



# Kontroversi Rancangan Undang-Undang tentang Keamanan Nasional

Siti Nur Solechah<sup>\*)</sup>

## Abstrak

*RUU tentang Keamanan Nasional (RUU Kamnas) yang diajukan oleh Pemerintah ke DPR telah memicu kontroversi. Pro-kontra terhadap RUU ini terlihat baik di kalangan masyarakat maupun di DPR. Rapat Paripurna DPR pada Masa Persidangan IV Tahun Sidang 2010-2011 telah memutuskan pembahasan RUU tersebut oleh Komisi I. Setelah melakukan serangkaian RDPU, akhirnya Komisi I menyerahkan RUU itu ke Rapat Paripurna untuk selanjutnya dikembalikan ke Pemerintah untuk direvisi. Rapat Paripurna DPR tanggal 28 Februari 2012 kemudian membentuk Panitia Khusus (Pansus) untuk membahas RUU tersebut. Paling tidak ada lima isu krusial dari RUU itu antara lain; cakupan Keamanan Nasional yang sangat luas, hakekat ancaman, tujuan penyelenggaraan kamnas, penyelenggara kamnas, dan status keadaan kamnas.*

## A. Pendahuluan

Draft RUU tentang Keamanan Nasional (RUU Kamnas) sudah diajukan ke DPR oleh Pemerintah sejak periode DPR RI 2004 – 2009. Namun, RUU tersebut dari awal pengajuannya telah memicu kontroversi. Pada periode DPR RI 2009 – 2014 ini DPR telah mengamanatkan pembahasan RUU itu kepada Komisi I. Pada tahap Pembicaraan Tingkat I, Komisi I telah melakukan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan berbagai kalangan seperti para pakar, lembaga riset, dan LSM. Namun hampir semua yang diundang memberikan respons negatif terhadap RUU tersebut.

Saran yang diperoleh Komisi I DPR dari RDPU antara lain agar DPR

mengembalikan RUU tersebut kepada Pemerintah. Atau, DPR merombak total RUU tersebut sehingga isi RUU itu bukan seperti muatan yang ada di RUU usulan Pemerintah itu. Perkembangannya sekarang, Rapat Paripurna DPR tanggal 28 Februari 2012 telah mengamanatkan pembentukan Pansus untuk membahas RUU tersebut. Kontroversi kembali merebak baik di kalangan masyarakat maupun di kalangan fraksi-fraksi di DPR.

## B. Perjalanan Panjang RUU Kamnas

Draft RUU Kamnas pertama kali diajukan ke DPR pada tahun 2005. Draft RUU Kamnas tersebut berisi 7 bab

<sup>\*)</sup> Peneliti bidang Politik Dalam Negeri pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: solikz@yahoo.com

dan 60 pasal. Waktu itu karena banyak penolakan, draft RUU tersebut tidak pernah dibahas oleh DPR periode 2004 – 2009. RUU Kamnas kemudian diajukan lagi dalam Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014. Berdasarkan keputusan DPR No 41 Tahun 2009 tentang Prolegnas, RUU Kamnas berada pada urutan 101, sedangkan untuk target prioritas Prolegnas tahun 2012 RUU Kamnas masuk target prioritas yang perlu diselesaikan.

Atas dasar itu Pemerintah mengajukan draft RUU Kamnas, dan Rapat Paripurna DPR pada MS IV tahun 2010-2011 memutuskan pembahasan dilakukan oleh Panitia Kerja (Panja) Komisi I. Selama 8 bulan pembahasan Panja telah mengadakan beberapa kali RDPU. Dari masukan-masukan yang diperoleh melalui RDPU dengan berbagai pihak, sebagian besar mengusulkan untuk menolak draft RUU tersebut.

Tanggal 20 Maret 2012 Panitia Kerja (Panja) Komisi I yang membahas RUU Kamnas telah mengadakan Rapat Intern. Rapat tersebut diwarnai perdebatan yang keras terkait dengan perlu tidaknya RUU Kamnas dikembalikan kepada Pemerintah untuk direvisi. Rapat tersebut berujung dan mengerucut pada tiga opsi. Tiga opsi tersebut adalah; *Opsi I*: Pansus meminta Pemerintah merevisi RUU Kamnas untuk disempurnakan. Opsi ini didukung oleh 5 Fraksi; F-PG, F-PDIP, F-PKS, F-PPP, F-P Hanura. *Opsi II*: Revisi RUU Kamnas ini dilakukan secara bersama antara Pemerintah dan Pansus. Opsi ini didukung oleh 2 fraksi; F-PD dan F-PAN. *Opsi III*: RUU dibahas lagi lebih dalam didalam Panja, setelah itu baru diambil keputusan apakah Pemerintah perlu merevisi terlebih dahulu RUU ini atau merevisinya bersama-sama antara Panja dan Pemerintah. Opsi ini didukung oleh F-PKB.

Berdasarkan ketiga opsi tersebut, maka Rapat Pansus mengambil keputusan bahwa Pansus meminta kepada Pemerintah untuk merevisi draft RUU Kamnas ini dalam rangka penyempurnaan tanpa batas waktu yang ditentukan. Rapat Pansus juga mencatat keberatan dari F-PD. F-PD tetap pada pandangan bahwa seharusnya Pemerintah menyampaikan keterangan pengusul atas RUU ini dan setelah

itu diambil sikap setiap fraksi apabila memang Pemerintah harus merevisi draft RUU tersebut.

Rapat Paripurna DPR tanggal 28 Februari 2012 telah mengesahkan pembentukan Panitia Khusus (Pansus) RUU Kamnas, Pansus ini melibatkan anggota dari Komisi I, II, dan III. Pemerintah telah mengajukan kembali RUU Kamnas kepada DPR, namun RUU tersebut tanpa revisi. Menyikapi hal tersebut anggota Pansus RUU Kamnas mengagendakan untuk meminta penjelasan kepada Pemerintah perihal RUU yang tidak direvisi tersebut pada tanggal 23 Oktober 2012.

### **C. Isu-Isu Krusial dalam RUU Kamnas**

Adapun isu-isu krusial dari RUU Kamnas tersebut yang banyak dikritik oleh berbagai pihak baik dari kalangan pakar/akademisi, mahasiswa, lembaga penelitian dan LSM antara lain adalah:

*Pertama*, cakupan Keamanan Nasional yang sangat luas. Pasal 5 RUU tersebut merumuskan bahwa "keamanan nasional meliputi: a. Keamanan Insani; b. Keamanan Publik; c. Keamanan ke dalam; dan d. Keamanan ke luar." Perumusan pasal ini merupakan rumusan karet atau terlampau luas. Undang-Undang ini dapat menjerat siapa saja dan masalah apa saja dengan mengatasnamakan keamanan nasional. Dengan rumusan karet seperti ini, dikhawatirkan ketentuan *hatzaaiartikelen* atau pernyataan kebencian dan permusuhan yang sudah dinyatakan tidak berlaku oleh Mahkamah Konstitusi dapat diberlakukan lagi. Rumusan yang karet ini dapat juga menyeret dan menjerat Pers sehingga tidak memiliki kemerdekaan.

*Kedua*, terkait dengan hakekat ancaman. Ancaman seperti yang tertuang dalam Pasal 1 butir 2 adalah setiap upaya, kegiatan, dan/atau kejadian, baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang mengganggu dan mengancam keamanan individu warga negara, masyarakat, eksistensi bangsa dan negara, serta keberlangsungan pembangunan nasional. Kritik atas konsep ancaman tersebut antara

lain dikemukakan oleh Kusnanto Anggoro, bahwa dalam konteks kamnas, ancaman itu harus sangat terbatas tidak boleh amat luas, karena akan menimbulkan berbagai konsekuensi dalam penyelenggaraannya terutama dalam konteks perlindungan Hak Azasi Manusia (HAM). Pembatasan ancaman itu terkait dengan ancaman yang berbau kekerasan. Kalau tidak ada kekerasan, maka yang dimaksud ancaman itu apa, kalau normal-normal saja bisa dijawab dengan penyelenggaraan pemerintahan yang normal, tidak perlu dalam konteks perundang-undangan.

*Ketiga*, tujuan penyelenggaraan kamnas. Penyelenggaraan kamnas bertujuan untuk mewujudkan kondisi aman bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia secara fisik dan psikis setiap individu warga negara, masyarakat, pemerintah dan negara, serta keberlangsungan pembangunan nasional yang bebas dari segala ancaman (Pasal 3 RUU). RUU Kamnas ditujukan pada upaya membangun kordinasi dan sinergi hubungan antar aktor keamanan agar tidak *over lapping* dan untuk mengisi kevakuman dalam mengatasi situasi *grey area*. Artinya, RUU Kamnas hadir sebagai bagian untuk melengkapi kekosongan dan kevakuman dalam relasi hubungan antara TNI dan POLRI. Itu yang sering disebut dengan tugas perbantuan.

*Keempat*, penyelenggara kamnas. Mengapa penyelenggaraan keamanan nasional hanya dilakukan oleh Intelijen sebagaimana dimaksud Pasal 22 junc to Pasal 23, yang penekanannya memberikan kewenangan sentral kepada intelijen dalam menyelenggarakan kamnas. Penempatan penyelenggaraan nasional hanya pada suatu aktor Intelijen adalah sebuah kesalahan mendasar, seharusnya penyelenggaraan keamanan nasional adalah para pihak yang terkait dengan aktor-aktor kamnas seperti Polisi, TNI dan Intelijen sesuai dengan fungsi masing-masing.

*Kelima*, status keadaan keamanan nasional. Pasal 10 RUU ini mengatur berkaitan dengan status keadaan keamanan nasional, bahwa; "status hukum tata laksana pemerintahan yang berlaku meliputi: a. tertib sipil;

b. darurat sipil; c. darurat militer; dan d. perang." Kritik terhadap pasal ini antara lain berpandangan bahwa status keadaan kamnas ini merupakan suatu keadaan ketika fungsi-fungsi pemerintahan sipil sudah terganggu dan tidak berjalan normal.

Menurut hukum internasional ada beberapa prinsip yang harus dipegang dalam menentukan kedaruratan yaitu legalitas, proporsionalitas, pengumuman, notifikasi, non-diskriminasi, ancaman yang khusus, batasan waktu. (UNESCO 1997). Seharusnya prinsip ini diadopsi dalam hukum nasional setiap negara. Selain itu, perlu ada landasan hukum untuk penetapan keadaan darurat atau UU keadaan darurat.

## **D. Pro-kontra terhadap RUU Kamnas**

Anggota Komisi I DPR dari Fraksi Partai Demokrat DR. R. Adjeng Ratna Suminar mengatakan bahwa RUU Keamanan Nasional (Kamnas) bertujuan melindungi kepentingan Rakyat, dan tidak tumpang tindih dengan aturan keamanan lainnya. Menurutnya banyak manfaat positif kalau RUU tersebut seperti tidak lagi menempatkan masyarakat sebagai objek melainkan subjek penting yang ikut berperan menjaga keamanan.

RUU tersebut diproyeksikan sebagai '*grand design*' keamanan nasional, karena selama ini setiap instansi berjalan sendiri-sendiri dan UU yang lahir juga hanya untuk kepentingan masing-masing instansi itu. Menurutnya Indonesia butuh UU yang terintegrasi. Aturan itu juga menjadi payung UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri. Serta, UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, dan UU sektoral yang menyangkut Keamanan Negara.

Mengacu pada Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 30, Adjeng Ratna mengharapkan RUU Kamnas mengatur koordinasi antara lembaga-lembaga terkait, serta mengatur keikutsertaan Warga Negara dalam proses pertahanan dan keamanan. Dikatakan sebagai koordinasi, karena sifatnya dan tujuannya hanyalah

mengkoordinasikan instansi terkait tanpa mengubah struktur, kewenangan serta tanggung jawab masing-masing instansi. Menurutnya, Indonesia sebagai negara hukum dan merupakan negara yang besar sudah sepatutnya memiliki UU Kamnas.

Sementara itu Wakil Menteri Pertahanan Sjafrie Sjamsoeddin menjelaskan perihal RUU Kamnas ke fraksi-fraksi di DPR Kamis, tanggal 18 Oktober 2012. Setelah menjelaskan kepada anggota Parlemen, Pemerintah diminta menjelaskan isi draft RUU tentang Kamnas secara komprehensif kepada masyarakat. Hal ini penting karena masyarakat juga menjadi pemangku kepentingan dalam substansi RUU Kamnas tersebut.

Al A'raf dari Imparsial menilai, masyarakat menolak RUU Kamnas karena substansi yang termuat dalam draft yang disusun pemerintah dinilai membahayakan. Draft RUU Kamnas berpotensi mengembalikan suasana ke masa pemerintahan Orba ketika tentara memiliki kewenangan yang relatif besar. Dirinya menilai, agenda Kementerian Pertahanan menyosialisasikan RUU Kamnas ke Fraksi di DPR merupakan upaya lobbis bukan sosialisasi. Karena itu, Kemhan harus menyosialisasikan ke masyarakat.

Pandangan yang kontra terhadap RUU ini pun berlanjut pada adanya kecurigaan bahwa dibalik pengajuan RUU Kamnas, sedang berlangsung konsolidasi dari berbagai kelompok kekuatan untuk mempersiapkan jalan menuju sistem otoritarian negara dengan junta militer tapi terlegalkan melalui UU Kamnas. Kecurigaan itu dikemukakan oleh Direktur Komunikasi Institut Kebijakan Publik, Andar Nubowo. Selanjutnya dikatakan bahwa konsolidasi kekuatan saat ini dilakukan oleh kelompok militer, kelompok politik, dan kekuatan bisnis, yang tujuannya adalah untuk mengembalikan monopoli kekuasaan oleh negara.

## E. Penutup

RUU Kamnas telah melewati perjalanan panjang, namun keberadaan RUU tersebut masih menuai kontroversi baik di kalangan masyarakat maupun di dalam DPR. Dari kalangan masyarakat hampir semua menyatakan keberatannya dan menolak RUU tersebut dibahas. Sementara dari dalam DPR dukungan terhadap RUU Kamnas hanya datang dari Fraksi Partai Demokrat. Paling tidak ada lima isu krusial yang banyak disoroti oleh para pakar/akademisi dan periset serta aktivis LSM. Lima isu tersebut antara lain adalah; cakupan Keamanan Nasional yang sangat luas, hakekat ancaman, tujuan penyelenggaraan kamnas, penyelenggara kamnas, dan status keadaan keamanan nasional. Analog dengan pandangan F-PKB saat memilih opsi III sebelum Komisi I mengembalikan RUU ke Pemerintah, adalah pandangan yang arif apabila DPR membahasnya terlebih dahulu bersama Pemerintah. Apabila RUU tersebut tidak layak diundangkan, RUU itu bisa dikembalikan ke Pemerintah setelah melalui serangkaian pembahasan antara DPR dan Pemerintah.

### Rujukan:

1. "RUU Kamnas Membahayakan Masyarakat," *Kompas*, 18 Oktober 2012
2. "DPR Mengesahkan Pansus RUU Kamnas", <http://news.detik.com>, diakses 20 Oktober 2012.
3. "RUU Kamnas Lindungi Rakyat, Bukan Membatasi HAM," <http://www.dpr.go.id>, diakses 19 Oktober.
4. "RUU Kamnas Berpotensi Kebiri Demokrasi," *Suara Pembaruan*, 19 Oktober 2012.
5. Risalah RDPU Komisi I dengan Pakar, tanggal 6 Januari 2012.
6. Risalah RDPU Komisi I dengan Dewan Pers dan LSM, tanggal 26 Juni 2011.