

Keamanan Mengalahkan Kebebasan

-Laporan Kondisi HAM Indonesia 2004-

Pemilu sebagai jalan demokratis untuk melakukan proses peralihan kekuasaan telah menempatkan konsentrasi aktor-aktor kekuasaan kepada upaya memenangkan Pemilu dan upaya melakukan konsolidasi kekuasaan pasca Pemilu 2004. Diawali dengan keharusan untuk memenangkan Pemilu dan dilanjutkan dengan penataan kekuasaan pasca Pemilu, pola pendekatan keamanan tetap menjadi model pilihan penguasa di dalam mengelola kekuasaannya.

Kegagalan pemerintahan Megawati dalam melakukan reformasi politik dan ekonomi secara substansial yang akhirnya menjadikan pendekatan keamanan sebagai tawaran politik menjelang pemilu ternyata gagal menghantarkan Megawati untuk memenangkan Pemilu. Kelompok kelas menengah yang diperkirakan akan menjadi *swinging voters* yang cukup signifikan dalam memenangkan Pemilu dengan tawaran isu keamanan, ternyata tidak memberikan suara yang penuh kepada Megawati.

Terlepas dari keagalannya, pendekatan keamanan yang menjadi bagian strategi politik elektoral Megawati telah membawa implikasi diakomodasinya tuntutan-tuntutan TNI dan BIN dalam kebijakan keamanan yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia semasa pemerintahannya. Gambaran ini dapat dilihat dengan mengamati kebijakan dan praktek kekuasaan yang dikelolanya yang terwujud dalam perpanjangan situasi darurat di Aceh; dorongan menarik TNI masuk kedalam wilayah politik melalui pengajuan RUU TNI di masa Pemilu dan di masa berakhirnya jabatan DPR periode 1999-2004; memberikan kewenangan yang lebih kepada BIN untuk masuk dalam wilayah *judicial system* melalui RUU Intelijen dan rencana amandemen UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme; memperpanjang proses lingkaran *impunity* melalui pengesahan UU KKR; penolakan grasi terpidana hukuman mati; penembakan petani di Manggarai; Kekerasan terhadap mahasiswa UMI di Makassar; penangkapan sewenang-wenang terhadap orang-orang yang di diduga terlibat dalam aksi terorisme seperti kasus Abu Fida di Surabaya; serta pembunuhan terhadap Pembela HAM (*human rights defender*) Munir dimasa proses Pemilu tahap kedua.

Kekalahan Megawati dalam Pemilu 2004 akhirnya menghantarkan SBY menjadi Presiden. Kendati telah mendapatkan legitimasi yang kuat dari rakyat melalui proses pemilihan langsung, kepemimpinan SBY sangat rapuh dan tidak berdaya karena harus

berpangku pada koalisi yang dibentuknya. Alhasil, pemerintahan SBY tidak memiliki dan tidak menawarkan gagasan-gagasan baru di dalam mendorong proses perubahan politik.

Ketidakberdayaan SBY yang dibarengi dengan ketidakmampuannya untuk mencari alternatif-alternatif lain dalam upaya menyelesaikan permasalahan sosial-politik akhirnya tetap menjadikan pendekatan keamanan sebagai strategi dalam mengelola kekuasaannya. Kondisi ini berakibat pada keharusan SBY untuk tetap mengakomodasi tuntutan-tuntutan TNI dan BIN dalam menentukan kebijakan keamanan yang berpotensi dan telah menimbulkan dibatasinya kebebasan asasi rakyat. Hal itu terlihat dari tetap digunakannya pendekatan keamanan sebagai penyelesaian konflik Aceh melalui perpanjangan status darurat sipil; diteruskannya pembahasan RUU Intelijen dan Amandemen UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang berwatak eksekutif; diteruskannya kebijakan hukuman mati; serta terjadinya kasus kekerasan terhadap masyarakat di Bojong.

Pemerintahan SBY memang sejak awal bersikap tidak sungguh-sungguh terhadap upaya penegakan HAM. Hal itu terlihat dengan tidak dijadikannya penyelesaian kasus Pelanggaran HAM sebagai agenda 100 hari SBY serta diperkuat dengan sikap ketidakkonsistenan SBY dalam penuntasan kasus pembunuhan Munir, yakni dengan dipangkasnya kewenangan-kewenangan didalam Tim Pencari Fakta Kasus Meninggalnya Munir dan ditolaknya beberapa tokoh-tokoh penting di dalam penyelesaian kasus tersebut.

Dari kebijakan dan kasus yang terjadi, pemerintahan Megawati maupun pemerintahan SBY terbukti bersikap sangat afirmatif terhadap tuntutan-tuntutan masyarakat kelas menengah Indonesia akan kebutuhan keamanan. Namun disisi lain Megawati dan SBY telah menafikan tuntutan mayoritas masyarakat miskin Indonesia akan pemenuhan hak seperti hak mendapatkan tempat tinggal yang layak, lingkungan yang bersih serta mendapatkan pendidikan yang termasuk dalam rumpun hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, bahkan tidak segan-segan untuk melakukan tindakan kekerasan terhadap kelompok masyarakat miskin. Hal itu terlihat dari kasus kekerasan polisi terhadap penolakan warga Bojong atas beroperasinya Tempat Pembuang Sampah Terpadu (TPST).

Pemerintahan Megawati : Upaya Mempertahankan Kekuasaan

Adalah Presiden Megawati yang pertama kali menggunakan isu keamanan menjadi bagian utama dari strategi politik elektoralnya. Sejak tahun lalu, Megawati mengeluarkan kebijakan represif untuk mendapatkan perhatian masyarakat pemilih yang menginginkan keamanan. Penolakannya terhadap permohonan grasi yang diajukan oleh para terpidana mati dalam kasus narkoba lebih disebabkan pada kebutuhannya akan dukungan politik dalam menghadapi pemilu presiden langsung. Korban pertama dari kampanye ini adalah Ayodhya Prasad Chaubey, yang dieksekusi pada 5 Agustus 2004. Tindakan eksekusi tersebut tidak hanya mendapatkan kritik dari para pembela HAM tetapi juga komunitas internasional khususnya Uni Eropa.

Ketidakmampuan Megawati dalam mengatasi tindak terorisme di Indonesia membawa akibat di akomodasinya tuntutan BIN dan TNI untuk memiliki kewenangan yang lebih

dalam penanganan terorisme melalui Amandemen UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dan RUU Intelijen. Kendati hal itu telah dilakukan sejak 2003, namun pada 2004 gagasan untuk melakukan amandemen yang muncul pasca terjadinya peledakan Bom Kuningan tetap saja memberikan kewenangan kepada badan intelijen *non-judicial* (BIN-TNI) untuk turut campur di dalam wilayah *judicial system* dengan masih dijadikannya laporan intelijen sebagai alat bukti permulaan.

Dalam Pasal 26 UU No. 15 Tahun 2003 dinyatakan, laporan intelijen tersebut harus diautentifikasi Kepala BIN sebelum digunakan menjadi alat bukti. Sedangkan dalam rancangan amandemen 2003, penyidik Polri menggunakan analisis setiap laporan intelijen dan diautentifikasikan kepada Kapolri. Upaya amandemen untuk melindungi kebebasan sipil (*civil liberties*) menjadi sia-sia karena aparat menggunakan “alat bukti” dari hasil analisisnya. Sedangkan pada rancangan amandemen terbaru pada September 2004, terdapat perubahan pada Pasal 26 di mana laporan intelijen yang dijadikan alat bukti dengan pemeriksaan hakim pengadilan negeri yang dilakukan secara tertutup selama 3 hari serta autentifikasi Kapolri yang muncul pada rancangan amandemen 2003 dihapuskan.

Selain itu, kewenangan BIN untuk turut campur dalam ranah hukum juga diperkuat di dalam RUU Pokok-Pokok Intelijen yakni dengan dilegitimasinya kewenangan BIN untuk melakukan penangkapan selama 30 hari (Pasal 21 RUU Intelijen). Sebelumnya, BIN memanfaatkan Inpres No. 5 Tahun 2002 yang diterbitkan Megawati, dengan membentuk Komunitas Intelijen Daerah (Kominda) hingga tingkat kabupaten/kota. Pembentukan Kominda diperkuat pula dengan Instruksi Mendagri Tahun 2002 dilanjutkan dengan Surat Telegram Kepala BIN No. STR/002/II/2003 tanggal 3 Februari 2003 tentang Perintah Pengkoordinasian Pelaksanaan Operasi Kegiatan Intelijen di Seluruh Instansi dalam rangka Cegah Dini Ancaman Gangguan Hambatan dan Tantangan (AGHT). Selain itu terdapat pula Surat Mendagri No. X.300.08/SC tanggal 25 Februari 2003 Tentang Koordinasi Intelijen di daerah. Kominda terdiri dari berbagai unsur intelijen, pejabat daerah eselon III/IV serta staf dari Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten/Kota.

Keinginan untuk mendapatkan dukungan dari tentara juga dilakukan Megawati dengan diakomodasikannya tuntutan militer untuk tetap menjadikan Aceh dalam keadaan darurat. Meski Megawati pada 19 Mei 2004 menerbitkan Keppres 43 Tahun 2004 yang menurunkan status darurat militer menjadi darurat sipil di Aceh, akan tetapi tidak terdapat perubahan dari esensi utama keadaan darurat yang tetap menjadikan operasi pemulihan keamanan sebagai operasi utama dalam penyelesaian konflik Aceh. Yang terjadi kemudian adalah tetap berlanjutnya tindak kekerasan terhadap masyarakat sipil di Bumi Serambi Mekkah.

Upaya lain yang dilakukan Megawati untuk mendapatkan dukungan tentara dilakukan melalui jalan legislatif. Pengajuan RUU TNI dalam masa *injury times*, hanya 45 hari sebelum masa persidangan DPR 1999-2004 berakhir. Ditambah lagi dengan konsentrasi rakyat yang terpecah dengan agenda nasional untuk pemilihan presiden tahap kedua. Pengajuan RUU TNI adalah upaya optimal yang dilakukan Megawati untuk mendapatkan

dukungan tentara. RUU yang kemudian disahkan menjadi UU 34 Tahun 2004 tentang TNI adalah sebuah peraturan perundang-undangan yang tidak mencerminkan semangat demokrasi sekaligus memupus harapan membangun supremasi sipil terhadap militer secara total. Hal itu terlihat dari dikembalikannya fungsi kekaryaan TNI didalam pasal 45 dan dipermanenkannya struktur komando teritorial atas nama pembinaan teritorial di dalam Pasal 8 RUU TNI (Dwi Fungsi TNI).

Tidak hanya itu, upaya untuk membentuk sebuah masyarakat bermoral yang mampu melakukan penolakan terhadap pelanggaran HAM dengan jalan keadilan telah dipangkas dengan disahkannya RUU KKR menjadi UU. No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) oleh Pemerintahan Megawati. Pada dasarnya, RUU KKR sudah sejak awal telah banyak menerima kritikan karena merupakan sarana “pengampunan dosa” bagi para pelaku pelanggaran HAM masa lalu yang banyak berasal dari kalangan militer.

Dampak dari penggunaan pendekatan keamanan oleh Megawati beserta koalisi dalam pemerintahannya, adalah terjadinya berbagai macam kasus pelanggaran HAM seperti tindakan brutal aparat polisi terhadap mahasiswa UMI di Makasar; penembakan petani di Manggarai serta kekerasan yang terus berulang terhadap masyarakat sipil di Aceh.

Lebih lanjut, dijadikannya pendekatan keamanan sebagai strategi politik elektoral Megawati juga membawa akibat tidak terjaminnya kerja-kerja para HRD. Sepanjang tahun 2004, HRD di Indonesia harus menghadapi berbagai bentuk tindak kekerasan seperti penangkapan; penyiksaan; pelecehan seksual; ancaman dan/atau penyerangan terhadap diri, tempat tinggal dan tempat bekerja; intimidasi; penghilangan paksa hingga pembunuhan. Ancaman tersebut tidak hanya terjadi di daerah konflik, melainkan juga menyebar ke semua daerah di Indonesia. Kurang lebih tercatat sebanyak 165 HRD yang menjadi korban kekerasan sepanjang tahun 2004.

Kekerasan terhadap HRD memuncak ketika pada 7 September 2004, tokoh HAM Munir yang telah dikenal baik secara nasional maupun internasional dibunuh didalam pesawat Garuda dengan racun arsenik ketika hendak melanjutkan sekolahnya di negeri Belanda. Kasus pembunuhan politik (*political assassination*) terhadap Munir merupakan titik nadir dari suatu kelalaian negara untuk melakukan penghormatan dan penjaminan aktivitas HRD di Indonesia. Kematian Munir menambah panjang daftar HRD Indonesia yang harus menghadapi risiko kematian saat memperjuangkan HAM secara damai.

Pemerintahan SBY : Masa Konsolidasi Rezim

Sekalipun pemerintahan SBY belum genap mencapai 100 hari namun hal itu bukanlah apologia bahwa pemerintahannya tidak mampu menjawab persoalan-persoalan penting yang ditinggalkan semasa Presiden Megawati Soekanoputri. Strategi politik Megawati menggunakan isu keamanan untuk memenangkan pemilu digunakan oleh SBY sebagai alat untuk melakukan konsolidasi rezim guna memperkuat kekuasaannya.

Dalam hal masalah Aceh, janji SBY yang dalam kampanyenya akan menyelesaikan konflik dengan cara yang bermartabat berbanding terbalik dengan kebijakan yang dibentuknya. Keluarnya Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2004 tentang Pernyataan Perpanjangan Keadaan Bahaya Dengan Tingkatan Keadaan Darurat Sipil di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah bukti bahwa pemerintah baru tetap melanjutkan kebijakan pemeritahan sebelumnya yang menjadikan operasi keamanan sebagai tumpuan dalam penyelesaian masalah Aceh. Tidak adanya tawaran alternatif lain dalam penyelesaian konflik Aceh menjadi cermin ketidakmampuan SBY didalam mendorong proses perubahan politik yang lebih damai dan demokratis.

Penghormatan hak untuk hidup juga tidak mendapatkan tempat yang layak dalam pemerintahan baru dibawah SBY. Dengan dalih gebrakan 100 hari melalui program pemberantasan korupsi, Jaksa Agung Abdul Rahman Saleh yang *nota bene* dahulu adalah aktivis HAM, menolak untuk menghapuskan tuntutan hukuman mati dalam dakwaannya terhadap para pelaku kejahatan korupsi. Pemerintah juga tetap akan melaksanakan eksekusi terhadap para terpidana mati yang grasinya telah ditolak pada masa Presiden Megawati. Kembali, praktik hukuman mati digunakan sebagai alat politik kekuasaan dan bukan sebagai sarana untuk menghadirkan keadilan yang hakiki.

Di bawah SBY, BIN pun leluasa menjalankan kewenangan represifnya di daerah-daerah. Di Kaltim, BIN daerah melarang dua orang warga negara asing dari *World Bank* sebagai peserta seminar tentang penguatan mekanisme sengketa di tingkat desa di Kotawaringin Timur (Kotim) yang diselenggarakan oleh DPRD dan Masyarakat Adat Kotim. Pelarangan dilakukan oleh aparat kepolisian resort Kotim dengan alasan dengan izin dari BIN yang tidak dimiliki oleh mereka. Menurut Deputy Operasional BIN, Bijah Subianto, biasanya BIN memberikan rekomendasi perihal orang asing dan kegiatan intelijen. Pelarangan yang dilakukan oleh aparat daerah adalah sepenuhnya tanggungjawab aparat setempat dalam memaknai rekomendasi BIN.¹

Tindak kekerasan juga mencoreng 100 hari pemerintahan SBY. Penolakan warga Bojong terhadap beroperasinya Tempat Pengelolaan Sampah Terpadu (TPST) di kawasan Bojong, Kabupaten Bogor mencapai titik kulminasinya ketika terjadi bentrokan antara warga dengan aparat kepolisian. Tindakan brutal aparat kepolisian terlihat dalam menghentikan aksi penolakan warga Bojong terhadap keberadaan tempat pengelolaan sampah di wilayah mereka. Belasan warga Bojong mengalami luka-luka akibat pukulan aparat polisi serta sebagian lagi ditangkap secara paksa dengan kekerasan.

Pemerintahan SBY juga terlihat tidak sungguh-sungguh untuk melakukan penegakan HAM. Hal itu terlihat dari tidak dijadikannya agenda penyelesaian kasus pelanggaran HAM masa lalu sebagai bagian dari agenda 100 hari SBY dan juga terlihat dari ketidakkonsistennya dalam penuntasan kasus pembunuhan aktivis HAM Munir.

Ketidaksiuran pemerintahan SBY untuk mengungkap kematian pembela HAM Munir terlihat dari jalan panjang proses tarik ulur politik. Sebelumnya, SBY telah mengetahui penyebab kematian Munir pada Oktober 2004 melalui Menlu Hasan Wirayudha setelah

¹ Sinar Harapan, "Tak kantong Izin, Dua Warga Asing Dilarang Ikut Seminar", (23/12/2004).

memperoleh informasi dari Menlu Belanda, Bernard Bot. Tindakan pejabat Deplu RI memberikan keterangan kepada pers perihal penyebab kematian Munir serta tidak diserahkannya hasil otopsi kepada keluarga sebagai pihak yang paling berhak menjadikan Suciwati, istri almarhum Munir menjadi korban dari praktik tata krama diplomatik. Janji SBY memberikan dukungan dengan membentuk tim investigasi kepresidenan melalui keputusan presiden sempat tersendat dengan sikap penolakannya terhadap usulan mandat dan para tokoh yang diusulkan oleh rekan-rekan almarhum Munir. Padahal tujuan utama dari pembentukan tim kepresidenan adalah untuk membantu kinerja Polri. Pada akhirnya SBY pun membentuk tim pencari fakta tersebut dengan mengeluarkan Keppres No.111 Tahun 2004 dengan para anggota yang jauh berbeda sebagaimana usulan rekan-rekan Munir serta mandat yang sangat terbatas.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Potret penegakan HAM di Indonesia pada tahun 2004 masih tetap kelam. Hal ini diperlihatkan dengan munculnya kebijakan-kebijakan yang membatasi dan mengancam kebebasan sipil di masa pemerintahan Megawati dan tidak terjadinya perubahan kebijakan signifikan pada masa pemerintahan SBY yang terus mempertahankan pendekatan keamanan sebagai solusi dalam menyelesaikan masalah yang cenderung berakibat terjadinya kasus pelanggaran HAM.

Pengkhianatan hak konstitusional warga negara atas nama keamanan dilakukan dengan penggunaan perangkat hukum dan tindakan kekerasan yang terjadi terhadap masyarakat sipil. Hal itu terlihat dari kebijakan yang mengancam kebebasan sipil dan tidak adanya penghormatan terhadap nilai-nilai HAM yakni dengan diterapkannya situasi darurat di Aceh; dilanjutkannya hukuman mati; kasus kekerasan terhadap mahasiswa UMI; serta kasus kekerasan terhadap masyarakat di Bojong;

Peralihan kekuasaan dengan mengedepankan pendekatan keamanan dalam kampanye Pemilu 2004 dan pasca pemilu, khususnya di masa pemerintahan SBY, justru mengabaikan upaya penegakan HAM serta mengancam eksistensi dan kerja-kerja para pembela HAM. Pemberian ruang yang lebar terhadap institusi militer dan intelijen masih terus berlanjut dalam masa pemerintahan baru. Ditambah lagi sikap elit-politik di DPR yang tidak menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah namun sibuk bertarung dalam menguasai perangkat kerja parlemen dengan mengatasnamakan bangsa dan rakyat.

Pola pendekatan keamanan pada 2005 nampaknya tetap akan menjadi bagian strategi politik pemerintahan SBY dalam mengelola kekuasaannya. Tidak adanya tawaran alternatif oleh pemerintahan SBY dalam menyelesaikan permasalahan sosial-politik dan ketidakberdayaannya dalam mengelola kekuasaan karena harus bertumpu pada koalisi yang dibentuknya tetap akan berakibat pada diakomodasinya keinginan TNI dan BIN dalam menentukan kebijakan keamanan yang cenderung akan berakibat pada terjadinya kasus-kasus Pelanggaran HAM di masa datang. □