

Urgensi RUU Kamnas, Politik Hukum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia

Oleh.

Dr. R. Herlambang P. Wiratraman, SH., MA.

Dosen Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Airlangga,
Koordinator Serikat Pengajar Hak Asasi Manusia Indonesia (SEPAHAM) 2014-2016, dan
Badan Pengurus ELSAM Jakarta

PENGANTAR

1. Tujuan dalam Seminar, yakni: (1) menyusun pendapat dan saran atas RUU Kamnas guna memberikan landasan yang kuat dalam upaya mensinergikan aktor-aktor keamanan dalam melaksanakan tugas memberikan rasa aman di seluruh lapisan masyarakat Indonesia; (2) tersusunnya pendapat dan saran yang konstruktif atas substansi RUU Kamnas dalam upaya mensinergikan aktor-aktor keamanan dalam melaksanakan tugas memberikan rasa aman di seluruh lapisan masyarakat Indonesia.
2. Perlu menganalisa apakah RUU ini layak diteruskan pembahasannya di DPR atau cukup dengan melengkapi atau menguatkan Undang-Undang yang telah ada.

MASALAH

3. Dalam Kerangka Acuan Seminar disebutkan, Pertama, dalam RUU Kamnas definisi mengenai Keamanan Nasional dirasakan ini tidak jelas, absurd, dan tak terukur. Definisi multitafsir semacam ini dapat digunakan pemegang otoritas politik untuk kepentingan-kepentingan di luar kepentingan Keamanan Nasional. Kedua, RUU Kamnas seperti memberi perhatian pada penghormatan dan perlindungan HAM, namun tidak ada penjelasan yang memuaskan tentang mekanisme penciptaan

kondisi yang menjamin terpenuhinya hak-hak dasar warga negara. Padahal, menilik pengalaman selama ini, upaya Pemerintah menciptakan Keamanan Nasional seringkali mengorbankan hak-hak asasi manusia. Ketiga, substansi RUU Kamnas masih didominasi peran TNI sebagai unsur Keamanan Nasional. Hal ini menunjukkan bahwa pendekatan pertahanan masih menjadi paradigma penciptaan Keamanan Nasional. Keterlibatan TNI, termasuk pembagian peran antara Polri dan TNI, semestinya diatur secara tegas mengingat pengalaman masa lalu di negeri ini dengan gamblang menggambarkan betapa keterlibatan TNI dalam wilayah ini seringkali kontraproduktif dan melahirkan pelanggaran HAM. Padahal, prinsip kehati-hatian harus menjadi perhatian, terutama dalam penetapan status keadaan Keamanan Nasional. Keempat, substansi RUU Kamnas menyebutkan jenis dan bentuk ancaman adalah ancaman militer, ancaman bersenjata, dan ancaman tidak bersenjata. Jenis dan bentuk ancaman tidak bersenjata tersebut tidak berada dalam kategori yang setara, tidak terukur dan, karena itu, sangat tidak jelas. Lagi-lagi, ketidakjelasan itu menjadi multitafsir dan dapat digunakan secara sewenang-wenang oleh pemegang otoritas untuk kepentingan-kepentingan tertentu di luar kepentingan Keamanan Nasional.

4. Duplikasi dan tumpang tindih aturan. Beberapa substansi RUU Kamnas yang mengatur keterlibatan TNI sebenarnya telah diatur dalam undang-undang lainnya, antara lain UU Nomor 2 Tahun 2002, UU Nomor 3 Tahun 2002, UU Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, dan tentunya UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Duplikasi pengaturan tentunya akan menimbulkan permasalahan pada implementasi Undang-Undang itu sendiri, apakah nantinya RUU Kamnas menjadi *lex specialis*, atau tidak bisa dioperasionalkan (*non ius operatum*)?.

MENINJAU URGENSI: POLITIK HUKUM KEAMANAN NASIONAL

5. Mengacu pada draft 16 Oktober 2012, RUU Kamnas memiliki kesalahan

paradigmatik, terutama mengembalikan fungsi militer pada kewenangan keamanan nasional (vide: pasal 20, Unsur dan Peran Penyelenggaraan Keamanan Nasional)

6. Akibat dari kekeliruan paradigmatik itu, kemungkinan akan melahirkan dampak, yakni:

Pertama, tindakan eksekutif yang ditempuh dalam merespon ancaman terhadap keamanan nasional;

Kedua, kewenangan bisa tumpang tindih dan memperumit pertanggungjawaban hukum, khususnya terkait kewenangan tertentu pada badan-badan negara yang terkait atau lembaga yang dibentuk berdasarkan RUU tersebut dalam menentukan atau merespon keamanan nasional;

Ketiga, rumusnya terkait tindakan yang ditempuh dalam merespon ancaman keamanan nasional berpotensi membatasi dan melanggar jaminan perlindungan hak asasi manusia warga negara.

Ketiga potensi demikian sesungguhnya sudah menjadi perhatian masyarakat sipil dalam catatan kritis atas draft RUU tahun 2011 (Elsam, 2011).

7. Meninjau RUU Kamnas dari urgensi, maka dilihat kebutuhan mendasar yang demikian mendesak untuk merumuskan ketentuan baru (penormaan), yang sudut pandang proses pembentukan hukumnya berangkat dari permasalahan-permasalahan yang terjadi di lapangan.
8. Dalam Kerangka Acuan, dicatat kebutuhan RUU Kamnas ini untuk merespon, "...perkembangan isu-isu strategis seperti globalisasi, derasnya arus gelombang demokratisasi, bergesernya kecenderungan konflik dari *inter-state* menjadi *intra-state*, kemajuan teknologi dan arus informasi yang begitu cepat, dan pengakuan universalitas hak asasi manusia telah memperluas cara pandang dalam melihat kompleksitas ancaman yang ada dan mempengaruhi perkembangan konsepsi keamanan. Keamanan tidak lagi sebatas menjadikan "negara" sebagai obyek yang

harus dijaga, tetapi juga harus menjaga dan melindungi rasa aman manusia dan kemanusiaan itu sendiri.”

9. Pertanyaan kunci untuk menelaah berikutnya adalah, sejauh mana diperlukan sebuah RUU baru untuk merespon masalah tersebut? Apakah selama ini terjadi “kekosongan hukum” atau sebaliknya, tumpang tindih, untuk mengantisipasi penegakan hukum atau upaya merespon situasi tersebut? Ataukah, apakah ada problem kewenangan dan institusi yang diberi mandat terkait dengan hal tersebut? Atau ada proses hukum tak bisa dijalankan atau diupayakan penegakannya sehingga lahir situasi 'hibernasi hukum' (*statutory dormancy*).
10. Persisnya, berangkat dari pertanyaan-pertanyaan demikian, kita menjadi lebih memahami, politik hukum keamanan nasional apakah yang harus diperjuangkan, dan apakah itu terkait dengan perlunya hukum baru?

PERLINDUNGAN HAM

“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.” (Pasal 28G (1) UUD 1945)

11. Sekalipun disebutkan dalam pasal 19, menempatkan 'hak asasi manusia' sebagai prinsip keamanan nasional, namun penyebutan tersebut dalam realitasnya kerap tak bermakna tatkala berhadapan dengan prinsip 'kepentingan nasional' (*national interest*, disebut 4 kali dalam RUU). Masalahnya, justru tiadanya pendefinisian atau pemaknaan yang jelas atas apa yang disebut dengan 'kepentingan nasional'. Terlebih lagi, dalam sejarah politik Indonesia, diskursus 'kepentingan nasional' kerap menyembunyikan kepentingan yang merepresentasi politik ekonomi yang kuat untuk bisa melemahkan posisi hak-hak rakyat. Dan, diskursus tersebut dikenali sebagai diskursus represif, seperti 'stabilitas nasional', 'kepentingan

pembangunan', 'kepentingan umum'.

12. Ada dua pendekatan dalam mencermati kebutuhan hukum baru terkait dengan keamanan nasional. Pertama, pendekatan struktural-fungsional kelembagaan, hal ini terkait dengan melihat kewenangan, kedudukan kelembagaan negara, fungsi dan peran/tanggung jawab dalam menjalankan mandatnya. Dan kedua, pendekatan hak asasi manusia, yakni pendekatan untuk melihat sejauh mana hak asasi manusia dipandang penting dalam suatu sistem keamanan nasional, berikut menyadari sejauh mana hukum baru tersebut mendorong penguatan *constitutional rights* (hak-hak dasar warga negara), khususnya menyangkut implementasi pasal 28G (1) UUD 1945.
13. Pendekatan struktural-fungsional kelembagaan, melihat bahwa pasca pemisahan fungsi dan kewenangan TNI dan Polri, secara bertahap, dari sistem hukum tata negara, memperlihatkan arah yang lebih baik. Sekalipun, dalam realitasnya kerap mendapati persoalan-persoalan, misalnya penataan aset, konflik 'ego-arogansi' kelembagaan keduanya, serta campur tangan militer dalam persoalan-persoalan masyarakat sipil (contoh kasus di Jawa Timur: keterlibatan aparat militer dalam proses pengukuran hak tanah perusahaan swasta Wongsorejo, Banyuwangi, terjadi pada tahun 2014).
14. Sementara di sisi lain, pendekatan hak asasi manusia lebih menempatkan sejauh mana kekuasaan keamanan tidak bertindak secara eksekutif (berlebihan), melainkan menegaskan perlunya upaya pemajuan negara atas penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia. Realitas sebagaimana terjadi belakangan ini dalam kasus-kasus kekerasan, penerbitan Surat Edaran Kapolri soal 'hate speech' yang diduga kuat akan berpotensi melanggar kebebasan ekspresi. Surat Edaran ini tak ubahnya Gubernur Jenderal Van Heutz sepulang dari Aceh dan pindah ke Batavia menyusupkan pasal-pasal *hatzaai artikelen* (*hatred sowing articles*, atau pasal-pasal penebar kebencian) yang terjadi pada tahun 1914 (Wiratraman, 2014).
15. Dalam hukum HAM Internasional, telah diatur secara baik soal Prinsip-Prinsip

Umum Pembatasan Hak, yakni pengaturan mengenai keamanan nasional dalam negara yang demokratis dirumuskan dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip dan standar perlindungan hak asasi manusia. Diperkenalkannya pembatasan hak karena sifat hak tersebut adalah *derogable rights* (hak-hak yang bisa dikurangi). Standar-standar tersebut khususnya terkait dengan kemungkinan timbulnya pembatasan terhadap penikmatan hak-hak dasar, seperti dapat dirujuk dalam,

- UU No 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- UU no 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional untuk Hak-Hak Sipil dan Politik
- Johannesburg Principles
- Siracusa Principles

16. Prinsip-Prinsip Siracusa mengenai pembatasan dan Pengurangan Ketentuan-ketentuan dalam Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik khususnya, Prinsip-prinsip Interpretasi Umum terkait dengan dasar pembenaran pembatasan

- Tidak ada pembatasan atau dasar untuk menerapkan pembatasan terhadap hak yang dijamin oleh Kovenan diperbolehkan selain dari yang terdapat dalam pengertian yang terdapat dalam kovenan tersebut.
- Cakupan pembatasan yang dirujuk dalam Kovenan tidak boleh diartikan sedemikian hingga dapat merusak esensi dari hak yang terkandung dalam Kovenan
- Seluruh klausul pembatasan harus diinterpretasikan secara rigid, dan lebih mementingkan hak yang terkena masalah
- Seluruh pembatasan harus diinterpretasikan dari sudut pandang dan konteks hak tertentu yang terkait
- Seluruh Pembatasan terhadap hak yang diakui oleh Kovenan harus dilakukan berdasarkan undang-undang dan sesuai dengan obyek dan tujuan dari Kovenan

- Tidak ada pembatasan yang dirujuk dalam Kovenan dapat diterapkan untuk tujuan apapun selain dari yang telah ditentukan
- Tidak ada pembatasan dapat dilakukan secara sewenang-wenang
- Setiap pembatasan yang diterapkan harus tunduk pada kemungkinan mendapatkan perlawanan dan menyediakan pemulihan terhadap penyalahgunaan penerapannya
- Tidak ada pembatasan terhadap hak yang diakui dalam Kovenan ini yang dapat dibedakan secara berlawanan dari pasal 2 paragraf 1
- Setiap kali suatu pembatasan diperlukan terkait dengan Kovenan "harus" dalam pengertian ini mengimplikasikan bahwa pembatasan: (a) Didasarkan pada satu dari dasar pembenaran adanya pembatasan yang dikenal dalam pasal-pasal Kovenan yang relevan; (b) Merupakan respon terhadap kebutuhan publik dan sosial yang mendesak; (c) Mewujudkan suatu tujuan yang sah, dan (d) Bersifat proporsional terhadap tujuan tersebut
- Setiap penilaian terkait dengan perlunya suatu pembatasan harus dilakukan berdasarkan pertimbangan yang objektif.
- Dalam penerapan suatu pembatasan, suatu negara tidak dapat mempergunakan sarana pembatasan yang lebih dari yang dipersyaratkan untuk pencapaian tujuan dari pembatasan
- Beban untuk menjustifikasi pembatasan terhadap suatu hak yang dijamin berdasarkan Kovenan ini menjadi tanggung jawab Negara.

17. Prinsip prinsip interpretatif yang terkait dengan klausul-klausul pembatasan khusus terkait dengan '*Keamanan Nasional*'

- Keamanan nasional dapat dipergunakan untuk membenarkan tindakan pembatasan terhadap sejumlah hak tertentu, hanya ketika tindakan dilakukan untuk melindungi eksistensi dari bangsa tersebut atau integritas teritorialnya, atau independensi politik terhadap kekuatan atau ancaman dari suatu kekuatan

- Keamanan nasional tidak dapat dipergunakan sebagai alasan memaksakan pembatasan- pembatasan untuk mencegah ancaman-ancaman yang hanya bersifat lokal atau ancaman yang relatif terisolasi terhadap hukum dan ketertiban umum
- Keamanan nasional tidak dapat dipergunakan sebagai alasan pembenar untuk memaksakan pembatasan yang kabur dan semena-mena, dan hanya dapat diterapkan ketika terdapat suatu mekanisme perlindungan yang memadai dan pemulihan yang efektif terhadap penyalahgunaan
- Pelanggaran HAM yang sistematis mengabaikan keamanan nasional yang sesungguhnya dan dapat membahayakan perdamaian dan keamanan internasional. Suatu negara yang bertanggungjawab untuk pelanggaran semacam itu tidak dapat mempergunakan keamanan nasional sebagai suatu pembenar untuk tindakan yang bertujuan menekan pelanggaran tersebut atau melakukan praktek-praktek represif terhadap penduduknya.

DEKONSTRUKSI DAN REKONSTRUKSI ATAS MAKNA "ANCAMAN"

18. Dalam pasal 1 angka 2 draft RUU disebutkan:

"Ancaman adalah setiap upaya, pekerjaan, kegiatan, dan tindakan, baik dari dalam negeri maupun luar negeri, yang dinilai dan/atau dibuktikan dapat membahayakan keselamatan bangsa, keamanan, kedaulatan, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan kepentingan nasional di berbagai aspek, baik ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, maupun pertahanan dan keamanan."

19. Pendefinisian demikian, sangat penting untuk dibuka tafsir dan potensi

kecenderungan arah kebijakan politik ekonominya. Misalnya, dalam presentasi Panglima TNI, Jenderal TNI Gatot Nurmantyo, berjudul: "Memahami Ancaman, Menyadari Jati Diri sebagai Modal Membangun Menuju Indonesia Eman" menjelaskan ancaman yang dimaksudkan, mulai dari isu,

- Konflik energi, pertarungan atas keterbatasan sumberdaya alam

- Human security (keamanan manusia), sekalipun tak disebut eksplisit dalam makalahnya, namun disebutkan sebagai faktor penting. Vide: hal. 8, terkait "kemiskinan, kelaparan, dan kesehatan yang buruk".
- Perang asimetris, perang hibrida dan perang proxy ("tren perang saat ini"). Vide: hal 21-36.

20. Menarik untuk menyimak perang proxy (*proxy war*) karena diulas lebih panjang, dan menyebutkan sekaligus menudingkan telunjuk ke arah masyarakat sipil, organisasi non-pemerintah (LSM), kepentingan asing, pemerosotas kualitas/moralitas manusia melalui pornografi, narkoba, eforia kampus, dll., dan penghancuran sendi-sendi kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia (misalnya, konflik KPK v Polri).

21. Akibatnya, lahir gerakan separatis, 'penunggangan kepentingan asing', demonstrasi tak berkesudahan, regulasi yang merugikan (dicontohkan FCTC), dan seterusnya. Belakangan, tudingan juga dialamatkan kepada Belanda karena dinilai "menunggangi" para pegiat International People's Tribunal 1965 (IPT 65), dan stempel (stigmatisasi) kebangkitan komunisme/PKI.

22. Membaca ulang interpretasi 'ancaman' menjadi penting, bukan soal semata 'pasal-pasal' preventif dan represifnya, melainkan mendekonstruksi politik ekonomi dibalik 'tudingan atau telunjuk jari', yang sesungguhnya memperlihatkan konfigurasi politik ekonomi elit predatoris, pemangsa sumberdaya alam, sekelompok penguasa modal yang menggunakan tangan negara melalui penikmatan demokrasi elektoral, untuk menanggung keuntungan bagi mereka sendiri.

23. Alat-alat negara, polisi dan militer, kerap dikangkangi untuk justifikasi atau pembenaran hukum/kebijakan atas 'kepentingan-kepentingan nasional' yang menyembunyikan kuasa ekonomi-politiknya. Bahkan, dalam konteks politik desentralisasi pasca Soeharto, kekuatan itu tumbuh dan berkembang dibarengi dengan lahir dan berkembangbiaknya premanisme yang terorganisir nan

berbayar, baik dalam bentuk yang “bertato hingga berjubah putih/berpeci” (*privatised gangsters*).

24. Belakangan, metode ini kian canggih, rapi nan sistematis melalui instrumentasi institusional dan pembaruan hukum Indonesia dengan menggunakan teknologi diskursus 'good governance', yang sesungguhnya begitu centang perenang memperlihatkan penundukan negara oleh kekuatan politik ekonomi neoliberal (Wiratraman, 2007). Bahkan, dalam kawasan Asia Tenggara, MEA (Masyarakat Ekonomi Asean) ditelan mentah-mentah sebagai asupan gizi pertumbuhan ekonomi, sementara realitasnya memperlihatkan pertarungan kepentingan para kaum kapital (korporasi multinasional) yang berseia-sekata bersindikasi regional untuk menggunakan tangan negara-negara (ASEAN) untuk merespon kekuatan kapital regionalisme ekonomi lain sekaligus melawan dua *giant* ekonomi: China dan India. MEA, tak ubahkan justifikasi ekonomi politik regionalisme kapitalistik yang wataknya, '*red carpet of capitalism*', jalur khusus ekonomi pasar bebas di level kawasan, yang berpotensi merampok sumberdaya alam dan hak-hak masyarakat Asia Tenggara (Wiratraman, 2015).
25. Hak asasi manusia dalam disain politik ekonomi neo-liberal pun, membangun diskursus hak asasi yang demikian setia dan ramah terhadap pemenuhan kepentingan pasar bebas (*market friendly human rights paradigm*) yang benar-benar melanggar konstitusi kita, Undang-Undang Dasar RI 1945.
26. Dalam konteks demikian, maka sesungguhnya memaknai “ancaman” perlu redefinisi, berbasis pada penguatan basis ekonomi politik yang lebih memberikan perlindungan hak-hak kewarganegaraan dan hak asasi manusia, secara menyeluruh. Ujung tombak untuk mendorong penguatan itu, bukan berbasis persenjataan (alat-alat militer atau perang), melainkan memperkuat ketahanan pangan, jaminan hak-hak asasi manusia (*human rights*), membebaskan dari belenggu kemiskinan, penderitaan dan kebodohan, serta melawan segala bentuk pemelaran dan pemiskinan struktural yang punya dampak luas.

27. Cara berfikir tersebut, tak lagi mengandaikan nasionalisme sempit, yang membatasi soal pertarungan teritorial semata (*territorial nationalism*), melainkan membangkitkan rasa nasionalisme yang lebih memperkuat solidaritas kemanusiaan (*humanity nationalism*). Indonesia memiliki kekuatan manusia diaspora, tersebar di berbagai penjuru dunia, selama ini belum cukup diberikan tempat dan posisi perlindungan yang baik, termasuk bagaimana seharusnya Pemerintah Indonesia berani mendorong peluang diplomasi politik ekonominya dengan pengakuan dan perlindungan hukum dwi-kewarganegaraan (*dual citizenship*). Keberanian ini harus dikawal dengan mengoptimalkan fungsi perwakilan pemerintah RI yang ada dengan memberikan fasilitas, pelayanan dan pemberdayaannya kepada Warga Negara Indonesia (Morgan, 2015).

PENUTUP

Kiranya, problem mendasarnya bukan pada bangunan pasal-pasal yang telah ada kurang, atau tak bisa merespon kepentingan politik ekonomi itu, saya berargumentasi oposisi atasnya, bahwa sejauh demokrasi elektoral dan konfigurasi *governance* yang melanggengkan praktek impunitas dan memberi tempat nyaman bagi elit predatoris, maka sistem hukum ketatanegaraan yang hendak dibangun akan luluh lantak dengan sendirinya, karena politik hukum itu dimaknai sebagai alat penindasan, alat eksploitasi sekaligus alat propaganda yang demikian menjauhkan dari upaya dan tanggung jawab negara atas perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar warga negara (*constitutional rights*).

Kepustakaan

Elsam. 2011. Catatan ELSAM atas RUU Keamanan Nasional 2011: Rancangan Undang-Undang (RUU) Keamanan Nasional, Jauh dari Ideal.

<https://wahyudidjafar.files.wordpress.com/2011/12/catatan-elsam-atas-ruu-keamanan-nasional-2011.pdf> (diakses 10 November 2015)

Nurmantyo, Gatot. 2015. *Memahami Ancaman, Menyadari Jati Diri sebagai Modal Membangun Menuju Indonesia Emas*. Disampaikan di Universitas Airlangga, Surabaya.

Morgan, Indah. 2015. *Warna Paspur dan Semangat Nasionalisme*. 24 November 2015. http://qureta.com/warna-paspor-dan-semangat-nasionalisme/utm_campaign=shareaholic&utm_medium=twitter&utm_source=socialnetwork (diakses 25 Noveber 2015).

Wiratraman, H.P. 2007. *Good Governance and Legal Reform in Indonesia*. Bangkok: OHRSD Mahidol University.

Wiratraman, H.P. 2014. *Press Freedom, Law and Politics: A Socio Legal Study*. Zutphen: E.M. Meijers Institute/Wohrmann.

Wiratraman, H.P. 2015. "Asean Economic Community: An Analysis of Legal Framework and Its Implementation". Paper for *Regional Workshop Protection of People's Rights to Land and Natural Resources in Facing the Wave of Asean Economic Integration*, Bali, 23-24 November 2015.

* Disampaikan pada "Seminar: Urgensi RUU Kamnas", 26 November 2015, Divisi Hukum Polri bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga