

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Amerika Serikat memiliki kamp tahanan di Teluk Guantanamo yang digunakan untuk menampung tahanan yang dicurigai berhubungan dengan terorisme. Penjara ini mulai digunakan pada masa pemerintahan Presiden George W. Bush sebagai bagian dari Perang Melawan Terorisme. Pada 13 November 2001, Presiden Bush menandatangani perintah eksekutif yang mengotorisasi pembentukan tribunal militer untuk penahanan, perlakuan, dan pengadilan untuk golongan khusus bukan penduduk sipil dalam perang melawan teror. Perintah tersebut memberikan hak pada militer AS untuk menahan ratusan individu tertuduh teroris dari Timur Tengah. Para tahanan kemudian dipindahkan ke Pangkalan Angkatan Laut di Teluk Guantanamo sejak Januari 2002. Teluk Guantanamo dinilai aman, berada di luar daratan Amerika Serikat, tetapi tidak berada di bawah kontrol pemerintah negara lain (Greenberg, 2009). Ketiadaan kontrol tersebut juga menyebabkan longgarnya kewajiban pemerintah AS kepada tahanan di Guantanamo.

Keberadaan penjara tersebut diprotes oleh masyarakat internasional dan organisasi pemerhati hak asasi manusia, terutama karena pemerintah Amerika Serikat menolak memberikan status tawanan perang (*prisoner of war*) pada para

tahanan tetapi AS memberi label *illegal combatant* pada para tahanan di Guantanamo (Rona, 2004) sehingga mereka, menurut AS, tidak termasuk golongan yang dilindungi oleh Konvensi Jenewa 1949 mengenai perlakuan terhadap tawanan perang. Penangkapan dan penahanan mereka tidak diberi batas waktu sehingga tahanan bisa berada di Guantanamo selama belasan tahun tanpa sidang.

Kecaman terhadap AS bertambah dengan bukti-bukti bahwa pemerintah AS memberlakukan penganiayaan pada para tahanan di sana sebagai bagian dari interogasi. Siksaan yang mereka berlakukan seperti siksaan fisik, *waterboarding* (penyiksaan dengan air), dan beragam siksaan lain (Rose, 2006). Para tahanan pun melakukan mogok makan besar-besaran pada tahun 2005, yang kemudian diulangi lagi di 2013, sebagai protes akan status mereka dan aksi ini pun mendapatkan sorotan dari media internasional.

Human Rights Watch menyatakan bahwa tindakan pemerintah AS di Guantanamo telah mengabaikan HAM dan mengecilkan otoritas moral Amerika serta memberikan contoh negatif bagi pemerintah negara-negara lain. Penggunaan alat siksa, pengadilan yang tidak adil, serta penahanan dalam jangka waktu panjang adalah salah dan kontraproduktif (Human Rights Watch, 2008). Amnesty International menyebutkan dalam laporannya bahwa kondisi di Guantanamo tidak manusiawi dan menganjurkan penutupan fasilitas tersebut. Status tahanan sebagai *illegal combatant* atau teroris bukanlah alasan untuk menghilangkan hak mereka mendapatkan pengadilan yang adil (BBC News, 2007).

Pada kampanye kepresidenannya, di tahun 2007, Barack Obama berjanji untuk menutup Kamp Tahanan Guantanamo. Pada 2009, tak lama setelah dilantik,

Presiden Obama menandatangani perintah eksekutif, yaitu *Executive Order – Review and Disposition of Individuals Detained at the Guantanamo Bay Naval Base and Closure of Detention Facilities* untuk menutup Guantanamo untuk memulihkan standar proses hukum AS dan nilai-nilai konstitusi. Dalam perintah eksekutif tersebut Obama menyatakan bahwa dalam jangka waktu setahun fasilitas penahanan di Guantanamo akan ditutup dan tahanan yang masih berada di dalamnya akan dipulangkan, ditransfer ke negara ketiga, atau ditransfer ke fasilitas penahanan lain milik Amerika Serikat. Perintah ini diikuti dengan pelarangan digunakannya penyiksaan dalam interogasi dan pembentukan satuan tugas untuk memimpin pembuatan ulasan sistematis mengenai prosedur-prosedur dalam detensi serta review kasus-kasus individual. Tujuan ini didukung oleh beberapa Senator seperti John McCain dan Lindsey Graham dari Partai Republik (CNN, 2009).

Pada musim panas 2009, janji ini kembali diperbarui dengan pernyataan Obama untuk memperpanjang jangka waktu setahun menjadi satu setengah tahun. Pernyataan tersebut diulangi lagi di tahun 2013 bahwa ia belum menyerah untuk menutup Guantanamo. Berdasarkan laporan Pentagon, Guantanamo memboroskan banyak biaya, sebanyak 2,7 juta dolar per tahanan tiap tahunnya. Guantanamo juga disebut menjadi alat rekrutmen bagi para teroris dan menjatuhkan kedudukan Amerika di mata dunia internasional. Walaupun demikian, sampai sekarang di tahun 2015 dan menjelang akhir periode kedua pemerintahan Presiden Obama di bulan Januari 2017, penjara tersebut masih dipertahankan oleh Pemerintah AS.

Delapan puluh bulan setelah inaugurasi Obama, namun hanya 123 tahanan yang telah dilepaskan, dan dengan kecepatan yang demikian, ditakutkan bahwa

kamp tahanan akan tetap terbuka sampai masa kepresidenan berikutnya (Worth, 2015). Menurut Robert M. Chesney, pengamat dari Universitas Texas, kesempatan Obama untuk menyelesaikan masalah ini dalam periode kepemimpinannya semakin menipis (Savage, 2015).

B. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang tersebut, pertanyaan penelitian yang diajukan adalah:

Mengapa Barack Obama belum berhasil menutup Kamp Tahanan Guantanamo?

C. Kerangka Teori

Untuk menjawab pertanyaan mengapa Presiden Obama belum berhasil menutup Penjara Guantanamo, saya menggunakan teori *incrementalism* oleh Braybrooke & Lindblom yang menyebutkan politik *incremental* yang hanya mengubah sedikit sisi kebijakan setiap tahunnya karena dianggap lebih aman bagi kepentingan mereka (Mintz & DeRouen Jr., 2010). Menurut Lindblom, pembuatan keputusan tidak tergantung pada proses rasional tetapi lebih kepada proses penyesuaian bersama di antara berbagai aktor yang termotivasi oleh bermacam-macam kepentingan pribadi dan konsepsi yang berbeda mengenai kepentingan

publik (Hayes, 2007). Dalam politik *incremental*, kebijakan adalah hasil dari proses interaksi dan adaptasi bersama di antara aktor-aktor politik yang mengadvokasi nilai-nilai yang berbeda, merepresentasikan kepentingan yang berbeda, dan memiliki cara memproses informasi yang berbeda. Pembuatan keputusan dalam politik *incremental* adalah pembuatan keputusan melalui langkah-langkah kecil untuk menyelesaikan masalah tertentu dan bukannya membuat rencana perubahan secara menyeluruh. Berdasarkan teori ini, pembuat kebijakan hanya dapat menerapkan perubahan-perubahan kecil karena adanya kebutuhan untuk berkompromi. Perubahan kebijakan yang besar, jika dapat terjadi, akan berlangsung secara bertahap, seiring dengan didapatnya pengalaman dari kebijakan yang baru diterapkan untuk memberi jalan pada permintaan untuk modifikasi atau ekspansi kebijakan untuk siklus politik berikutnya.

Untuk alasan mengapa pemerintah AS menjalankan politik *incremental* tersebut dapat dilihat dengan teori *rational actor* yang menyebutkan bahwa pembuat kebijakan dapat menggolongkan pilihan-pilihan dan alternatif yang tersedia dan akibatnya, lalu memilih alternatif yang menyediakan konsekuensi yang paling menguntungkan. Rasionalitas sendiri didefinisikan oleh Graham T. Allison sebagai pilihan yang paling konsisten dan menguntungkan dalam batasan yang terperinci (Mintz & DeRouen Jr., 2010).

Greg Cashman (*Ibid.*) menyediakan langkah-langkah berikut dalam model rasional:

1. Mengidentifikasi permasalahan
2. Identifikasi dan memprioritaskan tujuan

3. Mengumpulkan informasi
4. Mengidentifikasi alternatif dalam mencapai tujuan
5. Menganalisis alternatif-alternatif dengan mempertimbangkan konsekuensi dan keefektifan (*cost & benefit*) masing-masing alternatif dan kemungkinan untuk dihubungkan dengan keberhasilan
6. Memilih alternatif yang memaksimalkan kemungkinan sebagai pilihan terbaik berdasarkan langkah nomor lima
7. Implementasi keputusan
8. Monitor dan evaluasi

Pilihan untuk menerapkan politik incremental tersebut juga sesuai dengan teori *rational actor* karena Obama harus mempertimbangkan cara menghadapi oposisi dalam pengambilan keputusan. Mengenai oposisi, Dahl (1971) menyebutkan bahwa semakin besar konflik di dalam pemerintahan antara pemerintah dan oposisi, maka semakin banyak kemungkinan mereka untuk menolak yang lainnya dalam berpartisipasi secara efektif dalam pembuatan keputusan. Presiden atau pemerintah yang berkuasa mungkin bisa saja menghentikan oposisi namun apabila harga (*cost*) yang dibayar untuk pembungkaman lebih tinggi daripada toleransi, pemerintah harus memilih toleransi. Dahl juga menyebutkan bahwa toleransi dan mutual security lebih mungkin terjadi di antara kelompok elite yang berbagi perspektif yang serupa. Toleransi mesti dibangun untuk menjaga kondisi *mutual security* untuk mencegah terpecahnya pemerintahan.

Dalam usaha untuk menutup fasilitas penjara Guantanamo, langkah yang paling penting dan perlu dilakukan adalah mengosongkan penjara, dan ada dua cara untuk mencapai tujuan ini; yang pertama adalah dengan cara mengadili para tahanan sehingga mereka dapat dibebaskan atau dipulangkan, dan yang kedua memindahkan mereka ke penjara lain. Pengadilan bagi para tahanan memakan waktu sangat lama dan terdapat perdebatan mengenai pengadilan militer atau pengadilan federal yang diterapkan pada masing-masing tahanan (Thompson, 2014).

Cara paling mudah untuk mengosongkan penjara adalah dengan memindahkan para tahanan tersebut ke penjara di Amerika Serikat. Namun, langkah ini ternyata mendapat tantangan dari Kongres AS yang melarang pemindahan tahanan dari Guantanamo ke tanah Amerika melalui *National Defense Authorization Act / NDAA* (Carney, 2014). Isi NDAA adalah autorisasi anggaran belanja untuk Departemen Pertahanan AS yang dapat berubah tiap tahunnya akan tetapi keputusan Kongres mengenai Guantanamo tidak banyak berubah. Mayoritas perwakilan rakyat AS di Kongres menolak usulan untuk memindahkan tahanan ke tanah Amerika Serikat dengan alasan keamanan karena tidak ada penjara di AS yang seaman penjara Guantanamo. Mereka mengkhawatirkan akibat apabila ada teroris yang bisa lolos dari penjara di daratan Amerika Serikat.

Sementara itu, proses pemindahan tahanan ke negara lain berjalan sangat lambat. Per November 2015, masih terdapat 107 orang tahanan di Guantanamo. Melalui NDAA juga, pada tahun 2011, Kongres melarang keras transfer tahanan ke negara lain kecuali bagi tahanan yang telah divonis oleh pengadilan federal

(Rosenberg, 2011). Peraturan ini diperingat pada tahun 2013 dengan memperbolehkan izin dari Menteri Pertahanan memberi perkecualian untuk mentransfer tahanan ke negara asalnya (Human Rights Watch, 2014).

Sebagai Presiden, Obama dapat mengajukan veto dan menolak untuk menandatangani undang-undang tersebut, namun setelah berulang kali menuangkan ancaman berupa pernyataan resmi sejak 2009, baru pada Oktober 2015 ini Obama memveto NDAA. Dalam pernyataannya, Obama tidak menyebutkan Guantanamo sebagai satu-satunya alasan veto, tetapi beliau juga mengatakan bahwa undang-undang tersebut menghalangi keberhasilan mereka untuk menutup Guantanamo yang juga berarti kontraproduktif bagi usaha AS memerangi terorisme (NY Times, 2015). Namun demikian, bisa dipastikan Obama akan menandatangani undang-undang setelah Kongres menerapkan amandemen yang lebih menguntungkan sebagai kompromi.

Untuk mengambil keputusan yang sangat ekstrim karena menyangkut dana sebesar 612 miliar dolar (sebesar anggaran tahunan Departemen Pertahanan AS) ini Presiden Obama membutuhkan waktu selama enam tahun. Lamanya waktu yang dibutuhkan serta kebijakan kongres yang memilih untuk memberlakukan perubahan sedikit demi sedikit mengenai Penjara Guantanamo ini dapat dilihat sebagai bukti berlangsungnya politik dengan *incrementalism*, sementara keputusan Obama untuk mengikuti *incrementalism* tersebut dapat disebut sebagai hasil *rational actor* yang memilih untuk memberlakukan perubahan setelah melakukan monitor dan evaluasi kebijakan yang telah berlangsung.

Pembuatan keputusan dengan incrementalism dipandang paling menguntungkan bagi kedua pihak yang berposisi, Kongres dan Presiden, karena dapat menghasilkan kompromi dan meminimalisir konflik serta menjaga *mutual security*.

D. Hipotesis

Presiden Obama belum berhasil menutup Kamp Tahanan Guantanamo karena:

1. Proses pembuatan kebijakan *incremental* di Amerika Serikat yang menyediakan solusi secara bertahap membutuhkan waktu yang lebih lama untuk mencapai perubahan yang diinginkan, dan
2. Berdasarkan pilihan rasional, pembuatan keputusan dengan *incrementalism* dianggap paling menguntungkan bagi Kongres dan Presiden yang memilih untuk menghindari tindakan ekstrim yang dapat mengusik elektorat mereka serta dapat menjaga *mutual security*.

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan kebijakan yang diterapkan Pemerintah Amerika Serikat mengenai Kamp Tahanan Guantanamo, menjelaskan dilema yang dihadapi Amerika Serikat mengenai keberadaan Kamp Tahanan Guantanamo, serta menemukan faktor-faktor apa saja yang menjadi penyebab kegagalan Presiden Obama menutup Guantanamo.

F. Metodologi Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan metode pengumpulan data kualitatif yang tidak menggunakan analisis statistik. Data yang diproses adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi literatur yang ditemukan dalam bentuk literatur tercetak ataupun informasi yang tersedia dalam jaringan internet, baik berupa buku, jurnal, artikel ilmiah, maupun artikel surat kabar. Data yang terkumpul berbentuk kata-kata dan gambar kemudian akan dianalisis dengan kerangka teori atau konsep.

G. Jangkauan Penelitian

Penelitian ini menggunakan jangkauan waktu selama kepemimpinan Presiden Obama sejak awal jabatannya pada tahun 2009 sampai pada saat skripsi ini ditulis, bulan November tahun 2015.

H. Sistematika Penulisan

Susunan skripsi yang saya tulis adalah sebagai berikut:

Bab 1 adalah Pendahuluan yang berisi latar belakang, kerangka teori, pertanyaan penelitian, hipotesis, tujuan, jangkauan, dan metode penelitian, serta sistematika penulisan,

Bab 2 berisi Kebijakan Amerika Serikat mengenai Kamp Tahanan Guantanamo. Dalam bab ini akan dijelaskan bagaimana Amerika Serikat mendirikan Kamp Tahanan Guantanamo serta kebijakan Amerika Serikat yang berkaitan dengan Kamp Tahanan Guantanamo dan sejarahnya sampai masa pemerintahan Presiden Obama yang mulai berusaha untuk menutup penjara tersebut,

Bab 3 berisi Politik *Incrementalism* dalam Kebijakan Pemerintah AS, yang akan menjelaskan siapa saja aktor-aktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan di Amerika Serikat, bagaimana politik *incrementalism* di Amerika Serikat mempengaruhi proses pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan Kamp Tahanan Guantanamo, dan mengapa politik *incrementalism* itu dibiarkan terjadi, serta

Bab 4 berisi Kesimpulan.