

Perlunya Status Hukum Untuk Bantuan Militer Asing di Indonesia Dalam Penanggulangan Bencana Alam

Oleh :

Mayor Chk Arief Fahmi Lubis, S.E., S.H., M.H.

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara dengan potensi bahaya (hazard potency) yang sangat tinggi, beberapa potensi tersebut antara lain adalah gempa bumi, tsunami, banjir, letusan gunung berapi, tanah longsor, angin ribut, kebakaran hutan dan lahan. Pada kenyataannya pemerintah Republik Indonesia, tetap tidak berdaya dalam menangani bencana alam, dengan terpaksa masih meminta bantuan internasional untuk segera mengatasi akibat bencana alam, seperti contohnya bencana Tsunami di Aceh. Diantara kepedulian yang luar biasa dari masyarakat internasional, seperti biasa pihak militerlah yang selalu ditugaskan paling awal untuk menanggulangi bencana alam. Kedatangan militer asing dari berbagai negara sahabat, dengan dilengkapi peralatan perang modern dan canggih yang dapat digunakan dalam misi kemanusiaan di Indonesia.

Kejadian yang memprihatinkan tersebut, jika dipandang dari kedaulatan negara memang sangat tragis. Hal ini berkenaan dengan masalah hukum atau peraturan perundang-undangan,

baik menyangkut Undang-undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian dan Undang-Undang Dasar 1945, karena kesemuanya dilanggar dan diabaikan dengan alasan kedaruratan yang merupakan faktor pembenar. Sebagai dasar hukum yang dipakai berkenaan dengan bantuan militer asing dalam penanggulangan bencana alam seperti tsunami di Nangroe Aceh Darussalam, yaitu pemberlakuan praktek internasional yang dikenal dengan SOFA¹ (Status Of Force Agreement) terhadap semua kekuasaan militer asing yang sedang beroperasi di Nangroe Aceh Darussalam. Berdasarkan General Rule of International Law, SOFA dapat dipakai sebagai praktek hukum yang mengikat, karena kesepakatan ini mengatur aktivitas militer di satu negara dalam kondisi tidak perang. Kondisi

1. F.DjokoPoerwoko, http://goup.Google.co.id/group/alt.culture.indonesia/browse_thread/thread/420ba4da40294f55/667c299072d294d4%23677c299072d294d4?sa=X&oi=groupsr&start=1&num=3.

ini dapat diterjemahkan dalam rangka latihan bersama, kunjungan, atau membantu kegiatan di luar kepentingan militer, tetapi menggunakan peralatan dan personel militer.

Secara umum SOFA mengatur masalah yuridiksi, yaitu eksklusif negara pengirim (sending state), yuridiksi negara penerima (receiver state/host), serta pengatur bersama yuridiksi antar negara pengirim dan penerima. Atau secara singkat dapat dikatakan, SOFA mengatur hak dan kewajiban termasuk akses ke negara penerima dan pengirim dalam koridor bidang hukum. Walaupun telah ada SOFA sebagai landasan hukum dalam penerapan bantuan militer asing, akan tetapi Negara Indonesia juga harus tetap mempunyai suatu bentuk Undang-undang yang mengatur tentang bantuan militer asing. Hal ini untuk lebih menjaga kedaulatan Negara kita, walaupun dengan alasan kemanusiaan tetapi belum tentu alasan itu sepenuhnya benar. Ada kemungkinan juga dalam melakukan misi kemanusiaan itu, militer asing juga melakukan kegiatan mata-mata dan hal ini yang perlu diwaspadai. Melihat hal tersebut di atas, maka suatu pengkajian hukum mutlak perlu dilakukan untuk mencari pemecahan masalah ataupun sebagai antisipasi dalam menyiapkan produk hukum dalam rangka menanggulangi keadaan darurat yang disebabkan oleh suatu bencana alam.



Keterlibatan Tentara Singapore dalam bencana tsunami di Aceh

B. Produk-Produk Hukum yang Mengatur tentang Penanggulangan Bencana Alam

Bantuan kemanusiaan yang diberikan oleh suatu negara asing dengan melibatkan militer mereka umumnya tidak diatur dalam suatu perjanjian internasional. Namun demikian terdapat beberapa Negara yang mensyaratkan bahwa keberadaan militer mereka di wilayah Negara lain harus dilengkapi dengan suatu perjanjian internasional yang dikenal dengan *Status of Forces Agreement* (SOFA). Dalam hal ini, yang diatur dalam SOFA tersebut bukanlah bantuan kemanusiaannya tetapi status hukum terhadap kehadiran personel militer dan sipil asing di wilayah suatu Negara.

Isi perjanjian SOFA selalu memuat ketentuan mengenai *Status, hak-hak istimewa (privileges) dan kekebalan-kekebalan (immunities)* yang diberikan oleh Negara tuan rumah kepada personel militer maupun sipil asing.

Konvensi Wina tahun 1961 mengenai Hubungan Diplomatik, Pasal 37 Ayat 2 Konvensi Wina tahun 1961 menyebutkan sebagai berikut :
Pasal 29 sampai dengan Pasal 35 yang dirujuk oleh Pasal 37 Ayat 2 antara lain menyebutkan bahwa mereka tidak dapat diganggu gugat, ditangkap dan ditahan (Pasal 29), tempat tinggal mereka tidak dapat diganggu gugat, termasuk dokumen dan hak milik yang ada di dalamnya (Pasal 30), mempunyai kekebalan dari yurisdiksi criminal, sipil dan administrative apabila kejahatan/pelanggaran yang dilakukan terjadi pada waktu menjalankan tugas (Pasal 1), pembebasan dari segala jenis/bentuk pajak (Pasal 34), termasuk mempunyai kebebasan dalam mengimpor maupun mengekspor barang (Pasal 36).

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Wina tahun 1961 tersebut dengan Undang-undang No. 1 tahun 1982 (LN 1982/2 TLN NO. 3211), dengan demikian Indonesia telah mengikat diri ke dalam konvensi internasional tersebut.

SOFA menjadi praktik yang umum berdasarkan *General Rule of International Law*, bahwa keberadaan pasukan asing di

suatu negara pada masa damai untuk keperluan latihan bersama maupun misi kemanusiaan (membantu korban bencana alam) untuk jangka waktu tertentu, SOFA dapat dibuat secara bilateral maupun multilateral.

Dapat dikatakan SOFA mengatur tentang hak dan kewajiban termasuk akses dari Negara pengirim maupun penerima/tuan rumah. SOFA dibuat secara umum dan tidak terlalu spesifik yang berisi antara lain :

1. Jumlah anggota militer dan sipil yang dilibatkan.
2. Pengaturan klaim yurisdiksi.
3. Penggunaan seragam dan senjata api.
4. Prosedur operasi.
5. Pembentukan Komisi bersama.
6. Masa berlaku Kesepakatan (Duration and termination).

Beberapa kendala dalam penyusunan SOFA untuk keterlibatan militer asing untuk penanganan bencana alam antara lain :

1. Pertama, penyusunan SOFA memerlukan waktu karena harus melalui tahapan negosiasi secara bilateral maupun multilateral.
2. Kedua, SOFA merupakan "Policy Matter" bukan merupakan kewenangan dari Komandan Pasukan untuk bernegosiasi.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, pengaturan hukum nasional yang berkaitan dengan peran TNI dalam penanganan bencana alam yang terjadi di tanah air pada tataran Undang-Undang telah dirumuskan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, sekalipun perlu peninjauan dalam ayat (3) yang mensyaratkan adanya kebijakan dan keputusan politik Negara terlebih dahulu. Sedangkan pengaturan untuk bantuan

militer asing dalam penanggulangan bencana di Indonesia belum diatur dalam Undang-Undang.

Ironisnya pula, Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Alam, sama sekali tidak menyebutkan peran penting TNI sebagai bagian vital dalam penanggulangan bencana dan hubungan dengan BNPB, padahal dalam fakta dilapangan justru TNI sangat dominan sekali perannya demikian juga Badan SAR dan Institusi lain.² Latihan Bersama dengan Militer asing telah beberapa kali dilaksanakan, antara lain Program dengan tentara Amerika sudah yang ke enam. Program Disaster Response Expert Exchange (DREE) bertujuan memperkuat kemitraan para ahli dari berbagai bidang diantaranya Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Badan Penanggulangan Bencana Daerah, US Office of Foreign Disaster Assistance, United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, World Food Programme, US Army Corps of Engineers dan US Forest Service.³

Kalau kita melihat pada Peraturan Pemerintah RI Nomor 23 Tahun 2008 Tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah Dalam Penanggulangan Bencana, semakin dirasakan perlu mengatur bantuan-bantuan yang diberikan dari pihak asing. Pasal disebutkan sebagai berikut⁴ :

Pasal 8

- (1) Pada saat tanggap darurat, lembaga internasional atau lembaga asing nonpemerintah **dapat memberikan bantuan secara langsung tanpa melalui prosedur** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 6.
- (2) Pemberian bantuan oleh lembaga internasional atau lembaga asing

2. Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: PHN-65-HN-01.06 Tahun 2011 tanggal 9 Maret 2011. Sebagian dari isi keputusan tersebut Tim Analisa dan Evaluasi Penanggulangan Bencana, menganalisis UU No.24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, serta Peraturan-Peraturan yang terkait dan merekomendasikan hal-hal yang spesifik dan sekaligus menyampaikan laporan akhir kepada Menteri Hukum dan HAM.

3. Sumber: http://www.malangkota.go.id/mlg_detail.php?own=berita&act=detail&id=220520125927#ixzz2iJWU AIDd

4. Pasal 8, Peraturan Pemerintah RI Nomor 23 Tahun 2008 Tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah Dalam Penanggulangan Bencana.

nonpemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan menyampaikan daftar jumlah personil, logistik, peralatan, dan lokasi kegiatan.

Namun sebaliknya, selain tidak secara tegas mengatur Bantuan Militer Asing, pada Insititusi TNI yang juga mengeluarkan Peraturan Menteri Pertahanan (Permenhan) Nomor 9 Tahun 2011 tentang Pokok-Pokok Penyelenggaraan Tugas Bantuan Tentara Nasional Indonesia Dalam Menanggulangi Bencana Alam, Pengungsian dan Bantuan Kemanusiaan, yang menyatakan sebagai berikut :

Pasal 8

(2) Penyelenggaraan kegiatan penanggulangan bencana alam, pengungsian dan bantuan kemanusiaan yang merupakan pemberian bantuan ke luar negeri dan penerimaan bantuan dari luar negeri serta **telah mendapatkan keputusan kebijakan politik nasional atau sesuai dengan peraturan perundangan-undangan.**

Pada pengaturan tataran undang-undang substansi hukum yang perlu dimasukkan adalah dengan menambahkan bab tentang "Bantuan Militer Asing" dengan pasal-pasal yang mengatur hal-hal yang pokok saja, antara lain ketentuan yang menyatakan :

1. Bantuan militer asing harus atas permintaan dan seijin / sepengetahuan Pemerintah RI atau berdasarkan perjanjian bilateral atau multilateral.
2. Pemerintah dapat memberikan ijin bantuan militer asing atau membuat perjanjian bilateral atau multilateral dalam penanganan bencana alam di Indonesia, dan kemudian disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dimintakan persetujuan.
3. Militer asing yang memberikan bantuan dalam penanganan bencana alam di Indonesia tunduk kepada hukum Indonesia sepanjang tidak diatur khusus dalam perjanjian bilateral dan multilateral.
4. Selama dalam proses penanganan bencana alam di Indonesia, Militer asing dan Prajurit TNI yang ditugaskan berada di bawah koordinasi Menteri Sosial/Menkokesra

Republik Indonesia.

C. Bantuan Militer Asing Dalam Penanggulangan Bencana Di Indonesia

Bantuan dari Negara-negara lain biasanya datang dari pihak militer dikarenakan ketersediaan peralatan operasional lapangan yang relative baik dan siap digunakan serta personil yang memadai baik dari segi fisik, mental dan mobilitas dan organisasi serta rantai komando yang baik. Bantuan militer asing diperlukan pada saat yang paling tepat adalah pada tahap tanggap darurat.

Dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2006 Tentang Pencairan dan Pertolongan ditentukan bahwa :

1. Unsur SAR Negara lain yang akan ditugaskan untuk pelaksanaan operasi SAR ke wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, harus terlebih dahulu mendapat izin dari Negara Republik Indonesia.
2. Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diajukan oleh Rescue Coordination Centre (RCC) atau Perwakilan Negara yang bersangkutan di Indonesia melalui Badan SAR Nasional atau Perwakilan Indonesia di Negara yang bersangkutan untuk pengurusannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Pasal 20 ditentukan bahwa :

1. Unsur SAR Negara lain yang didatangkan atas permintaan Pemerintah Republik Indonesia, biaya operasionalnya menjadi tanggung jawab Pemerintah Indonesia.
2. Pemerintah Republik Indonesia tidak bertanggung jawab atas segala biaya bagi unsur SAR Negara lain yang atas keinginannya sendiri membantu pelaksanaan operasi SAR di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut diatas, jelas bahwa bantuan militer asing, dalam hal ini yang termasuk unsur SAR dimungkinkan untuk membantu penanggulangan bencana di Indonesia terutama pada saat pencarian dan pertolongan (Search and Rescue) akan tetapi

harus tetap melalui prosedur dan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia seperti Undang-Undang Keimigrasian dan Undang-Undang Pertahanan Negara karena mereka memasuki daerah kedaulatan Republik Indonesia. Kedatangan militer asing dalam penanggulangan bencana harus terlebih dahulu mendapat izin dari Pemerintah Indonesia.

Sistem dan prosedur pelaksanaan SAR yang berlaku di Indonesia yaitu bahwa setiap unsur SAR baik dalam negeri maupun luar negeri harus berada dibawah kendali operasi Badan SAR Nasional, yang dalam pelaksanaan operasi di lapangan dilakukan oleh SAR Mission Coordinator (SMC). Dengan demikian semua pergerakan unsur dapat dikoordinasikan dan digerakkan atas perintah SMC sehingga pelaksanaan operasi SAR dapat terlaksana dengan efektif, efisien, cepat dan tepat.

D. Penutup

Dalam peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah baik Undang-undang tentang pelayaran, penerbangan, Tentara Nasional Indonesia, Pertahanan Negara maupun Perjanjian Internasional tidak disebutkan secara jelas dan nyata tentang bantuan militer asing dalam penanggulangan bencana di Indonesia. Pada saat ini hanya menggunakan SOFA sebagai landasan hukumnya dan Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2006 Tentang Pencairan dan Pertolongan, yang mana menyebutkan Bantuan Militer Asing yang masuk ke wilayah Indonesia sebagai Tim Search And Rescue / SAR.

DAFTAR PUSTAKA

A. Penerbitan Dan Konvensi-Konvensi Internasional

International and Operational Law Department
The Judge Advocate General's School U.S.
Army. Operational Law and Hand Book, 2003

United Nations Departement of Peacekeeping Operation, Ten Rules Code of Personal Conduct for blue Helmets

United Nations Secretary General's Bulletin, Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law, ST/SGB/1999

United Nations. Convention on the Privileges and immunities of the United Nations, 13 Februari 1946

B. Perundang-undangan Nasional

Undang-undang Nomor 1 tahun 1982 tentang Ratifikasi Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik

Undang-undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 tahun 2006 tentang Pencarian dan Pertolongan

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 23 Tahun 2008 Tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah Dalam Penanggulangan Bencana.

Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana perlu diatur dengan kebijakan yang terarah sesuai tujuan yang ditetapkan;

Permenhan Nomor 9 tahun 2011 tentang Pokok-pokok Penyelenggaraan Tugas Bantuan TNI Dalam Menanggulangi Bencana Alam, Pengungsian dan Bantuan Kemanusiaan.