

BAB II
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.

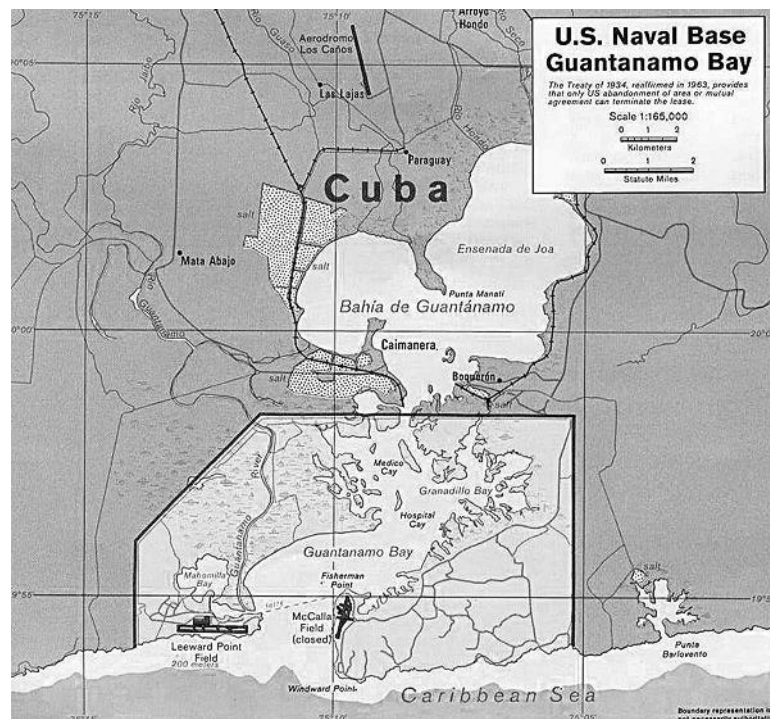
A. Sejarah Amerika Serikat di Teluk Guantanamo

Pemerintah Amerika memiliki hak yang tidak dapat diganggu-gugat atas tanah di Teluk Guantanamo, Kuba. Berdasarkan perjanjian yang ditandatangani pada 1903 dan kemudian diperbaharui di 1934, Amerika Serikat mengakui kedaulatan Kuba atas tanah seluas 45 mil persegi di Teluk Guantanamo, di bagian tenggara pulau tersebut, namun AS mendapatkan hak yurisdiksi dan kontrol penuh atas daerah tersebut dengan kontrak sewa yang tidak bisa dibatalkan kecuali dengan persetujuan kedua belah pihak atau sampai AS meninggalkan lokasi tersebut. Dari perjanjian itu, Angkatan Laut AS mendapatkan lokasi pelabuhan alam strategis yang dapat menampung 50 kapal perang dengan sewa murah (sekitar 4.000 USD per tahun) sementara Kuba mendapatkan pekerjaan bagi ribuan warganya. Pemerintah Kuba di bawah kepemimpinan Fidel Castro sempat mencoba untuk

mengusir AS dengan memotong suplai air ke base, namun Angkatan Laut AS merespon dengan membangun instalasi air dan pembangkit listrik milik mereka sendiri.



Gambar 2: Peta Kuba yang menunjukkan letak Teluk Guantanamo (Sumber: BBC)



Gambar 1: Peta Teluk Guantanamo (Sumber: University of Texas Libraries)

Pangkalan Angkatan Laut tersebut sempat digunakan untuk menampung pencari suaka dari Kuba dan Haiti yang hendak melarikan diri ke AS pada saat terjadi kudeta di Haiti di akhir 1990an. Dua puluh ribu orang pengungsi dari Kuba tersebut diperbolehkan masuk ke Amerika Serikat pada masa kepemimpinan Bill Clinton di tahun 1995. Pada tahun 1999, Guantanamo digunakan sebagai *base* untuk menampung 20.000 etnis Albania yang mengungsi dari konflik di perbatasan Kosovo. Saat itu Pemerintah AS dikritik, diantaranya oleh US Committee for Refugee dan Florida Immigrant Advocacy Center, karena kondisi di Guantanamo dinilai seperti penjara (Shenon, 1999).

Setelah peristiwa Serangan 11 September dan kemudian Perang melawan Terorisme yang dideklarasikan oleh Presiden George W. Bush yang mempengaruhi kondisi sosial dan politik internasional, Teluk Guantanamo mendapatkan fungsi lain. Pada 13 November 2001, berkaitan dengan Perang melawan Terorisme, Presiden Bush mengeluarkan perintah yang mengotorisasi pembentukan tribunal militer untuk penahanan, penyelidikan, dan pengadilan untuk golongan khusus bukan penduduk sipil yang dicurigai berhubungan atau membantu pihak teroris, terutama Al-Qaeda. Perintah kemiliteran bernama “Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism” tersebut memberikan hak pada militer AS untuk menahan ratusan individu tertuduh teroris dari Timur Tengah tanpa perlu membuktikan terlebih dulu peran mereka.

Perintah ini dibuat berdasarkan Roosevelt’s Proclamation No. 2561 mengenai “Denying Certain Enemies Access to the Courts” yang ditulis sebelum pembaharuan Konvensi Jenewa serta hukum lain mengenai hak asasi manusia baik

secara nasional maupun internasional. Perintah Bush mengabaikan hak dasar yang dimiliki oleh para tahanan tersebut dan memberikan hak kepada Departemen Pertahanan untuk mengawasi detensi tersangka yang mengancam keamanan Amerika Serikat atau warganya dan juga untuk mengatur pengadilan militer untuk para individu tersebut, yang pada umumnya merupakan hak Departemen Hukum Amerika Serikat (Greenberg, 2009).

Pengertian terorisme sendiri saat ini masih diperdebatkan dan belum ditemukan kata sepakat. Karena kesan negatif yang dimilikinya, tidak ada yang mau mengaplikasikan kata itu pada tindakan mereka sendiri. Di antara negara-negara anggota PBB, negara-negara barat tidak mau mengakui definisi yang memuat *state terrorism* atau terorisme oleh negara, sedangkan negara-negara islam tidak setuju jika gerakan pejuang kemerdekaan di Timur Tengah dan Kashmir dianggap sebagai teroris (Primoratz, 2015).

Menurut Igor Primoratz, terorisme adalah penggunaan kekerasan secara disengaja, atau ancaman akan penggunaannya, terhadap orang-orang tidak bersalah, dengan tujuan untuk mengintimidasi agar kelompok tertentu melakukan serangkaian tindakan yang tidak akan mereka lakukan sebelumnya (*Ibid.*). Pengertian ini mengesampingkan persoalan siapa pelaku dan apa tujuan utamanya serta terfokus mengenai apa yang dilakukan dan perkiraan tujuan dari tindak terorisme tersebut. Pengertian ini dapat membedakan terorisme dengan perang.

Menurut Brian Orend, perang adalah konflik bersenjata yang aktual, disengaja, dan tersebar luas antara komunitas-komunitas politik. Perang merupakan fenomena yang hanya terjadi di antara dua atau beberapa komunitas politik, yang

dicirikan sebagai negara atau hendak menjadi negara. Kelompok teroris ada yang dapat digolongkan sebagai komunitas politik jika mereka terdiri dari orang-orang dengan tujuan politik dan menginginkan untuk mendirikan negara atau untuk mempengaruhi pendirian negara di suatu wilayah (Orend, 2008).

Dengan dua definisi di atas, dapat dilihat bahwa perbedaan jelas antara perang dan terorisme adalah sasaran dan tujuannya. Terroris mengincar orang-orang yang tidak bersalah dan serangan dilakukan secara tiba-tiba tanpa peringatan sehingga sangat berbahaya bagi masyarakat sipil. Tujuan teroris adalah menyebarkan teror atau ancaman kekerasan yang mendorong pihak berwenang untuk melakukan kebijakan yang berbeda dari kebijakan mereka sebelumnya, seperti mendeklarasikan perang atau menarik diri dari perang. Karenanya, untuk menghadapi teroris, pemerintah membutuhkan taktik yang berbeda dengan taktik dalam perang melawan negara lain.

Dengan menggunakan perintah eksekutif tersebut dan dengan alasan untuk mengurangi keunggulan pihak musuh, Amerika menangkap ratusan orang dari Afghanistan. Tidak hanya anggota Al-Qaeda yang ditangkap, namun juga orang-orang yang dinilai mengancam AS, yang berhubungan dengan terorisme, membantu menyembunyikan anggota kelompok teroris, atau membantu mereka dalam aksi teror. Sikap Amerika terhadap para tawanan ini tidak pandang bulu antara mereka yang sudah terbukti bersalah dengan mereka yang hanya dicurigai tanpa bukti-bukti lengkap.

Selama beberapa bulan ribuan orang dari mereka ditahan di penjara-penjara yang tersebar di Timur Tengah, dan sejak Januari 2002, 150 orang di antara mereka

dipindahkan ke pangkalan militer AS di Teluk Guantanamo. Staff militer yang bertugas di Guantanamo pun bertambah mencapai 4000 orang. Pemindahan tersebut dipilih karena Guantanamo terletak di luar AS sehingga tidak mengancam keamanan dalam negeri AS, dan kekuasaan penuh atas wilayah tersebut dimiliki oleh pemerintah AS yang ‘menyewa’nya dari Kuba. Selain itu, statusnya sebagai Pangkalan Militer membuat Guantanamo berada di bawah kontrol Menteri Pertahanan (saat itu, Donald Rumsfeld) tanpa perlu campur tangan sipil.

Rumsfeld dan Pentagon menolak memberikan status tawanan perang (*prisoners of war*) kepada tahanan di Guantanamo dan melabeli mereka sebagai *unlawful combatant*. Label ini meniadakan hak mereka seperti yang tercantum dalam Konvensi Jenewa mengenai tawanan perang. Secara resmi, administrasi Bush berjanji untuk memperlakukan tahanan dengan baik sesuai Konvensi Jenewa, sebatas yang dirasa perlu bagi kepentingan militer, namun ‘kepentingan militer’ yang dimaksudkan merupakan pemberian alasan yang mencakup berbagai hal yang sangat luas (Yee, 2006).

Selain itu, label *unlawful combatant* menimbulkan perbedaan dalam status hukum karena tawanan perang tidak bisa diadili dengan komisi militer seperti yang diinginkan Bush, tetapi harus melewati pengadilan sipil Amerika Serikat. Dengan menahan para tahanan di pangkalan militer Guantanamo yang berada di luar yurisdiksi pengadilan AS, pemerintahan Bush juga mempersulit adanya campur tangan hukum. Hal ini seharusnya tidak menjadi alasan untuk melanggar keadilan serta kelayakan hukum internasional, namun yang terjadi adalah sebaliknya.

Donald Rumsfeld mengizinkan interogator menggunakan teknik-teknik interogasi yang lebih agresif pada tahanan di Guantanamo. Sebuah laporan oleh Senate Armed Services Committee pada 2009 mengatakan bahwa Guantanamo digunakan sebagai lokasi percobaan untuk menguji penggunaan siksaan psikologis dalam interogasi sebagai metode yang lebih efektif untuk mengumpulkan intel (Leopold, 2015). Jumlah tahanannya pun terus bertambah sampai sempat mencapai 800 orang yang dicurigai memiliki informasi intelejen mengenai Al-Qaeda atau Taliban. Misi intelegensi untuk mencegah serangan pada AS di masa depan dijadikan alasan oleh militer mengapa penyiksaan dan penahanan berkelanjutan tanpa review hukum diperbolehkan di Guantanamo.

Organisasi pembela HAM Internasional seperti Komite Palang Merah Internasional (IRCC) dan Amnesty International melayangkan protes mereka pada Pemerintah AS untuk menghentikan penyiksaan baik fisik maupun mental dan meminta agar para tahanan diberikan hak dasar mereka sebagai tawanan perang untuk mendapatkan pengadilan sipil dan membuktikan bersalah atau tidaknya mereka. Pemerintah AS menolak protes tersebut dengan alasan bahwa para tahanan berasal dari organisasi teroris seperti Al-Qaeda atau Taliban tidak memiliki status setingkat dengan negara. Menurut mereka, para teroris, yang telah melakukan ketidakadilan dan mengambil nyawa orang-orang tidak bersalah serta masih menjadi ancaman bagi perdamaian, tidak berhak untuk mendapatkan hak yang setara dengan warga negara AS karena mereka tidak mengikuti aturan-aturan dalam peperangan. Mereka pun tidak mendapatkan kepastian sampai kapan akan ditahan.

Human Rights Watch menyatakan dalam laporannya sejak tahun 2003 bahwa kondisi di Guantanamo menyebabkan berkurangnya dukungan pada Amerika Serikat dari negara-negara Timur Tengah, seperti Pakistan, yang seharusnya menjadi sekutu mereka dalam perang melawan terorisme. Beberapa negara juga melonggarkan komitmen mereka pada perlindungan hak asasi manusia karena contoh yang diberikan AS (Brinkley, 2003).

Pada Desember 2003, tiga senator AS berkunjung ke Guantanamo dan sebagai hasil kunjungan itu mengirimkan surat kepada Menteri Pertahanan Donald Rumsfeld untuk segera melepaskan atau mengadili para tahanan. Salah satu dari senator tersebut, John McCain, adalah veteran perang Vietnam yang pernah menjadi tawanan perang, mengatakan bahwa penahanan dalam waktu lama tanpa pengadilan terlebih dahulu adalah pelanggaran hak asasi manusia. Walaupun demikian, McCain tidak menyebutkan bahwa para tahanan mengalami penyiksaan di penjara.

Pada bulan Juni 2004, Mahkamah Agung (*Supreme Court*) dalam persidangan petisi yang diajukan tiga tahanan berkewarganegaraan Inggris melawan Pemerintah AS dengan nama kasus Rasul v. Bush, memutuskan bahwa sesuai dengan *habeas corpus*, tahanan berhak mempertanyakan penahanan mereka dan mendapatkan hak untuk membela diri dari tuduhan yang diberikan oleh pemerintah AS. *Habeas corpus* adalah upaya hukum yang memberikan hak bagi seseorang untuk melaporkan penahanan dirinya oleh pihak berwenang kepada pengadilan sehingga pengadilan dapat menguji legalitas penangkapan tersebut.

Pemerintah AS menanggapi keputusan tersebut dengan mengadakan dengar pendapat yang secara formal disebut *combatant status review tribunal*. Dengar Pendapat itu sendiri hanya berlangsung selama beberapa jam setiap harinya dan para tahanan hanya bisa memberikan argumen dengan kata-kata mereka sendiri tanpa bantuan dari pengacara dan mereka tidak diperbolehkan melihat barang bukti yang ada. Tahanan hanya bisa dibebaskan setelah militer memutuskan mereka tidak bersalah atau tidak lagi mempunyai informasi yang bisa membantu AS dalam Perang melawan Teror. Pada 2004 sudah ada 150 tahanan yang dipulangkan ke negara asalnya atau ditransfer ke sistem pengadilan negara lain dan masih ada 540 orang yang tetap ditahan (Lewis, 2004).

Mantan Presiden Amerika Serikat, Jimmy Carter, pada bulan Juni 2005, memberikan pidato yang menyinggung pelanggaran HAM yang dilakukan AS di Guantanamo dan mendesak Pemerintah AS untuk menutup kamp tahanan di Guantanamo. Menurut Carter, tindakan AS pada para tahanannya di Irak, Afghanistan, dan di Guantanamo tidak sesuai dengan pernyataan Presiden Bush bahwa Amerika berniat untuk membangun kemerdekaan dan demokrasi di seluruh dunia dan menjatuhkan status Amerika Serikat sebagai pembela HAM Internasional.

Tidak semua tokoh politik AS mempercayai ada pelanggaran HAM di Kamp Tahanan Guantanamo. Senator Ron Wyden dari Partai Demokrat yang berkunjung ke sana di bulan Juni 2005 mengatakan bahwa penjaga penjara yang mereka temui bertugas dengan baik. Pernyataan serupa diucapkan oleh Senator Ben

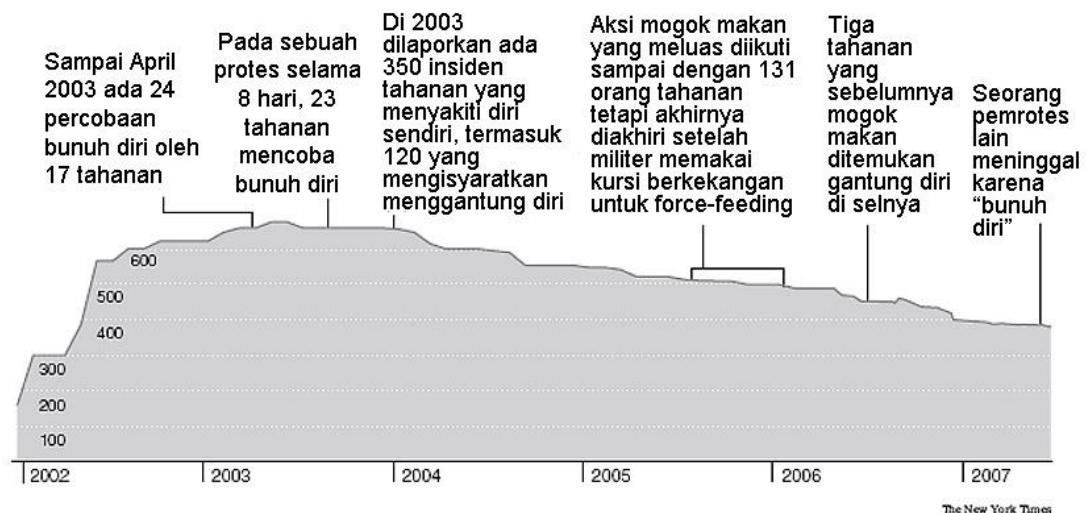
Nelson dari Partai Demokrat dan Senator Jim Bunning serta Michael D. Crapo dari Partai Republik (Kirkpatrick, 2005).

Untuk memprotes penahanan mereka yang tanpa batas waktu dan perlakuan keras sipir pada tahanan, para tahanan di Guantanamo mengadakan mogok makan pada bulan Juli 2005 dan kemudian diulangi lagi pada Agustus 2005 karena kondisi mereka belum berubah. Tahanan yang mengikuti aksi pada bulan Agustus-September 2005 ini berjumlah setidaknya 200 orang. Mereka yang melakukan mogok makan mengaku mengalami penyiksaan, kekerasan seksual, dan pelecehan agama atau pelecehan terhadap Al-Qur'an yang mereka miliki di dalam sel. Para sipir penjara tidak menghormati hak mereka untuk beribadah dan memperlakukan Al-Qur'an dengan kasar seperti layaknya buku biasa. Mereka juga sering mengalami penggeledahan sel dan penggeledahan tubuh yang sangat invasif. Kekerasan dan pelecehan agama ini terutama dipengaruhi oleh Islamophobia di AS paska serangan 9/11 yang menyamaratakan setiap muslim sebagai teroris dan tidak adanya toleransi beragama dari militer kepada tahanan sehingga para tahanan diperlakukan semena-mena.

Aksi mogok makan di Guantanamo berlangsung selama beberapa minggu sampai para tahanan tersebut diberikan makan dengan cara paksa melalui tube yang dijejalkan lewat hidung, cara yang tidak disetujui oleh asosiasi medis internasional karena tidak etis dan tidak manusiawi.

Human Rights Watch menyatakan bahwa tindakan pemerintah AS di Guantanamo telah mengabaikan hak asasi manusia 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 dalam laporannya, *Cruel and Inhuman: Conditions of Isolation for Detainees at Guantánamo Bay*, menyebutkan 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).



Gambar 3: Grafik yang menunjukkan jumlah tahanan di Guantanamo 2002-2007 (Sumber: The New York Times)

Pada tahun 2006, Mahkamah Agung memutuskan kemenangan seorang tahanan, Salim Ahmed Hamdan, dalam kasus Hamdan v. Rumsfeld. Isi keputusan Mahkamah Agung adalah ditolaknya pembuatan komisi militer lewat perintah eksekutif dan tahanan yang ditahan di Teluk Guantanamo berhak untuk mencari pengadilan di tingkat federal. Mahkamah Agung juga menyatakan bahwa perlindungan Konvensi Jenewa mencakup perang di Afghanistan. Sebagai respon dari keputusan tersebut, Presiden Bush dan pemerintahannya, termasuk Kongres,

membuat Military Commissions Act of 2006 yang ditandatangani pada 17 Oktober 2006. Undang-undang ini mengesahkan pengadilan lewat komisi militer untuk pelanggaran-pelanggaran hukum perang dan tujuan lain.

Di dalam Military Commissions Act of 2006, istilah *Unlawful/Lawful Enemy Combatant* yang digunakan sebagai alternatif *prisoner of war* untuk menghindari perlindungan Konvensi Jenewa dan sebelumnya tidak memiliki basis hukum, penggunaannya diperluas dan pemberian status *enemy combatant* kepada tahanan diserahkan sepenuhnya kepada presiden dan menteri pertahanan. Military Commissions Act (MCA) juga memberikan perlindungan kepada personel serta pejabat AS yang terlibat dalam penyiksaan tahanan di Guantanamo, Abu Ghraib, Bagram, dan fasilitas penahanan AS lainnya dengan memberikan mereka kekebalan hukum sehingga mereka tidak dapat dituntut.

Dengan MCA juga, definisi tentang penyiksaan dipersempit sehingga pejabat AS dapat menggunakan metode yang lebih bebas dalam proses interogasi serta dapat menggunakan informasi yang diperoleh dalam interogasi tersebut di pengadilan. Dengan keberadaan MCA, George W. Bush serta pejabat militernya terlindungi secara hukum dari konsekuensi tindakan-tindakan mereka sementara orang-orang yang menjadi tahanan Amerika Serikat selama Perang melawan Teror kehilangan hak *habeas corpus* mereka untuk mempertanyakan status penahanan mereka di pengadilan (Center For Constitutional Rights, 2007).

Bush mempertahankan keberadaan komisi militer untuk mengadili tahanan karena ia sudah sependapat bahwa Guantanamo harus dikosongkan, namun Bush menolak untuk memindahkan tahanan ke AS dan tidak mengatakan bahwa

penutupan Guantanamo akan dilakukan dalam periode kepemimpinannya. Di antara pejabat pemerintahan di bawah Presiden Bush sendiri terdapat perdebatan mengenai keberadaan Guantanamo di mana Menteri Pertahanan yang menggantikan Rumsfeld, Robert M. Gates, dan Menteri Luar Negeri Condoleezza Rice mengatakan pada Presiden Bush bahwa Guantanamo berdampak negatif pada upaya politik luar negeri AS di seluruh dunia dan akan meninggalkan noda dalam sejarah pemerintahan Bush. Pendukung tetap dibukanya Guantanamo adalah Wakil Presiden Dick Cheney dan Jaksa Agung Alberto R. Gonzales yang menolak pemindahan tahanan ke tanah Amerika Serikat (Cooper & Glaberson, 2007). Namun demikian, Pemerintahan Bush berhasil memindahkan beberapa ratus tahanan dari Guantanamo ke negara mereka atau negara lain yang mau menampung mereka.

Guantanamo menjadi salah satu topik yang dibicarakan dalam kampanye calon presiden 2008 dengan perbedaan opini yang jelas terlihat di antara calon dari Partai Republik dengan calon dari Partai Demokrat. Calon Presiden John McCain dari Partai Republik merupakan salah satu pendukung utama dari undang-undang tersebut (Council on Foreign Relations, 2008), namun McCain sendiri pernah menjadi *prisoner of war* dan karenanya dia menyatakan tidak mendukung penahanan yang tanpa batas waktu. Sebaliknya, Calon Presiden Barack Obama dan Calon Wakil Presiden Joe Biden dari Partai Demokrat menentang keras MCA. Obama menyatakan bahwa Guantanamo harus ditutup dan *habeas corpus* harus dikembalikan pada para tahanan melalui pengadilan federal sehingga mereka memiliki hak yang setara dengan warga AS. Obama dikenal sudah mendukung

pemulihan hak legal bagi para tahanan sejak ia masih menjadi senator di Washinton DC. Selanjutnya, Obama berjanji akan menutup fasilitas penahanan di Guantanamo jika ia terpilih menjadi Presiden AS.

B. Kebijakan Amerika Serikat mengenai Kamp Tahanan Guantanamo dalam Masa Pemerintahan Presiden Barack Obama

Pada bulan Januari tahun 2009, hanya 48 jam setelah pelantikannya, Presiden baru Amerika Serikat, Barack Obama mengulangi salah satu janji yang diucapkannya dalam masa kampanye pemilu presiden, yaitu menutup kamp tahanan Guantanamo. Obama menyatakan bahwa penjara tempat penyiksaan di Teluk Guantanamo di Kuba harus dikosongkan untuk memulihkan standar proses hukum AS dan nilai-nilai konstitusi. Dalam perintah eksekutif yang lengkapnya bernama *Executive Order – Review and Disposition of Individuals Detained at the Guantanamo Bay Naval Base and Closure of Detention Facilities* 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 *task force*/gugus tugas untuk memimpin pembuatan ulasan sistematis mengenai prosedur-prosedur dalam detensi serta review kasus-kasus individual.

Meskipun demikian, masih banyak yang belum jelas dalam kebijakan Presiden Obama. Misalnya, apa yang akan dilakukan dengan tahanan Guantanamo yang tidak bersalah. Menteri Pertahanan Amerika Serikat saat itu, Robert Gates juga mengaku belum mengetahui akan dipindahkan ke mana para tahanan tersebut. Kebanyakan dari sekitar 120 tahanan berasal dari Yaman. Namun Yaman dinilai tidak bisa menjamin keamanan penjaranya. Tahanan Guantanamo lain yang tidak bersalah, secara teori dapat dipulangkan ke negara asalnya. Akan tetapi tahanan asal China, Rusia, Uzbekistan dan Libya terancam dipenjara dan disiksa di negaranya masing-masing. Ini menjadi dilema tersendiri bagi Amerika.

Tahanan Guantanamo yang telah mengaku bersalah dapat dipindahkan ke penjara-penjara AS dan dapat diadili melalui pengadilan sipil. Namun, harus ditentukan lokasi yang tepat bagi pemindahan tahanan tersebut, karena keamanan dalam negeri AS masih nomor satu. Sebagian besar politisi, termasuk dari Demokrat tidak akan mengambil risiko kalah dalam pemilu dengan tuduhan membolehkan teroris masuk ke tanah Amerika.

Pada musim panas 2009, janji ini kembali diperbarui dengan pernyataan Obama untuk memperpanjang jangka waktu setahun menjadi satu setengah tahun. Obama juga menambahkan bahwa keberadaan Kamp Tahanan Guantanamo memboroskan banyak biaya. Guantanamo juga disebut menjadi alat rekrutmen bagi para teroris dan menjatuhkan simpati bagi Amerika di mata dunia internasional.

Berdasarkan pernyataan Obama, Gugus Tugas Guantanamo akan membagi para tahanan menjadi lima kategori, yaitu:

1. Yang dapat dibebaskan dengan perintah pengadilan,
2. Yang akan ditransfer ke negara lain,
3. Yang akan diadili sebagai kriminal di pengadilan federal,
4. Yang akan diadili melalui komisi militer karena melanggar hukum perang, dan
5. Yang tidak bisa dituntut tetapi tergolong berbahaya bagi warga Amerika sehingga harus tetap ditahan di Guantanamo.

Presiden Obama mengakui bahwa keberadaan tahanan golongan terakhir adalah suatu masalah yang akan dihadapinya dan ia berjanji walaupun ia berniat untuk menutup fasilitas penahanan di Guantanamo, ia tidak akan melepaskan individu yang akan membahayakan warga Amerika.

Pada bulan Oktober 2009, Obama menandatangani Military Commissions Act of 2009 (MCA 2009) yang merupakan perbaikan dari MCA tahun 2006. Undang-undang ini menjadi bagian dari Undang-Undang Pengesahan Anggaran Departemen Pertahanan AS (National Defense Authorization Act / NDAA) tahun anggaran 2010. MCA tahun 2009 memperbaiki kelemahan dari MCA tahun 2006, tetapi tetap mempertahankan keberadaan komisi militer dengan adanya hakim militer yang memimpin pengadilan dan tim juri yang terdiri atas anggota militer AS yang akan memutuskan bersalah atau tidaknya tahanan. Sebagai perbaikan dari undang-undang sebelumnya, MCA 2009 memperbolehkan tahanan untuk menghadiri persidangan mereka, memeriksa bukti dan saksi, serta menghadirkan saksi mereka sendiri. MCA 2009 juga tidak mengakui pernyataan yang berasal dari

interogasi dengan penyiksaan atau perlakuan tidak manusiawi sehingga pernyataan yang didapatkan dengan unsur penyiksaan tidak dapat digunakan dalam sidang.

Kritik dari Constitution Project menyebutkan bahwa MCA yang baru memang lebih baik daripada MCA tahun 2006, namun versi baru ini masih belum dapat memberikan perlindungan pada tersangka seperti perlindungan yang ada dalam sistem pengadilan tradisional AS.

Pada bulan November 2009, Jaksa Agung Eric Holder mengumumkan bahwa Khalid Sheikh Mohammed dan empat orang tahanan Guantanamo lain yang bertanggung jawab atas serangan 11 September akan dipindahkan ke Pengadilan Distrik AS untuk Distrik Selatan New York, yaitu sebuah pengadilan distrik federal, untuk diadili dengan juri yang imparisial. Tuduhan untuk mereka dari Komisi Militer ditarik kembali agar mereka dapat disidangkan di pengadilan federal itu. Namun, tidak menutup kemungkinan mereka akan dikenakan tuduhan lagi melalui komisi militer. Rencana Jaksa Agung ini diprotes oleh mereka yang menganggap tersangka tidak berhak mendapatkan pengadilan sipil karena bukan warga AS. Opini lain, seperti dari Walikota New York, Michael Bloomberg, beranggapan bahwa rencana pengadilan di New York sangat rawan dari segi keamanan (Silverleib, 2011). Langkah pemerintah ini mengundang ketidaksetujuan dari Kongres, seperti diwakilkan oleh Senator Partai Demokrat Chuck Schumer dan Anggota DPR Republikan, Peter King, yang sama-sama berasal dari New York.

Di bulan Desember 2009, Obama membuat rencana untuk memindahkan tahanan Guantanamo ke sebuah penjara berkeamanan tinggi di Thompson, Illinois, yaitu penjara yang mampu memuat 1.600 orang tahanan namun masih kosong –saat

itu hanya menampung 144 orang— karena negara bagian tidak mempunyai dana yang cukup. Rencananya penjara itu akan dibeli oleh pemerintah pusat dan direnovasi sehingga dapat menampung tahanan dari Guantanamo dengan menggunakan dana sekitar 50 juta dolar. Akan tetapi, hal ini mendapat perlawanan keras dari Partai Republik dan Gubernur Illinois (Lothian & Dougherty, 2009).

Rencana ini akhirnya kandas setelah *Senate Armed Service Committee*, yaitu komisi di senat yang bertugas mereview anggaran bagi Departemen Pertahanan AS meloloskan undang-undang yang melarang pembuatan fasilitas penahanan di tanah Amerika Serikat bagi tahanan yang berasal dari Kamp Tahanan Guantanamo pada tanggal 20 Mei 2010. Undang-undang ini merupakan bagian dari NDAA untuk tahun anggaran 2011 yang melarang penggunaan dana federal untuk membangun atau mengubah fasilitas untuk menampung tahanan Guantanamo di tanah AS. Dengan UU ini juga Kongres melarang pemerintah untuk mengadili tahanan di pengadilan sipil yang hanya bisa dicapai jika mereka dipindahkan untuk sementara ke AS.

Senator Demokrat yang mendukung UU ini beralasan bahwa rencana yang dimiliki Obama belum matang dan rencana tersebut akan ditangguhkan sampai Obama memberikan rencana yang lebih detail. Sementara Senator dari partai Republik menganggap rencana untuk memindahkan tahanan ke AS berisiko besar bagi keamanan nasional AS.

Di bulan Januari 2011, Presiden Obama mengesahkan anggaran pertahanan tersebut disertai dengan pernyataan tertulis (Statement by the President on H.R. 6523) bahwa ia sangat tidak sependapat dengan keputusan mengenai larangan

pemindahan tahanan, terutama ke negara yang keamanannya dianggap rawan. Keputusan ini akan menghambat penutupan Guantanamo. Keputusan tersebut dianggap sebagai tantangan yang berbahaya bagi otoritas lembaga eksekutif untuk menentukan kapan dan di mana akan menindak tahanan Guantanamo, berdasarkan fakta-fakta dan kondisi tiap kasus dan kepentingan nasional Amerika. Pengadilan bagi teroris di pengadilan Federal adalah bagian yang sangat penting dalam upaya untuk melindungi negara dan harus termasuk dalam opsi yang tersedia bagi Pemerintah. Setiap usaha untuk menghalangi lembaga eksekutif untuk membawa mereka ke Pengadilan Federal juga menghalangi usaha Amerika Serikat dalam melawan terorisme dan berpotensi untuk membahayakan keamanan nasional AS.

Selain itu, NDAA 2011 memberi pembatasan untuk transfer tahanan ke negara lain dengan meminta Menteri Pertahanan dan Menteri Luar Negeri memberikan laporan kepada Kongres sebelum memindahkan tahanan. Menurut Obama hal ini menghalangi otoritas eksekutif untuk membuat kebijakan politik luar negeri dan kebijakan keamanan nasional yang penting dan konsekuensial mengenai bagaimana dan dalam kondisi apa transfer dapat dilaksanakan. Selanjutnya, Obama berjanji untuk mencari jalan lain dari pembatasan-pembatasan tersebut dan akan menolak upaya untuk memperkuatnya di kemudian hari. Hak untuk veto yang dimiliki oleh presiden belum digunakan karena menurutnya tidak praktis karena otorisasi undang-undang tersebut berdampak pada kehidupan militer Amerika.

Pada bulan Maret di tahun 2011, Presiden Obama menandatangani Executive Order 13567 mengenai pembuatan *review process* bagi para tahanan.

Tujuan perintah eksekutif ini adalah untuk menetapkan sebuah proses yang aman untuk meninjau kasus-kasus tahanan secara individual. Namun, perintah ini juga menetapkan pengadilan militer kembali diterapkan bagi para tahanan. Pembuatan peraturan melalui perintah eksekutif dinilai tepat karena lebih mudah untuk diubah sewaktu-waktu apabila tahanan akan dipindahkan ke AS (Shane & Lander, 2011). Bagi tahanan yang tidak mendapatkan kesempatan untuk mengikuti persidangan karena dinilai terlalu berbahaya, Obama menetapkan peraturan untuk meninjau kasus mereka dalam jangka waktu setahun untuk menentukan apakah mereka masih menjadi ancaman, apakah mereka harus mengikuti pengadilan militer, ataukah harus dilepaskan. Tahanan yang dinilai sebagai ancaman dan diputuskan tetap tinggal di Guantanamo akan mendapatkan peninjauan ulang setiap tiga tahun setelahnya. Semua persidangan akan dilakukan di Guantanamo karena tahanan tidak diizinkan memasuki wilayah AS.

Mereka yang tadinya akan mengikuti persidangan federal, seperti Khalid Sheikh Mohammed dan empat orang tersangka serangan 9/11 lainnya, akan menghadiri pengadilan militer di fasilitas penahanan Guantanamo, demikian diumumkan oleh Jaksa Agung Eric Holder pada 4 April 2011. Holder menyayangkan sikap Kongres yang menghalangi Departemen Kehakiman AS untuk membawa kelima orang tersebut ke New York untuk menghadiri persidangan sipil. Holder masih menganggap hasil yang terbaik hanya akan dicapai di pengadilan federal.

Pada 31 Desember 2011, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012 kembali ditandatangani oleh Obama disertai dengan pernyataan tertulis

(Statement by the President on H.R. 1540) mengenai ketidaksetujuannya pada beberapa bagian dari undang-undang itu, tidak jauh berbeda dengan yang terjadi pada NDAA tahun 2011. Ketidaksetujuan Obama terutama pada hal-hal yang berkaitan dengan penahanan, interogasi, dan penindakan bagi tersangka teroris. *Section* 1021 dan 1022 dari UU ini memperbolehkan pemerintah menahan tersangka teroris warga negara AS tanpa batas waktu dan pengadilan dan kemudian boleh memindahkan mereka ke Guantanamo. Obama berjanji bahwa pemerintahannya akan menggunakan interpretasi lain dari *section* 1021 yang lebih sesuai dengan konstitusi, hukum-hukum perang, dan hukum lain yang berlaku.

Pada tahun 2012, Senate Intelligence Committee mengeluarkan laporan dari Government Accountability Office yang mengungkapkan *outline* dari proses untuk membawa 166 tahanan yang masih berada di Guantanamo ke Amerika Serikat. Senator Diana Feinstein, ketua Senate Intelligence Committee dari Partai Demokrat, mengatakan bahwa laporan tersebut menunjukkan bahwa pemindahan tahanan ke AS dapat dilakukan tanpa membahayakan keamanan nasional AS. Senator Partai Republik John McCain menentang rencana ini (Glueck, 2012).

Seperti tahun-tahun sebelumnya, penyusunan NDAA 2013 mendapatkan ancaman veto dari presiden karena memuat larangan transfer tahanan ke AS. Veto ini kembali tidak digunakan dan Presiden Obama akhirnya menandatangani UU ini pada tanggal 2 Januari 2013. Dalam pernyataannya (Statement by the the President on H.R. 4310), Presiden menyatakan ketidak-setujuannya pada beberapa bagian dari NDAA tahun 2013. *Section* 1027 terutama memperkuat hukum yang melarang transfer tahanan Guantanamo ke wilayah AS untuk alasan apapun. *Section* 1028

membatasi kewenangan presiden untuk memperbolehkan transfer tahanan ke negara lain. Obama menyayangkan bahwa konstitusi AS tidak mengizinkan presiden untuk memilih satu persatu pasal yang disetujui atau ditolak.

Pada bulan Februari 2013, tahanan di Guantanamo kembali melakukan aksi mogok makan yang berlangsung sepanjang tahun. Banyak diantara tahanan tersebut yang menerima pemberian makan secara paksa, bahkan setelah mereka memasuki masa puasa Ramadhan di bulan Juli. Pihak Gedung Putih mengeluarkan pernyataan pada 28 Maret bahwa Obama dan timnya memantau kondisi tahanan yang mengikuti aksi tersebut dan tetap berkomitmen untuk menutup fasilitas penahanan di Teluk Guantanamo. Pada bulan Maret, American Civil Liberties Union bergabung dengan Amnesty International, Human Rights Watch, dan 22 organisasi pembela HAM lain untuk mengadakan demonstrasi di seluruh AS dan menandatangani surat terbuka yang mendesak Obama untuk menutup kamp tahanan. Saat ini, jumlah para tahanan yang masih mengikuti aksi ini belum diketahui karena Militer AS menghentikan laporan harian mengenai jumlah peserta aksi mogok makan. (Sejak bulan Maret 2014, Pemerintah AS menyebut aksi mogok makan ini sebagai *long-term non-religious fasting*)

Selama bulan April dan Mei 2013, Obama beberapa kali memberikan pidato yang mengomentari kondisi di Guantanamo. Obama sempat mengumumkan perubahan drastis dalam operasi melawan terorisme dan menegaskan keinginannya untuk meneruskan pemindahan tahanan dari Teluk Guantanamo yang saat itu berjumlah 166 orang. Akan tetapi, pidato ini tidak menjelaskan bagaimana dan kapan rencana tersebut akan dilakukan. Pada tanggal 19 Juni dalam konferensi pers

di Berlin, Obama kembali menyalahkan pembuat undang-undang di Senat untuk kegagalannya menutup Guantanamo.

Pada bulan Juni 2013, Menlu Yaman, Abubakar Qirbi, mengatakan bahwa Yaman siap untuk menampung 56 tahanan Guantanamo yang berasal dari negaranya. Selama ini, Kongres menolak permintaan transfer tahanan ke Yaman yang dinilai belum memenuhi standar keamanan karena Al-Qaeda masih memiliki pendukung yang banyak di negara itu, dibuktikan dengan adanya usaha pemboman pesawat tujuan Detroit oleh anggota Al-Qaeda dari Yaman pada Natal 2009. Pemerintah Yaman disebutkan belum memiliki fasilitas penahanan dan rehabilitasi yang memenuhi standar keamanan.

Selanjutnya Amerika Serikat melakukan pembicaraan dengan berbagai negara yang bisa dan mau menampung tahanan lain dari Guantanamo. Tahanan yang berasal dari Uighur, China, tidak dapat dikembalikan ke China karena sebagai anggota suku Uighur, mereka telah dianggap oleh Pemerintah China sebagai bagian dari gerakan separatis dan dikhawatirkan tidak akan mendapatkan perlakuan yang adil dari China. Sebelumnya AS telah memindahkan tahanan Uighur ke negara-negara seperti Bermuda, Palau, Swiss, dan El Salvador. Tiga orang suku Uighur terakhir yang ditahan di Guantanamo pada akhirnya ditransfer ke Slovakia di akhir tahun 2013 (Rosenberg, 2013).

Sementara itu, dalam dengar pendapat Senat di bulan Juli, senator dari Partai Demokrat mengungkapkan laporan Pentagon mengenai anggaran yang diperlukan untuk Guantanamo setiap tahunnya yang mencapai 454 juta dolar pada tahun 2013 (UPI, 2013). Angka itu berarti 2,7 juta dolar untuk tiap tahanan per tahun, atau

sebanyak 6000 kali lipat dibandingkan dengan 78.000 dolar yang dihabiskan untuk tiap tahanan di penjara federal berkeamanan maksimum. Salah satu penyebab biaya yang sangat tinggi itu karena militer AS di Guantanamo tidak memiliki hubungan dagang dengan Kuba sehingga setiap suplai harus dikapalkan dari daratan AS. Laporan Pentagon ini menimbulkan dukungan baru dari warga AS untuk menutup Guantanamo.

Pada Desember 2013, House of Representatives yang dipimpin oleh Partai Republik dan Senat yang dipimpin oleh Partai Demokrat mencapai kompromi dalam bagian anggaran tahunan DepHan untuk tahun 2014 yang akan mempermudah untuk memindahkan tahanan dari Guantanamo ke negara lain yang mau menampung mereka. NDAA 2014 yang sudah disetujui Kongres tetap melarang transfer tahanan ke AS untuk alasan apapun, namun melonggarkan larangan transfer tahanan ke negara asal atau negara tujuan ketiga dan memberikan pemerintah fleksibilitas lebih (HRW, 2013). Kompromi ini, yang jarang diberikan Kongres pada upaya Obama untuk menutup Guantanamo, disebabkan karena iklim politik yang awalnya berfokus pada keamanan nasional bergeser kepada masalah keuangan yang dihadapi oleh Amerika Serikat. Isu mengenai biaya pengoperasian Guantanamo yang sangat tinggi mulai mempengaruhi Kongres. Kompromi ini juga dipengaruhi dengan tekanan dari Obama yang dalam periode kedua kepemimpinannya kembali menjadikan Guantanamo sebagai salah satu prioritas tertinggi.

NDAA untuk tahun anggaran 2014 ditandatangani oleh Obama pada tanggal 26 Desember 2013 dan bersamaan dengan itu Obama mengeluarkan Statement yang

mengakui langkah positif dari Kongres untuk meringankan pembatasan mengenai pemindahan tahanan ke negara lain tetapi Obama juga mengeluhkan undang-undang yang masih melarang pemindahan tahanan ke AS dan dengan demikian menghalangi penggunaan pengadilan federal untuk mengadili para tahanan Guantanamo.

Di bulan Januari 2014, melalui State of the Union (pidato tahunan) di depan Kongres dan Senat, Barack Obama mengatakan bahwa setelah mundurnya tentara Amerika dari Afghanistan dan perang melawan terorisme mendekati akhir, sudah saatnya bagi kongres untuk menghapus peraturan yang membatasi transfer tahanan dari Guantanamo dan untuk secepatnya menutup kamp tahanan tersebut karena tidak ada alasan bagi AS untuk mempertahankan fasilitas tersebut. Menurut Obama, AS melawan terorisme tidak hanya dengan intel dan aksi militer, namun juga dengan berpegang kepada Konstitusi dan memberikan contoh bagi seluruh dunia.

Di bulan Juni 2014, Obama mengambil risiko dengan memindahkan lima orang anggota Taliban dari Guantanamo ke Qatar untuk membebaskan Sersan Bowe Bergdahl yang menjadi sandera di Afghanistan. Obama melawan undang-undang dari Kongres yang menetapkan bahwa mereka harus mengirim pemberitahuan kepada Kongres dan kemudian menunggu selama 30 hari sebelum memindahkan tahanan. Pemindahan lima tahanan yang dilakukan Presiden Obama tanpa seizin Kongres tidak mendapat sambutan yang baik dari Senat, terutama dari Partai Republik. Ted Cruz, anggota Senate Armed Service Committee dari Partai Republik, mengancam untuk membuat legislasi yang melarang transfer tahanan

untuk sementara. Marco Rubio, Senator dari partai yang sama, menganggap Obama tidak menganggap serius ancaman pada keamanan nasional Amerika.

Langkah Obama ini adalah langkah paling asertif melawan Kongres yang dilakukan untuk memastikan keselamatan sandera dan diharapkan menjadi simbol yang diperlukan untuk menunjukkan kemauan dalam menutup Kamp Tahanan Guantanamo karena selama ini kinerja tim Obama belum memuaskan (Gerstein, 2014). Sepanjang tahun 2013, hanya ada 12 tahanan yang dilepaskan/dipindahkan. Pada pertengahan awal tahun 2014 hanya 5 tahanan yang dipindahkan dengan transfer ke Qatas seperti yang telah disebutkan. Sebagian dari kelambanan ini berasal dari birokrasi yang diperlukan dan penolakan Menteri Pertahanan Chuck Hagel untuk menandatangani sertifikasi-sertifikasi yang diperlukan untuk memastikan tahanan yang dimaksud tidak lagi memberikan ancaman pada keamanan negara AS. Hagel beralasan dia tidak ingin bertindak cepat tanpa mempertimbangkan risikonya. Pada akhirnya Hagel mengundurkan diri sebagai Menteri Pertahanan di bulan November 2014 dan digantikan oleh Ashton Carter sejak Februari 2015.

Di bulan Desember 2014, untuk menghindari *government shutdown* atau penghentian sementara aktivitas pemerintahan –seperti yang terjadi sebelumnya di tahun 2013 karena Kongres tidak menemui kata sepakat mengenai *ObamaCare*– Kongres mengesahkan Consolidated and Further Continuing Appropriations Act of 2015 (Koshgarian, 2014). Dalam undang-undang untuk mengatur anggaran pemerintahan federal selama tahun anggaran 2015 ini Kongres kembali mencegah langkah penutupan Guantanamo dan pemindahan tahanan ke wilayah AS.

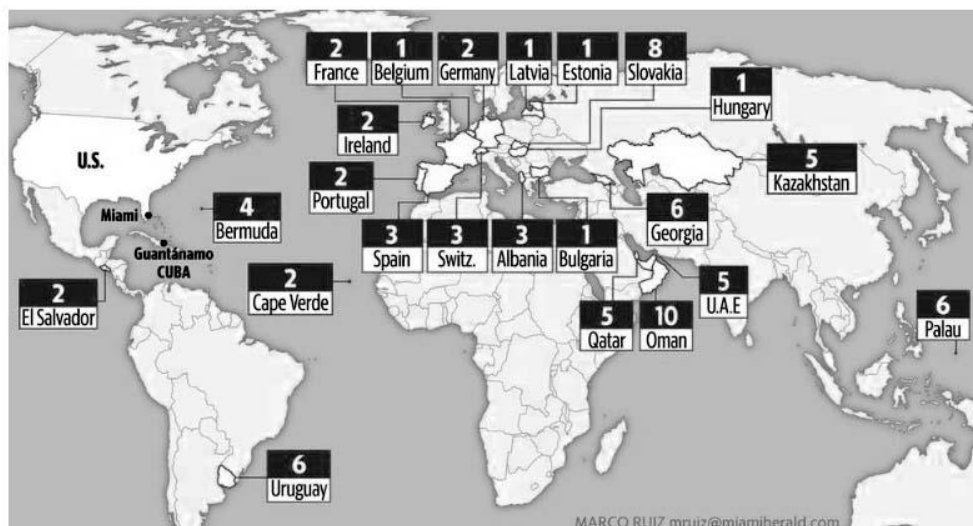
Pada bulan Desember 2014, Presiden Obama menandatangani National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015. *Section* 1032 dan 1033 dari undang-undang ini mengikuti NDAA tahun sebelumnya yang melarang penggunaan dana untuk pemindahan dan pembangunan fasilitas bagi tahanan dari Guantanamo ke AS namun Obama tetap menandatanganinya. Alasan Obama, seperti tercantum dalam Statement By The President on H.R. 3979 yang dikeluarkan Gedung Putih, adalah karena undang-undang tersebut vital bagi para personel militer AS dan keluarga mereka serta diperlukan oleh otoritas untuk kesiapan AS menghadapi kelompok terorisme yang mengancam di seluruh dunia seperti The Islamic State of Iraq and The Levant (ISIL).

Senator John McCain yang mengetuai Senate Armed Services Committee mengutarakan bahwa Guantanamo masih bisa ditutup dan ia bersedia membantu Obama jika Obama memberikan rencana yang jelas mengenai bagaimana cara melakukannya dan menyediakan jawaban atas berbagai pertanyaan mengenai kondisi hukum dan kebijakannya, misalnya apakah tahanan-tahanan tersebut akan mendapatkan hak-hak tambahan. Selama ini McCain dikenal mendukung penutupan Guantanamo dan menganggap penahanan tanpa kejelasan adalah salah, namun McCain juga menolak untuk memindahkan tahanan ke tanah AS dengan alasan keamanan karena tidak ingin melihat tahanan yang telah dilepaskan bergabung lagi dengan kelompok teroris.

Pada bulan Mei 2015, Senate Armed Services Committee meloloskan rancangan NDAA untuk tahun anggaran 2016 yang isinya kurang lebih sama dengan tahun sebelumnya, namun pada tahun ini terdapat pasal yang disebut

McCain sebagai kompromi bipartisan. Dalam *Section 1032* yang baru ditambahkan ini, Presiden diminta mengajukan rencana untuk menutup Kamp Tahanan Guantanamo kepada Kongres yang kemudian akan mengambil suara. Jika Senat dan House of Representatives setuju dengan rencana tersebut, penjara di Guantanamo dapat ditutup (Wong, 2015). Pasal ini mungkin terdengar menjanjikan, tetapi dalam kenyataannya, tidak boleh dilupakan bahwa Kongres didominasi oleh Partai Republik dan akan sangat sulit bagi Obama untuk mengumpulkan suara mayoritas yang diperlukan.

Dalam NDAA 2016 yang diajukan oleh senat juga terdapat bagian yang melarang transfer tahanan ke Yaman, padahal, 51 orang dari 116 tahanan yang tersisa di Guantanamo adalah warga negara Yaman (Ryan & DeBonis, 2015). Kongres juga akan melarang transfer ke negara Libya, Somalia, dan Syria, berkaitan dengan meluasnya gerakan ISIS di kawasan tersebut. Ini akan memaksa Obama untuk mencari negara lain yang ideal dan bersedia untuk menampung mereka.



Gambar 4: Negara-negara pihak ketiga yang menerima transfer tahanan yang tidak bisa dikirim kembali ke negara asal mereka, beserta jumlah individu yang ditampung (Sumber: Miami Herald)

Ancaman Presiden Obama untuk menggunakan hak vetonya pada NDAA belum pernah dilaksanakan sebelumnya sampai tanggal 22 Oktober 2015 saat Obama memveto NDAA untuk tahun anggaran 2016. Obama mengatakan bahwa AS (atau Kongres) harus melakukan hal yang benar dengan menyusun anggaran yang melindungi baik kepentingan nasional maupun kepentingan ekonomi AS. Anggaran yang diveto itu dinilai menghabiskan banyak uang dan tidak adil bagi anggaran lain di luar keperluan militer. Berkaitan dengan penutupan Guantanamo sendiri, Obama menyatakan bahwa undang-undang tersebut menghambat mereka menutup Guantanamo dan akibatnya kontraproduktif bagi usaha mengalahkan gerakan terorisme internasional (Davis, 2015).

Langkah agresif oleh Obama ini mungkin dipengaruhi oleh batas waktu yang dimilikinya sebelum beliau turun dari jabatannya sebagai Presiden AS pada tahun 2017. Masa depan Kamp Tahanan Guantanamo akan tergantung pada bulan-bulan terakhir pemerintahan Obama karena jika dalam pemilu berikutnya calon presiden dari Partai Republik yang menang, dapat dipastikan kesempatan untuk menutup kamp tahanan tersebut menjadi sangat kecil.