

Internal Security Act, kriminalisasi politik, dan instrumentalisasi sistem hukum

Kusnanto Anggoro

Di Singapura, *Internal Security Act* (ISA) hanya merupakan sebagian kecil dari sistem kontrol negara atas masyarakat. Hanya beberapa substansi diatur dalam ISA. Selain ISA, penguasa Singapura memiliki berbagai instrumen untuk menjinakkan oposisi – dengan “civil defamation law”, UU pemilihan umum, ketentuan-ketentuan yang membatasi kebebasan sipil (*civil liberties*), watak pengorganisasian kelompok kepentingan secara korporasi, maupun patronase terhadap media massa. Sebab itu, ancaman ISA terhadap demokrasi dan kebebasan sipil sebenarnya lebih disebabkan pada rumusannya yang longgar, kewenangan tanpa batas bagi penguasa untuk melakukan tindakan antisipasi dan/atau preventif penguasa. UU tersebut nyaris tidak memberikan perlindungan warganegara.

Internal Security Act

Internal Security Act (ISA) mengatur beberapa hal penting yang barangkali dimaksudkan untuk melindungi kepentingan publik, tetapi pada kenyataannya seringkali hanya digunakan untuk membela kepentingan politik penguasa. Efek penyimpangan itu dapat terjadi karena beberapa hal, mulai dari rumusan yang kabur (*ambiguous*) sampai dengan hal-hal lain yang terjadi karena kedudukan hegemonik pemerintah dalam sistem kenegaraan maupun kedudukan PAP (*People's Action Party*) dalam sistem politik Singapura.

UU itu memberi landasan tentang beberapa hal, antara lain, khususnya:

- Penahanan terhadap seseorang yang dianggap berbahaya bagi kepentingan nasional, keamanan nasional, penyelenggaraan pemerintahan, dan ketertiban umum (pasal 8). Dalam teori, penahanan hanya dapat dilakukan selamalamanya 2 tahun. Namun penahanan itu dapat diperpanjang sampai jumlah yang tak terbatas. Tak heran jika anggota parlemen Chia Thye Poh sempat berada dalam penjara selama 23 tahun karena ISA.
- Larangan terhadap penggunaan tanda-tanda, seragam, pakaian yang dapat dikaitkan dengan gerakan politik (pasal 3), dan larangan bagi organisasi-organisasi yang menggunakan seragam dan diorganisasi menyerupai tentara (pasal 5). ISA memberi ancaman denda (SD 2000-10000) dan hukuman (2-5 tahun) bagi mereka yang menyaksikan atau memberi latihan kemiliteran.
- Larangan untuk membuat, menyimpan, dan menyebarkan bahan-bahan subversif, misalnya yang dapat dianggap sebagai provokasi tindak kekerasan, ajakan untuk tidak mematuhi hukum, ketegangan rasial, ataupun segala sesuatu yang mengancam keamanan nasional dan ketertiban umum.
- larangan bagi masyarakat untuk mengadakan pertunjukan dan pameran tanpa ijin polisi ; kewenangan kepada negara untuk menutup sekolah (10 orang atau lebih) atau lembaga pendidikan (pasal 41) dan untuk melarang kunjungan seseorang ke Singapura sekolah luarnegeri
- memberi kewenangan kepada aparat untuk menyatakan status daerah sebagai daerah aman (pasal 48), berbahaya (pasal 49) ; dan kewenangan kepada aparat negara untuk menyidik, menggeledah tanpa surat perintah, memeriksa bank account, menyita pemilikan tanah dan bangunan ; dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut aparat negara dapat menggunakan “lethal weapon”.

Dalam ISA disebut tentang kompensasi kepada warganegara dan ancaman bagi aparat penegak hukum yang menyalahgunakan kewenangannya. Namun tidak adanya kontrol publik, lemahnya *checks and balances* antar lembaga-lembaga negara, dan konservatisme peradilan menyebabkan ISA dapat menjadi instrumen penting bagi pengerdilan nilai-nilai demokrasi. ISA nyaris memberi kewenangan yang bersifat non-limitatif kepada negara. Mantan PM Lee Kuan Yew sendiri pernah mengatakan bahwa “who your neighbour is, how you live, the noise you make, how you spit, or what language you use. We decide what is right. Never mind what people think.”

Kriminalisasi Politik dan UU Pemilu

Singapura merupakan negara otoriter. Pemerintah mempunyai kewenangan yang amat besar; sedangkan warganegara tidak secara leluasa memiliki hak-hak politik. Selain ISA, beberapa instrumen penting untuk itu adalah mekanisme dan ketentuan pemilu serta kriminalisasi aktivitas politik para oposan pemerintah.

Ketentuan pemilihan umum tidak cukup memberi ruang gerak bagi partai-partai kecil untuk menggoyahkan dominasi PAP. Sulit bagi partai-partai kecil untuk berhasil dalam sebuah daerah pemilihan (*Group Representation Constituency - GRC*) karena keharusan untuk menjadi daerah plural dengan memasukkan calon dari suku-suku minoritas. Pemerintah juga mengharuskan calon untuk membayar deposit sebesar SD 13 ribu.

Tidak ada komisi pemilu yang independen di Singapura. “The Elections Department” bernaung di bawah kantor perdana menteri. Kampanye hanya berlangsung dalam waktu tidak lebih dari 9 hari. Partai-partai politik tidak boleh menayangkan video; batas daerah pemilihan hanya diumumkan sehari sebelum pembubaran parlemen, dan “gerrymandering” merupakan salah satu ciri penting pembagian wilayah pemilihan. Lebih dari itu, acapkali pemilih diancam tidak akan memperoleh fasilitas pelayanan jika mereka tidak memilih PAP. Dalam pemilu 2001, PAP membagikan saham senilai ratusan dollar hanya sehari sebelum pemilihan umum.

Kriminalisasi beberapa tokoh oposisi menjelang pemilihan umum acapkali dapat mencegah tampilnya calon yang dianggap mampu menandingi calon dari PAP. Tokoh-tokoh oposisi seringkali terpaksa berhadapan dengan meja hijau karena tuntutan pemerintah, misalnya J. B. Jeyaretnam and Tang Liang Hong yang menjadi bangkrut, dan oleh karenanya tidak dapat mengikuti pemilihan umum, ketika dituntut pada tahun 1997 dan harus membayar jutaan dollar. Presiden sekarang, S. R. Nathan, dari PAP, berhasil menjadi presiden hanya setelah 3 calon yang lain dinyatakan tidak dapat mengikuti pemilihan karena alasan kurangnya kompetensi dan integritas.

Berkumpul lebih dari 5 orang dengan tujuan politik merupakan pelanggaran hukum. Pemerintah melarang demonstrasi dan pawai. Seorang dosen dikeluarkan (1993) dari universitasnya karena bergabung dengan Partai Demokrat dan harus membayar ratusan dollar. Mantan dosen itu juga dilarang karena berpidato tanpa ijin di tempat terbuka (1999), karena membahas isu agama (2002). Baru-baru ini dua orang aktivis demokrasi dikenai tuduhan kriminal, dengan ancaman hukuman sampai 2 tahun, karena menyebarkan berita melalui internet tentang [mantan PM] Lee dan keluarganya.

Setelah mengunjungi Singapura, Robert McKay, Dekan Fakultas Hukum Universitas New York dan Ketua The New York City Bar Association, mengatakan bahwa “apa yang kami lihat adalah pemerintah yang menggunakan hukum dan perundangan untuk kepentingan mereka”. Lawyer telah dijinakkan, jaksa dibelenggu, dan hukum dimanipulasi sehingga membuka peluang lebar bagi pemerintah untuk melakukan apapun yang mereka mau”. Dalam salah satu laporannya, Amnesti Internasional

menulis bahwa “defamasi sipil banyak digunakan oleh pemerintah untuk mengintimidasi dan mencegah warganegara mengemukakan pandangan-pandangan kritis mereka”.

Instrumentalisasi Sistem Hukum

Singapura merupakan kasus dominasi negara atas masyarakat dan sekaligus bagaimana negara menggunakan instrumen hukum untuk kelanggengan kekuasaan. Sejak 1989, ISA tidak lagi memainkan peran sentral dalam konteks tersebut. Penguasa lebih banyak menggunakan ketentuan hukum lain yang lebih “lunak” dan kurang mengundang kritik internasional.

Sebagai contoh, pemerintah dapat menggunakan *Societies Act* (1966) untuk mencegah pembentukan kelompok sosial politik. Ketentuan lain memberi sedikit ruang kebebasan kepada lembaga swadaya masyarakat, misalnya *Think Centre* yang bergerak dalam bidang hak-hak asasi manusia. Meskipun demikian masih ada larangan bagi partai-partai politik untuk membentuk komisi dan melakukan kegiatan seperti yang dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat.

Pemerintah melarang diskusi publik mengenai masalah sensitif, khususnya yang berkaitan dengan hubungan antar agama dan golongan. Pidato dan pertemuan publik memerlukan ijin dari kepolisian Singapura atau didenda sampai SD 10 ribu berdasarkan ketentuan dalam *Public Entertainment and Meetings Act*. Chee Soon Juan, tokoh oposisi dari Partai Demokrat, terpaksa masuk penjara selama 2 minggu karena berpidato tanpa ijin. Satu-satunya tempat yang bebas untuk berpidato di depan publik adalah di "Speakers' Corner". Meskipun demikian, di tempat semacam itu pun ada kewajiban bagi seseorang untuk memberitahu pihak kepolisian sekurang-kurangnya 30 hari sebelum berpidato.

Beberapa orang yang sekarang ditahan adalah mereka yang dikenai UU Anti-Subversi. Tanpa ISA, pemerintah dapat menahan seseorang tanpa proses peradilan selamalamanya satu tahun. Pemerintah juga dapat menggunakan *the Criminal Law Act* untuk menahan orang yang dicurigai melakukan kejahatan terorganisasi, termasuk jual-beli obat bius. Pemerintah dapat juga menggunakan *the Misuse of Drugs Act* kepada pengguna obat bius dan memasukkan kedalam pusat rehabilitasi mental. Sementara itu, kedudukan ISA cukup kuat karena perubahan konstitusi 1989 melarang *judicial review* atas ISA.

Singapura menganut sistem parlementer. Namun dominasi PPP menyebabkan lumpuhnya kontrol politik. Reformasi 1993 memberi landasan perubahan, khususnya tentang pemilihan presiden secara langsung dan hak-hak presiden, khususnya hak untuk kontrol budget, pengangkatan pejabat publik serta masalah keamanan dalam negeri (internal security). Presiden juga berwenang untuk mengangkat Jaksa Agung. Namun kedudukan perdana menteri tetap dominan. Presiden mengangkat jaksa agung berdasarkan rekomendasi perdana menteri yang mendapat masukan dari *chief justice*, yang hampir seluruhnya kader-kader atau mereka yang mempunyai hubungan dekat dengan PAP.

Penguasaan Media dan Informasi

Media sering dianggap sebagai pilar keempat demokrasi. Di Singapura, media berada sepenuhnya dibawah genggaman pemerintah. Koran, majalah dan TV tidak lebih dari sekedar instrumen dari, oleh, dan untuk pemerintah. Pemerintah juga melakukan sensor terhadap films, siaran tv, video, musik, majalah dan buku-buku [yang dinilai memuat terlalu banyak unsur seksualitas, kekerasan dan penggunaan obat bius]. Pada

tahun 1996 dikeluarkan larangan mempublikasikan melalui internet hal-hal yang dinilai bertentangan dengan “kepentingan umum” atau “keselarasan nasional” atau dengan “kelayakan perasaan”. Dalam prakteknya pemerintah membendung beberapa perusahaan internet, khususnya yang menyediakan forum politik.

Sebagian besar wartawan bekerja pada media yang langsung maupun tidak dikuasai pemerintah. *Singapore Press Holdings* (SPH), yang menguasai sirkulasi koran umum, mempunyai hubungan erat dengan PAP. Menurut ketentuan yang berlaku, pemerintah dapat menentukan siapa yang akan memegang saham dalam SPH. Pemerintah juga menguasai *the Singapore International Media Pte, Ltd* yang mengoperasikan 4 stasiun TV dan 10 dari 15 stasiun radio swasta. Empat dari 5 stasiun radio lainnya memang langsung berada di bawah instansi pemerintah.

Pers cenderung melakukan *self-censorship*, sebagian diantaranya karena penafsiran sangat longgar atas ketentuan ISA yang melarang publikasi yang dapat ditafsirkan sebagai mengundang kekerasan, dapat menimbulkan ketegangan antar agama dan antar golongan, dapat mengancam kepentingan nasional dan keamanan nasional serta ketertiban umum. Pers asing -- *Asiaweek, Far Eastern Economic Review, International Herald Tribune, Time, Newsweek, The Economist* dan, baru-baru ini, kantor berita *Bloomberg* -- mendapat berbagai tekanan, termasuk pembatasan sirkulasi mereka.

The Newspaper and Printing Presses Act memberi kewenangan kepada pemerintah untuk membatasi sirkulasi media asing yang dinilai mencampuri urusan dalam negeri Singapura. Selain itu, dengan menggunakan *Official Secret Act* (1994), pengadilan Singapura menjatuhkan denda kepada dua orang wartawan asing karena memberitakan GDP sebelum pengumuman resmi pemerintah. *International Herald Tribune* harus membayar denda SD 892 ribu karena “contempt-of-court”.

Catatan Penutup

Boleh saja Singapura mengaku sebagai negara paling makmur di dunia, dengan ukuran GDP perkapita. Menurut *Global Competitiveness Report 1999*, gaji wartawan Singapura termasuk paling rendah di dunia, hanya berada di atas wartawan Ukraina, Equador dan Rusia. Sementara itu, gaji PM Singapura, empat kali PM Inggris, lima kali Kanselir Jerman, dan hampir 30 kali PM Perancis. Padahal, buruh Singapura termasuk buruh dengan upah terendah didunia. Sepuluh persen penduduk termiskin di negara itu berpenghasilan sekitar USD 40 perbulan. Hampir sepertiga keluarga berada dibawah garis kemiskinan. Ribuan keluarga tidak dapat menyekolahkan anak-anak mereka. Singapura terhitung negara dengan angka bunuh diri lansia paling tinggi di Asia.

Tidak terlalu jelas apakah dalam jangka waktu yang dapat diperhitungkan ke depan semua itu merupakan potensi nyata terjadinya *social upheavals* atau bentuk ancaman lain terhadap ketentraman dan ketertiban umum. Meskipun terjadi perubahan demografi karena tingginya birth rate di kalangan minoritas, etnik Cina tetap memegang peran kunci di bidang politik dan ekonomi. Singapura bukanlah negara yang menghadapi ancaman disintegrasi. Tidak adanya demokrasi di negara itu belakangan mendapat gugatan dari berbagai kalangan. Namun semua itu tampaknya akan harus membentur dinding otoritarianisme legal yang sangat sistematis dan konservatifisme sistem peradilan. ISA hanya merupakan bagian kecil dari sistem tersebut.