekok, Nguling dan Grati, Pasuruan, Jawa Timur	TNI AL	Pembangunan pusat latihan tempur
9	Desa Harjokuncaran, Sumbermanjing, Malang, Jawa Timur	TNI AD	Pusat Koperasi Primer Tentara Angkatan Darat (Puskopad)
10	Desa Setrojenar, Kebumen, Jawa Tengah	TNI AD	Pembangunan tempat uji latih senjata Dinas Penelitian Pengembangan TNI AD

Sumber: Imparsial, Sengketa Tanah Masyarakat Versus Militer: Studi Kritis Kasus Puslatpur TNI AL Pasuruan, (Jakarta: Imparsial, 2007), hlm. 8, ‘Komnas HAM Minta Puskopad Keluar dari Tanah Harjokuncaran’, *Berita Jatim*, 28 Juni 2012, dan Human DPRD Sumatra Selatan, Koferensi Pers, *Dewan Berusaha Tengah Konflik TNI AU-Warga*, 29 April 2013.

Seperti konflik perebutan sumber daya lainnya, kekerasan digunakan dalam mengintimidasi warga untuk melepaskan sumber daya yang dipertahankannya. Kasus terbesar yang ditangkap media adalah pada tahun 2007 di Alastlogo, Pasuruan, Jawa Timur dimana terjadi bentrok antara warga dan anggota Marinir yang menjaga pembangunan lahan

yang dilakukan oleh kontraktor untuk TNI AL yakni PT Rajawali Nusantara Indonesia. Pada saat itu Marinir membubarkan demonstrasi penolakan pembangunan dengan menembakkan tembakan peringatan disusul dengan tembakan kepada demonstran yang menewaskan lima warga, termasuk ibu hamil dan anak bawah umur, dan melukai delapan orang.³⁵⁶ Menurut data Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Surabaya, tanah itu diambilalih oleh angkatan bersenjata sebagai lokasi latihan dengan menggunakan Peraturan Darurat Perang di tahun 1950an dengan menggunakan isu nasionalisasi perkebunan Belanda, kemudian pada masa Orde Baru tahun 1960an pemerintah beralih bahwa tanah diambil alih dari Partai Komunis Indonesia yang saat itu dijadikan momok.³⁵⁷ Selama proses peradilan belum diputus, warga mendapat intimidasi dari militer dan tanaman mereka dirusak dan barang-barang mereka diambil paksa oknum TNI AL yang membuat mereka melakukan demonstrasi.³⁵⁸

Contoh lain adalah sengketa lahan antara petani dengan Pangkalan Udara Abdulrachman Saleh, Malang, Jawa Timur.³⁵⁹ Di lahan sengketa rencananya akan dibangun lapangan terbang yang dikelola Pemerintah Kabupaten Blitar namun di lahan tersebut warga telah bermukim selama tiga generasi sementara TNI Angkatan Udara (AU) menyatakan memiliki hak guna pakai sejak tahun 1992.³⁶⁰ Kasus sengketa lahan juga dialami TNI AU di Desa Sukamulya, Rumpin, Bogor, Jawa Barat dimana tanah tempat tinggal warga hendak digusur untuk perluasan pangkalan. Menurut warga, pada masa penjajahan Jepang tanah itu disewa Jepang dan statusnya tidak jelas di masa Orde Baru dan sudah menjadi sumber konflik dengan warga sejak tahun 1960an. Pada tahun 2005 TNI mulai melakukan pembangunan dan melakukan pengusuran lahan tanam penduduk. Penduduk membalas dengan unjuk rasa dan setelah berkali-kali konflik kecil berlangsung pada bulan Januari 2007 terjadi bentrokan antara warga dan TNI dimana TNI membubarkan massa dengan melepaskan tembakan. Satu orang warga tertembak di bagian leher dan beberapa orang

356 Abdi Purnomo dkk, 'Marinir dan Warga Bentrok, Lima Tewas', *Koran Tempo*, 31 Mei 2007.

357 Pendapat Hukum (Legal Opinion) LBH Surabaya, 'Sengketa Lahan: TNI AL *versus* Warga Desa Sumber Anyar dan Alas Tlogo – Pasuruan', LBH Surabaya, 13 Juni 2006 dan Tim Investigasi Independen Pasuruan, *Laporan Investigasi: Penembakan Protes Damai Petani, Ongkos Kemanusiaan Bisnis TNI di Alas Tlogo, Pasuruan, Jawa Timur*, 3 September 2007, hlm. 6-10 diakses dari http://www.kontras.org/data/ALAS_TLOGO.pdf pada Agustus 2013.

358 Tim Investigasi Independen Pasuruan, *Op. Cit.*, hlm. 26.

359 Eko Widiyanto, 'Komnas HAM Mediasi Sengketa Lahan TNI di Blitar', *Tempo*, 25 April 2013.

360 *Ibid.*

lainnya luka-luka.³⁶¹ Kasus bentrok TNI dan warga mengenai konflik lahan juga baru April lalu terjadi lagi di Kecamatan Sukarami, Palembang³⁶² yang memakan korban dua warga sipil dan dua anggota TNI.

Angkatan Darat (AD) juga tidak terlepas dari konflik lahan, salah satunya di sepanjang pesisir Cilacap hingga Yogyakarta. Pada tahun 2011, TNI AD membubarkan unjuk rasa warga Desa Setrojenas, Bulus Pesantren, Kebumen dengan melepaskan tembakan dan pemukulan. Sebanyak 13 warga mengalami luka berat dan empat warga mengalami luka tembak sementara anak-anak di daerah tersebut mengalami trauma.³⁶³ Hingga setahun kemudian, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) menemukan bahwa tidak ada proses hukum yang dilakukan terhadap anggota TNI pelaku penembakan dan kekerasan.³⁶⁴ Di sisi lain, sejumlah enam warga Kebumen dihukum lima hingga enam bulan penjara karena divonis bersalah memukul pengantar logistik dan merusak gapura TNI AD.³⁶⁵

Imparsial melakukan kajian kritis mengenai keterlibatan militer dalam konflik lahan dan rekomendasi dari organisasi masyarakat sipil tersebut adalah agar:

- 1). Pemerintah menindak penanggungjawab komando yang tidak terhukum dalam bentrok TNI dan warga,
- 2). Pemerintah menyelesaikan sengketa lahan dengan membentuk tim gabungan yang melibatkan Kemhan, Badan Pertanahan Nasional (BPN), Komnas HAM, pakar hukum agraria, organisasi petani dan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS),
- 3). Kemhan dan TNI menentukan wilayah instalasi militer dengan memenuhi hak-hak masyarakat sesuai dengan Pasal 22 UU No 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara,
- 4). Kemhan bekerjasama dengan TNI dalam menentukan lokasi instalasi dan infrastruktur militer,

361 Nurvita Indrarini, 'Kasus Penembakan Masyarakat Rumpin, LSM Desak Polri Bertindak', *Detik*, 23 Januari 2007 diakses dari <http://news.detik.com/read/2007/01/23/045826/733370/10/kasus-penembakan-masyarakat-rumpin-lsm-desak-polri-bertindak> pada Agustus 2013.

362 Parliza Hendrawan, 'Bentrok dengan TNI AU, Dua Warga Tertembak', *Koran Tempo*, 25 April 2013

363 Icha Rastika, 'Pascabentrok Anak-Anak di Setrojenar Trauma', *Kompas*, 26 April 2011.

364 'Setahun Setrojenar, TNI Harus Hentikan Kekerasan atas Warga', *Berita Satu*, 17 April 2012 diakses dari <http://www.beritasatu.com/nasional/42912-setahun-setrojenar-tni-harus-hentikan-kekerasan-atas-warga.html> pada Agustus 2013.

365 Parwito, '6 Terdakwa Bentrok TNI-Warga Kebumen Divonis 5-6 Bulan Penjara', *Detik*, 8 September 2011 diakses dari <http://news.detik.com/read/2011/09/08/184241/1718569/10/6-terdakwa-bentrok-tni-warga-kebumen-divonis-5-6-bulan-penjara?nd771104bcj> pada Agustus 2013.

- 5). Pemerintah melakukan penataan ulang seluruh instalasi dan infrastruktur militer dan
- 6). Polri sebagai institusi penegak hukum harus terlibat secara aktif untuk mencegah kekerasan yang dilakukan militer dalam sengketa tanah.³⁶⁶

V.4 Korban Penculikan yang Belum Dikembalikan dan Pelaku yang Tak Terhukum

Kasus penculikan dan penghilangan paksa menimpa kalangan aktivis dan mahasiswa yang dianggap bersebrangan dengan pemerintah. Tindakan ini termasuk dalam penangkapan sewenang-wenang orang yang dicurigai tanpa memberitahukan kepada pihak keluarga hingga melebihi jangka waktu 1 x 24 jam dan tanpa adanya proses hukum yang jelas. Sepanjang sejarah berdirinya Indonesia, pelanggaran Hak Asasi Manusia berat yang terjadi pada tahun 1965 hingga beberapa tahun sebelumnya,³⁶⁷ membuat adanya persepsi bahwa bila kekerasan dilakukan oleh angkatan bersenjata ataupun organisasi yang didekat dengan pemerintah maka tindakan tersebut tidak terhukum. Oleh karena itu, penculikan dan penghilangan paksa merupakan aksi pelanggaran HAM yang dilakukan oleh ABRI dulu dan diteruskan oleh TNI setelah masa reformasi dan juga Polri.³⁶⁸ Tabulasi jumlah korban penghilangan paksa yang dilakukan oleh TNI (dahulu ABRI) dapat dilihat di bawah ini.

Tabel 4. Jumlah Korban Penghilangan Paksa

No	Tahun	Jumlah	Lokasi	Tuduhan
1	1965-6	109	Pemalang, Jawa Tengah	Anggota PKI
2	1965	10	Sidoarjo, Jawa Timur	Konflik lahan
3	1966	11	Penataran, Blitar, Jawa Timur	Konflik lahan
4	19/6/1983	1	Sepawon, Kediri, Jawa Timur	Konflik lahan
5	14/7/1984	6	Harjokuncaran, Malang, Jatim	Konflik lahan
6	12/9/1984	10	Tanjung Priok, Jakarta	Aktivitas keagamaan
7	7/2/1989	218	Talang Sari, Lampung	Aktivitas keagamaan
8	1989-98	350	Aceh	Daerah Operasi Militer (DOM)

366 Imparsial, *Sengketa Tanah Masyarakat Versus Militer: Studi Kritis Kasus Puslatpur TNI AL Pasuruan*, (Jakarta: Imparsial, 2007), hlm. 59-61.

367 Penculikan dan penghilangan paksa orang-orang yang dicurigai terkait dengan Partai Komunis Indonesia yang dituduh makar dan para pelakunya tidak terhukum. Lihat, John Roosa, *Dalih Pembunuhan Massal: Gerakan 30 September dan Kudeta Suharto*, (Jakarta: Institut Sejarah Sosial Indonesia dan Hasta Mitra, 2008).

368 Kontras, *Keadilan Macet, Op. Cit.*, hlm. 20.

9	27/7/1996	16	Jakarta	Aktivitas politik
10	1997-8	14	Jakarta	Aktivitas politik
11	13-17/5/1998	5	Jakarta	Kerusuhan
12	1999	191	Aceh	PaskaDOM
13	2000	4	Papua	Operasi Militer
14	2000	88	Aceh	PaskaDOM
15	2001	8	Poso	Konflik antar agama
16	2001	2	Ambon	Darurat Sipil
17	2001	100	Aceh	PaskaDOM
18	10/11/2001	1	Papua	Aktivitas Politik
19	2002	7	Aceh	PaskaDOM
20	25/3/2002	2	Aceh	PaskaDOM

Sumber: Monitoring KontraS dan IKOHI dalam Megiyanto, dikutip dari Asfinawati, 'Tantangan Penghentian Praktek-Praktek Penyiksaan di Lingkungan Penegakan Hukum', dalam Mufti Makaarim dkk, *Almanak HAM di Sektor Keamanan 2009*, (Jakarta: IDSPS-DCAF, 2009), hlm. 194; Levi Silalahi, 'Poso, Enam Tahun Dirundung Duka', *Tempo*, 12 Mei 2004; dan Lembaga Studi dan Advokasi Hak Asasi Manusia (Elsham) Papua, *Penculikan dan Pembunuhan Theys Hiyo Eluay Telah Direncanakan dan Bermotif Politik, Laporan Awal*, 13 Desember 2001.

Pada masa awal Reformasi medio 1997-1998, terjadi penculikan aktivis mahasiswa dan anggota masyarakat yang dianggap terlalu progressif oleh aparat keamanan (ABRI). Beberapa di antara mereka dilepaskan setelah mengalami interogasi yang intimidatif, sehingga meninggalkan trauma. Ditambah lagi kekhawatiran juga dialami oleh pihak keluarga yang diculik karena tidak diberitahu keberadaan mereka dan tidak ada jaminan kepastian hukum dan keselamatan yang jelas. Sejumlah 23 orang diculik yang mana 1 orang ditemukan meninggal (Leonardus Gilang), 9 orang dilepaskan (Desmon Mahesa, Haryanto Taslam, Pius Lustrilang, Faisal Reza, Rahardjo Waluyo Djati, Nezar Patria, Aan Rusdiando, Mugianto dan Andi Arief) sementara 13 lainnya masih hilang hingga saat ini (Petrus Bima Anugrah, Herman Hendrawan, Suyat, Wiji Thukul, Yani Afri, Sonny, Dedi Hamdun, Noval Al Katiri, Ismail, Uco Siahaan, Hendra Hambali, Yadin Muhidin dan Abdun Nasser). Aktivis yang belum ditemukan ini sempat ditahan di Pos Komando Taktis Komando Pasukan Khusus Angkatan Darat (Poskotis Kopassus) di Cijantung.³⁶⁹

³⁶⁹ Agoeng Wijaya, 'Tim Penyelidik Komnas HAM: Ada Kemungkinan Korban Masih di Markas Cijantung', *Tempo*, 10 November 2006.

Komnas HAM telah menyelidiki kasus ini pada tahun 2005 dan setahun kemudian hasil penyelidikan diserahkan pada Kejaksaan Agung. Menurut anggota penyidik Komnas HAM Lamria Siagian, ada aktivitas militer sistematis yang dilakukan pada masa menurunnya Orde Baru, yakni pembunuhan, perampasan kemerdekaan, penyiksaan, penganiayaan dan penghilangan orang secara paksa.³⁷⁰Terdapat pola yang sama dari penculikan yang dimulai dengan pertemuan yang menyepakati target orang-orang yang bersebrangan dengan pemerintah saat itu, pembentukan Tim Mawar yang betugas untuk mengikuti dan menciduk target di tempat umum untuk diamankan di Poskotis Cijantung.

Kasus ini sebelum diangkat ke Mahkamah Agung telah dibawa ke hadapan Mahkamah Militer Tinggi (Mahmilti) pada tahun 1999. Hasilnya 11 anggota Tim Mawar diadili yang putusannya dikenai hukuman penjara antara 11 hingga 22 bulan dan lima orang di antara mereka dikenai pemecatan. Anggota Tim Mawar mengaku bahwa kegiatan mereka adalah perintah atasan dan segala aktivitas dilaporkan kepada komandan grup, sehingga Dewan Kehormatan Perwira (DKP) memberikan rekomendasi agar komandan Grup 4 yang mengawasi Tim Mawar Kolonel Chairawan dan Komandan Jenderal (Danjen) Letjen Prabowo Subianto mendapatkan pembebasan tugas dan pengakhiran masa jabatan. Letjen Prabowo Subianto digantikan oleh Mayjen Muchdi Purwoprandjono yang merupakan tersangka kasus pembunuhan aktivis Hak Asasi Manusia Munir Said Thalib pada tahun 2004.

Pada tahun 2008 Prabowo dan Muchdi kemudian bergabung dalam partai politik Gerindra menjadi Ketua dan Wakil Ketua yang salah satu agendanya adalah mendukung Prabowo menjadi calon presiden namun tiga tahun kemudian Muchdi pindah ke partai politik lain. Tidak hanya Prabowo yang masih ingin menduduki jabatan kenegaraan, beberapa anggota Tim Mawar yang walaupun sudah mendapat sanksi hukuman pemecatan melakukan naik banding dan TNI tetap mempromosikan pangkat mereka dan menyetujui mereka menduduki jabatan tertentu. Anggota Tim Mawar tersebut antara lain adalah pada tahun 2005 Chairawan ditunjuk menjadi Komandan Resort Militer Lilawangsa, tahun 2006 Untung Budi Harso ditunjuk sebagai Komandan Distrik Militer Pacitan dan tahun 2007 Wakil Komandan Tim Mawar Fausani Syahrial Multhazar ditunjuk sebagai Komandan Distrik Militer Jepara, Untung Budi Harto ditunjuk sebagai Komandan Distrik Militer Ambon dan Jaka Budi Utama ditunjuk sebagai Komandan Batalyon Macan Leuser.

370 *Ibid.*

Setelah advokasi yang dilakukan terus-menerus oleh OMS, pada September 2009, Dewan Perwakilan Rakyat mengesahkan rekomendasi Pansus Kasus Penghilangan Paksa Aktivistis 1997-8 untuk pemerintah melakukan beberapa hal: 1) membentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia Ad Hoc untuk mengadili pelaku penculikan khususnya yang berada ditingkat perumusan perintah penculikan, 2) melakukan pencarian terhadap 13 orang hilang yang belum kembali, 3) memberikan rehabilitasi dan 4) kompensasi bagi keluarga orang hilang dan meratifikasi Konvensi Internasional Penghilangan Paksa. Sayangnya, berita terakhir menyebutkan bahwa pemerintah masih belum setuju untuk melakukannya.³⁷¹

Kemampuan bagi pelaku pelanggaran Hak Asasi Manusia masa lalu untuk tetap mendapatkan kenaikan pangkat dan jabatan menunjukkan kurang ketatnya proses seleksi untuk menjadi pejabat di tubuh TNI yang dapat mengarah kepada kesewenangan jabatan di masa datang. Selain itu, adanya kemampuan untuk lari dari hukuman menjadi contoh buruk bagi anggota TNI lain dan tidak membuat efek sungkan dan jera untuk melakukan pelanggaran di masa datang. Salah satu contohnya adalah penculikan warga untuk motif ekonomi yang terjadi di Riau pertengahan 2013.³⁷² Selain itu peradilan Mahkamah Militer yang terpisah dengan pengadilan sipil cenderung memberikan vonis yang bias karena ada rasa solidaritas angkatan, persidangan berlangsung dengan intimidasi saksi dan kadang kala hukuman yang diberikan hanyalah sanksi administratif.³⁷³ Idealnya, untuk kasus pelanggaran hukum yang sifatnya kriminal, anggota militer sepatutnya disidang dalam peradilan sipil.

V.5 Kasus-kasus Lain yang Belum Tuntas

Selain permasalahan di atas, TNI memiliki catatan panjang kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia masa lalu yang belum dituntaskan peradilannya dan keluarga korban pun rakyat Indonesia masih mencari keadilan karena sekali pelanggaran tidak dihukum akan menjadi contoh impunitas dan memperbesar kemungkinan keberulangan. Pelanggaran Hak Asasi Manusia tersebut antara lain adalah Penghilangan Paksa anggota Partai

371 'Amnesty kecewa dengan pernyataan pemerintah Indonesia', *Antara*, 23 Maret 2013.

372 Banda Haruddin Tanjung, 'Salah Satu Penculik Warga Siak adalah Oknum TNI', *Oke Zone*, 2 Agustus 2013 diakses dari <http://news.okezone.com/read/2013/08/02/340/846223/salah-satu-penculik-warga-siak-adalah-oknum-tni> pada Agustus 2013.

373 Amnesty International, 'Indonesia: Military Tribunals Being Used to Shield Human Rights Violators', 19 Juni 2013 diakses dari <http://www.amnesty.org/en/for-media/press-releases/indonesia-military-tribunals-being-used-shield-human-rights-violators-2013> pada Agustus 2013.

Komunis Indonesia 1965-67, Insiden Dili 1991, Marsinah 1993, Peristiwa 27 Juli 1996, Peristiwa Gejayan 1998, Tragedi Lampung 1998, Tragedi Semanggi 1998, Tragedi Trisakti 1998 dan Pasuruan Alastlogo2007.

VI. Kesimpulan

Menurut Menhan Purnomo Yusgiantoro, terdapat lebih dari 10 peraturan perundangan pertahanan berkaitan dengan TNI yang belum diselesaikan.³⁷⁴Perundangan yang masih belum selesai yakni amandemen UU TNI, RUU Senjata Api dan Bahan Peledak, RUU Hukum Disiplin Militer, RUU Peradilan Militer, RUU Rahasia Negara, RUU Bela Negara, RUU Keamanan Nasional, RUU Hukum Pidana Militer, RUU Keadaan Bahaya, RUU Veteran RI, RUU Komponen Pendukung, RUU Lembaga Pemasarakatan Militer, RUU Pengaktifan Purnawirawan Prajurit Suka Rela, RUU Prajurit Wajib dalam Darurat Militer, RUU Darurat Perang, RUU Prajurit Wajib serta RUU Pengembangan dan Pemanfaat Industri Strategis Nasional. Perundangan ini dianggap perlu namun proses pembentukannya tetap perlu diawasi karena kemungkinan silap produk peradilan akan lebih menyulitkan keadilan untuk ditegakkan.

Saran bagi pemerintah dan legislasi adalah untuk segera menyelesaikan tiga produk peradilan yang krusial untuk menegakan Hak Asasi Manusia dan akuntabilitas TNI, yakni RUU Peradilan Militer, RUU Hukum Pidana Militer dan RUU Hukum Disiplin Militer karena ini akan memberikan rujukan yang lebih kuat bagi tentara untuk menghormati Hak Asasi Manusia dan warga sipil. Ketiga produk perundangan hukum militer tersebut merupakan revisi dari UU No 31 tahun 1997 tentang Peradilan Militer dan mandat Pasal 74 ayat (1) UU TNI yang akan berguna bagi TNI sendiri untuk meningkatkan keprofesionalitas, akuntabilitas dan jaminan pelaksanaan Hak Asasi Manusia.

Saran yang diberikan bagi institusi TNI adalah bahwa TNI perlu untuk membenahi mekanisme proses seleksi (*vetting*) di dalam tubuhnya. Dalam artian bahwa institusi militer perlu untuk melakukan suspensi atau tidak menaikkan jabatan bagi personil yang terbukti melakukan pelanggaran Hak Asasi Manusia. Bila personil militer menjalani

374 Pernyataan dalam raker dengan Komisi I, 20 Mei 2013 dalam '14 RUU Bidang Pertahanan Belum Tergarap', *Jurnal Parlemen*, 20 Mei 2013

penyidikan dugaan pelanggaran Hak Asasi Manusia maka ia juga patut mendapatkan suspensi dan keputusan bahwa dia akan kembali bertugas atau tidak keluar setelah putusan pengadilan. Hal ini akan membuat adanya motivasi bagi personil dan pengadilan untuk bekerjasama untuk segera menuntaskan penyidikan dan proses pengadilan.

Saran bagi pemerintah Indonesia khususnya mengenai Papua adalah melakukan evaluasi berkala mengenai sistem keamanan di area tersebut untuk membuat institusi keamanan proposional. Dimana TNI tidak ditugaskan untuk menindak, karena ini adalah tugas polisi, namun dapat diposisikan untuk menjaga perbatasan. Evaluasi berkala juga hendaknya dilakukan untuk profesionalisme aparat pertahanan keamanan di Papua, untuk lebih menjamin akuntabilitas pemerintah dan kebijakan keamanan yang diberlakukan. Dialog damai juga perlu diagendakan karena ini akan membuat evaluasi keamanan menjadi lebih kondusif dan secara perlahan dapat mengurangi jumlah pasukan TNI yang ditugaskan di Papua.

VII. Rekomendasi Advokasi

Saran langkah advokasi yang dapat diberikan untuk kalangan OMS adalah mengingatkan kembali peran TNI sebagai alat negara dalam menjaga pertahanan, bukan sebagai alat pemerintah, alat politik pun juga bukan sebagai penegak hukum dalam negeri. Oleh karena itu advokasi dapat dilakukan melalui:

- Mengadvokasi kasus kekerasan yang dilakukan oleh TNI untuk diselesaikan melalui proses pengadilan sipil dan meminta secara keras agar TNI tidak menggunakan kekerasan dan intimidasi terhadap masyarakat, khususnya untuk kasus seperti LP Cebongan dan konflik lahan yang belum terselesaikan secara hukum. Tindakan penggunaan kekerasan dan penyiksaan bertentangan dengan UUD 1945, UU Hak Asasi Manusia No 39 tahun 1999 dan UU TNI No.34 tahun 2004
- Menuntut penyelesaian kasus masa lalu yang berkaitan dengan pelanggaran Hak Asasi Manusia berat dilangsungkan oleh pengadilan Hak Asasi Manusia *ad hoc*. Khususnya untuk kasus penghilangan paksa aktivis pro demokrasi tahun 1997-1998 pemerintah sudah mendapatkan dorongan dari dokumen hasil penyidikan Komnas Hak Asasi Manusia yang telah diserahkan ke Kejaksaan Agung.
- Meminta pemerintah dan TNI untuk membenahi mekanisme seleksi (*vetting*) bagi

setiap pejabat negara untuk melihat catatan pelanggaran Hak Asasi Manusia setiap individu yang mencalonkan atau dicalonkan.

- Meminta uji materi atas Undang-Undang di sektor keamanan yang berkaitan dengan TNI yang tidak memenuhi prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia dan tata kelola pemerintahan yang baik, antara lain adalah UU Penanganan Konflik Sosial No.7 tahun 2012 yang memberikan kewenangan luas bagi TNI untuk terlibat dalam penghentian konflik internal. TNI sebagai institusi pertahanan negara idealnya tidak terlibat dalam urusan keamanan jika tidak semua hal akan memiliki potensi untuk sekuritisasi.
- Mengadvokasi pentingnya legislasi sektor pertahanan yang mendasar untuk disahkan, terutama UU Keamanan Nasional untuk mengatur posisi dan peran TNI dan Polri dalam konsep keamanan menyeluruh, serta UU Peradilan Militer, UU Hukum Pidana Militer dan UU Hukum Disiplin Militer yang memberikan tuntutan TNI untuk lebih menghormati Hak Asasi Manusia dan warga sipil.
- Menuntut bahwa pergantian kepemimpinan TNI dilakukan setelah proses seleksi dilakukan dengan mempertimbangkan catatan Hak Asasi Manusia calon pimpinan dan idealnya Panglima TNI dirotasi dari setiap matra.
- Melakukan pertemuan antara TNI dan kelompok masyarakat sipil dalam pelatihan Hak Asasi Manusia bersama di bidang pertahanan keamanan yang kemudian dilanjutkan melalui riset gabungan yang bertujuan untuk membangun kapasitas dan pengetahuan keduabelah pihak. Pelatihan dan riset dapat dilakukan antara lain di bidang kajian ilmu, strategi dan teknologi pertahanan di mana kedua belah pihak dapat berkontribusi.

Reformasi Intelijen dan Hak Asasi Manusia

Oleh: Beni Sukadis³⁷⁵

I. Pendahuluan

Dalam kurun lima tahun terakhir yaitu tahun 2009 - 2013, Reformasi Sektor Keamanan (RSK) di Indonesia secara umum terlihat melambat. RSK yang sudah jalan baru sebatas reformasi struktural dan legal melalui pengaturan sejumlah landasan hukum dan peraturan. Sementara ini, belum ada terobosan yang berarti dari sisi performa terutama aparat keamanan, sementara disisi lain situasi nasional saat ini menghadapi ketidakpastian di bidang politik, sosial, ekonomi, hukum dan lainnya.

Situasi Keamanan Nasional (Kamnas) sangat tergantung dari kerjasama diantara para aktor keamanan baik dari Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Badan Intelijen Negara (BIN). Tanpa ada kerjasama yang baik, amatlah sulit untuk mengamankan situasi baik secara preventif maupun secara represif yang sudah mengemuka berupa ancaman terhadap Kamnas. Di sinilah peran intelijen negara, sebagai salah satu aktor Kamnas, menjadi sangat penting dalam melakukan deteksi dini dan memberikan masukan kepada pemerintah untuk menghadapi tantangan dan ancaman yang sangat dinamis. Intelijen memiliki tugas yang sangat berbeda dengan aktor keamanan lain, karena intelijen secara riil menghadapi situasi lingkungan strategis yang berubah sejak dua dekade belakangan ini.

Pasca reformasi, intelijen nasional Indonesia relatif belum banyak disentuh oleh pihak luar komunitas intelijen hanya kelompok masyarakat sipil tertentu (Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), akademisi dan jurnalis) yang benar benar fokus pada masalah intelijen. Hal ini karena BIN (dahulu BAKIN/Badan Koordinasi Intelijen Negara) relatif tidak menjadi sasaran utama dalam reformasi politik saat itu. Justru hal yang paling mencuat adalah soal peristiwa pembunuhan aktivis Hak Asasi Manusia Munir melalui operasi rahasia yang diduga dilakukan oknum BIN. Peristiwa ini mendapat sorotan

375 Program Manajer dan Peneliti Lembaga Studi Pertahanan dan Studi Strategis Indonesia

secara nasional maupun internasional, sehingga pemerintah akhirnya membuat suatu tim pencari fakta yang kemudian memberikan beberapa rekomendasi atas penyelesaian peristiwa pembunuhan Munir.

Dalam rekomendasi itu memang tidak semuanya ditujukan pada institusi BIN secara khusus. Tetapi, sampai sejauh mana rekomendasi tersebut menjadi bahan masukan untuk membenahi BIN tidak diketahui. Di lain pihak pada tahun 2011 sebuah Undang-undang (UU) yang mengatur intelijen sebagai organisasi sudah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). UU No 17 tahun 2011 tentang Intelijen Negara (UU Intelijen Negara) merupakan suatu landasan hukum yang mengatur tentang organisasi intelijen di Indonesia. Hal ini dianggap sebagai suatu keniscayaan di tengah ketiadaan hukum di bidang intelijen. Memang tidak semua pihak puas (baik masyarakat sipil ataupun internal BIN) terkait soal isi dari UU ini,³⁷⁶ tapi langkah ini penting bagi masyarakat yaitu telah adanya pengaturan yang lebih jelas tentang intelijen negara.

Yang akan dipaparkan dalam tulisan ini adalah bagaimana BIN dan sejumlah badan intelijen lainnya sudah (atau belum?) melakukan reformasi internal secara transformatif terutama dalam pelaksanaan prinsip demokrasi dan Hak Asasi Manusia. Apa saja hambatan dan tantangan yang dihadapi dalam proses tersebut. Di masa lalu aparat intelijen menjadi sesuatu yang dianggap sumber masalah, tapi perubahan lembaga (reformasi) adalah tuntutan zaman yang harus melibatkan semua pemangku kepentingan bukan internal komunitas intelijen saja.

II. Reformasi Intelijen Indonesia

Yang menjadi pertanyaan kita semua, apakah yang dimaksud dengan reformasi intelijen, karena di antara masyarakat sipil, anggota parlemen dan komunitas intelijen masing-masing memiliki persepsi yang berbeda soal reformasi intelijen, serta juga soal fungsi dan mandat dari organisasi intelijen itu sendiri.

³⁷⁶ Paska terbitnya UU intelijen negara disikapi dengan kritis oleh kalangan masyarakat sipil (LSM), kemudian mereka mengajukan gugatan konstitusional pada beberapa pasal dalam UU ini ke Mahkamah Konstitusi (MK). Meskipun akhirnya MK kemudian menolak semua gugatan dari LSM pada September 2012.

Untuk memberikan gambaran umum apakah intelijen itu, perlu diketahui bahwa sebagai disiplin ilmu maka intelijen baru dilakukan pasca Perang Dunia ke-2. Sebelumnya intelijen hanya dianggap suatu aspek dalam strategi militer dan diplomasi.³⁷⁷ Bahkan saat itu bagi ilmuwan politik, intelijen hanya sebagai input bagi pemutusan kebijakan politik, bukan sebagai fenomena yang musti dipelajari. Dibawah ini akan dijelaskan pengertian intelijen secara umum.

Paling tidak ada lima pengertian intelijen yaitu :

1. Intelijen sebagai pengetahuan;
2. Intelijen sebagai organisasi;
3. Intelijen sebagai aktivitas;
4. Intelijen sebagai proses yang memandu aktivitas; dan
5. Intelijen sebagai produk.³⁷⁸

Pengertian intelijen yang cukup komprehensif ini memudahkan kita untuk memahami fungsi dan tugas pokok intelijen. Dengan kata lain, intelijen adalah suatu proses yang terdiri dari sejumlah tindakan yakni mencari informasi secara rahasia, mengolah informasi tersebut, kemudian menyajikan dalam bentuk produk intelijen kepada pengguna utamanya yaitu kepala negara. Kegiatan intelijen yang tersistematis tentunya dilakukan suatu organisasi yang memiliki suatu struktur yang rapi dan personelnnya direkrut secara profesional.

Dapat pula kita generalisir bahwa pengertian *intelijen merupakan proses kegiatan menghimpun bahan-bahan keterangan yang diperlukan, menganalisis bahan keterangan yang relevan, dan melaksanakan jasa-jasa khusus lainnya termasuk pengamanan dan penggalangan sesuai perintah user (pengguna); dengan cara, metode, kaidah dan etika yang sesuai dan disepakati; serta pengamanan pelaksanaan kegiatan tersebut dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna, sebagai bahan pertimbangan dalam proses pengambilan kebijakan.*³⁷⁹

377 Hal. 14, *Transforming Intelligence Service*, Fred Schreier, published by DCAF, National Defense Academy of Austria, Geneve, dan Wina, January 2010.

378 Lihat pengertian intelijen secara lebih detail pada Halaman 22-23, *Transforming Intel*, et.al.

379 Hal. 20, *Intelijen: Profesi Unik orang-Orang Aneh*, Supono Soegirman, Media Bangsa, Jakarta, Agustus 2012.

Melihat dari pengertian diatas maka apakah reformasi intelijen di Indonesia untuk memperbaiki struktur organisasi (reorganisasi), ataukah reformasi dalam proses pelaksanaan peran dan fungsi intelijen. Selama ini reformasi organisasi dianggap dapat memperbaiki kinerja. Untuk melakukan reorganisasi tidaklah mudah karena menyangkut budaya birokrasi sesuai dengan konteks politik dari masing-masing lembaga intelijen (rejim otoriter, rejim demokrasi, dll).³⁸⁰

Saat ini apakah reorganisasi yang telah dilakukan oleh BIN, Badan Intelijen Keamanan (Baintelkam), Badan Intelijen Strategis (BAIS), intelijen kejaksaan, bea cukai, dll., sesuai dengan harapan. Sampai manakah reformasi struktural ini memiliki dampak terhadap kinerja intelijen. Kalau dilihat dari lembaga BIN, memang ada perombakan institusi yakni jumlah deputy yang tadinya lima menjadi tujuh deputy (lihat lampiran 1).³⁸¹ Tapi belum ada bukti secara nyata bahwa perombakan ini membuat intelijen lebih efektif.

Fred Schreier, seorang mantan direktur Dinas Intelijen Strategis Swiss mengatakan reformasi ataupun reorganisasi belum tentu dapat memperbaiki kinerja intelijen. Fred lebih lanjut mengatakan upaya reorganisasi terfokus pada tiga strategi, 1. merampingkan organisasi untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi; 2. Reorganisasi agar lebih responsif; 3. Meredefinisi peran dan tanggungjawab.³⁸² Dengan melihat kerangka reorganisasi ini, nampaknya BIN masih berkuat pada reorganisasi yang kedua dan ketiga. Sebagai contoh, dalam struktur organisasi BIN yang lama Deputy penggalangan dan propaganda merupakan Deputy V, sekarang dihapuskan menjadi Deputy Kontra intelijen (Deputy III).³⁸³ Sedangkan perampingan organisasi, nampaknya bukan prioritas BIN karena justru saat ini BIN memiliki perwakilan disemua propinsi yang dinamakan Badan Intelijen Negara Daerah. Agaknya kebutuhan personel yang lebih banyak merupakan salah satu prioritas organisasi BIN saat ini.³⁸⁴

380 Lihat tulisan Peter Gill and Lee Wilson, *Intelligence and Security Sector Reform in Indonesia*, 2011.

381 lihat tulisan Aleks Djemadu soal BIN dalam Almanak RSK Indonesia 2007 yang menampilkan lima deputy BIN dan PP No. 90 tahun 2012 tentang organisasi BIN yang menjelaskan struktur deputy menjadi tujuh (7)

382 Hal. 65. *Transforming Intelligence Services*, Fred Schreier; National Defense Academy, Austrian Ministry of Defense and Sport, and DCAF, Wina, January 2010.

383 Lihat Peraturan Presiden tentang BIN No. 90 tahun 2012, terutama pasal 5.

384 Hal. ... Intelijen: Profesi Unik Orang orang Aneh, et.al.

Belum ada penelitian mendalam terkait kinerja BIN paska reformasi membuat penulis hanya dapat menganalisis dari sumber-sumber lain. Salah satunya berasal dari mantan pejabat BIN Supono Soegirman yang mengatakan bahwa kinerja intelijen Indonesia dikategorikan cukup. Menurut dia selama reformasi ini kinerja lembaga intelijen negara (BIN) tidak *excellent*, tapi tidak juga buruk.³⁸⁵ Supono mengatakan kinerja BIN bisa dilihat secara kasat mata yaitu apakah tercipta suatu kondisi aman bagi negara dan rakyat. Berikut ini pernyataan tentang capaian dari kinerja intelijen menurut Supono, “...*Karya terbaik yang dapat menjadi tolok ukur intelijen untuk menakar sejauh mana kualitas capaiannya, memang tidak mudah.*” ... *barangkali jawaban yang paling tepat dan benar adalah ; sepanjang user (pimpinan) masih memakai jasa-jasa intelijen, maka intelijen boleh merasa bahwa kualitas capaian intelijen dianggap memuaskan, atau dinilai sudah mencukupi*”.³⁸⁶

Sehingga bisa dinyatakan bila tidak ada kondisi keamanan yang stabil di Indonesia, maka kinerja intelijen (termasuk fungsi) patut diragukan. Memang kinerja intelijen bukan faktor utama dalam menentukan stabilitas dan keamanan bangsa, tapi disisi lain adalah bagaimana para aktor keamanan bersinergi untuk mengatasi persoalan ataupun potensi ancaman yang ada.

Untuk menilai kinerja intelijen, maka perlu dipahami pula fungsi intelijen. Secara umum fungsi intelijen terdiri dari tiga aspek yaitu, pengumpulan informasi (*collection*), analisis informasi (*analysis*), dan kontra intelijen (*counter intelligence*).³⁸⁷ Diluar tiga fungsi ini biasanya ada satu fungsi lagi yang biasanya dilakukan di luar wilayah negara, hal ini biasa disebut operasi rahasia (*covert action*). Sementara komunitas intelijen Indonesia masih menggunakan istilah fungsi intelijen berikut ini; 1. Penyelidikan (*information gathering*), 2. Pengamanan (*counter intelligence*) dan 3. Penggalangan. Istilah terakhir penggalangan, merupakan kata bahasa Indonesia, belum ada padanan kata dalam bahasa Inggris tapi bisa disamakan dengan *covert action*.

Fungsi terakhir yaitu aksi rahasia (*covert action*) dilakukan intelijen suatu negara di luar negeri yang bertujuan untuk mempengaruhi situasi dan kondisi politik, ekonomi, militer,

385 Wawancara dengan Bpk. Supono Soegirman pada tgl. 24 Juli 2013. Supono Soegirman adalah mantan Deputi BIN.

386 Halaman 144, Intelijen: Profesi Unik orang-orang aneh, et.al.

387 Hal. 25-27, Transforming Intelligence Services, et.al.

dan lain-lain di negara lain, dalam rangka memperjuangkan kepentingan nasionalnya tanpa perlu diakui secara publik dan dilakukan secara senyap.³⁸⁸ Berbagai operasi rahasia ini cenderung menerabas norma-norma dan aturan hukum internasional karena segala cara digunakan seperti sabotase, pemberontakan, kudeta (keterlibatan Central Intelligence Agency (CIA) di Chile pada tahun 1970an), pembunuhan politik (pembunuhan Munir oleh “oknum” BIN, dan pembunuhan pimpinan Hamas oleh Mossad di Dubai, 20), bahkan pemboman (Kedubes India di Afghanistan 200..).

Dari contoh-contoh apa yang pernah dilakukan lembaga intelijen dalam operasi rahasia, maka tuntutan reformasi intelijen menjadi relevan. Selama masa reformasi di Indonesia terutama hingga tahun 2011 kontrol yang dijalankan oleh parlemen Indonesia masih artifisial karena tanpa undang undang agak sulit parlemen untuk melakukan kontrol. Kemudian tahun 2011, UU Intelijen Negara yang disahkan DPR RI memberikan kewenangan pada DPR RI untuk mengawasi lembaga intelijen negara melalui tim pengawas tetap.³⁸⁹

Namun hingga saat tulisan ini dibuat belum ada keputusan terkait siapa dan apa mandat tim ini dalam pengawasan intelijen negara,³⁹⁰ sehingga patut menjadi pertanyaan apakah parlemen Indonesia serius dalam melakukan pengawasan terhadap intelijen. Pertanyaan selanjutnya yaitu sudah sampai dimana reformasi intelijen saat ini dan apa saja capaian-capaian yang sudah dilakukan; serta bagaimana tindak tanduk intelijen yang sesuai dengan paradigma baru yakni akuntabilitas, transparansi dan Hak Asasi Manusia.

III. Intelijen dan Hak Asasi Manusia

Berbicara soal institusi intelijen di Indonesia memang agak sulit, *Pertama*, karena pihak yang benar benar fokus pada isu ini masih terbatas pada segelintir orang yaitu anggota parlemen, akademisi, masyarakat sipil, pensiunan intelijen/militer dan kalangan jurnalis; *Kedua*, karena keterbatasan referensi yang terkait intelijen yang masih sangat sedikit terutama soal organisasi intelijen Indonesia ataupun aktivitas institusi intelijen Indonesia;

388 Hal. 26, Transforming Intelligences Services, et al.

389 pasal 43 ayat 2,3 dan 4 dalam UU No. 17 tahun 2011 menyatakan pengawasan dilakukan oleh tim pengawas tetap yang dibentuk oleh pimpinan DPR dan perwakilan komisi. tetapi hingga kini timwas ini belum dibentuk DPR RI.

390 wawancara dengan Ibu Susaningtyas Kertopati, anggota Komisi 1 DPR RI dari Fraksi Hanura, pada 7 Juli 2013

Ketiga, ada kecenderungan ketertutupan dari organisasi ataupun pimpinan intelijen terhadap orang diluar intelijen. Dengan kenyataan diatas ini membuat isu intelijen tidak banyak diketahui orang umum. Apalagi buku atau referensi tentang institusi intelijen terkait dengan isu hak asasi manusia sangat jarang walaupun ada itu biasanya berasal dari kalangan masyarakat sipil.

Kalau dilihat ketentuan dan isi UU Intelijen Negara sangat jelas bahwa peran dan fungsi lembaga intelijen harus sesuai dengan pelaksanaan prinsip demokrasi dan hukum nasional. Ketentuan *Fungsi Intelijen* menurut Undang Undang Intelijen Negara telah memasukan prinsip penghormatan hukum, hak asasi manusia dan demokrasi yaitu dalam pasal 6 ayat (5).³⁹¹ Menariknya dalam sumpah personel intelijen terutama kalimat kedua sumpah atau janji intelijen berbunyi sebagai berikut, *Bahwa saya akan menjunjung tinggi hak asasi manusia, demokrasi, supremasi hukum*. Kalimat dalam sumpah ini dilihat dari aspek normatif politik tentunya dianggap cukup penting bagi wakil rakyat dan institusi intelijen saat merumuskannya. Kalimat ini adalah wujud penghormatan lembaga intelijen pada hak asasi manusia dan supremasi hukum.

Tentunya akan sangat menggembirakan apabila aturan pelaksanaan soal prinsip prinsip penghormatan Hak Asasi Manusia segera dapat dibuat. Namun hingga tulisan ini diselesaikan atau hampir dua tahun paska pengesahan UU tersebut, BIN ataupun pemerintah belum mengeluarkan suatu ketentuan pelaksanaan (dalam Peraturan Presiden/pemerintah) yang dapat mengimplementasikan seperti apakah prinsip supremasi hukum dan Hak Asasi Manusia tersebut. Apa alasan belum terbitnya peraturan pemerintah ini tidak diketahui pasti.³⁹²

Sedangkan perkembangan lainnya, pada tahun 2004 Sekolah Tinggi Intelijen Negara (STIN) didirikan oleh BIN. STIN yang merupakan salah satu sumber pemasok personel intelijen ternyata memiliki kurikulum Hak Asasi Manusia sebagai bagian dari sistem pembelajaran.³⁹³ Materi mata kuliah Hak Asasi Manusia sebagai bagian dari mata kuliah

391 lihat UU Intelijen Negara pasal 6 (5) intinya dalam menjalankan fungsinya harus menghormati hukum, nilai nilai demokrasi dan hak asasi.

392 Dalam wawancara dengan pejabat BIN yang dijawab secara tertulis (jawaban BIN tanggal 30 Juli 2013), tidak ada jawaban kenapa peraturan tentang HAM belum dibuat. Memang agak sulit mendapat jawaban pasti karena pada awalnya bentuk pertanyaan itu sebenarnya ditujukan untuk wawancara tatap muka, namun saat itu pihak BIN menolak permohonan wawancara tatap muka.

393 Jawaban tertulis BIN tgl. 30 Juli 2013 untuk merespon pertanyaan dari penulis tentang apakah ada pelajaran HAM di STIN ataupun kegiatan kursus lainnya.

umum dialokasikan sebanyak 2 SKS. Pengajar HAM di STIN yang berasal dari internal BIN biasanya adalah pejabat eselon 1.³⁹⁴ Sedangkan para pejabat BIN juga mendapatkan semacam materi Hak Asasi Manusia baik untuk eselon 1 dan 2. Namun khusus bagi eselon kedua keatas ini tenaga pengajar berasal dari luar BIN yaitu sejumlah akademisi yang berkompeten.

Memang belum ada kajian lebih dalam bagaimana materi Hak Asasi Manusia ini diserap dan menjadi suatu paradigma dalam aktivitas intelijen yang dilakukan personel BIN. Setidaknya ada upaya dari pihak institusi BIN untuk memperkenalkan paradigma baru dalam kehidupan sosial politik saat ini yaitu demokrasi dan penghormatan Hak Asasi Manusia. Kegiatan pengenalan materi Hak Asasi Manusia baik di STIN dan internal BIN ini bisa disebut sebagai upaya BIN untuk melakukan adaptasi terhadap situasi lingkungan politik yang berubah.³⁹⁵ Perubahan kebijakan internal BIN ini patut dihargai, tanpa perlu menjadi alasan untuk menghindari sorotan publik terkait praktek-praktek masa lalu yang buruk.

Memang dalam lima tahun terakhir ini belum ada kasus yang mencuat ke publik terkait pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh BIN. Sejauh pengamatan penulis nampaknya BIN masih melakukan konsolidasi internal paska kasus Munir, sehingga kehatian-hatian dalam aktivitas intelijen nampaknya menjadi fokusnya.

Sedangkan aktivitas institusi intelijen polisi yaitu Baintelkam, selama ini belum ada laporan yang masuk ke Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) terkait dengan pelanggaran Hak Asasi Manusia.³⁹⁶ Tugas Baintelkam hanya terfokus pada penegakan hukum dan pencegahan kriminalitas sebagai bagian dari tugas kepolisian. Fungsi Baintelkam yang melakukan pengumpulan dan analisa informasi terkait tugas tugas kepolisian, nampaknya membuat mereka agak kurang bersentuhan dengan publik secara luas.³⁹⁷ Sehingga masuk akal bila hampir tidak ada laporan (resmi) dari masyarakat tentang kasus pelanggaran yang dilakukan oleh personel Baintelkam.

394 Jawaban mantan pejabat BIN Supono Soegirman dalam wawancara tgl. 31 Juli 2013.

395 Jawaban Supono Soegirman tgl. 31 Juli 2013.

396 Wawancara dengan Prof. Adrianus Meliala, anggota Kopolnas, pada 1 Agustus 2013 di Jakarta.

397 lihat tulisan soal BAINTELKAM (terutama hal. 197) yang ditulis Edwin Partogi dalam *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2009*, LESPERSI, Jakarta; Oktober 2009.

Yang menarik dibahas pula adalah bagaimana soal Badan Intelijen Strategis TNI (BAIS) dikaitkan dengan Hak asasi manusia. Memang belum ada laporan atau berita yang dipublikasikan soal kinerja ataupun pelanggaran Hak Asasi Manusia oleh BAIS, karena seperti dijelaskan diawal sub-bab ini bahwa ada keterbatasan referensi dan budaya ketertutupan masih tinggi. Fungsi BAIS ternyata tidak banyak beda dengan BIN, karena struktur BAIS dari lima direktorat mengalami reorganisasi menjadi tujuh direktorat (lihat Lampiran 2).³⁹⁸ Yang perlu menjadi bahasan yakni apa fungsi dari direktorat A yang membawahi lingkungan strategis dalam negeri. Sesuai dengan ketentuan UU Pertahanan negara dan UU TNI sebenarnya tugas pokok TNI adalah pertahanan menghadapi musuh dari luar. Aktivitas dari direktorat A BAIS bisa jadi sangat rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hukum nasional terutama terkait aktivitas politik yang dilakukan warga negara di dalam negeri.³⁹⁹

IV. Praktek Terbaik Akuntabilitas Intelijen dan Hak Asasi Manusia

Reformasi intelijen biasanya merupakan suatu proses yang terjadi di sejumlah negara yang sedang dalam transisi demokrasi paska perang dingin seperti di Eropa Timur dan juga negara-negara Amerika Selatan paska runtuhnya rejim otoriter. Terkait soal reformasi intelijen yang meliputi ruang lingkup, orientasi intelijen dan manajemen lembaga, hampir semua negara yang memiliki intelijen harus melakukan adaptasi terhadap tuntutan perkembangan keamanan nasional maupun internasional. Reformasi intelijen sudah menjadi tuntutan zaman yang tidak bisa dielakkan.

Beberapa negara di Eropa dan Amerika Selatan yang telah melakukan reformasi intelijen antara lain Rusia, Rumania, Hungaria, Bosnia Herzegovina, Argentina, Brasil, dll. Sebagian besar reformasi cukup sukses dalam menempatkan lembaga intelijen dalam kerangka negara demokrasi. Upaya yang dilakukan di negara Eropa Tengah dan Timur memiliki berbagai dukungan dari faktor internal dan eksternal. Faktor internal tentunya berasal dari media massa, lembaga swadaya, kelompok penekan dan akademisi, adapun

³⁹⁸ lihat tulisan BAIS yang ditulis Rizal Darma Putra dalam *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2009*, LESPERSI, 2009. dalam tulisan ini ada bagan organisasi BAIS.

³⁹⁹ Halaman 130, *BAIS*, Rizal Darma putra, Almanak RSK 2009, LESPERSI; Jakarta, Oktober 2009.

faktor eksternal biasa berasal dari negara Eropa barat melalui sejumlah organisasi seperti Uni Eropa, OSCE, DCAF, atau lembaga *think tank* lainnya.

Dengan mempertimbangkan kemiripan situasi politik suatu negara dalam transisi demokrasi, maka upaya Argentina dalam melakukan perlindungan hak sipil dan Hak Asasi Manusia dijelaskan dibawah ini. Sebagaimana diketahui, aparat intelijen Argentina seperti polisi dan militer selama rejim militer berkuasa (1960-1980an) banyak terlibat dalam operasi penculikan, penyiksaan dan penahanan sewenang-wenang. Menjadi masuk akal jika prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi dan Hak Asasi Manusia menjadi tuntutan utama dari masyarakat Argentina pada paska rejim militer.

Dalam rangka perlindungan hak sipil dan Hak Asasi Manusia dalam UU intelijen baru Argentina dimasukan ketentuan seperti dilarang untuk melakukan upaya pengumpulan informasi tentang orang berdasarkan jenis kelamin, ras, keyakinan, organisasi, dan lainnya; melakukan represi, serta melakukan intervensi dalam proses politik atau melakukan manipulasi opini publik.⁴⁰⁰ Semua ketentuan diatas sudah dimasukan dalam rancangan undang undang yang dibuat oleh komisi intelijen parlemen Argentina yang akhirnya disahkan pada tahun 2001. Dalam proses penyusunan UU intelijen di Argentina ternyata isu Hak Asasi Manusia tidak terlalu menjadi persoalan bagi komisi intelijen. Hal ini karena semua pihak di Argentina sudah satu pandangan bahwa lembaga intelijen yang baru harus mengacu pada prinsip demokrasi dan hak asasi manusia. Justru ada tiga isu yang masih menjadi perdebatan hangat saat itu yaitu soal intersepsi komunikasi (lihat kotak 1), manajemen dan profesionalisme intelijen dan soal mekanisme kontrol yang akan dilakukan parlemen Argentina.⁴⁰¹

400 hal. 210, *Establishing Democratic Control of Intelligence in Argentina*, Priscilla Carlos B. Antunes; in "Reforming Intelligence", Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (Eds), Austin, University of Texas Press, USA; 2007.

401 Hal. 210, et. al.

Kotak 1. Pasal Kewenangan Penyadapan dalam UU Intelijen Argentina

In the final bill, the SIDE was given the responsibility for phone taps, but strict limits were imposed, using the judiciary as an appropriate balance against potential misconduct. in order to receive approval for a phone tapping, the SIDE has several requirements. first, it had to prove that there was a viable needs to intercept communications. second, it had to request to do so in writing and had to include telephone number and addresses of persons to be surveilled along with information about any other means to obtain the information desired. third, the request had to come from the secretary of intelligence or his delegate to a federal judge in order to obtain warrant. Finally, these actions would be carried out under the control of the judicial observations Board within the SIDE. The law further stipulated that if the interceptions did not result in court case, they had to be destroyed.

Sumber : Hal. 211, *Establishing Democratic Control of Intelligence in Argentina*, by Priscilla Carlos B. Antunes, *Reforming Intelligence*, Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (Eds), Austin, University of Texas Press, 2007.

Intersepsi komunikasi atau penyadapan menjadi persoalan karena dikhawatirkan ada penyalahgunaan hasil rekamannya terutama apabila ada pembicaraan yang diluar persoalan ancaman nasional. Sebagai contoh di Argentina, pada masa lalu hasil penyadapan rentan disalahgunakan untuk pemerasan orang dan perusahaan ataupun digunakan untuk kepentingan politik tertentu. Sehingga pengaturan soal intersepsi dalam UU intelijen menjadi penting untuk dibahas oleh parlemen Argentina secara detail untuk menghindari penyalahgunaan tersebut.

Undang undang intelijen sejatinya dibuat untuk mengatur lembaga intelijen sehingga dapat diawasi secara ketat, di lain sisi lain UU ini juga diberlakukan untuk membatasi beberapa hak konstitusional individu jika hal itu dianggap dapat mengancam keamanan nasional. Cara pertama adalah pembatasan hak asasi manusia yang biasa dilakukan atas kepentingan publik, sebagai contoh hal ini lumrah diberlakukan pada anggota intelijen yang dilarang melakukan kebebasan berekspresi karena terikat pada sumpah jabatan.⁴⁰²

⁴⁰² lihat UU No. 17/2011 soal sumpah/janji personel intelijen.

Kemudian cara kedua adalah pada saat situasi darurat (*emergency*) sehingga pembatasan beberapa hak asasi dimungkinkan, kecuali beberapa hal mendasar seperti tercantum dalam ICCPR (Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik).⁴⁰³ Kotak di bawah ini menjelaskan hak sipil dan politik apa saja yang tidak boleh di cabut (*nonderogable rights*).

Kotak 2. Hak Asasi dalam ICPPR.⁴⁰⁴

Hak Asasi yang tidak boleh dilanggar

Menurut pasal 4 ayat (2) ICCPR, tidak ada pengecualian diluar ketentuan hukum yang diizinkan hal sebagai berikut:

- Untuk hidup (pasal 6)
- Tidak mendapat penyiksaan dan perlakuan atau hukuman keji, tidak manusiawi atau merendahkan martabat. (pasal 7)
- Untuk bebas mengungkapkan pikiran, hati nurani dan beragama.(pasal 18).
- dan lain lain.

Pengawasan secara internal dan eksternal terhadap organisasi intelijen merupakan salah satu fungsi kontrol yang dapat meminimalisir pelanggaran Hak Asasi Manusia seperti yang dijelaskan diatas. Tentunya fungsi kontrol ini memiliki standarisasi sesuai dengan norma norma hukum nasional dan internasional. Pengawasan demokratis dilakukan pada dua aspek yakni anggaran dan operasional. Disinilah peran dari parlemen menjadi penting dalam melakukan fungsi kontrol terhadap kinerja institusi intelijen. Berbagai praktek terbaik pengawasan parlemen di sejumlah negara bisa dilihat pada lampiran 3.⁴⁰⁵

Praktek yang terjadi diberbagai negara cukup beragam, ada parlemen suatu negara yang memiliki hak anggaran yang besar dan sementara di negara lain justru perannya kecil. Paling tidak ada tiga kategori kekuasaan parlemen terhadap anggaran; 1. *Parlemen*

403 hal. 37, Mendorong *Akuntabilitas Intelijen: Dasar Hukum dan Praktek Terbaik dari Pengawasan Intelijen*, Hans Born dan Ian Leigh, DCAF, HRC University of Durham, Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committe, 2007. DCAF dan FES.

404 Hal. 37, *ibid.*

405 Lampiran 3 dikutip dari *Law and Best Practices of Intelligence Oversight*, Hans Born and Ian Leigh, DCAF.

yang menyusun anggaran, yakni parlemen memiliki kapasitas untuk mengamanden atau menolak anggaran untuk badan keamanan dan intelijen, serta memiliki hak untuk menyusun anggaran alternatif; 2. *Parlemen yang mempengaruhi anggaran* adalah yang memiliki kapasitas menolak atau mengamandemen anggaran, tapi tidak memiliki kapasitas menyusun sendiri; 3. *Parlemen yang sedikit dan tidak mempengaruhi formulasi anggaran* yakni memiliki ketiga fungsi diatas, tapi maksimal hanya bisa menyatakan tidak setuju pada usulan anggaran pemerintah.⁴⁰⁶

Di beberapa negara memang komisi pengawas intelijen ada yang melakukan kedua aspek yaitu anggaran dan operasional, namun pemisahan pengawasan juga menjadi praktek yang dilakukan di Jerman dan Amerika Serikat. Di kedua negara ini Komisi anggaran parlemen hanya mengalokasikan anggaran, sementara komisi pengawasan intelijen melakukan pengawasan terhadap praktek dan operasional intelijen dan hanya mengotorisasi dana yang sudah dialokasikan. Apapun mekanisme yang akan dijalankan sebenarnya yang lebih penting adalah bagaimana aturan pelaksanaan dibuat sedemikian rupa agar intelijen dapat diawasi secara ketat sesuai dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Intelijen bergerak dengan kaidah dan metodenya yang baku, tapi mandat organisasi hanya diberikan oleh otoritas politik yang dipilih oleh rakyat atau istilahnya adalah *democratic control of armed forces*. Pada masa lalu seperti di Eropa Timur dan negara Amerika Selatan, intelijen seringkali menerjemahkan sendiri dan melaksanakan tugas secara sendiri (*self tasking*). Akibatnya banyak sekali pelanggaran hukum dan hak asasi manusia yang dilakukan institusi intelijen pada masa rejim totaliter dan otokratik tersebut. Saat ini paradigma demokrasi dan reformasi merupakan hal yang tidak bisa dihindari lagi. Mekanisme yang tepat dalam pengendalian atau pengawasan lembaga intelijen menjadi tantangan tersendiri terutama bagi pihak eksekutif.

Semua kebijakan intelijen (penugasan) harus berasal dari pihak eksekutif yang merupakan pimpinan negara ataupun menteri yang bertanggungjawab dalam keamanan dan intelijen. Sedangkan lembaga intelijen hanya merupakan lembaga operasional yang menjalankan kebijakan dan mandat yang telah diputuskan oleh pihak eksekutif. Beberapa hal yang

406 Hal. 161, Dasar hukum dan Praktek terbaik dari pengawasan Intelijen, Hans Born dan Ian Leigh. et.al.

merupakan wewenang pejabat eksekutif antara lain yakni kebijakan intelijen nasional dan perintah eksekutif yang dilakukan secara tertulis, memberikan persetujuan atas soal politik (kerjasama dengan intelijen asing) dan juga persetujuan tugas terkait hak-hak dasar (penggunaan kekuatan khusus, mengejar sasaran, dll).

Setidaknya ada enam karakteristik dalam akuntabilitas intelijen yang bisa diterapkan, *pertama*, lembaga intelijen harus memiliki mekanisme prosedur penugasan yang baku berasal dari otoritas politik dan bukan penugasan diri sendiri; *kedua*, lembaga intelijen memiliki prosedur pembukaan dokumen (deklasifikasi) karena alasan retensi dan juga alasan seperti pelanggaran wewenang (*abuse of power*) antara lain pelanggaran Hak Asasi Manusia, korupsi dan lainnya; *ketiga*, lembaga intelijen memiliki otorisasi pelaksanaan kewenangan khusus; *keempat*, dalam pelanggaran hukum ada mekanisme pertanggungjawaban hirarki dalam dinas intelijen yang mengikuti statuta Roma yaitu dikenakan sanksi bagi dua tingkat ke atas (*chain of command*); *kelima*, lembaga intelijen memiliki sistem pelaporan yang baku dalam bentuk tertulis (reguler dan adhoc) yang dilaporkan pada atasan untuk diteruskan pada pengguna; *keenam*, lembaga intelijen memiliki sistem kearsipan dan dokumentasi yang rapi.⁴⁰⁷

Betapa idealnya norma, ketentuan dan konvensi internasional yang ada dalam pengendalian dan pengawasan intelijen, tapi semua tergantung dari kepemimpinan politik yang tegas dan bijak. Bukan hanya kepemimpinan politik (eksekutif dan legislatif) yang bisa mendorong intelijen menjadi lebih terbuka dan bertanggungjawab, tapi kepemimpinan dalam komunitas intelijen dituntut lebih transparan terhadap persoalan internalnya (penyalahgunaan wewenang, pelanggaran hak sipil, korupsi, dll). Tanpa membuka diri dari kritikan dan masukan dari pihak eksternal seperti masyarakat sipil, media massa, lembaga pengawas independen lainnya, intelijen akan menjadi lembaga yang kaku, lamban dan tidak responsif terhadap perkembangan zaman.

Seperti kata ahli strategi Cina, Sun Tzu, “*Ketika berhadapan dengan musuh, perhatikanlah keadaan yang senantiasa berubah dan buatlah kebijakan kebijakan. Bagaimana ini semua di diskusikan sebelum semuanya terjadi?*”⁴⁰⁸ Inti dari ajarannya adalah semua orang atau institusi harus melihat perubahan lingkungan sekitarnya baik

407 Hal. 34-35, Menguak tabir intelijen Hitam Indonesia, Pacivis UI, Agustus 2006

408 Hal. 101, Seni Menipu ala Sun Tzu, terjemahan, penerbit Tarawang, Jogjakarta, Sptember 2000.

nasional, regional dan internasional, sehingga kita bisa mengantisipasi perubahan yang senantiasa terjadi terus menerus. Jika semua skenario untuk menghadapi tantangan dan ancaman itu sudah dibicarakan lebih dahulu, maka kita sudah siap denganantisipasi.

Sebagaimana diketahui saat ini, dinamika ancaman keamanan nasional sangat kabur (*blurred*), sangat ekstrem, penuh kejutan, serta terdiri dari beragam pelaku (*state dan nonstate actors*) menuntut suatu lembaga intelijen yang memiliki kapasitas yang mumpuni. Lembaga intelijen yang lebih cerdas, lebih efektif, lebih adaptif dan lebih gesit dalam menjalankan fungsi sesuai mandatnya adalah harapan masyarakat yang merupakan subyek yang harus dilindungi dari berbagai ancaman keamanan nasional.⁴⁰⁹ Karakteristik intelijen yang cerdas tentunya tidak perlu lagi memakai cara dan metode yang dianggap melanggar prinsip-prinsip demokrasi, supremasi hukum dan hak asasi manusia.

V. Rekomendasi

- Pemerintah harus mengeluarkan kebijakan nasional untuk intelijen (bagian dari kebijakan keamanan nasional) secara periodik yang memberikan mandat yang jelas pada lembaga intelijen.
- Paska pengesahan UU No. 17 tahun 2011 tentang intelijen negara, perlunya aturan pelaksanaan dalam implementasi prinsip HAM dan akuntabilitas dari UU intelijen, karena Perpres 90 tahun 2012 tentang BIN hanya mengatur internal BIN saja.
- Parlemen harus segera membentuk tim pengawas intelijen (subkomisi) yang terdiri dari wakil fraksi dan pimpinan parlemen; serta menyusun pedoman mekanisme kontrol yang digunakan tim pengawas parlemen.
- Masyarakat sipil harus terlibat dalam upaya pengawasan publik terhadap intelijen nasional dengan bekerjasama dengan parlemen, lembaga independen dan media massa.
- Upayakan dialog yang terbuka diantara komunitas intelijen, masyarakat sipil, parlemen, akademisi, dan tentunya pihak eksekutif untuk membuka ruang komunikasi agar mengurangi rasa tidak percaya diantara mereka, dan sekaligus sebagai forum untuk menerima masukan dan kritik demi kemajuan lembaga intelijen.

409 lihat tulisan Ishak Latuconsina, *Peran BIN dalam Era Transisi: Transparansi dan Akuntabilitas*, dalam "Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia", Lespersi dan DCAF; Jakarta, 2008. Hal.121. Disebutkan bahwa masalah keamanan yang menjadi perhatian utama BIN yaitu terorisme, separatisme, konflik sosial, kelompok radikal, subversif, spionase, sabotase, perbatasan dan kejahatan terorganisir.

Referensi Buku:

- Andi Widjajanto (ed), dkk, *Menguak Tabir Intelijen Hitam Indonesia*, Pacivis UI; Jakarta, 2006.
- Andi Widjajanto (Ed), dkk, *Reformasi Intelijen Negara*, Pacivis UI, 2005.
- Beni Sukadis (Ed), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2007*, Lesperssi; Jakarta, 2007.
- Beni Sukadis (Ed), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2009*, Lesperssi; Jakarta 2009.
- Beni Sukadis dan Eric Hendra, *Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, Lesperssi, 2008.
- Supono Soegirman, *Intelijen: Profesi Unik Orang-orang Aneh*, Media Bangsa, Jakarta, Agustus 2012.
- Hans Born dan Ian Leigh, *Mendorong Akuntabilitas Intelijen: Dasar Hukum dan Praktek terbaik dari Pengawasan Intelijen*, DCAF dan FES Indonesia, 2007
- Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (Eds), *Reforming Intelligence*, University of Texas Press; Austin, USA, 2007.
- Fred Schreier, *Transforming Intelligences Services*, DCAF, National Defense Academy and Ministry of Defense and Sport of Austria.
- Wahyu Saronto, *Intelijen: Teori, Aplikasi dan Modernisasi*, Jakarta. 2008,

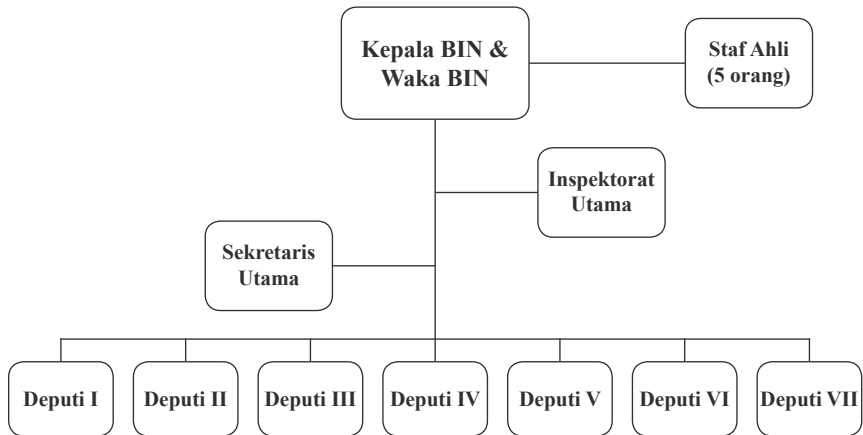
Wawancara :

- Ibu Susaningtyas Kertopati (wawancara tertulis), Fraksi Hanura dan Komisi I DPR RI, 7 Juli 2013.
- Bapak Supono Soegirman, mantan pejabat BIN, tanggal 24 Juli dan 31 Juli 2013.
- Pejabat Deputy VI Bidang Informasi dan Komunikasi BIN (wawancara tertulis), tanggal 30 Juli 2013.
- Prof. Adrianus Meliala, anggota Kompolnas, 1 Agustus 2013.

Paper/dokumen lain

- Peter Gill and Lee Wilson, *Intelligence and SSR in Indonesia*, (unpublished) tanpa tanggal, 2010.
- *Praktek Praktek Intelijen dan Pengawasan Demokratis: Pandangan para Ahli* (terjemahan), DCAF dan FES, 2007.
- UU No. 17 tahun 2011 tentang Intelijen Negara
- PP No. 90 tahun 2012 tentang BIN.

Struktur Badan Intelijen Negara (BIN)



Penjelasan:

Deputi I membidangi Intelijen Luar Negeri

Deputi II membidangi Intelijen Dalam Negeri

Deputi III membidangi Kontra intelijen

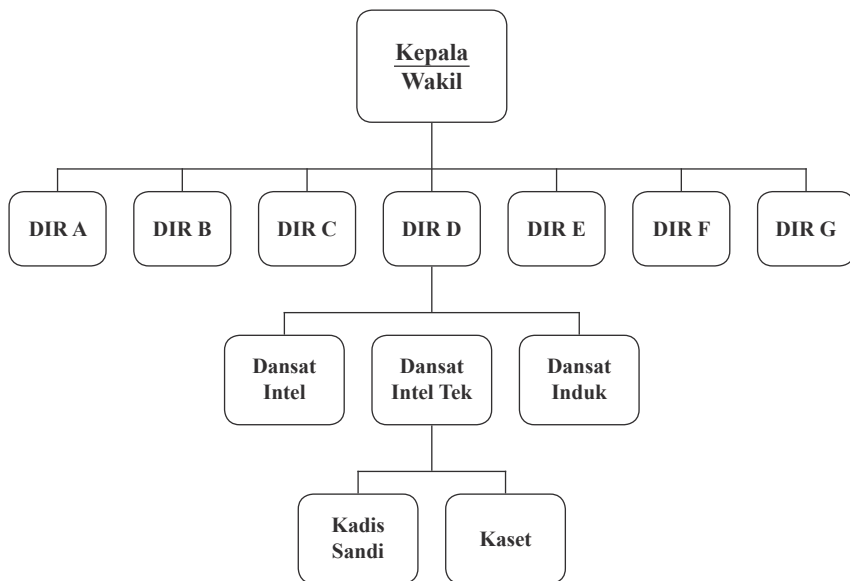
Deputi IV membidangi Intelijen Ekonomi

Deputi V membidangi Intelijen Teknologi

Deputi VI membidangi Komunikasi dan Informasi

Deputi VII membidangi Analisis dan Produksi Intelijen

Struktur Organisasi BAIS



Lampiran 3. Perbandingan Pengawasan Eksternal dan Parlemen pada Lembaga Intelijen

Box No. 3 : Comparison of the External and Parliamentary Oversight Bodies in Selected Countries					
(1) Country	(2) Mandate of Oversight Body	(3) Budget Control Powers of Oversight Body	(4) Type of oversight body; Membership, Clearance, Appointment of Oversight Body	(5) Subpoena powers	(6) Prior notification requests
(A) Argentina	Reviews legality and effectiveness of the services, including citizens complaints.	Both scrutiny and authorization powers.	Parliamentary oversight body of 14 MPs as member, appointed by parliament. There is no security vetting.	No.	Not regulated by the law.
(B) Canada	The SIRC checks legality and efficacy of the agency.	SIRSC has no authorization powers, yet can comment on CISIS's budget.	External independent expert oversight body of max. 5 experts as members, appointed by Prime Ministers. Members are under oath.	Yes.	No prior notification required.
(C) Norway	The oversight focuses primarily on legality of the services including human right protection.	No budget oversight function.	External expert parliamentary oversight body, max. 7 members (non-MPs) but appointed by parliament.	Yes, all persons summoned to appear before the Committee is obliged to do so.	Agencies are forbidden from consulting with Committee about future operations.
(D) Poland	Overviews, legality, policy, administration and international cooperation of services. Effectiveness is not checked.	Commission scrutinises the services draft budget and its implementation.	Parliamentary oversight body; max. 9 MPs as members, appointed by parliament. All members undergo security vetting.	No.	No legal duty.
(E) South Africa	Its oversight purview includes legislation, activities, administration, financial management and expenditure of the services.	The committee does not oversee the intelligence services budgets per se, but its purview includes financial management of the services.	Parliamentary oversight body; committee consists of 15 MPs, appointed by President. Members are vetted.	Yes.	No legal duty.
(F) United Kingdom	Finances, administration and policy of M15, M16 and GCHQ with a view on efficiency. It does not check legality.	Committee scrutinises the finance together with the Chairman of a Public Accounts Committee but has no authorization power.	Parliamentary oversight body of 9 members drawn from both Houses of Parliament, appointed by the Prime Minister.	No.	No legal duty.
(G) United States	Reviews all intelligence agencies. Approves top intelligence appointments. It checks both legality and effectiveness of the services.	Both oversight committees possess budget authorization powers.	Two Congressional oversight committees, consisting of 20 (Houses) and 17 (Senate) Congressmen, appointed by Houses and Senate leaders.	Yes, on both committees.	Yes, except in times of acute emergency, in which the agencies can delay reporting for 2 days

BAGIAN V

Pemenuhan Hak Perempuan dan Anak

Pemenuhan Hak Perempuan, Gender Dan Reformasi Sektor Keamanan

Oleh: Dian Kartikasari⁴¹⁰

I. Pendahuluan

Reformasi Sektor Keamanan (RSK) yang sensitif gender didasarkan pada premis bahwa perempuan dan laki-laki yang dikonstruksi secara sosial dalam peran, perilaku, posisi sosial, akses kekuasaan dan sumber daya, berakibat pada jenis kelamin tertentu mengalami kerentanan atau ketidakamanan lebih besar. Perempuan, menjadi kelompok jenis kelamin yang lebih rentan dan tidak aman, karena konstruksi sosial menempatkannya pada posisi yang lebih rendah, tidak memiliki akses terhadap kekuasaan dan sumber daya dibandingkan laki-laki. Kerentanan dan ketidakamanan perempuan meningkat seiring dengan perubahan situasi yang melingkupinya seperti kemiskinan, konflik, bencana dan kuatnya budaya patriarkhi. Oleh karena itu analisis gender harus diterapkan dalam proses RSK untuk memastikan bahwa prinsip kesetaraan gender secara sistematis terintegrasi sepenuhnya dalam tahap perumusan kebijakan, perencanaan, implementasi, pemantauan dan evaluasi. RSK yang sensitif gender juga membahas, misalnya, bagaimana konstruksi identitas gender yang membentuk persepsi tentang keamanan, kebutuhan terhadap perlindungan, hak atas rasa aman dan akses terhadap keadilan serta mandat aktor keamanan (khususnya Polisi) dalam menjamin keamanan dan memberikan layanan publik bagi laki-laki dan perempuan.

RSK yang sensitif gender akan berkontribusi pada pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM) dan Hak-Hak Perempuan (HAP), baik hak sipil dan politik, maupun hak ekonomi, sosial dan budaya. Pemenuhan Hak hidup dengan bermartabat, hak atas rasa aman, hak untuk memperoleh persamaan peran dan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, hak untuk tidak mengalami diskriminasi dan hak untuk bebas dari segala bentuk kekerasan dan tindakan yang merendahkan martabat kemanusiaan menjadi kunci utama untuk dapat menikmati hak-hak lainnya sebagaimana dirumuskan dalam HAM dan HAP.

410 Penulis adalah Sekretaris Jenderal Koalisi Perempuan Indonesia Untuk Keadilan dan Demokrasi

Oleh karenanya, RSK yang sensitif gender harus melihat perbedaan pengalaman, kebutuhan dan kepentingan laki-laki dan perempuan untuk dapat menikmati Pemenuhan Hak hidup dengan bermartabat, hak atas rasa aman, hak untuk memperoleh persamaan peran dan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, hak untuk tidak mengalami diskriminasi dan hak untuk bebas dari segala bentuk kekerasan dan tindakan yang merendahkan martabat kemanusiaan, tersebut. Bahkan jika perlu, dilakukan tindakan khusus sementara atau tindakan afirmasi agar laki-laki dan perempuan memiliki persamaan kesempatan dalam menikmati hak-haknya tersebut.

II. Kemajuan Legislasi

Sekurang-kurangnya ada 14 Undang-undang (UU) yang dihasilkan oleh DPR Periode (2004 -2009), dan 5 UU oleh DPR Periode (2009-1014) yang terkait dengan Pemenuhan Hak-hak Perempuan. Antara lain adalah pemenuhan Hak atas Rasa Aman, Hak untuk tidak mengalami Perbudakan, Hak atas Kesehatan, Hak Politik Perempuan, Hak sipil, Hak atas kewarganegaraan dan hak ekonomi. Tabel di bawah ini menunjukkan keterkaitan UU yang disahkan oleh DPR bersama Pemerintah dengan pemenuhan hak-hak perempuan sesuai dengan instrumen Hukum Internasional yang berlaku secara universal dan instrument Internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia.

Tabel : Undang-undang Pemenuhan Hak Perempuan

NO	No & Tahun Undang-undang	Tentang
Produk DPR RI Periode 2004 -2009		
1	UU No 24 tahun 2004	Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga
2	UU No 11 Tahun 2005	Pengesahan Konvenan Internasional Tentang Hak Ekonomi Sosial dan Budaya
3	UU No 12 Tahun 2005	Pengesahan Konvenan Internasional Tentang Hak Sipil dan Politik
4	UU No 12 Tahun 2006	Kewarganegaraan Republik Indonesia
5	UU No 13 Tahun 2006	Perlindungan Saksi dan Korban
6	UU No 26 Tahun 2006	Administrasi Kependudukan
7	UU No 21 Tahun 2007	Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang
8	UU No 20 Tahun 2008	Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
9	UU No 40 Tahun 2008	Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis

10	UU No 10 Tahun 2008	Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
11	UU No 11 Tahun 2009	Tentang Kesejahteraan Sosial
12	UU No 14 Tahun 2009	Pengesahan Protocol To Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Person, specially women and children, supplementing The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (Protokol untuk mencegah, menindak dan menghukum perdagangan orang, khususnya perempuan dan anak-anak, melengkapi Konvensi PBB tentang Tindak Pidana Transnasional yang terorganisir
13	UU No 15 Tahun 2009	Pengesahan Protocol Against Smuggling of Migrant by Land, Sea and Air, Supplementing The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (Protokol Menentang Penyelundupan migrant melalui Darat, Laut dan Udara, melengkapi konvensi PBB tentang Tindak Pidana Transnasional yang terorganisir
14	UU No 25 Tahun 2009	Pelayanan Publik
Produk DPR RI Periode 2009-2014		
1	UU No 36 Tahun 2009	Kesehatan
2	UU No 52 Tahun 2009	Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga
3	UU No 19 tahun 2011	Pengesahan Convention On The Rights of persons With Disabilities (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas)
4	UU No 7 Tahun 2012	Penanganan Konflik Sosial
5	UU No 19 Tahun 2013	Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Sumber : Koalisi Perempuan Indonesia, Monitoring Prolegnas-internal, 2010 diperbaharui setiap tahun .

UU yang memiliki keterkaitan erat dengan RSK, antara lain tentang Undang-undang tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT), Undang-undang Penghapusan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO) –yang merupakan produk legislasi DPR Periode 2004-2009— dan Undang-undang Penanganan Konflik Sosial (UU PKS) merupakan produk legislasi DPR Periode 2009-2014, serta sejumlah Peraturan Daerah (Perda) yang diskriminatif terhadap perempuan. Keempat perundang-undangan ini menempatkan Kepolisian sebagai elemen utama dalam memberikan layanan publik untuk pencegahan, penerimaan pengaduan, dan proses hukum selanjutnya. Oleh karenanya, tulisan ini secara khusus akan mencermati peran aparat keamanan dan ketertiban umum, khususnya Kepolisian dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dalam implementasi UU dan Perda tersebut.

III. Problematika Implementasi

Kendati UU PKDRT hampir berusia 10 tahun, dan UU PTPPO genap berusia 5 tahun, namun keduanya masih dihadapkan pada sejumlah problematika dalam tataran pelayanan publik dan penegakkan hukum. Sedangkan penerapan UU PKS, masih belum nampak tahapan persiapan implementasinya.

III.1 Implementasi UU PKDRT dan Kepolisian

Implementasi UU No 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT) dihadapkan pada sejumlah permasalahan, antara lain 1) Ketersediaan jumlah dan kualitas personil kepolisian, 2) keterjangkauan perempuan dan akses perempuan miskin pada keadilan 3) Sinergi lintas Pelaku dan 4) Ketersediaan data

Data korban kekerasan yang tercatat dalam Sistem Pencatatan dan Pelaporan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PP&PA) dari seluruh unit-unit layanan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, menunjukkan adanya peningkatan jumlah kasus kekerasan secara drastis. Kasus kekerasan yang dicatat pada tahun 2010 sebanyak 15.648, sedangkan pada tahun 2011 terdapat kasus kekerasan sebanyak 11.089 kasus, dan pada tahun 2012 sebanyak 18.718 kasus.⁴¹¹ Peningkatan kasus kekerasan tersebut menunjukkan adanya kebutuhan peningkatan jumlah dan kualitas layanan publik dari Pihak Kepolisian, untuk melakukan pencegahan, penghentian dan penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak, sebagai wujud dari implementasi UU PKDRT.

Ketersediaan sumber daya manusia di Kepolisian untuk penanganan dan penegakkan kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) masih sangat kurang memadai. Kepolisian perlu menyediakan polisi wanita (Polwan) di setiap Ruang Pelayanan Khusus (RPK)⁴¹² atau Unit Perlindungan Perempuan dan Anak (UPPA)⁴¹³ di Kantor Kepolisian. Namun pemenuhan kebutuhan terhadap Polwan untuk mengisi setiap RPK dan UPPA

411 Pernyataan Menteri PP & PA dalam Rapat Koordinasi Nasional (Rakornas) Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A), Jum'at (28/6/2013), di Hotel Arya Duta Jakarta.

412 Ruang Pelayanan Khusus (RPK) adalah unit pelayanan yang ada di kantor kepolisian. Dibentuk berdasarkan Peraturan Kepala Kepolisian (PERKAP) No 3 tahun 2008.

413 Unit Perlindungan Perempuan dan Anak (UPPA) adalah unit pelayanan di Kantor kepolisian yang dibentuk berdasarkan PERKAP No 10 tahun 2007

akan sangat sulit diwujudkan, mengingat jumlah Polwan kurang dari 5% dari total jumlah personil polisi di seluruh Indonesia. Jumlah total anggota polisi di Indonesia, di tahun 2012 adalah 387.470 orang, sedangkan jumlah polwan per April 2012 adalah sebanyak 13.925 orang atau sekitar 3,26 dari total jumlah polisi. Di lihat dari kepangkatannya, sejumlah, 72,83 % Polwan berpangkat Bintara, dan sisanya, 27,17 % Polwan berpangkat Perwira.⁴¹⁴ Akibat dari kekurangan jumlah polwan tersebut, maka sebagian besar RPK dan UPPA terpaksa diisi oleh polisi laki-laki. Pengisian RPK dan UPPA oleh polisi laki-laki, menimbulkan permasalahan baru bagi perempuan dan anak korban kekerasan. Permasalahan tersebut antara lain, korban merasa diperlakukan tidak layak atau tidak dipercaya, terjadi kekerasan bersifat *verbal* dan *non verbal* (sikap, pandangan atau tingkah laku), bahkan sejumlah korban mengaku mengalami pelecehan.

KDRT memiliki bentuk yang beragam, dari mulai kekerasan fisik, kekerasan psikis, kekerasan ekonomi hingga kekerasan seksual. Sedangkan karakter khas korban kekerasan dalam rumah tangga umumnya menunjukkan sikap atau mental sulit memaparkan pengalamannya, apalagi bila kekerasan yang dialaminya adalah kekerasan seksual, mengingat masalah kekerasan dalam rumah tangga merupakan persoalan yang selama ini dipandang sebagai aib (hal yang memalukan). Umumnya korban membutuhkan rasa aman dan nyaman untuk dapat mengungkapkan pengalaman yang terjadi pada dirinya. Salah satu kebutuhan untuk memenuhi rasa aman dan nyaman, dapat mengadukan pengalamannya kepada sesama perempuan yang dapat memahami dan memiliki empati atas penderitaan yang telah dialami korban. Hampir dapat dipastikan bahwa pelayanan pengaduan yang diberikan oleh polisi laki-laki pada perempuan dan anak korban kekerasan seksual, tidak akan dapat maksimal. Selain kurang memberikan kenyamanan, korban dan atau saksi akan mengalami rintangan psikologis untuk mengungkapkan secara detail kronologi kekerasan seksual yang terjadi. Lebih dari itu, polisi laki-laki dinilai kurang memberikan empati kepada korban dibanding polwan.

Rendahnya jumlah polwan disebabkan oleh sistem rekrutment di Kepolisian, yang memang secara sengaja membatasi jumlah perekrutan polwan dan melanggengkan ketimpangan jumlah antara polwan dengan polisi laki-laki. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan rekrutmen Kepolisian. Salah satu contohnya adalah SK Kapolri No Kep/67/

414 Menteri PP & PA Linda Amalia Sari Gumelar, sambutan di Hari Ulang Tahun Polisi Wanita di Ciputat, Senin (10/9/2012), Sinar Harapan

II /2013 tanggal 01 Februari 2013 tentang Penerimaan Brigadir Polisi Tahun Anggaran (TA) 2013 dan SK Kapolri No B/292 / II /2013/SSDM tertanggal 04 Februari 2013 tentang pengiriman Keputusan Kapolri tentang penerimaan Brigadir dan Tamtama Polisi TA 2013. SK tersebut diikuti surat telegram Kapolri No ST / 273 / II / 2013 tanggal 07 Februari 2013 tentang pembukaan, persyaratan dan Jadwal penerimaan Brigadir Polisi TA 2013 akan dibuka pada tanggal 02 Maret 2013. Jumlah kuota rekrutan 17 ribu personil tersebut, terdiri 500 polwan, 16.500 pria (4250 Brigadir Brimob dan 12.250 Brigadir Dalmas).⁴¹⁵ Artinya pada rekrutment tersebut kuota bagi perempuan hanya 2,95 % dari total jumlah polisi yang akan direkrut.

Untuk memenuhi kebutuhan perempuan, terutama korban kekerasan, terhadap layanan keadilan dan perlindungan yang disediakan kepolisian, maka pihak kepolisian perlu membuat serangkaian kebijakan dan kegiatan untuk meningkatkan jumlah polwan.

Ketersediaan sarana dan layanan publik untuk mendukung keterjangkauan terhadap keadilan (*access to justice*) perempuan korban kekerasan, khususnya perempuan miskin, masih sangat rendah. Hal ini dapat dilihat dari jumlah dan tempat keberadaan RPK dan UPPA. Jumlah UPPA pada kantor kepolisian, dari tahun ke tahun memang mengalami peningkatan secara signifikan. Pada tahun 2010, jumlah UPPA hanya 305 unit. Sedangkan pada tahun 2012, jumlah UPPA telah mencapai 535 unit di seluruh provinsi dan Kabupaten/kota di seluruh Indonesia⁴¹⁶. Namun ketersediaan layanan UPPA dan RPK ini dirasa masih sulit dijangkau oleh perempuan korban kekerasan, terutama perempuan miskin di pedesaan. Hal ini terjadi karena UPPA dan RPK disediakan di kantor kepolisian di tingkat Kepolisian Daerah (Polda). Padahal daya jangkau masyarakat untuk mengadukan kasus-kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga yang dialaminya, adalah pada kantor kepolisian terdekat dengan masyarakat yaitu Kepolisian Sektor (Polsek), kantor kepolisian di tingkat terendah dan terdekat dengan masyarakat. Perempuan pedesaan dan perempuan miskin di perkotaan yang korban dan atau saksi KDRT, harus menempuh jarak yang jauh dengan waktu tempuh yang cukup lama dan berbiaya tinggi. Situasi ini menunjukkan bahwa akses kepada keadilan (*access to justice*) bagi perempuan masih sangat rendah.

⁴¹⁵ Batam Dailynews.com, Februari 2013.

⁴¹⁶ Menteri PP & PA Linda Amalia Sari Gumelar, sambutan di Hari Ulang Tahun Polisi Wanita di Ciputat, Senin (10/9/2012), Sinar Harapan

Dari sisi kualitas, Kementerian PP&PA telah menerbitkan Peraturan Menteri PP&PA No 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Layanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan. SPM ini menjadi tolok ukur kinerja Unit Pelayanan Terpadu dalam memberikan pelayanan penanganan pengaduan, pelayanan kesehatan, rehabilitasi sosial, bantuan hukum, pemulangan, dan reintegrasi sosial bagi perempuan dan anak korban kekerasan.

Sementara dilihat dari aspek keberdayaan perempuan untuk memanfaatkan layanan publik, terutama layanan hukum, yang disediakan oleh Kepolisian, menunjukkan bahwa sebagian besar perempuan korban kekerasan belum atau tidak memiliki cukup keberdayaan untuk memanfaatkan layanan publik tersebut. Hal ini disebabkan oleh rendahnya akses perempuan terhadap informasi. Sebagian besar perempuan korban kekerasan tidak mengetahui adanya UU PKDRT, UPPA dan RPK, sehingga mereka tidak dapat menikmati manfaat dari ketersediaan layanan publik tersebut. Selain itu, sangat banyak perempuan korban kekerasan tidak dapat diproses berdasarkan UU PKDRT, karena yang bersangkutan melakukan perkawinan secara agama atau adat, dan tidak melakukan pencatatan secara resmi berdasarkan ketentuan negara, sehingga tidak dapat membuktikan perkawinannya.⁴¹⁷ Sejumlah petugas UPPA dan atau RPK menjelaskan permasalahan tersebut kepada korban, dan menyatakan bahwa kasus kekerasan yang dialami korban terpaksa menggunakan pasal-pasal KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) karena kekurangan bukti untuk diproses berdasarkan UU PKDRT. Hal ini seringkali mengakibatkan kekecewaan korban terhadap layanan aparat kepolisian.

Untuk menjembatani rendahnya keterjangkauan masyarakat terhadap layanan publik dalam penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak, Kementerian PP&PA membentuk Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) yang telah diinisiasi sejak tahun 2002. Lembaga yang dibentuk dengan melibatkan masyarakat dan organisasi perempuan ini, memiliki dua mandat yaitu: memberdayakan perempuan di berbagai bidang pembangunan dan memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak dari berbagai bentuk diskriminasi dan tindak kekerasan. Hingga tahun 2012, P2TP2A telah terbentuk di 33 Provinsi dan 242 Kabupaten dan Kota.⁴¹⁸ Ini berarti masih ada 298 Kabupaten/Kota yang belum memiliki P2TP2A.

417 Surat Nikah merupakan salah satu alat bukti untuk proses pemeriksaan dipengadilan, bahwa yang korban dan pelaku dalam ikatan rumah tangga. Ketiadaan surat nikah akan berakibat pada penolakan berkas perkara oleh pihak kejaksaan.

418 Sambutan Menteri PP & PA dalam Rakornas P2TP2A, Jakarta 28 Juni 2013),

Masalah lain yang belum terselesaikan adalah pemahaman dan komitmen petugas kepolisian. Hal ini dapat dilihat dari pengetahuan dan pemahaman petugas kepolisian terhadap UU PKDRT. Berbagai bukti menunjukkan bahwa, tidak semua petugas kepolisian memahami dengan baik UU PKDRT. Kurangnya pemahaman ini dapat berakibat pada perubahan status korban menjadi tersangka. Sementara di sisi lain, muncul problem serius berupa penolakan beberapa kelompok masyarakat terhadap pemberlakuan UU PKDRT. Problem serius sekaligus ancaman bagi penegakkan hukum terhadap tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak adalah menguatnya penggunaan pengadilan adat dalam menyelesaikan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak. Pengamatan penulis menunjukkan bahwa hampir semua putusan pengadilan adat, merugikan perempuan dan anak yang menjadi korban kekerasan. Dalam kasus perkosaan terhadap perempuan, pengadilan adat menjatuhkan hukuman denda dan kewajiban bagi pelaku pemerkosa untuk menikahi korban yang telah diperkosanya. Sedangkan dalam kasus kekerasan seksual, perkosaan oleh ayah atau saudara sedarah, (*inches*) pelaku dijatuhi hukuman denda. Ringannya hukuman yang dijatuhkan oleh pengadilan adat kepada pelaku kekerasan terhadap perempuan ini, mengakibatkan meningkatnya kecenderungan untuk menyelesaikan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak melalui pengadilan adat. Dalam situasi demikian, umumnya kepolisian di daerah setempat tidak memiliki daya yang cukup untuk menegakkan hukum. Informasi Biro Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Sumba Barat Daya (provinsi Nusa Tenggara Barat), misalnya, menyebutkan bahwa hasil koordinasi dengan Kepolisian Resort (Polres) di Sumba Barat Daya menunjukkan, dalam sehari sekurang-kurangnya ada enam (6) pengaduan kasus KDRT, dimana empat (4) diantaranya adalah kasus kekerasan seksual oleh orang tua atau saudara sedarah. Namun kasus-kasus tersebut tidak dapat ditindaklanjuti oleh kepolisian, karena pelaku dan masyarakat bersikukuh akan menyelesaikan melalui pengadilan adat.⁴¹⁹ Dalam situasi demikian, petugas kepolisian, seringkali tidak dapat memaksakan pemberlakuan UU PKDRT.

Problem lain yang tampak dalam pencegahan dan penanganan kekerasan terhadap perempuan adalah sinergi antara lembaga dan organisasi. Seperti Lembaga Bantuan Hukum (LBH), P2TP2A, Lembaga Swadaya masyarakat (LSM), *shelter*/rumah aman yang memiliki mandat pencegahan dan penanganan Kekerasan Terhadap Perempuan

419 Biro Pemberdayaan Perempuan, Seminar Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan dan Anak, diselenggarakan oleh Koalisi Perempuan Indonesia, Sumba Barat Daya, Mei 2012

dan Anak dengan kepolisian –khususnya RPK dan UPPA, sehingga pada titik tertentu menimbulkan ketegangan antar pihak. Ketegangan terutama dipicu oleh perbedaan interpretasi antar pihak terhadap ketentuan dalam UU PKDRT, perbedaan pemahaman tentang batasan kewenangan, perbedaan harapan atas peran masing-masing pihak dan perbedaan ukuran dalam menentukan indikator keberhasilan.

Data, merupakan perangkat penting dalam penyusunan kebijakan maupun strategi dalam pencegahan, penanganan dan penanggulangan kekerasan. Data yang terkonsolidasi dan akurat, akan menyumbang pada proses monitoring dan evaluasi implementasi UU PKDRT serta untuk merumuskan perencanaan pada tahun berikutnya. Namun ketersediaan dan akurasi data kekerasan, hingga kini masih merupakan masalah yang belum terselesaikan. Hal ini disebabkan oleh banyaknya pihak yang melakukan pencatatan dan mempublikasikan data tentang kekerasan, tanpa melalui proses sinkronisasi antar pihak yang melakukan pendataan. Pendataan dengan cara demikian dapat mengakibatkan terjadinya pengulangan pencatatan terhadap data korban.

Kenyataan lain yang perlu menjadi perhatian serius adalah, absennya peran Kepolisian dalam upaya pencegahan terjadinya tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak. Hal ini dibuktikan dengan tidak ditemukannya data dan informasi tentang kegiatan kepolisian yang membuktikan, bahwa kepolisian melakukan pendidikan masyarakat untuk mencegah dan menghentikan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak.

III.2 Implementasi UU PTPPO dan Pencegahan Penyelundupan Migran

Undang-Undang No 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Terhadap Tindak Pidana Perdagangan Orang (*UU PTPPO*) dan penyelundupan migran, termasuk dalam kategori Tindak Pidana Khusus, Kejahatan ini umumnya dilakukan secara terorganisir, dan dilakukan di dalam negeri maupun lintas negara.

Meski tidak ada data tunggal yang akurat sebagai rujukan, namun berbagai pemberitaan di media menunjukkan kecenderungan peningkatan jumlah kasus dan modus operandi tentang Perdagangan Orang, khususnya Perempuan dan anak dan penyelundupan migran. Beberapa laporan dan pemberitaan media dapat dirujuk sebagai penanda tingkat keseriusan tindak pidana Perdagangan orang dan penyelundupan migran.

Data Polri yang dihimpun dari Kepolisian di tingkat Kabupaten dan provinsi, menunjukkan selama tahun 2012 melakukan penyelidikan terhadap 138 kasus baru perdagangan orang yang melibatkan 169 tersangka. Dari jumlah tersebut, sebanyak 86 kasus telah dilimpahkan ke kejaksaan, dimana 61 kasus diantaranya telah mencapai tahap penuntutan. Sedangkan data kejaksaan menunjukkan sejak Januari hingga Oktober 2012 sebanyak 102 kasus berhasil diputuskan berdasarkan UU No 21 tahun 2007. Pada tahun 2011, terdapat 208 kasus yang dilaporkan, lebih dari setengahnya telah mencapai tahap penuntutan berdasarkan UU No 21 Tahun 2007. Hanya ada satu putusan pada November 2012 yang mencakup restitusi atau ganti rugi bagi seorang korban perdagangan seks dibawah umur, putusan ini merupakan kali kedua bagi pengadilan Indonesia memberikan ganti rugi kepada seorang korban perdagangan manusia.⁴²⁰

Data International Organization for Migration (IOM) Indonesia tahun 2011, menunjukkan bahwa Indonesia menempati peringkat teratas dengan jumlah 3.943 korban perdagangan manusia. Dari jumlah itu, kasus terbanyak terjadi di Jawa Barat, yakni sebanyak 920 kasus atau 23,33%. Perdagangan orang dalam melalui jalur ketenagakerjaan di dalam negeri maupun lintas negara, cukup tinggi.

Laporan Perdagangan orang yang dihimpun dari berbagai laporan pemerintah menyatakan, diperkirakan sekitar 1,7 juta pekerja migrant bekerja tanpa dokumen sah dan sekitar 69 persen dari jumlah tersebut adalah perempuan.⁴²¹ Hampir dapat dipastikan mereka yang bekerja tanpa dokumen ini mengalami eksploitasi dan rentan terhadap berbagai bentuk kekerasan, terutama kekerasan seksual. Selain mengalami eksploitasi, mereka juga mengalami jerat utang, sehingga sulit untuk keluar dari ikatan kerja yang eksploitatif tersebut.

Sementara, Kementerian PP&PA melaporkan adanya 358 korban perdagangan orang di tahun 2011, termasuk 111 orang wanita dan tidak ada anak-anak; kebanyakan dari korban ini (53 persen) berasal dari Jawa Barat.

420 http://indonesian.jakarta.usembassy.gov/news/keyreport_tip-2013-id.html, diakses pada tanggal 2 September 2013

421 http://indonesian.jakarta.usembassy.gov/news/keyreport_tip-2012-id.html, Juni 2012, diakses 2 September 2013

Direktur Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Bantuan Hukum Indonesia Pada Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) RI, Tatang Budi Utama Rajaq menuturkan, ke-82 Tenaga Kerja Indonesia (TKI) korban TPPO berasal dari berbagai provinsi di Indonesia yaitu Nusa Tenggara Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Timur. “Pembebasannya pada 1 Desember 2012 saat pihak Imigrasi melapor ke KBRI Kuala Lumpur bahwa diselamatkan 104 tenaga kerja asing, 93 di antaranya Warga Negara Indonesia (WNI) direkrut agen setempat bernama AP Sentosa. Lalu, kembali diselamatkan 11 TKI yang disekap di apartemen di Bukit Jalil, Kuala Lumpur,” tuturnya. Menurut dia, para TKI korban TPPO ini berangkat tanpa dokumen resmi dari pihak pemerintah. Selain itu, 14 pelaksana penempatan tenaga kerja Indonesia swasta (PPTKIS) yang mengirim TKI tanpa dokumen dilaporkan ke Bareskrim Polda Metro Jaya. Ke-14 penyalur ini diharapkan dapat ditindak tegas karena telah melanggar UU No. 21 tahun 2007 tentang TPPO.

“Ada 14 nama PPTKIS yang kami serahterimakan bersama 82 TKI korban TPPO. Kami harapkan Bareskrim Polri mengusut tuntas kasus ini, sehingga tidak ada lagi korban TPPO,” kata Tatang.

Dikutip dari : Kabar Banten.com, 28 Februari 2013: Kasus Perdagangan Manusia, Indonesia Tertinggi di Dunia.

Dari kasus-kasus perdagangan orang, khususnya perempuan dan anak, yang terungkap menunjukkan bahwa pelaku kejahatan melibatkan keluarga, orang-orang terdekat dengan keluarga hingga sindikat lintas negara. Kemajuan Teknologi memiliki sumbangan besar terhadap peningkatan jumlah dan modus operandi perdagangan orang, terutama perdagangan anak dibawah umur dan bayi untuk adopsi ilegal. Bahkan penjualan bayi juga ditawarkan melalui toko *online*.⁴²²

422 TEMPO.CO, Jakarta , 08 Februari 2013, *Iklan Jual Bayi di Tokobagus, 11 Saksi Diperiksa*

Dari penuturan sejumlah korban dapat disimpulkan bahwa keberhasilan kejahatan perdagangan orang dan penyelundupan migran, seringkali terjadi karena melibatkan petugas layanan publik atau aparat keamanan, petugas pencatatan sipil⁴²³ dan immigrasi, pegawai dinas ketenagakerjaan dan aparat keamanan, khususnya aparat keamanan di perbatasan lintas negara.

Untuk melakukan pencegahan dan penanganan Tindak Pidana Perdagangan orang ini, Presiden SBY telah menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) No 69 Tahun 2008 Tentang Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Perpres ini merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 58 ayat (7) UU PTPPO.

Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang memiliki tugas untuk: 1) Mengoordinasikan upaya pencegahan dan penanganan masalah tindak pidana perdagangan orang; 2) Melaksanakan advokasi, sosialisasi, pelatihan, dan kerja sama baik kerja sama nasional maupun internasional; 3) Memantau perkembangan pelaksanaan perlindungan korban yang meliputi rehabilitasi, pemulangan, dan reintegrasi sosial; 4) Memantau perkembangan pelaksanaan penegakan hukum; dan 5) Melaksanakan pelaporan dan evaluasi.

**Susunan Kepemimpinan dan anggota
Gugus Tugas Pencegahan & Penanganan
TPPO di tingkat Pusat**

- Ketua : Menteri Negara Koordinator bidang Kesejahteraan Rakyat;
Ketua Harian : Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan;
- Anggota :
1. Menteri Dalam Negeri;
 2. Menteri Luar Negeri;
 3. Menteri Keuangan;
 4. Menteri Agama;
 5. Menteri Hukum dan HAM;
 6. Menteri Perhubungan;
 7. Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
 8. Menteri Sosial;
 9. Menteri Kesehatan;
 10. Menteri Pendidikan Nasional;
 11. Menteri Kebudayaan dan Pariwisata;
 12. Menteri Komunikasi dan Informatika;
 13. Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Kepala Bappenas;
 14. Menteri Negara Pemuda dan Olahraga;
 15. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 16. Jaksa Agung Republik Indonesia;
 17. Kepala Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI;
 18. Kepala Badan Intelijen Negara;
 19. Kepala Badan Pusat Statistik.

Sumber : Perpres No 69 Tahun 2008

423 TEMPO.CO, Jakarta 14 Februari 2013, *Kasus Jual Bayi, Polisi Akan Periksa Staf Imigrasi*

Ketentuan UU PTPPO memandatkan agar gugus tugas ini di bentuk di tingkat pusat dan daerah. Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan TPPO di tingkat pusat melibatkan 21 kementerian dan lembaga, termasuk di dalamnya Polri, Kejaksaan dan Menteri Hukum dan HAM. Kendati semua kementerian dan lembaga yang terkait dengan upaya pencegahan, penanganan dan penghukuman tindak kejahatan perdagangan orang, telah masuk dalam Gugus Tugas, namun sejumlah permasalahan masih belum terselesaikan. Masalah tersebut antara lain: **1)** Tidak ada dokumen perencanaan untuk program dan kegiatan pencegahan perdagangan orang yang tersinergi. **2)** Adanya perbedaan antara kepolisian dan kejaksaan tentang penggunaan dasar hukum yang digunakan dalam proses hukum. Kepolisian telah menggunakan UU PTPPO, namun Kejaksaan lebih sering menggunakan KUHP dan Undang-undang Perlindungan Anak (UUPA). Disamping itu, beberapa berkas perkara yang telah diajukan oleh kepolisian, dinyatakan tidak dapat dilanjutkan proses hukumnya oleh kejaksaan. **3)** Tidak adanya data statistik yang dapat dijadikan rujukan bagi publik termasuk bagi pemerintah maupun masyarakat untuk memantau perkembangan kejahatan perdagangan orang. **4)** Belum semua daerah, terutama daerah pengirim (*sending area*), daerah transit (*transit area*) dan daerah tujuan (*destination area*) memiliki Peraturan Daerah (Perda) tentang Pencegahan, perlindungan korban dan pengkuman pelaku perdagangan orang. **5)** Daerah yang telah memiliki Perda, tidak melengkapi diri dengan infrastruktur dan pusat layanan terpadu bagi korban.

Ketidaksirosis lembaga dan kementerian yang ada dalam gugus tugas Pencegahan, penanganan perdagangan orang terlihat dari tiga (3) hal penting yaitu : 1) tidak adanya anggaran khusus atau kecilnya alokasi anggaran pencegahan dan penanganan perdagangan orang dalam budget masing-masing kementerian dan lembaga tersebut. 2) pencegahan dan penanganan perdagangan orang tidak masuk dalam Rencana Strategis (Renstra) kementerian dan lembaga, dan 3) tidak ada kebijakan yang dihasilkan untuk pencegahan dan penanganan perdagangan orang.

Dari 21 kementerian dan lembaga yang masuk dalam tim gugus tugas, hanya Kementerian PP&PA dan Polri yang melahirkan kebijakan. Kementerian PP&PA menerbitkan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia No 22 Tahun 2010 Tentang Prosedur Standar Operasional Pelayanan Terpadu Bagi Saksi Dan/Atau Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang. Sedangkan Kepolisian Republik Indonesia menerbitkan Perkap No 10 Tahun 2007 Tentang Organisasi dan Tata Kerja

Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (Unit PPA) di Lingkungan Kepolisian Republik Indonesia dan Perkap No 3 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Ruang Pelayanan Khusus dan Tata Cara Pemeriksaan Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana. Konsideran Perkap No 3 Tahun 2008, menyebutkan bahwa Perkap tersebut diterbitkan sebagai pelaksanaan Pasal 45 ayat (2) UU No 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Kebijakan yang diterbitkan oleh Kementerian PP&PA dan Polri adalah terkait dengan penanganan korban/saksi Perdagangan orang. Artinya kebijakan yang dilahirkan untuk menanganai korban atau saksi setelah tindak pidana perdagangan orang terjadi. Dari kebijakan tersebut dapat dilihat bahwa pemerintah dan aparat kepolisian lebih fokus pada upaya penanganan korban dan saksi, namun kurang serius melakukan upaya pencegahan. Karena hingga kini belum ada kebijakan yang ditujukan untuk mencegah terjadinya praktek kejahatan perdagangan orang.

Satu hal yang perlu dipahami, bahwa Persoalan Perdagangan orang bukan masalah kemanan kewilayahan (dalam arti sempit) semata. Persoalan Perdagangan Orang terkait erat dengan keamanan manusia (*Human Security*), yang meliputi keamanan ekonomi, keamanan pangan, keamanan kesehatan, keamanan individu, keamanan lingkungan, keamanan sosial, dan keamanan politik. Tidak terpenuhi hak-hak perempuan terkait dengan *Human Security*, akan memicu kerentanan perempuan dan anak menjadi korban perdagangan orang, khususnya perempuan dan anak.

III.3 Implementasi UU PKS

Konstruksi sosial terkait peran, perilaku, posisi sosial, akses kekuasaan dan sumber daya terhadap Perempuan dan laki-laki, mengakibatkan perempuan mengalami kerentanan dan ketidakamanan lebih besar selama dan setelah konflik. Dalam situasi konflik, perempuan seringkali menjadi target dari tindak kekerasan, sebagai salah satu strategi untuk penundukkan atau pelemahan para pihak yang berkonflik. Penggunaan kekerasan seksual merupakan salah satu senjata untuk melumpuhkan lawan dalam konflik. Kerentanan perempuan dalam wilayah dan situasi konflik, menuntut adanya tindakan khusus untuk menanggapi kerentanan tersebut. Lebih jauh, penanganan konflik juga menempatkan masyarakat dan penyintas (*survivor*) untuk berperan aktif dalam pencegahan, penganggulangan konflik serta pemulihan situasi dan kondisi paska konflik.

Salah satu panduan penting untuk mengintegrasikan perspektif gender dalam penanganan konflik adalah Resolusi Dewan Keamanan PBB yaitu Resolusi 1325/2000. Beberapa hal penting yang harus dilakukan dalam tahap sebelum, pada saat dan setelah konflik, yaitu, antara lain:

1. Peningkatan keterwakilan perempuan dalam semua tingkatan di pada lembaga-lembaga dan mekanisme-mekanisme di tingkat nasional, regional dan internasional untuk pencegahan, pengelolaan dan resolusi konflik.
2. Pelaksanaan *strategic plan of action* (A/49/587) yang mengharuskan peningkatan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan dalam resolusi konflik dan proses perdamaian.
3. Pengintegrasian gender perspektif dalam operasi pemeliharaan perdamaian dan memastikan bahwa operasi dilapangan mempertimbangkan komponen gender.
4. Memastikan bahwa semua aktor yang melakukan negosiasi dan melaksanakan kesepakatan damai mengadopsi perspektif gender, termasuk :
 - a. Kebutuhan khusus perempuan dan anak-anak perempuan selama repatriasi dan penempatan, rehabilitasi, reintegrasi dan rekonstruksi paska konflik.
 - b. Memberikan dukungan pada perempuan lokal untuk membangun inisiatif menciptakan perdamaian, proses-proses adat untuk rekonsiliasi konflik dan melibatkan perempuan sejak dari perencanaan hingga mekanisme pelaksanaan kesepakatan damai.
 - c. Memastikan adanya perlindungan dan penghormatan Hak Asasi Manusia dari perempuan dan anak-anak perempuan, khususnya dalam ketentuan konstitusi, sistem elektoral, kepolisian dan pengadilan/kehakiman.
5. Meminta semua pihak yang berkonflik untuk menghormati dan melaksanakan hukum internasional yang melindungi hak perempuan dan anak perempuan- terutama warga sipil, antara lain : Geneva Convention 1949 dan protokol tambahan (Additional Protocol) 1977, Refugee Convention 1951 dan Protocol 1967, CEDAW dan optional protocol 1999, Convention on the Right of Children Rights, dan Statuta Roma.
6. Semua pihak yang berkonflik harus mengambil tindakan penting untuk melindungi perempuan dan anak-anak perempuan dari kekerasan berbasis gender, khususnya perkosaan, pelecehan seksual dan semua bentuk kekerasan di wilayah konflik.
7. Memastikan dilaksanakannya tanggung jawab negara untuk mengakhiri impunitas dan menghukum pelaku genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang termasuk yang berkaitan dengan kekerasan seksual dan semua bentuk kekerasan terhadap perempuan dan anak perempuan.

8. Memastikan bahwa tempat pengungsian atau tempat tinggal dirancang berdasarkan kebutuhan perempuan dan anak-anak perempuan.
9. Mendorong dilibatkannya dalam perencanaan untuk pelucutan senjata, demobilisasi dan reintegrasi mempertimbangkan adanya perbedaan kebutuhan eks-kombatan laki-laki dan perempuan.

Di Indonesia, sebelum ada UU PKS, telah ada UU No 24 tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana. Dalam Pasal 1 UU No 24 Tahun 2007 ini disebutkan bahwa salah satu bentuk bencana adalah bencana sosial. Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat, dan teror.

Perbedaan antara kedua undang-undang ini adalah, jika UU No 24 tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana ditujukan untuk menanggulangi semua jenis bencana yaitu Bencana Alam, Bencana Non Alam dan Bencana sosial. Namun dalam UU PKS semua tahapan penanganan bencana untuk semua jenis bencana berlaku umum. Padahal setiap jenis bencana memiliki karakteristik yang berbeda dan membutuhkan penanganan secara berbeda pula. Dari sisi kelembagaan, penanganan bencana dilaksanakan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang dibentuk permanen sebagai lembaga pemerintah non departemen setingkat kementerian.

Dari sisi analisis gender, seluruh tahapan penanganan bencana bersifat netral gender atau tidak memperhatikan kebutuhan khusus perempuan, anak dan kelompok rentan lainnya. UU PKS, ditujukan khusus untuk mengatasi konflik sosial. Dari sisi kelembagaan, penanganan Konflik sosial dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah (Pemda). Sedangkan kelembagaan penyelesaian Konflik terdiri atas Pemerintah, Pemda, Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial, serta Satuan Tugas Penyelesaian Konflik Sosial. Satuan Tugas Penyelesaian Konflik social adalah lembaga bersifat *ad hoc* (sementara) dan penggunaannya merupakan opsi terakhir, setelah penggunaan kelembagaan lain gagal dalam menyelesaikan konflik.

Kebutuhan akan hadirnya UU khusus untuk penanganan konflik, dilatarbelakangi banyaknya daerah rawan konflik dan meningkatnya kasus konflik di Indonesia. Kementerian Sosial mencatat ada 2.883 konflik terjadi di 184 titik konflik yang menyebar

di seluruh Indonesia sepanjang tahun 2012.⁴²⁴ Sementara Menteri Dalam Negeri (Mendagri) menyatakan, data kasus konflik yang ada di Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) tahun 2010 sebanyak 93 kasus, tahun 2012 sebanyak 77 kasus dan tahun 2012 sebanyak 128 kasus⁴²⁵. Data kasus konflik inilah yang menjadi salah satu bukti, pentingnya UU PKS. Hingga akhirnya disahkanlah UU PKS.

Sekurang-kurangnya ada 4 (empat) hal penting dalam UU PKS yang terkait dengan pemenuhan Hak Perempuan, yaitu: **1)** pemenuhan kebutuhan spesifik perempuan anak-anak dan kelompok orang yang berkebutuhan khusus dan perlindungan terhadap kelompok rentan dalam tahap *Tindakan Darurat Penyelamatan dan Pelindungan Korban*⁴²⁶ **2)** pemulihan psikologis korban Konflik dan perlindungan kelompok rentan dan penguatan relasi sosial yang adil untuk kesejahteraan masyarakat pemenuhan kebutuhan dasar spesifik perempuan, anak-anak, lanjut usia, dan kelompok orang yang berkebutuhan khusus; dan pemenuhan kebutuhan dan pelayanan kesehatan reproduksi bagi kelompok perempuan, dalam **tahap rehabilitasi**⁴²⁷, **3)** perbaikan berbagai struktur dan kerangka kerja yang menyebabkan ketidaksetaraan dan ketidakadilan, termasuk kesenjangan ekonomi; dan perbaikan dan penyediaan fasilitas pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar spesifik perempuan, anak-anak, lanjut usia, dan kelompok orang yang berkebutuhan khusus dalam **tahap rekonstruksi**⁴²⁸ dan **4)** Pelibatan sekurang-kurangnya 30% perempuan, dalam *Satuan Tugas Penyelesaian Konflik Sosial*, khusus dari perwakilan masyarakat, di tingkat nasional, Provinsi, dan Kabupaten⁴²⁹

Jika dibandingkan Resolusi 1325/2000 Dewan Keamanan PBB, sejumlah ketentuan dalam Resolusi tersebut, khususnya tentang pemenuhan kebutuhan khusus perempuan dan anak korban konflik dalam masa penghentian konflik dan pemulihan paska konflik, serta partisipasi perempuan dalam lembaga penyelesaian konflik, telah diakomodir dalam UU No 7 Tahun 2012. Namun peran serta perempuan dalam *pencegahan konflik* dan *perundingan Perdamaian* belum diatur dalam undang-undang tersebut. Demikian juga halnya dengan peran perempuan dalam penyelesaian konflik melalui

424 Sindonews.com, “2.883 konflik terjadi di Indonesia tahun 2012”, 2 September 2013

425 Sindonews.com, “Kemendagri klaim, eskalasi peristiwa konflik terus meningkat”, 9 September 2013

426 UU No 7 Tahun 2012, Pasal 32

427 Ibid. at 38

428 Ibid at 39

429 Ibid at 47, 48 dan 49

kelembagaan Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial, tidak ada ketentuan yang menjamin peran serta perempuan dalam mekanisme tersebut. Keterwakilan sekurang-kurangnya 30% perempuan dalam lembaga penyelesaian konflik hanya ada pada Satuan Tugas Penyelesaian Konflik Sosial. Sedangkan penyelesaian melalui mekanisme adat tidak mensyaratkan keterwakilan perempuan.

Jika dilihat dari sisi aktor dalam penanganan konflik, dalam UU PKS, aktor utama yang bertanggung jawab dalam penanganan konflik adalah pemerintah. Polisi bukanlah aktor utama dalam penanganan konflik sosial.

Dalam UU PKS, aktor utama penentu kebijakan adalah pemerintah dalam hal ini Presiden serta pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur, Bupati/Walikota. Pemerintah dan Pemda merupakan aktor utama dalam penanganan konflik sosial, mulai dari tahap pencegahan sebagaimana diatur dalam Pasal 6, meredam potensi konflik sebagaimana diatur dalam Pasal 9, membangun sistem peringatan dini yang diatur dalam Pasal 10 hingga menetapkan status konflik hingga pencabutan status konflik sebagaimana diatur dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 31. Demikian juga pada tahapan paska konflik, Pemerintah dan Pemda berkewajiban melakukan upaya pemulihan paska konflik, melalui rehabilitasi, rekonstruksi dan rekonsiliasi.

Peran Kepolisian dalam UU PKS hanya berfungsi penting pada tahapan penghentian kekerasan fisik. Dalam tahap ini kepolisian memiliki peran sentral, sebab penghentian kekerasan fisik di bawah koordinasi dan dikendalikan oleh Polri sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 12 dan Pasal 13. Hal ini juga dapat diartikan bahwa, seluruh tahapan sebelum “pecah konflik” atau terjadinya kekerasan fisik dan sesudah berhentinya kekerasan fisik, bukan menjadi tanggung jawab kepolisian, melainkan tanggung jawab pemerintah.

Jika dibandingkan dengan UU Polri, maka peran Polisi dalam UU PKS menjadi lebih sempit. Polri adalah pengemban fungsi kepolisian. Sedangkan Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini berarti, dalam konteks pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, peran Polri tidak dapat difungsikan hanya pada satu tahapan

tertentu saja, apalagi hanya pada tahapan saat konflik kekerasan fisik sudah terjadi, seperti halnya di atur dalam UU PKS. Namun Polri juga harus memiliki peran penting dalam upaya pencegahan konflik dan pemeliharaan perdamaian paska perundingan damai. Perbedaan signifikan peran dan fungsi kepolisian dalam UU PKS dan UU Polri perlu dikaji lebih mendalam terutama dalam tataran mengukur akibat dari penerapan kedua UU tersebut.

Selain diterbitkannya UU PKS, Kementerian PP&PA bekerjasama dengan kelompok masyarakat sipil, khususnya kelompok perempuan dan didukung oleh UN Women, menginisiasi Rencana Aksi Nasional Perlindungan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Penanganan Konflik (RAN P3A-PK). RAN P3A-PK ini, akan mengintegrasikan beberapa resolusi PBB terkait dengan perlindungan Perempuan dan anak dalam wilayah konflik. Resolusi terbut antara lain adalah: Resolusi PBB1820 (2008),⁴³⁰ Resolusi PBB 1882 (2009),⁴³¹ Resolusi PBB 1888 (2009),⁴³² dan Resolusi PBB 1325 (2000).⁴³³ RAN P3A-PK ini telah diuji publik pada 19 Juni 2013 dan diharapkan dapat disahkan dalam bentuk Peraturan Presiden, sebelum akhir 2013.

Adanya UU PKS yang sensitif terhadap kerentanan dan kebutuhan perempuan dan anak serta adanya RAN P3A-PK merupakan kemajuan besar dibidang kebijakan publik. Namun kebijakan baru ini masih akan dihadapkan pada sejumlah permasalahan antara lain: 1) Komitmen politik dari Pemerintah, Pemda dan kepolisian untuk melaksanakan kebijakan tersebut, 2) Pemahaman, kepatuhan dan orientasi petugas di lapangan, 3) Ketersediaan sarana dan prasarana, termasuk aturan pelaksana dan panduan teknis, dan 4) Pengetahuan, kemampuan dan kesiapan masyarakat, termasuk kelompok perempuan untuk berperan aktif dalam penanganan konflik.

430 UN Document : S/Res/1820/2008, 19 Juni 2008 : Resolusi konflik ini memberikan kewajiban kepada negara-negara anggota PBB Memperkuat perlindungan perempuan dan anak dari kekerasan seksual.

431 UN Document : S/Res/1882/2009, 4 Agustus 2009 : Larangan menjadikan perempuan, anak dan kelompok rentan sebagai target untuk penundukan lawan konflik

432 UN Document : S/RES/1888 (2009), 30 September 2009 Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual terhadap perempuan dan anak di wilayah konflik , penghapusan segala bentuk impunitas, dukungan layanan kesehatan, psikologis dan hukum bagi korban kekerasan

433 UN Document : S/RES/1325 (2000) 31 October 2000, Tentang perempuan, perdamaian dan keamanan, antara lain mengatur tentang partisipasi penuh perempuan dalam membangun budaya damai dan pencegahan konflik, kepemimpinan perempuan dan pelibatan perempuan dalam perundingan damai dan pemenuhan kebutuhan khusus perempuan, anak dan kelompok rentan.

IV. Kebijakan Publik yang Diskriminatif

Di samping diterbitkannya sejumlah UU yang melindungi dan memberdayakan perempuan serta memenuhi hak-hak perempuan, dalam kurun lima tahun terakhir ini, 2009 sampai 2013, sejumlah kebijakan publik di tingkat daerah yang mendiskriminasi perempuan tetap bermunculan. Kebijakan Publik di tingkat daerah itu antara lain Peraturan Daerah (Perda), Surat Keputusan (SK) Kepala Daerah dan Surat Edaran (SE) Kepala Daerah. Sesungguhnya, kebijakan yang diskriminatif telah muncul sejak tahun 2001, seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah dalam sistem pemerintahan di daerah. Kemendagri sebagai pihak yang memiliki kewenangan untuk mengkaji, mengevaluasi bahkan membatalkan suatu Perda, bila dipandang bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi, khususnya UU dan UUD 1945, *tidak menggunakan kewenangannya untuk mencabut kebijakan yang diskriminatif terhadap perempuan tersebut*. Ironisnya, kewenangan membatalkan kebijakan di tingkat daerah tersebut digunakan secara konsisten oleh Kemendagri untuk membatalkan Perda yang berpengaruh terhadap ekonomi, terutama retribusi daerah.

Bahkan juru bicara Kemendagri, Reydonnyzar Monoek menganggap bahwa Perda-perda tersebut merupakan cara pemerintah untuk melindungi perempuan.⁴³⁴

Tabel Evaluasi & Pembatalan Perda oleh Kemendagri

Tahun	Jumlah Perda yang dievaluasi	Jumlah Perda yang dibatalkan
2002-2009	Tidak diketahui	1.879
2010	3000	407
2011	9.000	351
2012	3.000	173
Total PERDA yang telah dibatalkan		2.810

Sumber: Hukum Online, Berita Kemendagri, dan berbagai media, diolah

Meskipun Kementerian PP&PA dan Kementerian Hukum dan HAM telah mengeluarkan parameter Hak Asasi Manusia dan gender yang menjadi pedoman Pemda dalam membuat suatu kebijakan. Namun Perda diskriminatif terus bermunculan.

⁴³⁴ Beritasatu.com, **Kemendagri : Perda “Diskriminatif” justru lindungi perempuan**, Jumat, 23 Nov 2012

Dalam Diskusi Media: Kebijakan Diskriminatif yang Bertentangan dengan Konstitusi oleh Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), 22 Agustus 2013, Andy Yentriyani, komisioner Komnas Perempuan, menyebutkan tahun ini terdapat 342 kebijakan diskriminatif, meningkat dari 282 pada 2012 dan 207 pada 2011. Dari 265 kebijakan tersebut, 76 kebijakan mengatur cara berpakaian 124 kebijakan tentang prostitusi dan pornografi, 27 kebijakan tentang pemisahan ruang publik laki-laki dan perempuan atas alasan moralitas -- 19 diantaranya menggunakan istilah khalwat atau mesum, 35 kebijakan terkait pembatasan jam keluar malam yang pengaturannya mengurangi hak perempuan dalam bergerak.⁴³⁵

Kebijakan yang diskriminatif tersebut antara lain adalah Perda tentang Pencegahan, Penindakan dan Pemberantasan Maksiat, Pencegahan Pemberantasan dan Penindakan Penyakit Masyarakat, Larangan Perbuatan Pelacuran, Larangan perbuatan prostitusi dan Tuna Susila, Khalwat (mesum), Busana Muslim, Busana Melayu. Perda tentang wajib busana secara langsung membatasi perempuan, dengan menentukan pakaian yang harus dikenakan oleh perempuan beragama tertentu atau berstatus tertentu (pegawai negeri dan siswa sekolah). Sedangkan Perda larangan maksiat, larangan pelacuran, larangan prostitusi dan nama lainnya secara nyata memberikan menghukum perempuan bukan karena perempuan melakukan perbuatan pidana, melainkan karena dia/mereka yang berada di luar rumah pada malam hari sehingga menimbulkan anggapan bahwa ia/mereka adalah pelacur.

Contoh rumusan pasal –pasal yang diskriminatif terhadap perempuan:

“Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong atau tempat-tempat lain di daerah “

Pasal 4 ayat (1) PERDA Kota Tangerang No 8 SERI E TAHUN 2005 Tentang PELARANGAN PELACURAN

435 <http://www.voaindonesia.com/content/komnas-perempuan-ada-342-perda-diskriminatif-di-indonesia>

“Siapapun dilarang bermesraan, berpelukan dan/atau berciuman yang mengarah kepada hubungan seksual, baik di tempat umum atau di tempat-tempat yang kelihatan oleh umum”

Pasal 4 ayat (2) PERDA Kota Tangerang No 8 SERI E TAHUN 2005 Tentang PELARANGAN PELACURAN

Contoh lain :

“Barang siapa melakukan perbuatan yang mengarah pada terjadinya perzinahan dan perbuatan dilarang oleh norma agama masing-masing dan adat di jalan umum dan atau tempat lain yang sering di lewati umum, di tempat-tempat hiburan, di atas kendaraan diancam dengan hukuman pidana”

Pasal 12 Peraturan Daerah Kota Sambas No 3 Tahun 2004 Tentang Larangan Pelacuran Dan Pornografi

“Bagi wanita, berpakaian minim terbuka pada bagian tubuh mulai dari dada sampai lutut dan berpakaian transparan sehingga terlihat jelas bagian-bagian tubuh dari luar pakaian itu di tempat umum”

Pasal 5 Ayat (1) Butir h, Perda No 13 Tahun 2005 Tentang Larangan Maksiat Dalam Kabupaten Musi Banyuasin

“Setiap orang dilarang di dalam ruangan dan atau dalam halaman bangunan yang patut diduga diketahuinya sebagai tempat orang melakukan maksiat, kecuali untuk kepentingan dinas.”

Pasal 5 Ayat (2), Perda No 13 Tahun 2005 Tentang Larangan Maksiat Dalam Kabupaten Musi Banyuasin

“Setiap orang dilarang melakukan khalwat/mesum”

Pasal 5 Qanun (Perda) No 14 tahun 2003 di Provinsi Nanggore Aceh Darussalam (NAD)
“Khalwat/mesum adalah perbuatan bersunyi-sunyi antara dua orang mukallaf atau lebih yang berlainan jenis yang bukan muhrim atau tanpa ikatan perkawinan.”

Pasal 1 Qanun (Perda) No 14 tahun 2003 di Provinsi Nanggore Aceh Darussalam (NAD)

Kisah Korban PERDA yang tidak Adil pada Perempuan dan anak Perempuan :

Lilis Lisdawati Mahmudah , di Kota Tangerang

Lilis Korban Salah Tangkap dan dituduh seorang pelacur. Pada Tanggal 27 Februari 2006, Lilis ditangkap oleh petugas keamanan saat sedang menunggu kendaraan umum di daerah Tangerang. Padahal dia adalah isteri seorang guru SD. Kustoyo, Suaminya terpaksa berhenti dari pekerjaannya sebagai guru karena Pihak sekolah tempatnya mengajar tidak ingin sekolahnya mendapatkan cap buruk dari masyarakat karena salah satu pengajarnya memiliki istri seorang Pelacur. Mereka harus berpindah tempat tinggal beberapa kali karena cap sebagai Pelacur telanjur tersemat pada dirinya. Lilis pun sering mendapat perlakuan tidak baik dari para tetangganya. Akibat tekanan tersebut, Lilis mengalami tekanan psikologis dan sakit-sakitan, sampai akhirnya ia meninggal dunia pada Agustus 2008.

Fifi Aryani, Tangerang

Fifi Aryani menjadi korban salah tangkap. Peristiwa itu terjadi pada malam di bulan Mei 2009, ketika satuan polisi pamong praja (Satpol PP) melakukan razia. Fifi dikejar satpol PP, karena dianggap melanggar Perda no 8 Tahun 2005. Karena ketakutan, Fifi berlari sekencang-kencangnya. Satpol PP tak berhenti mengejarnya. Karena terdesak, Fifi pun nekat menceburkan diri ke Sungai Cisadane, menghindari razia Satpol PP Kota Tangerang. Fifi, diduga kuat meregang nyawa akibat dilempari batu dan ditakut-takuti Satpol PP menggelar razia PSK itu. Fifi pun akhirnya tewas karena tenggelam. Akibat meninggalnya Fifi, Empat Anggota Satpol PP Kota Tangerang menjadi Tersangka.

Putri Erlina, Aceh

Gadis 16 tahun ini bunuh diri, tak kuasa menahan beban tekanan batin yang disandangnya, setelah ditangkap Wilayatul Hisbah (polisi syariah) karena berada dilapangan Merdeka bersama beberapa remaja lainnya pada tengah malam. Mereka berada di lapangan sepulang menonton hiburan Orgeen Tunggal, dan kehabisan angkutan umum menuju pulang. Mereka dianggap melanggar Pasal 5, Qanun no 14 tahun 2003 Tentang Khalwat. Meski tidak ditahan dan dipadana, hanya ditangkap, dibawa ke Markas kepolisian, diberi nasihat dan menulis janji untuk tidak berada di luar rumah tengah malam. Namun peristiwa itu menimbulkan rasa malu yang tidak tertahankan bagi Putri dan keluarganya. Sepucuk surat di tinggalkan Putri, tak jauh dari tempat dia menggantung diri:

“Ayah..., maafin Putri ya yah, Putri udah malu-maluin ayah sama semua orang. Tapi Putri berani sumpah kalau Putri gak pernah jual diri sama orang. Malam itu Putri cuma mau nonton kibot (keyboard-red) di Langsa, terus Putri duduk di lapangan begadang sama kawan-kawan Putri. Sekarang Putri gak tau harus gimana lagi, biarlah Putri pigi cari hidup sendiri, Putri gak da gunanya lagi sekarang. Ayah jangan cariin Putri ya..!!, nanti Putri juga pulang jumpai ayah sama Aris. Biarlah Putri belajar hidup mandiri, Putri harap ayah gak akan benci sama Putri, Ayah sayang kan sama putri..???, Putri sedih kali gak bisa jumpa Ayah, maafin Putri ayah..... Kakak sayang sama Aris, maafin kakak ya.. (Putri sayang Ayah).”

Ketentuan hukum seperti di atas sesungguhnya menyalahi asas hukum pidana: Tiada pidana tanpa perbuatan pidana (*Nulla Poena sine crimine*), tidak seorangpun boleh dijatuhi pidana, jika tidak ada kejahatan yang dilakukan. Pun tidak dapat dijatuhi hukuman/pidana hanya karena anggapan, dugaan atau kekhawatiran. Namun nyatanya, tidak satu pun peraturan daerah yang menyudutkan perempuan dan anak-anak perempuan ini dibatalkan. Padahal Perda-perda yang diskriminatif tersebut jumlahnya sudah mencapai ratusan, dan terbukti menjadikan perempuan dan anak perempuan sebagai korban ketidakadilan. Berlanjutnya pembuatan perda-perda diskriminatif ini menunjukkan bahwa pemenuhan hak perempuan, terutama Hak hidup dengan bermartabat, hak atas rasa aman, hak untuk memperoleh persamaan peran dan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, hak untuk tidak mengalami diskriminasi dan hak untuk bebas dari segala bentuk kekerasan dan tindakan yang merendahkan martabat kemanusiaan, masih sangat jauh dari harapan. Artinya, RSK yang sensitif gender masih terganjal oleh lahirnya Perda-perda diskriminatif yang diinisiasi oleh Pemda dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kenyataan ini membuktikan bahwa gagal dan berhasilnya RSK yang sensitif gender tidak hanya ditentukan oleh reformasi di lembaga kepolisian, melainkan juga ditentukan oleh sensitifitas dan keberpihakan Pemerintah, Pemda, DPR dan DPRD.

V. Kesimpulan & Rekomendasi

Dari paparan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa :

- Reformasi Sektor Keamanan (RSK) yang sensitif gender didasarkan pada premis bahwa perempuan dan laki-laki yang dikonstruksi secara sosial dalam peran, perilaku, posisi sosial, akses kekuasaan dan sumber daya, berakibat pada jenis kelamin tertentu mengalami kerentanan atau ketidakamanan lebih besar.
- Perempuan, menjadi kelompok jenis kelamin yang lebih rentan dan tidak aman, karena konstruksi sosial menempatkannya pada posisi yang lebih rendah, tidak memiliki akses terhadap kekuasaan dan sumber daya dibandingkan laki-laki.
- Analisis gender harus diterapkan dalam proses RSK untuk memastikan bahwa prinsip kesetaraan gender secara sistematis terintegrasi sepenuhnya dalam tahap perumusan kebijakan, perencanaan, implementasi, pemantauan dan evaluasi.

- RSK yang sensitif gender harus melihat perbedaan pengalaman, kebutuhan dan kepentingan laki-laki dan perempuan untuk dapat menikmati Pemenuhan Hak hidup dengan bermartabat, hak atas rasa aman, hak untuk memperoleh persamaan peran dan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, hak untuk tidak mengalami diskriminasi dan hak untuk bebas dari segala bentuk kekerasan dan tindakan yang merendahkan martabat kemanusiaan.
- Pemenuhan Hak hidup dengan bermartabat, hak atas rasa aman, hak untuk memperoleh persamaan peran dan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, hak untuk tidak mengalami diskriminasi dan hak untuk bebas dari segala bentuk kekerasan dan tindakan yang merendahkan martabat kemanusiaan menjadi kunci utama untuk dapat menikmati hak-hak lainnya.
- Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.
- Polisi merupakan salah satu aktor penting dalam RSK.
- Untuk mewujudkan pemenuhan Hak-hak Perempuan, Polisi sebagai salah satu aktor penting dalam RSK yang sensitif gender, perlu melakukan :
 - o Pengarusutamaan Gender dalam RSK, melalui analisis gender dalam setiap perumusan kebijakan, perencanaan implementasi, pemantauan dan evaluasi program dan kegiatan yang diselenggarakannya.
 - o Penambahan jumlah personil Polisi Wanita (Polwan) untuk memenuhi kebutuhan pelayanan dan perlindungan bagi perempuan dan anak korban kekerasan.
 - o Memperluas keterjangkauan perempuan miskin terhadap akses keadilan melalui pembangunan Unit Pelayanan Perempuan dan Anak dan Ruang Pelayanan Khusus yang ditempatkan di kantor kepolisian di tingkat desa atau sekurang-kurangnya di tingkat kecamatan.
 - o Melibatkan masyarakat, laki-laki maupun perempuan dalam upaya pencegahan dan penghapusan segala bentuk kekerasan dan konflik.
- Keberhasilan RSK menjadi sector Keamanan yang sensitif gender akan mendukung upaya mempercepat pemenuhan hak-hak perempuan.
- Keberhasilan RSK yang sensitive gender tidak dapat diwujudkan hanya oleh Kepolisian dan elemen-elemen lain dalam sektor keamanan. Keberhasilan tersebut juga sangat ditentukan oleh komitmen DPR, DPRD, Pemerintah dan Pemerintah

Daerah, untuk mendukung reformasi sector keamanan yang adil gender. Komitmen tersebut, terutama terkait dengan pembuatan peraturan perundang-undangan yang non diskriminatif dan adil gender, dukungan pendanaan bagi sektor keamanan dan pelibatan kepolisian dalam pembuatan peraturan perundangan yang berdampak pada fungsi kepolisian dan keamanan dalam arti luas.

- Kebijakan publik, terutama UU dan Perda yang diskriminatif terhadap perempuan berakibat pada pengucilan, pengurangan penikmatan hak-hak perempuan, dan bahkan dapat berakibat pada pelanggaran Hak Asasi Manusia dan Hak-hak perempuan.

DAFTAR PUSTAKA

1. Anne Marie Goetz, *Guidance Note: Identifying Women's Peace and Security Priorities: Building Voice and Influence*, New York, UN Women 2010
2. Audrey Reeves, *Gender and Security Sector Reform*, Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2011
3. Dennis Sullivan and Larry Tiffit, *Handbook of Restorative Justice: A Global Perspective*, New York: Routledge, 2006.
4. *Gender Mainstreaming di Kepolisian*, IDSPS 2008
5. Instraw, & Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Toolkit Gender and Security Sector Reform (SSR)*,
6. Irawati Harosono, *Pengarusutamaan Gender di Dalam Tugas-Tugas*, Jakarta. IDSPS-DCAF, 2009
7. Letitia Anderson, *Addressing Conflict-Related Sexual Violence: An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice*, New York, United Nation 2010
8. Pablo Castillo Diaz, *Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence*, New York, UN Women, 2010
9. Sanam Naraghi Anderlini, *Women at The Peace Table: Making a Difference*, New York, UNIFEM, 2000
10. Susanna Bearne, *National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform*, United Kingdom, 2005
11. Undang-Undang No 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik
12. Undang-Undang No 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
13. Undang-undang No 21 Tahun 2007 tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang
14. Undang-undang No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
15. Undang-undang No 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Terhadap Tindak Pidana Perdagangan Orang (*UU PTPPO*)
16. Peraturan Kepala Kepolisian (PERKAP) No 3 tahun 2008.
17. Peraturan Kepala Kepolisian (PERKAP) No No 10 tahun 2007
18. Resolution 1325 (2000) S/RES/1325 (2000)
19. Resolution 1820 (2008) S/RES/1820 (2008)
20. Resolution 1889 (2009) S/RES/1889 (2009)
21. Resolution 1888 (2009) S/RES/1888 (2009)

22. Kliping Media : Sinar Harapan, Batam Daily News, Tempo.Co, Jakarta, Sindonews.com, VOA Indonesia
23. Website:http://indonesian.jakarta.usembassy.gov/news/keyreport_tip-2013-id.html,
http://indonesian.jakarta.usembassy.gov/news/keyreport_tip-2012-id.html,

Hak-Hak Anak dan Reformasi Sektor Keamanan

Oleh: Barikatul Hikmah⁴³⁶

I. Pendahuluan

Indonesia merupakan penandatangan Konvensi Hak Anak dan *World Summit for Children* (WSC) melalui Ratifikasi Keppres No 36 Tahun 1990.⁴³⁷ Konvensi ini disetujui oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 20 November 1989. Terhadap ratifikasi pada konvensi tersebut berarti Indonesia menjamin dan melindungi hak-hak anak dalam bentuk apapun tanpa diskriminasi. Negara akan mengambil semua langkah demi kepentingan terbaik anak. Termasuk beberapa hak anak diantaranya adalah: hak memelihara jati diri dan kebangsaannya, hak didengar, berpartisipasi dan menyatakan pandangannya secara bebas, hak berpikir dan berkumpul, beragama, hak sosial, perawatan kesehatan, dan pendidikan.

Pemerintah juga harus mengambil semua langkah legislatif, administratif, sosial dan pendidikan untuk melindungi anak dari semua bentuk kekerasan fisik dan mental, penyalahgunaan, penelantaran, eksploitasi, i.e. ekonomi dan seksual; penggunaan narkoba; kondisi dimana anak terampas kebebasannya dan diperlakukan tidak manusiawi, semisal dalam kondisi konflik, perang yang melibatkan sengketa senjata. Negara juga harus menjamin perlindungan hukum terhadap anak yang diduga dan dituduh melanggar undang-undang hukum pidana.⁴³⁸

Pada prinsipnya, Konvensi Hak Anak meliputi empat aspek mendasar berikut, yakni: non diskriminasi, kepentingan yang terbaik bagi anak,⁴³⁹ hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan dan penghargaan terhadap pendapat anak.

436 Peneliti Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS) Jakarta

437 Lihat di YKAI, "Kebijakan Pemerintah Dalam Masalah Anak-anak di Indonesia", dalam http://m.indosiar.com/ragam/kebijakan-pemerintah-dalam-masalah-anak-anak-di-indonesia_21356.html, diunduh pada 27 Agustus 2013.

438 Diresume dari Konvensi Hak-hak Anak, dalam http://www.unicef.org/magic/media/documents/CRC_bahasa_indonesia_version.pdf, diunduh pada 27 Agustus 2013

439 Kepentingan terbaik anak-anak harus menjadi perhatian utama dalam membuat keputusan yang mungkin mempengaruhi mereka. Semua orang dewasa harus melakukan apa yang terbaik untuk anak-anak, dan mereka harus berpikir tentang bagaimana keputusan mereka akan mempengaruhi anak-anak. Kepentingan terbaik anak-anak harus menjadi perhatian utama dalam membuat keputusan yang mungkin mempengaruhi mereka. Semua orang dewasa harus melakukan apa yang terbaik untuk anak-anak, dan mereka harus berpikir tentang bagaimana keputusan mereka akan mempengaruhi anak-anak

II. Perlindungan Hak Anak

Definisi Anak oleh Konvensi Hak-Hak Anak Internasional Tahun 1989 sebagaimana juga disebutkan dalam UU No 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU PA) adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Anak sebagai generasi penerus bangsa wajib memperoleh jaminan perlindungan agar tumbuh dan berkembang secara sehat dan wajar, jasmani dan rohani, sosial maupun intelektual.

Kebijakan perlindungan anak di Indonesia yang terutama harus berlandaskan Pancasila dan UUD 1945 untuk menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia. Dasar kebijakan internasional adalah Konvensi Hak Anak Tahun 1989 yang diratifikasi melalui Keppres No 36 Tahun 1990 dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948 yang dikuatkan dalam hukum perundang-undangan nasional, UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM).

Dasar kebijakan nasional adalah UU PA yang kemudian menjadi dasar perjalanan panjang dan reformatif terkait implementasi dan perbaikan kebijakan pemerintah nasional, daerah serta lembaga eksternal terkait aksi dan program perlindungan anak di Indonesia.

Selain produk hukum, juga terdapat dua komisi perlindungan anak, yakni Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), yakni lembaga independen setingkat komisi negara yang dibentuk berdasarkan amanat Keppres No 77/2003 dan pasal 74 UU PA.⁴⁴⁰ KPAI bertanggung jawab kepada Presiden di bawah Kementerian Sosial dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PP & PA). Tidak hanya komisi pemerintah, sebuah LSM Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnasp PA) juga dibentuk melalui Forum Nasional Perlindungan Anak pada 26 Oktober 1998 atas prakarsa Kementerian Sosial, tokoh masyarakat, perguruan tinggi, LSM, media massa dan *United Nations International Children's Emergency Fund* (UNICEF).⁴⁴¹

440 Tugas KPAI mencakup: Melakukan sosialisasi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak; mengumpulkan data dan informasi tentang anak; menerima pengaduan masyarakat; melakukan penelaahan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan terhadap pelanggaran perlindungan anak; Memberikan laporan, saran, masukan dan pertimbangan kepada presiden dalam rangka perlindungan anak. Lihat di "KPAI", dalam http://www.gugustugastrafficking.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1491:kpai&catid=197:lembaga-layanan&Itemid=241, diunduh pada 27 Agustus 2013.

441 Lihat <http://peluk.komnasp.a.or.id/node/25>, diunduh pada 27 Agustus 2013.

Dalam empat tahun terakhir Pemerintah telah melakukan beberapa perbaikan kebijakan akan perlindungan hak-hak anak di Indonesia dengan menerbitkan beberapa peraturan perundang-undangan, diantaranya:

Pertama, pada tahun 2009, Pemerintah RI mengundangkan UU No 20 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO (*International Labor Organisation*) No 138 Tahun 1973 mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja. Sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) Konvensi tersebut, Indonesia menetapkan batas minimum anak-anak untuk diperbolehkan bekerja adalah 15 tahun. Terdapat perbedaan batas minimum usia bekerja antara Indonesia dengan konvensi internasional yang menyebutkan bahwa “untuk pekerjaan-pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan, atau moral anak harus diupayakan tidak boleh kurang dari 18 (delapan belas) tahun, kecuali untuk pekerjaan ringan tidak boleh kurang dari 16 (enam belas) tahun.” Peraturan internasional mengesahkan batas usia yang lebih ketat *ketimbang* Indonesia. Hal tersebut bisa jadi merupakan cerminan tingginya jumlah pekerja anak di Indonesia. Namun, pada intinya, pengesahan tersebut dalam rangka menghapus segala bentuk praktek mempekerjakan anak serta meningkatkan perlindungan dan penegakan hukum secara efektif sehingga akan lebih menjamin perlindungan anak dari eksploitasi ekonomi, pekerjaan yang membahayakan keselamatan dan kesehatan anak, mengganggu pendidikan, serta mengganggu perkembangan fisik dan mental anak di Indonesia.⁴⁴²

Kedua, Indonesia juga telah mengesahkan Protokol untuk mencegah, menindak, dan menghukum perdagangan orang, terutama perempuan dan anak-anak, melengkapi Konvensi PBB menentang tindak pidana transnasional yang terorganisasi dengan UU No 14 Tahun 2009. Pengesahan tersebut didasarkan pada bukti empiris bahwa perempuan dan anak-anak cenderung menjadi korban tindak pidana penyeludupan dan perdagangan orang yang bersifat transnasional dan terorganisasi.⁴⁴³

Ketiga, pada tahun 2011, menimbang masih banyaknya anak Indonesia yang belum terpenuhi haknya di bidang pendidikan karena pengaruh kondisi sosial dan keterbatasan kemampuan keluarga diterbitkan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan dan

442 Dapat diunduh di <http://www.ykai.net/dokumen/perundangundangan/uuno20th1999.pdf>

443 Dapat diunduh di http://www.ykai.net/index.php?option=com_content&view=article&id=386:uu-nomor-14-tahun-2009&catid=109:perundang-undangan&Itemid=102

Perlindungan Anak Republik Indonesia No 5 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pemenuhan Pendidikan Anak. Peraturan ini kembali menegaskan hak anak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya. Peraturan ini mengacu pada Pasal 11 ayat (1) UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mewajibkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk memberikan layanan, kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu. Pada tataran teknis, Peraturan Menteri di atas diimplementasikan dalam bentuk Rencana Aksi Nasional Pemenuhan Hak Pendidikan Anak di tingkat daerah oleh Pemerintah ataupun kelompok-kelompok kerja daerah.

Keempat, Tanggal 23 Juli 2012, Pemerintah meratifikasi Konvensi Internasional Hak-Hak Anak dengan ditetapkannya UU No 10 Tahun 2012 tentang Protokol Opsional Konvensi Hak-hak Anak mengenai Penjualan Anak, Prostitusi Anak dan Pornografi Anak.⁴⁴⁴

Kelima, Pada tanggal yang sama Presiden RI juga menandatangani UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. Pasal 1 Ayat (3) menyebutkan bahwa anak yang berkonflik dengan hukum adalah anak yang telah berumur 12 tahun tetapi belum berumur 18 tahun yang diduga melakukan tindak pidana. UU ini memperkenalkan mekanisme Keadilan *Restorative*, yakni penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula, dan bukan pembalasan,⁴⁴⁵ serta Diversi yakni pengalihan penyelesaian perkara Anak dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan pidana.⁴⁴⁶ Sistem Peradilan Pidana Anak juga telah mengakomodasi prinsip-prinsip konvensi hak-hak anak, diantaranya adalah non diskriminasi dan memajukan kepentingan terbaik bagi anak.⁴⁴⁷ Sistem Peradilan Pidana Anak wajib mengutamakan pendekatan Keadilan *Restorative*.⁴⁴⁸

444 Lihat "Ida Fauziah: Ratifikasi Konvensi Hak-hak Anak, Sebuah Kemajuan Penting", 8 Agustus 2012, dalam <http://www.politikindonesia.com/index.php?k=wawancara&i=37458-Ida%20Fauziah:%20Ratifikasi%20Konvensi%20Hak-hak%20Anak,%20Sebuah%20Kemajuan%20Penting>, diunduh pada 26 Agustus 2013

445 Pasal 1 ayat (6)

446 Pasal 1 ayat (7)

447 Pasal 2

448 Pasal 5

Keenam, adalah Pengesahan UU PKS. Sebagaimana telah disebutkan, korban terutama konflik sosial adalah wanita dan anak-anak. Konflik-konflik sosial, baik vertikal terutama horizontal terlalu kerap terjadi di Indonesia, semisal konflik ‘agama’ Sunni-Syiah atau Ahmadiyah dan lainnya.

Hal tersebut dikarenakan ketidakmatangan masyarakat dalam memaknai demokrasi, pemerintahan yang buruk (*bad governance*), penegakan hukum yang timpang, dan rendahnya perkembangan ekonomi. UU PKS tersebut diharapkan dapat menjadi solusi efektif dan efisien penanganan dan perlindungan korban konflik, dalam hal ini anak-anak.

III. Hak-Hak Anak dan Reformasi Sektor Keamanan

Anak adalah individu berkembang yang memiliki potensi kontribusi luar biasa besar untuk perkembangan masyarakat sosial di masa yang akan datang. Mereka terlihat di mana-mana, namun sayangnya tidak dalam potret kekuatan melainkan simbol korban penderitaan akibat bencana alam atau bencana kemanusiaan semisal, perang dan konflik sosial.

Prosentase demografis anak-anak di seluruh dunia mencapai seperempat populasi (15%) namun mereka tidak memiliki kekuatan. Juga ironis ketika menyadari bahwa, selain wanita, korban terutama bencana alam dan kemanusiaan di seluruh dunia anak-anak, namun pengalaman, ketakutan, prioritas serta pengharapan mereka tidak pernah menjadi suara dalam pembuatan kebijakan.⁴⁴⁹ David Nosworthy menyebut istilah “*Seen, but Not Heard*”, bahwa mereka “Terlihat Namun Tidak Didengar”. Di Indonesia sendiri, angka pemenuhan perlindungan hak-hak anak masih jauh dari ideal, seperti yang terekam dalam tabel dibawah ini:

449 Lihat di Nosworthy, David (Ed.), 2009, *Seen, but not Heard: Placing Children and Youth on the Security Governance Agenda*, Berlin: Geneva Centre for DCAF& Transaction Publishers. Hal. 5

Pelanggaran Terhadap Perlindungan Hak-Hak Anak di Indonesia⁴⁵⁰

No	Jenis Kekerasan	Jumlah Anak
1	Kekerasan fisik dan psikis	21.872
2	Kekerasan seksual di rumah, sekolah, dan lingkungan sosial	12.726
3	Penculikan dan perdagangan anak untuk tujuan seksual komersial	70.000-95.000
4	Anak usia di bawah 5 tahun yang positif HIV/AIDS	1.589
5	Penculikan (18 anak di antaranya ditemukan dalam keadaan meninggal. Enam anak meninggal dalam bentuk mutilasi)	136
6	Korban peredaran narkoba	800.000

Dari perspektif yang berbeda, anak-anak juga bukan selalu ‘korban’ dalam kondisi ketidakamanan lingkungan sosial (konflik atau perang), namun juga dapat menjadi pelaku kejahatan atau kekerasan yang melibatkan orang dewasa. Anak-anak yang sedikit lebih dewasa (*pemuda/remaja*), pada situasi konflik, cenderung dapat menjadi pelaku konflik itu sendiri. Kondisi-kondisi yang umumnya ada di daerah konflik adalah ketidakperhatian masyarakat terhadap perkembangan potensi anak-anak dan remaja, akses minim terhadap pendidikan, lapangan pekerjaan yang susah atau tingkat pengangguran yang tinggi, kemiskinan, serta pertikaian politis.

Karakter berani ambil resiko, ‘*bersumbu pendek*’, serta usia menggebu untuk mencari identitas dapat menjerumuskan mereka pada kenakalan-kenakalan remaja yang berujung tindak pidana. Karakter remaja adalah sangat terpengaruh pada ‘*geng*’ atau kelompok sebaya. Siklus buruk (*vicious cycle*) konflik sosial terus berulang karena mereka bisa menjadi agen destabilisasi faktor bagi lingkungan sosial. Hal tersebut tentunya merupakan tantangan institusi penegakan hukum. Pada kasus ini, dimana anak-anak menjadi pelaku tindak kejahatan, penegakan hukum seharusnya disertai pertimbangan khusus.⁴⁵¹

Berangkat dari keprihatinan diatas, RSK menjadi agenda penting pembenahan kebijakan sektor pemerintahan dan keamanan nasional terkait upaya perlindungan Hak-hak Anak di Indonesia. Terlebih karena telah menjadi amanat UUD 1945 untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Lebih lanjut, Indonesia

450 Data dari Komnas Perlindungan Anak, lihat di Pelanggaran Hak Anak Makin Tak Terkendali, <http://nasional.kompas.com/read/2008/07/21/21554680>

451 Ibid.

juga telah meratifikasi Konvensi Hak-hak Anak Internasional Tahun 1989. Hal itu berarti bahwa Indonesia dikenai konsekuensi legal untuk menerjemahkan dalam menerapkan isi konvensi tersebut dalam bentuk kebijakan-kebijakan nasional yang efektif dan solutif.

RSK adalah transformasi sistem keamanan yang melibatkan seluruh peran, tanggung jawab dan aksi semua aktor bekerja bersama-sama dalam koridor demokrasi, prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) dan kerangka hukum yang berjalan baik.⁴⁵² Reformasi Sektor Pemerintahan dan Keamanan terdefiniskan dalam beberapa prinsip kerja berikut, yakni: *Pertama*, berfokus pada hak asasi (*human rights*) dan keamanan manusia (*human security*), dilandasi nilai-nilai demokrasi dan penegakan hukum. *Kedua*, kebijakan perkembangan ekonomi (*development*) dan keamanan (*security*) yang integratif, yang terbuka terhadap partisipasi dan pengawasan publik. *Ketiga*, mengembangkan strategi multi sektoral yang melibatkan banyak pihak serta mempertimbangkan banyak aspek (*multi aspect assessment*). *Keempat*, berdasar pada prinsip transparansi dan akuntabilitas. *Kelima*, kebijakan yang dibuat untuk mengembangkan dan menguatkan kapasitas institusi dan manusia, sehingga kebijakan lanjutannya dapat berfungsi lebih efektif dan hukum dapat ditegakkan seadil-adilnya. Prinsip-prinsip diatas merupakan 'kendaraan' yang akan merubah dan membangun sistem dan prosedur Perlindungan terhadap Hak-hak Anak.⁴⁵³

Salah satu prinsip RSK yang sejalan dengan upaya pemajuan Perlindungan Hak-hak Anak terkait *Human Rights* dan *Human Security*. Penegakan Hak Asasi Manusia mengusung nilai-nilai akan kebebasan dari rasa takut (*Freedom from Fear*) dan Kebebasan untuk Memiliki Keinginan (*Freedom from Want*).⁴⁵⁴ Dua kebebasan ini seharusnya merupakan kebebasan yang fundamental bagi anak-anak.

Keamanan manusia (*human security*) adalah tentang perlindungan individu dari penyelewengan kekuasaan pemerintah.⁴⁵⁵ Penegakan nilai keamanan manusia dalam sebuah negara merupakan tanggung jawab aparat pemerintah, baik nasional dan lokal. Pemerintah lokal bertanggung jawab terhadap implementasi praktis kebijakan, selain berperan

452 Ibid. Hal. xvi

453 Ibid. Hal. 28.

454 Lihat di OHCHR, "UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda", dalam http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/9_human_rights.pdf, diunduh pada 29 Agustus 2013.

455 Ibid. Hal. 16

penting dalam membuat, menegakkan peraturan dan memonitor implementasi peraturan tersebut; namun komitmen dan dukungan pemerintah pusatlah yang berperan penting serta bersifat jangka panjang. Masyarakat sipil dapat bekerjasama dengan pemerintah untuk membangun unsur pelayanan perkembangan ekonomi, sosial, kesehatan, pendidikan atau pengembangan kapasitas keluarga dan yang berwenang/pemegang otoritas lokal. Selain tiga elemen diatas, keluarga adalah aktor terutama yang bertanggungjawab untuk melindungi dan menciptakan lingkungan agar anak berkembang menuju potensi terbaiknya. Untuk itu diperlukan upaya pengembangan kapasitas, sekaligus monitoring bagi keluarga yang dapat dilakukan pemerintah ataupun masyarakat sipil secara *integrative* (preventif).⁴⁵⁶ Pada akhirnya kebijakan dibuat dengan pertimbangan perlindungan terhadap anak-anak sebagai korban, sekaligus mencegah anak-anak sebagai pelaku kejahatan.⁴⁵⁷

Sejalan dengan Agenda RSK, pendekatan penguatan sistem perlindungan anak dibangun oleh komponen-komponen yang saling terkait, yakni: sistem kesejahteraan sosial bagi anak-anak dan keluarga (*development*), sistem penegakan hukum dan peradilan standar internasional dan mekanisme tepat dalam bermasyarakat. Kemudian upaya pencegahan dilakukan dengan memperkuat kapasitas, keterampilan, dan kesadaran orang tua tentang dampak yang tidak diinginkan dari kekerasan terhadap anak, semisal dengan konseling atau pemberdayaan ekonomi. Upaya intervensi dilakukan saat anak berada dalam kondisi krisis akibat kekerasan, tindakan buruk lainnya.⁴⁵⁸

IV. Anak Bermasalah, Pidana Anak, dan Peradilan Anak

Telah lebih dari dua dasawarsa sejak Indonesia meratifikasi Konvensi Hak-hak Anak 1989. Pasca reformasi Indonesia, kebijakan-kebijakan baru dalam sektor keamanan pun telah banyak dibuat. Dengan adanya ratifikasi dan RSK di Indonesia, seharusnya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak anak sudah mampu diakomodir dengan baik. Namun, sangat disayangkan bahwa realitas menunjukkan sebaliknya. Masih banyak pelanggaran terhadap hak-hak anak yang terjadi di nusantara ini.

456 Ibid. Hal. 7-10, 16

457 Ibid

458 Lihat di UNICEF Indonesia, "Perlindungan Anak Pendekatan Berbasis Sistem", Oktober 2012, dalam http://www.unicef.org/indonesia/id/A7_-_B_Ringkasan_Kajian_Perlindungan.pdf, diunduh pada 27 Agustus 2013.

Secara statistik, di bidang pendidikan, prosentase tingkat putus sekolah anak Indonesia berumur 7-12 tahun masih mencapai 43 per-10.000 orang (0.43%). Semakin meningkat menjadi 3.19% untuk anak berumur 13-15 tahun dan 8.44% untuk anak berumur 16-18 tahun.⁴⁵⁹ Dua pertiga anak yang tidak bersekolah akan bekerja.⁴⁶⁰

Kemudian, dalam bidang ketenagakerjaan, Indonesia masih memiliki sekitar empat juta pekerja anak, dimana dua juta masih bekerja dalam kondisi berbahaya. Di tahun 2009, anak-anak yang bekerja masih berjumlah 7% dari kelompok usia 5-17 tahun. Jenis pekerjaan di perkebunan, pertanian, pertambangan, bangunan, bahkan tempat seks komersial. Bahkan, Indonesia adalah pemasok perdagangan anak terbesar di Asia Tenggara, dengan jumlah anak yang diperdagangkan sampai 200-300 ribu.⁴⁶¹

Perihal peradilan anak, pada tahun 2009 dari sebanyak 1258 kasus, 90% berakhir dengan pemidanaan.⁴⁶² Aparat penegak hukum juga jarang menggunakan jalur selain hukum, padahal UU tersebut memperkenalkan mekanisme penyelesaian di luar pengadilan. Namun menurut UNICEF, UU ini masih belum mampu mengakomodasi kepentingan terbaik bagi anak dan usia minimal pertanggungjawaban hukum anak sangat dini, yakni 12 tahun.⁴⁶³ Selain itu, jumlah fasilitas penahanan anak terbatas di seluruh Indonesia, sehingga anak-anak ditempatkan dalam tahanan napi dewasa.

Jumlah Narapidana dan Tahanan Anak Menurut Jenis Kelamin

No	Status	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1	Narapidana	3.038	274	3.312
2	Tahanan	49.238	2.162	51.400
3	Jumlah	52.276	2.436	54.712

459 Peraturan Menteri PP&PA Nomor 5 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pemenuhan Pendidikan Anak

460 Ibid

461 Lihat Ida Fauziyah

462 Proses hukum ABH dimulai dari tingkat kepolisian. Di tingkat kepolisian, ABH menjalani pemeriksaan atas kasus kriminal yang melibatkan dirinya. Setelah melalui tingkat kepolisian, ABH harus menjalani proses hukum berikutnya di tingkat kejaksaan, hingga akhirnya ke tingkat penuntutan di pengadilan. Lihat di Komnas HAM, "Laporan Penelitian Pemenuhan dan Perlindungan Hak Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH) di Lembaga Permasalahan Anak Wanita dan Anak Pria Tangerang", dalam <http://www.komnasham.go.id/profil-7/penelitian-dan-penelitian/190-laporan-penelitian-pemenuhan-dan-perindungan-hak-anak-berhadapan-dengan-hukum-abh-di-lembaga-pemasyarakatan-anak-wanita-dan-anak-pria-tangerang>, diunduh pada 29 Agustus 2013.

463 Ibid. Kajian UNICEF

Menurut Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, jumlah anak pelaku tindak pidana di seluruh Indonesia pada tahun 2011 mencapai angka 54.712 anak. Dari jumlah tersebut, sebanyak 51.400 anak (94,0 persen) masih berstatus sebagai tahanan dan sebanyak 3.312 anak (6,0 persen) lainnya telah berstatus narapidana atau anak didik. Tabel diatas juga menunjukkan bahwa anak laki-laki pelaku tindak pidana jumlahnya lebih banyak dibandingkan dengan anak perempuan. Jumlah anak bermasalah seluruhnya berjumlah sebanyak 54.712 anak yang mencakup sebanyak 52.276 anak laki-laki (sekitar 95,55 persen) dan sebanyak 2.436 anak perempuan (4, 45 persen).⁴⁶⁴

Tindak kenakalan dan kriminalitas di kalangan anak dan remaja yang terus meningkat ini secara faktual antara lain terlihat dari berbagai tayangan berita kriminal di televisi dan media massa lainnya. Sejalan dengan perkembangan itu, jumlah anak yang menjadi korban tindak pidana juga semakin meningkat. Kenakalan di kalangan anak-anak atau remaja yang pada awalnya hanya berupa tawuran pelajar antar sekolah atau perkelahian di dalam sekolah, saat ini semakin mengarah pada tindakan yang tergolong sebagai tindak kejahatan atau kriminalitas, seperti pencurian, pemerkosaan dan pemakaian narkoba.⁴⁶⁵

Tindak kejahatan yang dialami oleh anak juga semakin berkembang dan beragam jenis baik, cakupan maupun kualitasnya, termasuk di antaranya adalah tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak (KTPA), kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), penelantaran anak dan perdagangan anak (*trafficking*).⁴⁶⁶ Data Susenas menunjukkan bahwa anak yang menjadi korban kejahatan selama tahun 2011 jumlahnya mencapai sekitar 385,5 ribu anak.

Seperti yang nampak pada tabel di bawah, sekitar 61,3 persen (236,5 ribu anak) dari keseluruhan anak yang menjadi korban kejahatan selama tahun 2011 tinggal di perkotaan dan sekitar 38,7 persen lainnya (149 ribu anak) tinggal di wilayah perdesaan. Kondisi ini juga menunjukkan indikasi bahwa wilayah perdesaan lebih aman dibandingkan dengan wilayah perkotaan. Gambaran serupa juga dirasakan

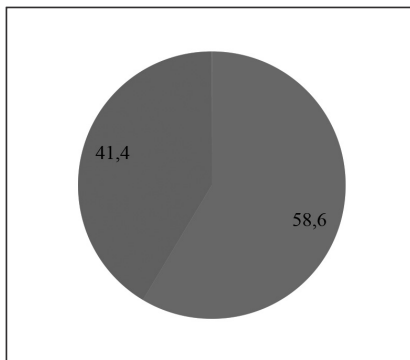
464 Profil Anak Indonesia 2012, Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif, Hak Sipil dan Kebebasan, Kesehatan Dasar dan Kesejahteraan, Pendidikan, Perlindungan Khusus. Kerjasama Kementerian PP&PA Dengan Badan Pusat Statistik. Hal 59-61

465 Ibid, hal 62-69

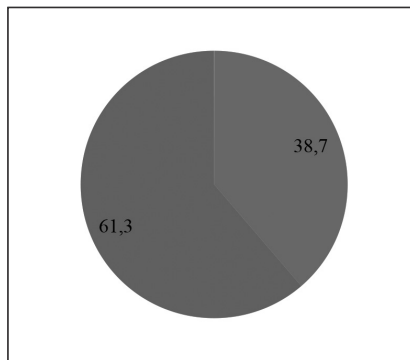
466 Ibid

oleh penduduk dewasa korban kejahatan. Dari tabel dibawah nampak bahwa sekitar 58,6 persen (sekitar 1.523,4 ribu jiwa) dari total orang dewasa yang menjadi korban kejahatan selama tahun 2011 adalah penduduk yang tinggal di daerah perkotaan, sedangkan 41,4 persen lainnya (sekitar 1,074,8 ribu jiwa) yaitu penduduk dewasa yang tinggal di perdesaan.⁴⁶⁷

Anak (< 18 Tahun)



Anak (> 18 Tahun)



Banyaknya permasalahan yang masih mengikuti penanganan pidana, peradilan, dan kasus anak-anak bermasalah di Indonesia seperti yang telah dijabarkan diatas, membuktikan bahwa hadirnya kebijakan-kebijakan baru setelah ratifikasi Konvensi Hak-hak Anak 1989 tak mampu meminimalisir tingginya permasalahan anak di Indonesia. UU PKS, sebagai salah satu kebijakan yang diharapkan mampu menjadi salah satu solusi penguatan perlindungan terhadap anak-anak yang merupakan korban, terutama ketika konflik sosial terjadi di Indonesia, ternyata tidak memuat satu ayat-pun yang menunjukkan bahwa anak adalah salah satu konsideran penting dalam penanganan konflik sosial di Indonesia. Pembuat kebijakan, masyarakat dan media cenderung melihat konflik sosial dari sisi politis, namun tidak pada problematika, pencegahan dan perlindungan anak-anak dan remaja sebagai korban maupun pelaku.

467 Ibid

V. Kasus Penanganan Anak Dalam Konflik

Anak-anak adalah subjek paling rentan dalam setiap konflik yang pecah di masyarakat. Pada berbagai kasus konflik yang terjadi, anak-anak yang menjadi korban konflik juga kerap dilupakan, kalah oleh bisung ribut pertikaian yang sedang berlangsung. Padahal, anak-anak harusnya terlindungi dan terjaga dari dampak konflik, tapi yang kerap terjadi justru sebaliknya.

Di Indonesia sendiri, dapat kita lihat dampak negatif bagi anak-anak dari konflik Ahmadiyah di Cisalada Jawa Barat. Penyerangan oleh massa terhadap warga Ahmadiyah Cisalada terbesar pernah terjadi di Bulan Oktober 2010. Saat itu, ratusan massa membakar masjid dan beberapa rumah warga Ahmadiyah. Ada korban tewas. Konflik cukup besar kembali terjadi di Tahun 2011, ketika warga asing sedang meliput aktivitas Kampung Ahmadiyah. Warga yang antipasti kembali menyerang dan membakar rumah warga Ahmadiyah. Skala konflik tergolong besar karena aparat keamanan yang diturunkan mencapai 250 gabungan personil TNI dan Kepolisian. Dari kedua konflik tersebut, massa didominasi oleh anak-anak atau remaja usia belasan. Pelaku pembakaran dan pembunuhan adalah remaja yang kemudian dikenai konsekuensi pidana penahanan.⁴⁶⁸

Berdasarkan wawancara terhadap Ketua Karang Taruna Cisalada yang baru saja dibentuk beberapa bulan belakang, jumlah anak-anak dan remaja di kelurahan tersebut sangat tinggi. Rata-rata mereka hanya lulusan SMP. Tingkat pengangguran sangat tinggi. Peredaran narkoba, meskipun tersembunyi sangat memprihatinkan. Kegiatan kepemudaan dan pembinaan anak-anak mati suri, jika bukan tidak pernah hidup. Belum lagi, diperparah oleh kepentingan politis pihak-pihak tak bertanggungjawab. Semua kondisi tersebut adalah faktor-faktor destabilisasi lingkungan sosial yang pada akhirnya kembali menempatkan anak-anak sebagai korban.⁴⁶⁹

Beberapa solusi ditawarkan pemerintah lokal untuk membangun suasana kondusif di Cisalada, semisal pembangunan infrastruktur jalan, pemberdayaan ekonomi, sosialisasi agama. Dari seluruh solusi yang ditawarkan terlihat jelas bahwa, sekali lagi, suara,

⁴⁶⁸ Wawancara dengan Agus Tamami, 6 Juli 2012. Agus Tamami (37th) adalah anak seorang ulama dan seorang dosen agama Islam.

⁴⁶⁹ Ibid

pengharapan dan kebutuhan aktualisasi anak-anak dan pemuda bukan konsideran yang signifikan bagi pembuat kebijakan. Menjadi ironis, karena pada situasi konflik, korban yang paling menderita, semisal karena kehilangan orang tua atau akses terhadap hajat hidup yang layak dan pendidikan adalah anak-anak. Pada situasi konflik pulalah, anak-anak dan remaja berada dalam kondisi yang sangat rentan mendominasi sebagai pelaku (*perpetrators*) tindak pidana. Namun, hampir tidak ada satu kebijakapun yang mempertimbangkan suara dan pengharapan mereka. Isu politis atau pertikaian agama dipandang jauh lebih penting untuk menjadi perhatian.

Nasib yang sama juga dialami oleh anak-anak jemaat Syiah di Sampang, Madura. Setelah terjadi bentrok antara warga dan anggota jemaat Syiah, akhirnya jemaat Syiah mengungsi. Selama berada di pengungsian, baik di GOR Sampang hingga Sidoarjo, anak-anak para pengungsi Syiah tidak mendapatkan haknya untuk mengenyam pendidikan. Selama 10 bulan berada di pengungsian, pemerintah daerah memang sempat mendirikan tenda dan mendatangkan guru untuk mengajar anak-anak yang tinggal di pengungsian tetapi kondisi tersebut hanya berlangsung tiga bulan. Tidak hanya itu, penderitaan anak-anak pengungsi Syiah yang berjumlah 42 anak makin bertambah setelah bantuan dari pemerintah daerah seperti makanan, minuman, dan air bersih dihentikan. Permintaan para anak-anak tersebut untuk kembali ke kampung halaman juga tidak terpenuhi. Kondisi pengungsian yang memprihatinkan ini telah membuat anak-anak tersebut terganggu secara psikologis. Mereka juga mengalami trauma dan takut untuk melihat dan berbicara dengan orang lain.⁴⁷⁰ Ironisnya, jemaat Syiah mengakui bahwa pemerintah daerah setempat baru menyediakan sarana dan prasarana yang memadai jika ada pejabat yang datang. Jika para pejabat itu pulang, maka sarana dan prasarana tersebut juga langsung tidak ada.⁴⁷¹

Dari dua contoh kasus diatas, yaitu konflik Cisalada dan konflik syiah Sampang, kita dapat melihat bahwa terjadi pelanggaran hampir terhadap seluruh hak anak. Lingkungan sosial yang tidak stabil telah membuat anak-anak Cisada kehilangan hak sosialnya. Tak adanya pemenuhan hak sosial melahirkan anak-anak yang menjadi subjek permasalahan sosial. Begitu pula dengan Sampang, anak-anak pengungsi Syiah nyaris tak merasakan haknya untuk didengar, berpartisipasi dan menyatakan pandangannya secara bebas

470 Lihat di "Komisi Anak Diminta Perjuangkan Nasib Anak Kelompok Syiah," <http://www.voaindonesia.com/content/komisi-anak-diminta-perjuangkan-nasib-anak-kelompok-syiah/1684614.html>, diunduh 25 Agustus 2013.

471 Ibid.

(permintaan mereka untuk kembali ke kampung halaman tak digubris). Anak-anak (dari keluarga Syiah dan Ahmadiyah) di kedua lokasi konflik ini tak mendapat hak berpikir dan berkumpul dengan kawan-kawan sebayanya, apalagi beragama. Sementara solusi yang ditawarkan untuk mereka tak menyentuh pemenuhan terhadap hak perawatan kesehatan dan pendidikan.

Mengingat bahwa anak-anak korban konflik dari harus mendapatkan perlindungan khusus, perlindungan khusus bagi anak-anak tersebut seharusnya dilakukan melalui penyediaan sarana dan prasarana untuk dapat menikmati budayanya sendiri, mengakui dan melaksanakan ajaran agamanya sendiri. Ketika ada konflik pecah di tengah masyarakat, terutama konflik-konflik yang menyangkut kaum minoritas, pemerintah dan para pemangku kebijakan memang masih berkuat dengan perspektif politis yang menyertai konflik tersebut. Upaya-upaya pemenuhan hak-hak minoritas yang dilakukan dalam rentang masa penyelesaian konflik masih sebatas tataran kebutuhan dasar secara umum, tidak menyentuh kebutuhan anak-anak sebagai korban paling rentan dalam setiap konflik.

VI. Perlindungan Anak dan Terorisme

Selama ini, bahasan mengenai kasus terorisme tak pernah diiringi dengan bahasan mengenai perlindungan hak-hak anak. Seolah-olah permasalahan perlindungan anak berada pada kutub yang berbeda dengan permasalahan terorisme. Padahal, beberapa kasus terorisme yang terjadi di Indonesia diantaranya melibatkan anak-anak.

Belakangan, aksi terorisme di Indonesia memiliki perubahan pola. Sebelumnya, aksi terorisme melibatkan organisasi besar (Jamaah Islamiyah) dan didominasi oleh kombatan Afghanistan, Poso, dan wilayah konflik lainnya. Namun belakangan ini, radikalisme justru tumbuh subur dari organisasi-organisasi kecil dimana sel jaringannya tidak saling terkait satu sama lain, dan mayoritas anggota organisasi kecil radikal ini adalah remaja.⁴⁷²

472 Seperti kelompok Iqhtiyalat Klaten, Cibiru Bandung, dan kelompok Farhan Mujahid yang mayoritas anggotanya remaja berusia belasan tahun. Lihat: "Pemberantasan Terorisme Berbasis Keluarga", dalam <http://www.koran-sindo.com/node/315346> diakses tanggal 20 Oktober 2013.

Namun, beberapa tahun terakhir, kelompok-kelompok dengan paham radikal terorisme mulai menasar remaja yang mencari identitas diri. Salah satu penyebab terjerumusnya remaja pada aksi radikal adalah kurangnya perhatian keluarga. Para remaja yang kurang mendapatkan perhatian khusus dari keluarganya, baik karena faktor ekonomi, kesibukan orang tua, atau tidak ada pendidikan yang tepat dalam keluarga, akan mencari perhatian sendiri di luar keluarganya. Proses pencarian jati diri remaja ini, jika bertemu satu ideologi yang keliru seperti radikalisme dan terorisme, akan berakibat fatal dan berujung pada kasus terorisme anak. Seperti kasus Dani Dwi Permana,⁴⁷³ salah satu contoh dari anak muda yang kemudian dimanfaatkan kelompok teroris.

Kasus lainnya adalah aksi terorisme di Solo. Kasus terorisme di Solo ini melibatkan seorang anak bernama Farhan. Farhan adalah anak kandung Sunarto, yaitu pelaku terorisme dari kelompok hisbah di Solo.⁴⁷⁴ Ketika sang ayah bergerak dalam aksi terorisme, usia Farhan masih 12 tahun. Kemudian Farhan dibina oleh ayah tirinya, Abu Umar. Sebenarnya hubungan darah ini sudah diketahui oleh Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). Namun, sangat disayangkan akhirnya Farhan tidak berhasil dilindungi dari pengaruh paham radikal terorisme sehingga akhirnya ia mengikuti jejak ayahnya menjadi pelaku terorisme, yang berujung dengan tewasnya Farhan ditembak oleh aparat.⁴⁷⁵

Kasus terorisme yang melibatkan anak-anak juga terjadi di Klaten. Majelis hakim Pengadilan Negeri Klaten menyatakan bahwa AW, terdakwa teroris yang berusia 17 tahun terbukti bersalah secara sah terlibat tindak pidana terorisme. AW diganjar hukuman penjara 2 tahun dipotong masa tahanan, meskipun majelis hakim menilai tuntutan jaksa yang meminta hukuman 4 tahun penjara masih terlalu berat. Sebab terdakwa masih anak-anak dan harus diberikan kesempatan untuk memperbaiki diri.⁴⁷⁶

473 Ibid. Dani Dwi Permana adalah pelaku bom bunuh diri JW Marriott II 2009, pemuda yang dikenal berkepribadian baik ini disinyalir mempunyai sejumlah persoalan internal di keluarganya sebelum akhirnya direkrut Saefudin Zuhri

474 Lihat artikel Kompas "Putus Mata Rantai Terorisme Mulai Dari Anak" di <http://edukasi.kompas.com/read/2012/09/24/11170678/Putus.Mata.Rantai.Terrorisme.Mulai.dari.Anak>, diunduh 25 Oktober 2013.

475 Ibid

476 Lihat <http://www.tempo.co/read/news/2011/04/07/177325870/Remaja-Terdakwa-Terrorisme-Divonis-2-Tahun>, diunduh 25 Oktober 2013.

Kasus anak-anak yang terlibat terorisme seperti Farhan dan AW ini seharusnya tidak perlu terjadi apabila pemerintah memiliki program pencegahan indoktrinasi ideologi terorisme untuk anak-anak dengan sejarah keluarga pelaku teror. Ketiadaan pengaturan khusus mengenai pidana anak yang terlibat kasus terorisme serta belum adanya program deradikalisasi khusus bagi anak-anak dari keluarga pelaku teror ini telah mengorbankan banyak hak yang seharusnya dinikmati anak-anak itu sendiri, yaitu hak untuk mendapatkan perlindungan dari paparan ideologi yang menyimpang. Dalam konteks ini adalah doktrinasi kekerasan dan terorisme.⁴⁷⁷

VII. Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari data-data yang telah disampaikan diatas, dapat disimpulkan bahwa perbaikan kebijakan perlindungan anak maupun kebijakan-kebijakan di sektor keamanan, masih belum menunjukkan kemajuan yang signifikan terhadap perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak anak.

Hal tersebut mungkin dikarenakan karena pemegang kewenangan dan alokasi anggaran pemerintah daerah program aksi perlindungan hak-hak anak masih belum jelas. Ini berarti, kebijakan dari pusat gagal diterjemahkan dan diimplementasikan di tingkat lokal/kabupaten. Dengan kondisi tersebut, koordinasi antar instansi yang seharusnya dibutuhkan tidak terbangun dengan baik. Kebijakan dan pengalihan kewenangan yang tidak jelas tentunya mengakibatkan ketidak jelasan prosedur bagi petugas penegak hukum ataupun instansi lain yang terkait.

Kebijakan perlindungan anak saat ini masih berfokus pada permasalahan dan rehabilitasi korban, dan mengabaikan aspek pencegahan. Mekanisme identifikasi dini belum terbangun. Selain itu, unit perlindungan anak, baik dari rumah sakit ataupun kepolisian masih hanya menangani kasus-kasus yang serius, dimana anak sudah dalam kondisi kritis. Selain itu sumber daya manusia yang memiliki kapasitas penanganan perlindungan anak di segala aspek belum tercukupi, dikarenakan minimnya alokasi anggaran untuk isu ini.⁴⁷⁸

477 Ibid. Putus Mata Rantai Terorisme Mulai Dari Anak

478 Ibid. Kajian UNICEF

Melihat permasalahan yang ada saat ini, ada beberapa hal yang bisa dilakukan pemerintah untuk memperbaiki tingkat perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak anak. *Pertama*, memasukkan perlindungan hak-hak anak sebagai pertimbangan dalam setiap kebijakan yang dibuat. Terutama kebijakan-kebijakan menyangkut sektor keamanan, mengingat dalam setiap keributan atau konflik yang pecah di masyarakat, anak-anak termasuk dalam kelompok korban yang paling rentan.

Kedua, memperjelas alur pemegang kewenangan dan pemegang alokasi anggaran untuk program perlindungan hak-hak anak, terutama anggaran pemerintah daerah. Dengan kejelasan pengaturan kewenangan dan alokasi anggaran ini diharapkan koordinasi antar instansi menjadi lebih baik dan tidak terjadi lagi misalnya seperti kasus pengungsi Syiah dimana pemda baru menyediakan sarana dan prasarana hanya ketika pejabat datang saja.

Ketiga, mengadakan pelatihan, kerjasama, dan koordinasi multi-lembaga. Penghormatan dan perlindungan hak-hak anak hanya akan berjalan baik jika seluruh instansi terkait dilibatkan. Masalah peradilan anak misalnya, tidak bisa diserahkan hanya kepada pihak kepolisian dan pengadilan, ahli psikologi anak dan pakar pendidikan anak juga dibutuhkan untuk membuat pengambilan keputusan yang sesuai bagi si anak yang berurusan dengan masalah peradilan. Begitu juga dengan kasus pekerja anak dibawah umur, harus melibatkan pihak Kementerian Tenaga kerja dan pemerintah daerah setempat. Untuk model pelatihan/kerjasama/koordinasi multi lembaga dalam perlindungan hak-hak anak, pemerintah dapat merujuk pada praktik-praktik terbaik (*best practices*) yang diselenggarakan oleh kepolisian London, kota Devon, kota Camden, kota Tower Hamlets dsb (lihat tabel praktik-praktik terbaik) yang membentuk satu tim multi lembaga khusus untuk mengurus perlindungan hak-hak anak.

Keempat, intervensi dini. Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, kebijakan perlindungan anak saat ini masih berfokus pada permasalahan dan rehabilitasi korban, dan mengabaikan aspek pencegahan. Mekanisme intervensi dini sudah seharusnya dibangun sehingga kasus-kasus serius seperti kekerasan pada anak bisa ditangani sebelum anak menjadi korban dan berada dalam kondisi kritis. Untuk model mekanisme intervensi dini dalam perlindungan anak ini pemerintah bisa juga

merujuk pada apa yang telah dilakukan di Australia dan kota Merton, Inggris (lihat tabel praktik-praktik terbaik), dimana sebuah mekanisme intervensi dini telah dibuat sedemikian rupa dan melibatkan para ahli dari lintas instansi untuk menentukan perlu tidaknya intervensi.

Kelima, untuk kasus anak dan terorisme, perlu dilakukan program pencegahan dini. Program pencegahan dini ini bisa dilakukan melalui pendekatan persuasif berbasis keluarga dan melibatkan pihak sekolah dalam rangka memberikan pendidikan agama yang moderat bagi anak-anak. Peran sekolah, terutama peran orang tua (pendidikan keluarga), sangat penting dalam upaya melindungi kaum remaja dari pengaruh radikalisme dan terorisme. Dialog yang hangat, komunikasi efektif dan diskusi bersahabat akan membantu anak mengerti tentang bahaya paham radikal dan aksi terorisme.

Pada kasus dengan level yang lebih tinggi, dimana ada anak-anak atau remaja yang diketahui potensial menjadi bibit radikal atau teroris, program deradikalisasi dapat dilakukan pemerintah dengan cara mengambil mereka, menjauhkannya dari jaringan teroris, dan mendidiknya dengan pemahaman keagamaan yang moderat. Program ini sangat dibutuhkan untuk memutus rantai regenerasi radikalisme dan jaringan teroris, mengingat banyak tunas baru teroris tumbuh saat usia anak atau remaja belasan tahun.⁴⁷⁹ Lebih jauh lagi, jika paparan ideologi radikal terorisme itu didapat si anak dari orang tua (anak yang berasal dari keluarga dengan mata rantai terorisme), maka negara harus memisahkannya dari orangtua, melindungi, dan membinaanya. Bagi anak yang terlanjur terlibat dalam aksi terorisme, pemerintah dapat mengadaptasi pendekatan Badan Narkotika Nasional dalam menangani anak-anak korban narkoba dan psikotropika, dengan mengedepankan pendekatan rehabilitatif, bukan pendekatan hukum murni,⁴⁸⁰ misalnya melalui keputusan pengadilan untuk konsultasi rutin dalam jangka waktu tertentu, yang melibatkan tenaga profesional (psikolog/psikiater/rohaniawan dsb).

479 Seperti yang dipaparkan oleh Asrorun Niam Sholeh, Wakil Ketua Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), lihat di <http://www.menkokesra.go.id/content/perlu-rehabilitasi-anak-terpapar-terorisme>, diunduh 22 Oktober 2013.

480 Ibid

Praktik-Praktik Terbaik Dalam Perlindungan Anak⁴⁸¹

No	Bentuk	Lokasi	Jenis Praktik
1	Komunikasi Dengan Anak	Selandia Baru	Tiga Rumah: ini adalah sebuah teknik yang dikembangkan untuk mewawancarai anak-anak di Selandia Baru. Agar anak-anak tidak merasa trauma dan bungkam ketika diwawancara, mereka diminta menggambar tiga rumah di lembaran kertas kosong terpisah; rumah keceemasan (<i>house of worry</i>), rumah kebaikan (<i>house of good things</i>), dan rumah impian (<i>house of dreams</i>). Anak-anak diminta untuk mengeksplorasi perasaan mereka dan menjelaskan apa yang mereka gambarkan.
		Worcestershire, Inggris	Badan Pengamanan Anak Worcestershire (<i>Worcestershire Safeguarding Children Board</i>) memberi kesempatan bagi semua anak di atas usia 12 yang terlibat dalam layanan perlindungan anak selama dua tahun untuk bertemu anak-anak lain yang mengalami situasi yang sama satu kali dalam sebulan. Sesi pertemuan biasanya dilakukan selama dua jam, yang terdiri dari satu jam "acara menyenangkan", seperti kelas memasak dsb, diikuti oleh satu jam "kerja", termasuk memproduksi video untuk membantu pelatihan multi-lembaga.
2	Peningkatan Mutu Layanan Perlindungan Anak	Cumbria, Inggris	Sebagai bagian dari peningkatan pelayanan anak di Cumbria, dalam setiap layanan anak yang dilakukan, ada empat pertanyaan kunci yang harus ditekankan oleh petugas pelayanan yaitu: 1) apakah si petugas telah melakukan pelayanan anak dengan benar sejak awal baik dari perspektif anak maupun perspektif keluarga? 2) berapa lama interval jarak dari waktu pelaporan hingga si anak/keluarga mendapatkan pelayanan? 3) berapa banyak profesional/ahli yang dilibatkan dalam kasus tersebut? 4) Seberapa sering si anak atau keluarga berhasil melalui tiap fasenya dalam pelayanan tersebut?
		Bath dan North East Somerset, Inggris	Di daerah Bath dan North East Somerset, satu rangkaian pertanyaan dirancang khusus demi peningkatan layanan bagi anak-anak dan keluarga, yaitu: 1) Bagaimana cara menghubungi layanan ini? 2) Bagaimana saya akan dilayani? 3) Bagaimana cara agar saya mendapatkan seluruh informasi yang diperlukan? 4) Apa tahapan selanjutnya? 5) Bagaimana saya akan diinformasikan dan dilibatkan? 6) Apakah saya akan dipandang sebagai bagian dari pelayanan ini? 7) Apakah saya akan diberi nama petugas berikut rincian kontakannya? 8) Bagaimana dan kapan pelayanan yang saya butuhkan akan diberikan? 9) Apakah saya memiliki pemahaman yang jelas tentang layanan ini?

481 Dirangkum dari Munro, Eileen, 2011 "the Munro Review of Child Protection: Final Report, A Child-Centred System", UK: The Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office.

		Knowsley, Inggris	Di daerah Knowsley, Inggris, anggota Dewan membuat satu tim yang bertugas dalam kerangka penilaian (<i>assessment framework</i>) serta tim yang bertugas dalam kepedulian sosial untuk anak-anak. Kedua tim ini bermitra melakukan penelitian tentang layanan sosial, kepolisian, layanan kesehatan, dan pendidikan. Dimana penelitian ini bertujuan untuk meningkatkan perlindungan terhadap anak dan mencari jalan terbaik bagi masyarakat untuk memberikan saran sehingga kesalahan manajerial dalam layanan ini dapat cepat teridentifikasi.
3	Pelatihan Multi Lembaga	London, Inggris	Kepolisian London memiliki program pelatihan multi lembaga untuk insiden kritis. Badan perlindungan anak lokal dapat mengirimkan petugas dari layanan sosial, pendidikan, kesehatan, kepolisian, hingga pejabat berwenang dalam tataran strategis, untuk mengikuti pelatihan yang dilaksanakan di <i>police Hydra simulator</i> . Pelatihan ini merekonstruksi insiden yang pernah terjadi melalui video, audio, foto, lalu lintas radio operasional, telepon, peta, intelijen, dokumentasi, suara latar, berbagai permasalahan, urutan-urutan dan waktu kejadian insiden.
4	Intervensi Dini	Merton, Inggris	Di daerah Merton, <i>Supporting Families Service</i> menerima permintaan layanan intervensi dini yang diajukan oleh orang tua atau profesional melalui pusat layanan perlindungan anak (<i>children centers</i>). Permintaan intervensi dini yang masuk akan ditinjau oleh panel multi-lembaga (termasuk lembaga kesehatan, pendidikan, layanan anak cacat, serta lembaga kesehatan jiwa anak dan remaja), selain itu intervensi dini akan diawasi oleh seorang pekerja sosial yang kredibel. Dari enam layanan intervensi dini, tiga diantaranya dikelola oleh pekerja sosial.
5	Penilaian Risiko (<i>Risk Assessment</i>)	Devon, Inggris	Di daerah Devon, terdapat tim perlindungan multi lembaga (<i>Multi-Agency Safeguarding Hub</i>). Tim ini terdiri dari lembaga kepolisian, kesehatan, pendidikan dan profesional perawatan sosial. Semua lembaga yang tergabung dalam tim ini berada dalam satu ruangan yang sama dimana mereka berbagi satu sistem teknologi informasi yang menyambung satu sama lain. Semua hal yang berhubungan dengan perlindungan hak anak akan dikelola oleh tim ini. Semua informasi, termasuk informasi sensitif, didiskusikan terbuka, namun terbatas hanya dalam tim ini. Kemudian seorang manajer pekerja sosial akan memutuskan tindakan apa yang perlu dilakukan. Rujukan dari tim ini akan mendorong penyelidikan lebih lanjut dari penilaian risiko yang telah dilakukan.

		Westminster, Inggris	Di Westminster terdapat Proyek Pemulihan Keluarga (Family Recovery Project). Proyek ini terdiri dari sebuah tim multi lembaga yang membawahi layanan sosial bagi anak dan dewasa. Tim bekerja secara intensif dengan keluarga untuk merancang kontrak rencana perawatan keluarga. Kota Westminster juga memberdayakan para pekerja sosial untuk meningkatkan identifikasi awal masalah perlindungan anak.
		Tower Hamlets, Inggris	Tower Hamlets memiliki <i>The Integrated Pathways and Support Team</i> , yaitu sebuah tim yang mengurus segala layanan perlindungan anak dan menyediakan jalur bantuan bagi mereka yang memiliki pertanyaan atau kecemasan tentang anak-anak rentan risiko. Model <i>assessment</i> ini dianggap sebagai salah satu cara inovatif untuk membantu pekerja sosial menganalisa risiko.
		Australia	Gateshead dan kerangka Tanda Penilaian Keselamatan (<i>Signs of Safety assessment</i>). Kerangka penilaian keselamatan ini diciptakan di Australia dan mengandung empat hal yang akan membantu dalam penyelidikan: 1) Apa yang dikhawatirkan? (Bahaya sebelumnya, bahaya selanjutnya dan faktor yang menyulitkannya) 2) apa yang berjalan baik? 3) Apa yang harus dilakukan? 4) dimana skala tingkat perlindungan anak pada kasus ini dalam skala 0-10? (dimana 10 berarti anak cukup terlindungi dan 0 berarti ada kemungkinan anak tersebut akan mendapat perlakuan buruk). Kerangka penilaian ini telah membantu para profesional menemukan solusi untuk permasalahan perlindungan anak yang terjadi.
6	Intervensi	Camden, Islington dan Westminster, Inggris	Sebuah tim spesialis multi disiplin dibentuk untuk keperluan intervensi. Rancangan intervensi akan dinilai oleh hakim, dan dilaksanakan dalam rentang waktu tertentu. Tim spesialis ini akan bekerja bersama keluarga yang diintervensi

REFERENSI

Elva Setyaningrum, 2012, *Ida Fauziah: Ratifikasi Konvensi Hak-hak Anak, Sebuah Kemajuan Penting*, (online), dalam <http://www.politikindonesia.com/index.php?k=wawancara&i=37458-Ida%20Fauziah:%20Ratifikasi%20Konvensi%20Hak-hak%20Anak,%20Sebuah%20Kemajuan%20Penting>, diakses tanggal 26 Agustus 2013.

Fathiyah Wardah, 2013, *Komisi Anak Diminta Perjuangkan Nasib Anak Kelompok Syiah*, (online), dalam <http://www.voaindonesia.com/content/komisi-anak-diminta-perjuangkan-nasib-anak-kelompok-syiah/1684614.html>, diakses tanggal 25 Agustus 2013.

Yurnaldi, 2008, *Pelanggaran Hak Anak Makin Tak Terkendali*, (online), dalam <http://nasional.kompas.com/read/2008/07/21/21554680> diakses tanggal 15 Oktober 2013.

Anonim, *Pemberantasan Terorisme Berbasis Keluarga*, (online), dalam <http://www.koran-sindo.com/node/315346> diakses tanggal 20 Oktober 2013

Anonim, *Perlu Rehabilitasi Anak Terpapar Terorisme*, (online), dalam <http://www.menkokesra.go.id/content/perlu-rehabilitasi-anak-terpapar-terorisme>, diakses tanggal 22 Oktober 2013.

Caroline Damanik, 2012, *Putus Mata Rantai Terorisme Mulai Dari Anak*, (online), dalam <http://edukasi.kompas.com/read/2012/09/24/11170678/Putus.Mata.Rantai.Terrorisme.Mulai.dari.Anak>, diakses 25 Oktober 2013.

Uky Primartantyo, 2011, *Remaja Terdakwa Terorisme Divonis 2 Tahun*, (online), dalam <http://www.tempo.co/read/news/2011/04/07/177325870/Remaja-Terdakwa-Terrorisme-Divonis-2-Tahun>, diakses tanggal 25 Oktober 2013.

David Nosworthy (Ed.), 2009, *Seen, but not Heard: Placing Children and Youth on the Security Governance Agenda*, Berlin: Geneva Centre for DCAF& Transaction Publishers.

Eileen Munro, 2011, *the Munro Review of Child Protection: Final Report, A Child-Centred System*, UK: The Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak, 2012, *Profil Anak Indonesia 2012, Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif, Hak Sipil dan Kebebasan, Kesehatan Dasar dan Kesejahteraan, Pendidikan, Perlindungan Khusus*.

Kerjasama Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Dengan Badan Pusat Statistik.

Komnas HAM, *Laporan Penelitian Pemenuhan dan Perlindungan Hak Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH) di Lembaga Permasalahatan Anak Wanita dan Anak Pria Tangerang*, (online), dalam <http://www.komnasham.go.id/profil-7/pengkajian-dan-penelitian/190-laporan-penelitian-pemenuhan-dan-perlindungan-hak-anak-berhadapan-dengan-hukum-abh-di-lembaga-pemasyarakatan-anak-wanita-dan-anak-pria-tangerang>, diunduh pada 29 Agustus 2013.

Konvensi Hak-hak Anak, (online), dalam http://www.unicef.org/magic/media/documents/CRC_bahasa_indonesia_version.pdf, diakses tanggal 27 Agustus 2013.

KPAI, (online) dalam http://www.gugustugastrafficking.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1491:kpai&catid=197:lembaga-layanan&Itemid=241, diakses tanggal 27 Agustus 2013.

OHCHR, *UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda*, (online), dalam http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/9_human_rights.pdf, diakses tanggal 29 Agustus 2013.

Tentang Komisi Nasional Perlindungan Anak, (online), dalam <http://peluk.komnspa.or.id/node/25>, diakses tanggal 27 Agustus 2013.

UNICEF Indonesia, 2012, *Perlindungan Anak Pendekatan Berbasis Sistem*, (online) dalam http://www.unicef.org/indonesia/id/A7_-_B_Ringkasan_Kajian_Perlindungan.pdf, diakses tanggal 27 Agustus 2013.

UU No 14 Tahun 2009, (online), dalam http://www.ykai.net/index.php?option=com_content&view=article&id=386:uu-nomor-14-tahun-2009&catid=109:perundang-undangan&Itemid=102 diakses tanggal 27 September 2013.

UU No 20 Tahun 1999, (online), dalam <http://www.ykai.net/dokumen/perundangundangan/uuno20th1999.pdf> diakses tanggal 22 Agustus 2013.

Wawancara dengan Agus Tamami, 6 Juli 2012.

YKAI, *Kebijakan Pemerintah Dalam Masalah Anak-anak di Indonesia*, (online), dalam http://m.indosiar.com/ragam/kebijakan-pemerintah-dalam-masalah-anak-anak-di-indonesia_21356.html, diakses tanggal 27 Agustus 2013.

PROFIL PENULIS

ANDI K YUWONO

Direktur Eksekutif Radion Voice of Human Rights (VHR) Jakarta. Menamatkan pendidikan S1 dari Universitas Kristen Satya Wacana. Pernah bekerja pada beberapa perusahaan sebelum bergabung dengan gerakan masyarakat sipil. Andi memiliki concern terkait tema-tema Media, Manajemen, Globalisasi, Hak Asasi Manusia, Transitional Justice, Gerakan Sosial, Reformasi Sektor Keamanan, Serta Komunikasi dan Jaringan.

BARIKATUL HIKMAH

Peneliti Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS) dan fellow researcher untuk Marthinus Academy. Ia menamatkan pendidikan S2 di Jurusan Manajemen Pertahanan dan Kajian Strategis, Universitas Pertahanan Indonesia-Cranfield University, Inggris. Terlibat dalam berbagai seminar, penelitian dan kajian strategis di Rajaratnam School of International Studies (Singapura), Tesnische Universitet Dortmund (Jerman) dan Seoul National University (Korea Selatan). Ia menulis artikel di media terkait tema-tema keamanan, pertahanan dan juga isu-isu agama.

BENI SUKADIS

Manajer Program dan peneliti senior pada LESPERSSI (Indonesian Institute for Defense and Strategic Studies) di Jakarta. Keahlian spesifiknya terkait dengan Reformasi Pertahanan, Keamanan Nasional, Kontra-Terrorisme, Resolusi Konflik Dan Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat. Ia telah menerbitkan 6 buku terkait isu reformasi pertahanan/reformasi keamanan di Indonesia dan isu keamanan internasional. Ia juga memfasilitasi advokasi Rancangan Undang-undang Intelijen Negara bekerjasama dengan parlemen. Ia juga merupakan Pengajar Departemen Hubungan Internasional di Universitas Pembangunan Nasional Jakarta. Ia juga merupakan anggota dari Kelompok Kerja masyarakat sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan. Pendidikan S1nya di bidang Hubungan Internasional. Ia mengikuti *short course* untuk perwira menengah tentang hubungan sipil-militer di *The Clingendael Institute*, Netherlands pada tahun 2002, serta mengikuti short course Tentang Manajemen Pertahanan oleh *US Naval Postgraduate School (NPS)* di Jakarta pada tahun 2005.

DIAN KARTIKASARI

Sekretaris Jenderal Koalisi Perempuan Indonesia Untuk Keadilan dan Demokrasi. Sebelumnya ia pernah menjabat sebagai Presidium Nasional Koalisi Perempuan Indonesia Untuk Keadilan dan Demokrasi, Deputy Direktur INFID, Board Human Rights Working Group (HRWG) dll. Dian menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta dan pernah mengikuti pendidikan Profesi Advokat pada tahun 2008. Dian aktif menulis tema-tema terkait Hak-hak Perempuan, Hak Asasi Manusia, Hukum, Keamanan, Migran, perlindungan Anak dll.

FITRI BINTANG TIMUR

Peneliti Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS), saat ini sedang menempuh pendidikan S3 (PhD) di Cranfield University, Inggris. Fitri menyelesaikan pendidikan S1 pada jurusan Hubungan Internasional, Universitas Indonesia dan S2 Kajian Manajemen Pertahanan di Institute Teknologi Bandung-Cranfield University. Fitri aktif menulis tema-tema yang berhubungan dengan Pertahanan, Keamanan, Perempuan, Gender, Hak Asasi Manusia, Hubungan Internasional.

MUHAMMAD HAFIZ

Program Manager Human Rights Working Group (HRWG), sebuah organisasi koalisi masyarakat sipil di Indonesia untuk advokasi HAM internasional. Bergabung di HRWG sejak 2010 untuk bidang advokasi Organisasi Kerjasama Islam (OKI) dan sebelumnya (2008 – 2009) di Pusat Studi Konstitusi, Hukum dan HAM UIN Jakarta. Menyelesaikan S1 di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dan saat ini tengah menyelesaikan S2 di Program Diplomasi Universitas Paramadina Jakarta. Menjadi Editor untuk buku Menuntut Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan (HRWG, 2011), sebagai salah satu penulis Ratifikasi Konvensi Buruh Migran: Belajar dari Meksiko (HRWG, 2010), pimpinan redaksi Buletin Erga Omnes HRWG (2011) dan salah satu penulis “Kebebasan Beragama di Asia Tenggara: Kerangka Hukum, Praktik dan Perhatian Internasional” (HRWG dan Freedom House, 2013).

PURI KENCANA PUTRI

Kepala Biro Riset Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS). Saat ini sedang menyelesaikan studi *International Law and Human Rights* di University for Peace, Costa Rica (2013-2014). Penulis banyak terlibat dalam riset khususnya pada topik-topik seperti keadilan transisi, reformasi sektor keamanan, kebebasan berekspresi, jaminan perlindungan beragama, berkeyakinan, dan beribadah, perlindungan HAM di tingkat regional Asia Tenggara, dan advokasi anti hukuman mati. Penulis dapat dihubungi di: purikencanaputri@gmail.com.

WAHYUDI DJAFAR

peneliti dan pengacara publik pada Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta. Sebagai salah satu pegiat Koalisi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan, selama ini dia aktif dalam mengadvokasi berbagai kebijakan bidang keamanan. ia secara terus-menerus memberikan masukan dalam pembahasan sejumlah RUU bidang keamanan, seperti RUU Intelijen Negara, RUU Keamanan Nasional, dan RUU Hukum Disiplin Militer. Dia juga menangani sejumlah perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi (MK) untuk isu-isu yang bersinggungan dengan Hak Asasi Manusia, termasuk menjadi koordinator tim pengujian UU Intelijen Negara dan UU Penanganan Konflik Sosial. Beberapa publikasinya telah dibukukan dan juga dapat dijumpai dalam beberapa jurnal ilmiah serta media massa. Informasi lebih lanjut dapat membuka laman pribadinya <http://wahyudidjafar.web.id/>.

