



## Catatan atas Materi RUU Keamanan Nasional

### Pandangan Umum

Pengaturan mengenai keamanan nasional merupakan pengaturan yang umum dijumpai dalam praktik ketatanegaraan modern. Keamanan nasional merupakan satu aspek penting karena terkait dengan stabilitas politik dan sosial suatu negara, persepsi atas ancaman dan keutuhan negara. Merupakan ketentuan induk yang mengatur mengenai cakupan pengertian dan prosedur penentuan dan langkah-langkah merespon ancaman terhadap keamanan nasional.

Dalam konteks negara transisional seperti Indonesia, pengaturan mengenai keamanan nasional merupakan bagian dari upaya reformasi sektor keamanan agar lebih selaras dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia dan demokrasi yang menjadi pilar reformasi. Pembaharuan tersebut penting untuk memutus paradigma dan praktek penyalahgunaan klausul keamanan nasional oleh regim yang terdahulu untuk merepresi dan meredam aspirasi masyarakat. Penyalahgunaan tersebut merupakan pengalaman masa lalu yang muncul dalam serangkaian tindakan seperti penahanan tanpa proses pengadilan, pembatasan kebebasan berekspresi dan menyampaikan pendapat, dan berbagai tindakan lain

Meskipun demikian, ketentuan mengenai keamanan nasional juga memiliki dampak yang luas:

- ✓ Dampak yang mungkin ditimbulkan dari tindakan yang ditempuh dalam merespon ancaman terhadap keamanan nasional
- ✓ Memberikan kewenangan tertentu pada badan-badan negara yang terkait atau lembaga yang dibentuk berdasarkan UU ini dalam menentukan atau merespon keamanan nasional
- ✓ Perumusan pengertian dan tindakan yang ditempuh dalam merespon ancaman keamanan nasional tidak jarang membatasi atau berpotensi melanggar jaminan hak asasi manusia warga negara

### Prinsip-Prinsip Umum Pembatasan Hak

- Pengaturan mengenai keamanan nasional dalam negara yang demokratis dirumuskan dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip dan standar perlindungan hak asasi manusia
- Standar-standar tersebut khususnya terkait dengan kemungkinan timbulnya pembatasan terhadap penikmatan hak-hak dasar, seperti dapat dirujuk dalam:
  - UU no 12/2005 tentang ratifikasi Kovenan internasional untuk hak sipil dan politik
  - Konvenan Internasional Hak Sipil dan Politik
  - Johannesburg Principles
  - Siracusa Principles

- 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

1. 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.
2. Cakupan pembatasan yang dirujuk dalam Kovenan tidak boleh diartikan sedemikian hingga dapat merusak esensi dari hak yang terkandung dalam Kovenan
3. Seluruh klausul pembatasan harus diinterpretasikan secara rigid, dan lebih mementingkan hak yang terkena masalah
4. Seluruh pembatasan harus diinterpretasikan dari sudut pandang dan konteks hak tertentu yang terkait
5. Seluruh Pembatasan terhadap hak yang diakui oleh Kovenan harus dilakukan berdasarkan undang-undang dan sesuai dengan obyek dan tujuan dari Kovenan
6. Tidak ada pembatasan yang dirujuk dalam Kovenan dapat diterapkan untuk tujuan apapun selain dari yang telah ditentukan
7. Tidak ada pembatasan dapat dilakukan secara sewenang-wenang
8. Setiap pembatasan yang diterapkan harus tunduk pada kemungkinan mendapatkan perlawanan dan menyediakan pemulihan terhadap penyalahgunaan penerapannya
9. Tidak ada pembatasan terhadap hak yang diakui dalam Kovenan ini yang dapat dibedakan secara berlawanan dari pasal 2 paragraf 1
10. Setiap kali suatu pembatasan diperlukan terkait dengan Kovenan "harus" dalam pengertian ini mengimplikasikan bahwa pembatasan:
  - a. Di dasarnya pada satu dari dasar pembedaan 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
  - e. Setiap penilaian terkait dengan perlunya suatu pembatasan harus dilakukan berdasarkan pertimbangan yang objektif.
11. Dalam penerapan suatu pembatasan, suatu negara tidak dapat mempergunakan sarana pembatasan yang lebih dari yang dipersyaratkan untuk pencapaian tujuan dari pembatasan
12. Beban untuk menjustifikasi pembatasan terhadap suatu hak yang dijamin berdasarkan Kovenan ini menjadi tanggung jawab Negara.

#### Prinsip-prinsip interpretatif yang terkait dengan klausul-klausul pembatasan khusus terkait dengan 'Keamanan Nasional'

1. 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
2. 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
3. Keamanan nasional tidak dapat dipergunakan sebagai alasan pembedaan 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

4. 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.

#### Catatan atas Materi Muatan RUU

##### a. **Konsideran Mengingat**

Membaca konsideran mengingat dari RUU ini, terlihat bahwa semangat yang hendak dibangun dari RUU ini hanyalah semata terkait dengan pertahanan dan keamanan negara, serta kewajiban bagi setiap warganegara untuk turut serta dalam pembelaan negara. Padahal bila melihat materi muatan di dalamnya, termasuk pada bagian penjelasannya muncul klausula mengenai pentingnya keamanan insani, yang di dalamnya identik dengan pemenuhan hak dasar manusia, yang sifatnya non-derogable. Oleh karena itu, di dalam konsideran mengingat, selain menyantumkan ketentuan di dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang terkait dengan pertahanan dan keamanan, serta kewajiban pembelaan negara bagi setiap warganegara, sudah seharusnya dicantumkan pula ketentuan-ketentuan yang terkait dengan jaminan perlindungan hak asasi manusia warganegara. Pemuatan ketentuan-ketentuan yang terkait dengan hak asasi manusia di dalam konstitusi, pada konsideran undang-undang ini, penting, sebab seringkali 'keamanan nasional' seringkali menjadi alasan untuk melakukan pembatasan terhadap hak asasi manusia (Lihat Pasal 19 ICCPR, Siracusa Principles, Johannesburg Principles). Beberapa ketentuan terkait jaminan perlindungan hak asasi manusia di dalam konstitusi, yang seharusnya dicantumkan antara lain ketentuan Pasal 28 A, Pasal 28 C ayat (2), Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28 E, Pasal 28 F, Pasal 28 G, Pasal 28 I ayat (1) dan ayat (5).

Selain ketentuan-ketentuan tersebut, penting juga untuk menyantumkan beberapa peraturan perundang-undangan terkait, di luar UU Pertahanan Negara, UU POLRI, dan UU TNI. Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut ialah: (1) UU No. 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan UU No. 52 Prp Tahun 1960; (2) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; (3) UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik.

##### b. **Ketentuan Umum**

Angka 8: Ada kejanggalan ketika di dalam ketentuan umum dicantumkan secara khusus perihal intelijen, sebagai salah satu unsur utama keamanan nasional, yang sejajar dengan unsur utama lainnya, sementara unsur yang lain tersebut tidak dicantumkan—TNI dan Polri. Membaca pengertian tentang intelijen di dalam ketentuan umum tersebut, adalah persis dengan pengertian intelijen yang diberikan oleh pemerintah, seperti tertera di dalam DIM pemerintah pada pembahasan RUU Intelijen Negara, yang juga sedang dibahas oleh pemerintah dan DPR. Menjadi pertanyaan besar, ketika pemerintah tiba-tiba mengusulkan klausula ini secara khusus di dalam UU Keamanan Nasional. Seharusnya terminologi mengenai intelejen, tidak perlu dicantumkan secara khusus di dalam ketentuan undang-undang ini, karena nantinya akan diatur di dalam UU Intelijen Negara. Selain itu undang-undang ini juga tidak dimaksudkan untuk secara khusus mengatur intelijen, akan tetapi lebih pada fungsi intelijen sebagai salah satu unsur utama keamanan nasional.

Angka 13: Longgarnya pengertian mengenai ancaman tidak bersenjata dipastikan akan membuka celah bagi lahirnya keluasan tafsir atas terminologi ini, sehingga dikhawatirkan ketentuan ini justru akan menjadi pengertian yang sifatnya karet, yang dapat mengganggu jalannya demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia, dengan alasan keamanan nasional.

**c. Materi Muatan**

Pasal 17 ayat (4): pendelegasian pengaturan mengenai ancaman potensial dan ancaman aktual terhadap keamanan nasional, dengan menggunakan Keputusan Presiden adalah tidak tepat. Sebab dalam hirarki peraturan perundang-undangan, Keputusan Presiden adalah suatu *beschikking* yang sifatnya individual dan konkrit, bukan suatu pengaturan yang umum. Untuk itu seharusnya ketentuan ini didelegasikan kepada Peraturan Presiden yang sifatnya regeling, selain itu juga penting dicantumkan mekanisme review dari bentuk-bentuk ancaman ini, agar tidak semata-mata menjadi pilihan subjektif presiden. Review ini penting untuk mencegah terjadinya *abuse of power*.

Pasal 18: dalam penyelenggaraan keamanan nasional, selain berdasarkan pada asas tujuan, manfaat, terpadu dan sinergis, juga seharusnya menempatkan penghormatan terhadap hak asasi manusia sebagai asas, tidak hanya menjadi prinsip. Selain itu, asas proporsionalitas juga penting sebagai salah satu asas yang harus dianut di dalam penyelenggaraan keamanan nasional.

Pasal 22: munculnya pasal ini terkesan mengada-ada dan tidak runtut dengan ketentuan di atasnya. Sebaiknya ketentuan Pasal 22 diadopsi, karena sudah terakomodasi di dalam Pasal 21, sebagaimana nantinya akan diatur di dalam UU Intelijen Negara. Selain itu, di dalam bagian unsur dan peran ini, juga ada penegasan peran unsur keamanan nasional lainnya, di luar intelijen, mengapa demikian? Apakah dikarenakan belum ada UU Intelijen Negara?

Pasal 23: idem dengan Pasal 22, sebaiknya ketentuan Pasal 23 juga dihapus, karena sudah terakomodasi oleh ketentuan Pasal 21. Selain itu, penegasan peran intelijen negara juga sudah dimunculkan di dalam Pasal 30 ayat (3). Pertanyaannya, apakah kewenangan tersebut ada pada Kepala BIN atau ada pada Kelapa LAKIN, seperti halnya RUU Intelijen Negara inisiatif DPR.

Pasal 32 dan Pasal 33: hadirnya ketentuan ini di dalam RUU Keamanan Nasional, telah memunculkan kecurigaan tentang rencana pembentukan Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional (Bakorstranas), yang dibentuk oleh Keppres No. 29 Tahun 1988, sebagai pengganti dari Kopkamtib. Badan ini dibentuk secara hirarkis dari tingkat nasional hingga daerah (Bakorstranasda), yang jelas fungsinya untuk mengawasi seluruh gerak-gerik warga masyarakat. Badan ini selanjutnya dibubarkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2000 melalui Keppres No. 38 Tahun 2000. Meski ada penegasan bahwa forum ini bukanlah suatu badan, melainkan forum koordinasi dan fasilitasi, namun senafas dengan Bakorstranas di masa lalu, kemunculan usulan ini patut diduga sebagai sebuah upaya untuk menghidupkan pengawasan yang terus-menerus oleh pemerintah terhadap aktivitas warganegara. Pembagian anggota tetap dan tidak tetap, dan adanya penunjukan anggota forum, kian menguatkan adanya kecenderungan forum ini menjadi badan permanen, yang membutuhkan legitimasi aturan hingga ke tingkat kabupaten.

Pasal 39: merujuk pada ketentuan Pasal 4 huruf (c) dan penjelasannya, pengertian yang dibangun di dalam ketentuan sifatnya sangat luas dan lentur, sehingga memungkinkan tafsir yang beragam, dan dapat digunakan oleh pemerintah berkuasa untuk melakukan tindakan represif terhadap aktivitas tertentu warganegara. Oleh karena itu, harus ada pembatasan-pembatasan yang jelas, mengenai pengertian dari peristilahan penindakan dini. Apakah seluruh unsur keamanan nasional dapat melakukan tindakan penindakan dini?

**Pasal 40:** dimana fungsi pengawasan DPR di dalam penanggulangan ancaman?

**Pasal 41:** tidak ada kejelasan delegasai, mengenai pelaksana rehabilitasi dan rekonstruksi. Apakah suatu badan yang dibentuk presiden secara adhoc, atau akan diatur di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lain (Perpres, Keppres).

**Pasal 44:** tidak cukup mengatur dan tidak ada delegasi pengaturan.

**Pasal 48:** ada keanehan di dalam pasal ini, karena tiba-tiba muncul peristilahan Ketua Koordinator Intelijen Nasional, yang tidak muncul pada ketentuan-ketentuan sebelumnya. Munculnya ketentuan ini memperlihatkan belum adanya harmonisasi dengan usulan peraturan perundang-undangan lainnya, khususnya RUU Intelijen Negara. Terkesan tambal sulam (tactical) dalam penyusunannya.

**Pasal 54:** tidak cukup mengelaborasi dan mengatur, serta memberikan penegasan tentang pengawasan terhadap pelaksanaan keamanan nasional, sehingga kemungkinan muncul nir-pengawasan terhadap pelaksanaan keamanan nasional oleh unsur-unsur keamanan nasional.

**Pasal 58:** mandat pembentukan forum koordinasi kemanan nasional daerah, dalam waktu enam bulan setelah undang-undang disahkan, kian menguatkan kecurigaan bahwa forum ini sesungguhnya adalah badan permanen, yang bertugas secara terus-menerus di setiap hirarkinya.

#### d. Penjelasan

**Penjelasan Pasal 4 huruf (c):** harus ada pembatasan yang jelas dan tegas tentang pengertian peristilahan di dalam ketentuan ini, untuk mencegah terjadinya abuse of power. Begitu juga dengan Penjelasan Pasal 7 dan Pasal 8.

**Penjelasan Pasal 17 ayat (2):** jenis-jenis ancaman yang disebutkan di dalam penjelasan ini, tanpa ada pemaknaan yang mendetail, jelas akan memunculkan tindakan sewenang-wenang dari pemerintah berkuasa, terhadap kelompok masyarakat tertentu. Seperti halnya jenis ancaman sparatisme, anarkisme, ideologi, radikalisme, diskonsepsional perumusan legislası dan regulasi, dan lain sebagainya.

**Penjelasan Pasal 23:** Ketentuan Pasal 23 dihapus.

**Penjelasan Pasal 47 ayat (4):** perlu penegasan bentuk keterlibatan masyarakat, sebatas apa, dan diatur dimana.

**Penjelasan Pasal 54 huruf (e):** penjelasan ketentuan ini mengidentikan bahwa seluruh unsur utama keamanan nasional memiliki kewenangan khusus seperti penyadapan, penangkapan dan upaya paksa lainnya.

\*\*\*