

## Talking points Internal Security Act (ISA): Berkaca dari Pengalaman Malaysia

Edy Prasetyono

Beberapa waktu yang lalu muncul perdebatan tentang perlu tidaknya Indonesia membuat semacam Internal Security Act, seperti yang dimiliki oleh Singapura dan Malaysia. Perdebatan ini dipicu oleh beberapa kejadian aksi terorisme danantisipasi terhadap memburuknya situasi keamanan nasional menjelang pemilihan umum dan perkembangan situasi keamanan dalam negeri secara umum, misalnya munculnya konflik komunal dan pemberontakan dalam negeri. Tetapi, perdebatan itu masih membingungkan publik tentang apa itu Internal Security Act (ISA); apakah model ISA Malaysia dan Singapura atautah Undang-Undang Keamanan Nasional seperti National Security Act tahun 1947 yang dimiliki oleh Amerika Serikat.

Walaupun perdebatan dan wacana tentang ISA mulai surut, secara aktual yang terjadi di lapangan, misalnya dengan adanya UU Terorisme, perdebatan sekitar RUU Intelijen, dan perluasan kegiatan/koordinasi BIN di daerah menggarisbawahi bahwa semangat ISA masih menjadi salah satu wacana dominan yang dikembangkan oleh negara dalam mengelola masalah keamanan nasional. Karena itu, kajian perbandingan dengan melihat pengalaman Malaysia penting untuk dilakukan.

ISA lahir karena ada kepentingan dan kewajiban negara untuk menegakkan *public order* dan *interests* atas nama keamanan negara. Tentu hal ini dapat memberikan keleluasaan kepada penguasa untuk menafsirkan apa yang dimaksud dengan *public order* dan *public interests* atas nama keamanan negara. Ini sekaligus menegaskan bahwa ISA dan langkah-langkah "sejenisnya" sejak awal dihadapkan pada masalah klasik yaitu bagaimana membuat keseimbangan antara keamanan negara untuk melindungi public order dan public interests dan kebebasan dan hak-hak individual.

### **ISA Malaysia**

ISA Malaysia kini telah berumur lebih dari 40 tahun. Dalam perjalanannya, mereka yang ditangkap atas dasar ISA adalah mereka yang dianggap melakukan tindakan "*in manner prejudicial to the security of Malaysia or any part of thereof or to the maintenance of essential services therein or to the economic life thereof*".<sup>1</sup> Mereka dikenakan masa tahanan polisi selama 60 hari dan tidak memperoleh akses atas bantuan hukum dan kontak dengan keluarganya. Setelah 60 hari masa penahanan oleh polisi biasanya mereka dipindahkan ke sebuah kamp penahanan atas perintah dari Kementerian Dalam Negeri dengan kondisi

---

<sup>1</sup> Section 73 ISA: (1). Any police officer may without warrant arrest and detain pending enquiries any person in respect of whom he has reason to believe: (a). that there are grounds which would justify his detention under section 8; (b) that he has acted or is about to act or is likely to act in manner prejudicial to the security of Malaysia or any part of thereof or to the maintenance of essential services therein or to the economic life thereof. (2). Any police officer may without warrant arrest and detain pending enquiries any person who, upon being questioned by the officer fails to satisfy the officer as to his identity or as to the purposes for which he is in the place where he is found and who the officer suspects has acted or is about to act in any manner prejudicial to the security of Malaysia any part thereof or to the maintenance of essential services therein or to economic life thereof; (3) Any person arrested under this section may be detained for a period not exceeding sixty days without an order of detention having been made in respect of him under Section 8.

tertentu.<sup>2</sup> Mereka juga tidak diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan dan pertanyaan seputar legalitas penahanan dan tuduhan negara yang menyebabkan mereka ditahan.

Ketentuan-ketentuan yang keras dalam ISA tidak terlepas dari latar belakang sejarahnya. Menjelang kemerdekaan Malaysia, muncul pemberontakan komunis yang lebih militan dan agresif dibanding gerakan-gerakan anti Inggris yang lain. Pemerintah kolonial Inggris kemudian mengeluarkan *Emergency Regulation*, pendahulu ISA, yang dapat menahan seseorang tanpa proses pengadilan. Setelah merdeka pada tahun 1947, Malaysia mempertahankan warisan Inggris ini, dengan mengeluarkan ISA pada tahun 1960 untuk menghadapi pemberontakan komunis. Tidak mengherankan bahwa pada decade 60-an mereka yang ditahan berdasarkan ketentuan ISA adalah para aktifis komunis dan anggota Partai Buruh yang merupakan bagian dari Front Sosialis. Akhir tahun 1960-an, keberadaan ISA makin kuat dan diperoleh justifikasi baru ketika terjadi kerusuhan rasial dan keadaan darurat. Pada akhir tahun 1960an juga mulai muncul gerakan tidak puas terhadap kebijakan UMNO yang dipelopori oleh Angkatan Belia Islam Malaysia (ABIM) dan beberapa kelompok Islam. Pada tahun 1970-an ISA lebih banyak ditujukan kepada gerakan-gerakan mahasiswa.

Pada awal decade 1980-an ISA masih banyak memakan korban, terutama karena Malaysia masih diwarnai oleh persaingan politik di dalam UMNO sendiri, tersendatnya pertumbuhan ekonomi, dan masih adanya pertentangan etnik Melayu-Cina. Tetapi pada akhir tahun 1980-an dan awal tahun 1990-an, ketika politik Malaysia lebih stabil dan Malaysia mencatat pertumbuhan ekonomi yang mengesankan, dukungan terhadap Mahathir sangat kuat dan tidak banyak muncul kritik publik terhadap keberadaan ISA. Masalah muncul lagi pada tahun 1998 ketika berlangsung persaingan politik antara Mahathir dan Anwar Ibrahim yang berakhir dengan penahanan Anwar Ibrahim di bawah ketentuan hukum ISA. Meskipun penahanan dan perlakuan terhadap Anwar Ibrahim menimbulkan gelombang protes di dalam dan luar negeri, kemajuan dan keberhasilan Mahathir keluar dari krisis ekonomi, berhasil menyurutkan aksi protes tersebut.

Memahami penerapan ISA memerlukan pemahaman tentang dinamika ekonomi Malaysia. Banyak kasus penahanan ISA terjadi ketika ekonomi Malaysia mengalami penurunan yang dapat menyebabkan keresahan dan protes masyarakat terhadap kebijakan-kebijakan ekonomi pemerintah. Selain analisis ekonomi, pola penerapan ISA juga perlu dihubungkan dengan struktur politik Malaysia. Sistem politik Malaysia yang damai dan ditandai oleh hubungan tiga etnis utama yang dilembagakan dalam tiga partai utama yaitu UMNO (Melayu), MCA (Cina), dan MIC (India). Tetapi, hubungan antara tiga partai ini tidak banyak mengarah pada integrasi etnis. Mereka masih mempertahankan mobilisasi dukungan politik secara individual sesuai dengan garis etnis. Dengan demikian, setiap gerakan politik yang mencoba untuk keluar dari tradisi politik Malaysia melintasi batas-batas etnis sering dilihat membahayakan keamanan nasional dan menjadi target ISA. Penahanan ISA juga sering berjalan seiring dengan perkembangan atau wacana politik Islam. Hal ini makin kuat ketika isu terorisme terkait dengan gerakan Islam militan di Malaysia seperti KMM dan Jemaah Islamiyah, terutama setelah tragedi 11 September 2001.

---

<sup>2</sup> Kondisi tercantum dalam Section 8 (1) ISA: If the Minister is satisfied that the detention of any person is necessary with a view to preventing him from acting in any manner prejudicial to the security of Malaysia or any part thereof or to the maintenance of essential services therein or to the economic life thereof, he may make an order (hereinafter referred to as a detention order) directing that that person be detained for any period not exceeding two years.

## ***Aspek-aspek ISA***

Sebagai produk politik hukum yang ditujukan untuk menegaskan wewenang negara berhadapan dengan kebebasan sipil dalam situasi khusus dan memaksa untuk menjamin keamanan nasional, ada 5 aspek ISA yang perlu dilihat yaitu: 1. situasi darurat penahanan; 2. apakah alasan kecurigaan dan penahanan kuat; 3. perlindungan dan bantuan hukum; 4. judicial review; 5. keadaan kamp tahanan.

## ***Situasi darurat***

Tindakan penahanan bisa saja dijustifikasi selama masa darurat yaitu dalam hal ini suatu masa ketika keamanan nasional ditetapkan lebih penting dan mendesak sehingga ada beberapa hak individual yang dikorbankan. Tetapi perlu ada alasan kuat untuk menerapkan keadaan darurat yang memberi dasar pemberlakuan ISA. Sering terjadi penahanan ISA dilakukan tanpa keadaan darurat. Dihapuskannya beberapa hak individu dalam keadaan darurat juga diakui oleh Deklarasi Universal Hak Azasi Manusia. Deklarasi Hak Azasi Manusia mengakui beberapa hak dasar individu, tetapi juga menegaskan bahwa ada beberapa hak individu yang dikorbankan: "In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in the democratic society". International Covenant of Civil and Political Rights juga mengakui penghapusan hak-hak individu ketika terjadi "public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed". Harus ada argumen yang disampaikan kepada Sekjen PBB tentang penghapusan hak-hak tersebut dan kapan penghapusan hak-hak tersebut berakhir. Tetapi baik Deklarasi Hak Azasi dan International Covenant menegaskan ada hak-hak yang tidak bisa dihapus yaitu non-derogable rights yang mencakup *freedom from torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; freedom from slavery and servitude*.

Sejalan dengan ketentuan internasional ini Konstitusi Malaysia (Pasal 149) memberi landasan pada pemberlakuan UU oleh Parlemen untuk menangkap mereka yang dianggap melakukan tindakan subversi yang membahayakan public order. Tetapi Pasal 149 tidak mensyaratkan adanya pernyataan formal sebuah keadaan darurat yang ditujukan pada ancaman tertentu yang telah diidentifikasi. Dengan demikian, Pasal 149, yang sering dijadikan rujukan pemberlakuan ISA sebenarnya tidak ditujukan pada semua ancaman, apalagi yang belum berwujud, dan yang tidak dianggap mendesak oleh Parlemen.

## ***Sebab dan kecurigaan yang jelas***

Penahanan dan penghapusan kebebasan sipil harus didasarkan atas alasan dan sebab yang jelas. Ketentuan ini tidak dipenuhi oleh ISA. Section 73 ISA menyatakan bahwa polisi bisa menahan seseorang karena mereka "have reason to believe" orang tersebut melakukan suatu tindakan yang membahayakan atau Menteri Dalam Negeri "is satisfied" bahwa penahanan tersebut adalah untuk mencegah tindakan yang berbahaya bagi keamanan Malaysia. Pasal 5 Konstitusi menyatakan bahwa setiap penahanan harus disertai dengan alasan yang jelas.

Ketentuan hukum internasional memberi jaminan bahwa setiap penahanan harus disertai dengan informasi tentang alasan penahanan dan tuduhan yang dialamatkan kepada orang tersebut. Deklarasi Hak Azasi Manusia menyatakan bahwa "*no one shall be subjected to arbitrary arrest and detention*". Sedangkan International Covenant menegaskan "*anyone who*

*is arrested shall be informed, at the time of arrest, of the reasons for his arrests and shall be promptly informed of any charges against him”.*

### **Akses penasehat dan perlindungan hukum**

Mereka yang ditahan oleh ISA tidak mempunyai perlindungan hukum selama masa penahanan yang mengarah pada terjadinya beberapa kekerasan fisik dan psikis. Padahal, International Covenant (Pasal 14) tegas menyatakan bahwa seseorang yang ditahanan dengan tuduhan pelanggaran kriminal mempunyai hak untuk *“have adequate time and facilities for the preparation of his defense and to communicate with counsel of his own choosing”*. Semangat yang sama juga dapat ditemukan pada the Committee against Torture (CAT).

Sebenarnya Konstitusi Malaysia menjamin hak perlindungan bagi mereka yang ditahan (Pasal 5.3). Tetapi, dalam praktek penahan selama 60 hari jarang sekali tahanan diberi akses pada perlindungan dan bantuan hukum. Praktek ini bukan sama baru. Baru ketika tahanan ISA dipindah ke kamp atas perintah Menteri Dalam Negeri, mereka diperbolehkan konsultasi dengan penasehat hukum mereka, dengan pembatasan-pembatasan tertentu.

### **Judicial Review**

Amandemen terhadap ISA pada tahun 1988 menunjukkan karakter otoriter ISA. Amandemen ini justru menutup ruang bagi peninjauan kembali atas putusan yang dibuat oleh Menteri Dalam Negeri atau Yang Dipertuan Agung yang mempunyai hak diskresi menurut ISA. Bahkan sebelum adanya amandemen 1988 sulit melakukan review terhadap ISA. Pasal 16 ISA menyatakan *“nothing in this Chapter or in any rules made thereunder shall require the Minister or any member of an Advisory Board or any public servant to disclose facts or to produce documents which he considers it to be against the national interest to disclose or to produce”*. Ketentuan ini memberi hak kepada pejabat untuk menutup informasi yang selanjutnya menyulitkan upaya untuk melakukan review.

### **Kondisi tahanan**

Tanpa harus menguraikan secara detail, cukup dikatakan bahwa banyak sekali ketentuan hukum dan standard internasional tentang perlakuan terhadap para tahanan secara manusiawi. Kasus Anwar Ibrahim adalah petunjuk kuat bagaimana keadaan tahanan ISA di Malaysia, terutama selama masa tahanan 60 hari.

### **Penutup**

Pemberlakuan undang-undang sejenis ISA akan selalu dihadapkan pada kebebasan /hak-hak sipil. Bahwa negara mempunyai kewajiban untuk menegakkan public order dan keamanan nasional, kewajiban itu harus dilakukan dengan memperhatikan keseimbangan antara keamanan dan kebebasan sipil dan politik. Terlebih kewajiban itu tidak pernah lahir tanpa kesepakatan individu yang telah menyerahkan sebagian haknya kepada negara yang mereka bentuk melalui proses politik yang demokrasi. Tetapi perlu dicatat bahwa dalam demokrasi pun, individu tidak pernah menyerahkan seluruh haknya. Ada hak yang terus melekat yaitu *non-derogable rights*. Suatu *Internal Security Act* akan selalu memberi peluang terjadinya pelanggaran terhadap *non-derogable rights* tersebut.\*\*\*