

**KEBIJAKAN POLITIK PRESIDEN BARACK OBAMA
DALAM PENUTUPAN
KAMP PENAHANAN GUANTÁNAMO**

TESIS

**ROOSALINA YUDOPRASETYO
0706308963**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS PASCASARJANA
PROGRAM STUDI KAJIAN WILAYAH AMERIKA
JAKARTA
Januari 2011**

**KEBIJAKAN POLITIK PRESIDEN BARACK OBAMA
DALAM PENUTUPAN
KAMP PENAHANAN GUANTÁNAMO**

TESIS

**Diajukan sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar
Magister Sains**

**ROOSALINA YUDOPRASETYO
0706308963**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS PASCASARJANA
PROGRAM STUDI KAJIAN WILAYAH AMERIKA
JAKARTA
Januari 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Roosalina Yudoprasetyo

NPM : 0706308963

Tanda tangan:



Tanggal : 7 Januari 2011

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa karena atas rahmat-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “Kebijakan Politik Presiden Barack Obama dalam Penutupan Kamp Penahanan Guantánamo” ini. Penulis mengambil judul ini karena penulis tertarik pada kebijakan politik Presiden Barack Obama mengenai penutupan Kamp Penahanan Guantánamo. Penulis menduga adanya kamufase politik dalam sikap ambigu Presiden Barack Obama untuk mengalihkan kritik-kritik internasional terhadap Kamp Penahanan Guantánamo menjadi isu politik domestik dengan cara menutup Kamp Penahanan Guantánamo dan memindahkan para tahanan penghuni Kamp Guantánamo. Semua itu bermuara pada pembekuan kasus tahanan Guantánamo.

Penulisan tesis ini menggunakan acuan kutipan dan daftar referensi format APA (*American Psychological Association*) seperti yang tercantum dalam Keputusan Rektor Universitas Indonesia Nomor 628/SK/R/UI/2008 tentang Pedoman Teknis Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Universitas Indonesia. Adapun tujuan penulisan tesis ini adalah memenuhi salah satu syarat mencapai gelar Magister Sains pada Program Studi Kajian Wilayah Amerika, Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dari berbagai pihak, sejak masa perkuliahan hingga masa penyusunan tesis ini, sulit bagi penulis untuk menyelesaikan studi. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Bapak Ronny M. Bishry, Ph.D., selaku Ketua Program Studi Kajian Wilayah Amerika, Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan studi di Kajian Wilayah Amerika dan menjadi ketua sidang dewan penguji tesis ini;
- (2) Bapak Muhammad Fuad, M.A., selaku Sekretaris Program Studi Kajian Wilayah Amerika, Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan studi dan tesis di Kajian Wilayah Amerika sekaligus menjadi penguji tesis ini;

- (3) Bapak Alfian Muthalib, M.Si., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk membantu dan mengarahkan penulis dalam penyusunan tesis ini;
- (4) Ibu Dr. Nana Nurliana Soeyono, M.A., selaku dosen pembaca yang telah berkenan membaca tesis ini;
- (5) Mas Yadi, mbak Duni Hartini, mbak Diana yang telah memberikan dukungan moral dan bantuan pengurusan administrasi dalam penyelesaian studi maupun tesis di Kajian Wilayah Amerika;
- (6) suami penulis, Sri Hariyanto, atas kepercayaan dan dukungannya kepada penulis dalam menyelesaikan studi dan tesis di Kajian Wilayah Amerika;
- (7) sahabat Moch. Syarifudin, atas bantuan moral dan materialnya dalam penyusunan tesis ini.

Akhir kata, penulis berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi ilmu pengetahuan.

Jakarta, 7 Januari 2011

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Roosalina Yudoprasetyo
NPM : 0706308963
Program Studi : Kajian Wilayah Amerika
Fakultas : Pascasarjana
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Noneksklusif Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**Kebijakan Politik Presiden Barack Obama dalam
Penutupan Kamp Penahanan Guantánamo**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Jakarta

Pada tanggal: 7 Januari 2011

Yang menyatakan,



Roosalina Yudoprasetyo

ABSTRAK

Nama : Roosalina Yudoprasetyo
Program Studi : Kajian Wilayah Amerika
Judul : Kebijakan Politik Presiden Barack Obama dalam Penutupan
Kamp Penahanan Guantánamo

Tesis ini membahas kebijakan politik Presiden Barack Obama sehubungan dengan upaya-upayanya dalam penutupan Kamp Penahanan Guantánamo. Tesis ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode penelitian sejarah pendekatan politikologis. Hasil penelitian menggambarkan adanya sikap ambigu kebijakan politik Presiden Barack Obama dalam penutupan Kamp Penahanan Guantánamo yang berujung pada upaya pembekuan kasus tahanan Guantánamo. Dalam arti lain adalah adanya kamufase politik yang dilakukan oleh Presiden Barack Obama untuk mengalihkan kritik-kritik dunia internasional mengenai Kamp Penahanan Guantánamo menjadi politik domestik Amerika Serikat. Penetapan batas waktu setahun penyelesaian persoalan Kamp Penahanan Guantánamo setelah dikeluarkannya *Executive Order* 13492 tanggal 22 Januari 2009 oleh Presiden Barack Obama juga tidak dapat dipenuhi.

Kata kunci: Guantánamo, Obama, Amerika Serikat

ABSTRACT

Name : Roosalina Yudoprasetyo
Study Program : American Studies
Title : Kebijakan Politik Presiden Barack Obama dalam Penutupan
Kamp Penahanan Guantánamo (*President Barack Obama's
Political Policy on the Closure of the Guantánamo Detention
Facilities*)

This thesis is mainly focused on the President Barack Obama's political policy regarding his efforts on the closure of the Guantánamo Detention Facilities. This thesis is a qualitative research using historical methods with politics approach. The research gives a result that there is an ambiguity in the President Barack Obama's political policy of the closure of the Guantánamo Detention Facilities, which leads to the freezing of the Guantánamo detainees' cases. Here the writer finds that there is a political camouflage by Presiden Barack Obama to divert the international criticism about the Guantánamo Detention Facilities to domestic politics issues of the United States. The implementation of the Executive Order 13492 signed by President Barack Obama on January 22nd, 2009, cannot meet with the deadline, which is a year.

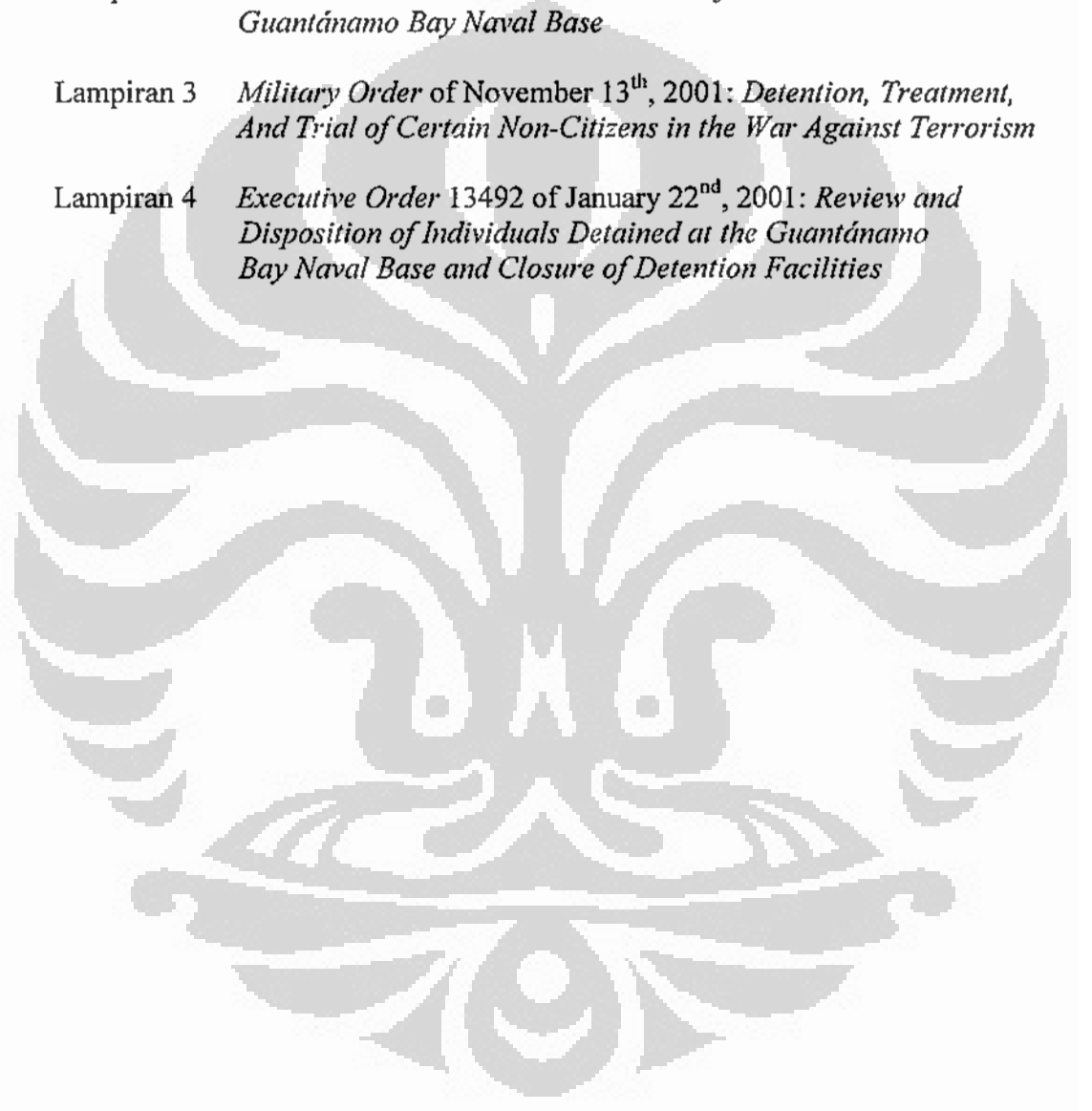
Key words: Guantánamo, Obama, United States

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR LAMPIRAN	ix
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	8
1.3 Hipotesis	9
1.4 Tujuan Penelitian	9
1.5 Manfaat Penelitian	10
1.6 Kerangka Teori	10
1.7 Metode Penelitian	13
1.8 Sistematika Penulisan	14
2. LATAR BELAKANG GUANTÁNAMO SEBAGAI PANGKALAN LUAR AMERIKA SERIKAT	15
2.1 Teluk Guantánamo Selama Pendudukan Spanyol dan Inggris	15
2.2 Guantánamo dalam Konteks Geopolitik Amerika Serikat	17
2.3 Pangkalan Angkatan Laut Amerika Serikat di Guantánamo	24
2.4 Serangan 11 September 2001 dan Dibentuknya Kamp Penahanan Guantánamo	25
3. KEBIJAKAN POLITIK PRESIDEN BARACK OBAMA DALAM PENUTUPAN KAMP PENAHANAN GUANTÁNAMO.....	38
3.1 Kebijakan Politik Presiden Barack Obama Mengenai Penutupan Kamp Penahanan Guantánamo	38
3.2 Sikap Ambigu Presiden Barack Obama dalam Penutupan Kamp Penahanan Guantánamo	52
4. KESIMPULAN	69
DAFTAR REFERENSI.....	72
LAMPIRAN	

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 *Press Release HR/4812: United Nations Human Rights Experts Express Continued Concern about Situation of Guantánamo Bay Detainees*
- Lampiran 2 *Presidential Memorandum-- Closure of Detention Facilities at the Guantánamo Bay Naval Base*
- Lampiran 3 *Military Order of November 13th, 2001: Detention, Treatment, And Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism*
- Lampiran 4 *Executive Order 13492 of January 22nd, 2001: Review and Disposition of Individuals Detained at the Guantánamo Bay Naval Base and Closure of Detention Facilities*



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Serangan 11 September 2001 merupakan serangkaian tindakan penghancuran yang dilancarkan oleh al Qaeda terhadap Amerika Serikat. Sejumlah 19 orang anggota teroris al Qaeda membajak empat pesawat terbang komersial: American Airlines penerbangan 11 dengan rute Boston – Los Angeles yang ditabrakkan ke *World Trade Center* (WTC) menara utara pada pukul 08.46, United Airlines penerbangan 175 dengan rute Boston-Los Angeles yang ditabrakkan ke WTC menara selatan pada pukul 09.03, American Airlines penerbangan 77 dengan rute Washington-Los Angeles yang ditabrakkan ke Pentagon pada pukul 09.37, dan United Airlines penerbangan 93 dengan rute Newark – San Fransisko yang jatuh di Shanksville, Pennsylvania, pada pukul 10.03 setelah para pembajak mendapat perlawanan dari para penumpangnya. Baik penumpang pesawat maupun para pembajak semuanya tewas. Dua jam kemudian WTC roboh. Hampir 3.000 orang tewas akibat peristiwa tersebut (*9 Years Later*, 2010).

Pemerintah Amerika Serikat menanggapi serangan teroris ini dengan mengeluarkan *Proclamation 7463 - Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks* oleh Presiden George W. Bush pada 14 September 2001. Proklamasi ini berisi pernyataan kondisi darurat nasional Amerika Serikat pasca serangan teroris di New York dan Pentagon pada 11 September 2001. Kondisi darurat nasional Amerika Serikat dinyatakan berlaku sejak serangan itu dilancarkan.

A national emergency exists by reason of the terrorist attacks at the World Trade Center, New York, New York, and the Pentagon, and the continuing and immediate threat of further attacks on the United States. NOW, THEREFORE, I, GEORGE W. BUSH, President of the United States of America, by virtue of the authority vested in me as President by the

Constitution and the laws of the United States, I hereby declare that the national emergency has existed since September 11, 2001, . . . (*Federal Register*, 2001, p. 48199)

Presiden George W. Bush juga mengeluarkan *Executive Order* 13223 - *Ordering the Ready Reserve of the Armed Forces To Active Duty and Delegating Certain Authorities to the Secretary of Defense and the Secretary of Transportation* pada hari yang sama. *Executive Order* 13223 ini berisi perluasan kewenangan *Department of Defense* dan *Department of Transportation* untuk menyiapkan *Ready Reserve* sehubungan dengan *Proclamation 7463* mengenai kondisi darurat nasional Amerika Serikat; menunda promosi, pemberhentian, mutasi, demosi dalam departemen; *Secretary of Defense* dan *Secretary of Transportation* dapat mengambil tindakan yang diperintahkan dalam *Executive Order* ini tanpa didahului persetujuan maupun pengesahan oleh Presiden Amerika Serikat.

Pada 23 September 2001, Presiden George W. Bush mengeluarkan *Executive Order* 13224 - *Blocking Property and Prohibiting Transactions With Persons Who Commit, Threaten To Commit, or Support Terrorism* yang nantinya diamandemen dengan *Executive Order* 13268 yang dikeluarkan Presiden George W. Bush pada 3 Juli 2002. *Executive Order* ini berisi perintah pencekalan terhadap 27 orang dan/atau organisasi, termasuk kepemilikannya di Amerika Serikat; pencekalan terhadap orang asing yang ditentukan oleh *Secretary of State* berkoordinasi dengan *Secretary of the Treasury* dan *Attorney General* atas tuduhan keterlibatan dalam tindakan terorisme dan mengancam keamanan nasional Amerika Serikat; pemblokiran terhadap transaksi yang dilakukan oleh kedua puluh tujuh orang dan/atau organisasi yang disebutkan dalam lampiran *Executive Order* ini.

Kongres Amerika Serikat menyetujui *USA PATRIOT Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act)* dan Presiden George W. Bush menandatangani pada 26 Oktober 2001. Undang-undang ini dimaksudkan untuk membantu Amerika Serikat mendeteksi dan mengadili terorisme serta kejahatan lain. Undang-undang ini memberi kewenangan para penegak hukum untuk melacak telepon, e-mail,

catatan keuangan, rekam medis, dan sumber-sumber data lain; memperluas wewenang *Secretary of the Treasury* untuk mengatur transaksi finansial, terutama transaksi yang melibatkan individu asing; dan memperluas kebebasan penegak hukum dan keimigrasian dalam hal penahanan dan pendeportasian imigran tersangka tindakan terorisme. Undang-undang tersebut juga memperluas definisi terorisme yang memperbanyak jumlah kegiatan yang dapat dikenai hukuman berdasarkan *USA PATRIOT Act* tersebut (*USA PATRIOT Act*, 2001).

Pada 13 November 2001, Presiden George W. Bush mengeluarkan *Military Order - Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism*. *Military Order* ini berisi perintah penahanan warga negara non-Amerika Serikat yang terlibat al Qaeda, membantu atau terlibat tindakan terorisme, dan melindungi pelaku tindak terorisme. *Military Order* ini juga memberi kewenangan pada *Secretary of Defense* untuk menahan warga negara non-Amerika Serikat tersebut di lokasi yang telah ditentukan baik di luar ataupun di dalam wilayah Amerika Serikat; memperlakukan para tahanan secara humanis; menyediakan makanan, minuman, tempat perlindungan, pakaian, dan layanan kesehatan yang memadai serta memberikan keleluasaan menjalankan ibadah. Selain itu, *Military Order* ini juga menyatakan para tahanan tersebut diadili oleh komisi militer dengan ancaman hukuman sesuai undang-undang yang berlaku termasuk ancaman hukuman seumur hidup atau hukuman mati.

Military Order ini memberi perluasan kewenangan pada *Secretary of Defense* untuk mengambil tindakan yang dirasa perlu demi keamanan nasional Amerika Serikat. Salah satu tindakan tersebut adalah penangkapan orang-orang yang diduga terlibat Serangan 11 September 2001, termasuk pencarian dan penahanan kedua puluh tujuh orang dan/atau organisasi yang disebutkan dalam lampiran *Executive Order 13224 - Blocking Property and Prohibiting Transactions With Persons Who Commit, Threaten To Commit, or Support Terrorism* yang dikeluarkan oleh Presiden George W. Bush pada 23 September 2001 (Lebih lanjut, lihat Lampiran 3: *Military Order - Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism*).

Pemerintah Amerika Serikat kemudian menyerang Afghanistan dan menggulingkan pemerintahan Taliban yang telah mendukung para teroris. Melalui *Executive Order 13239 - Designation of Afghanistan and the Airspace Above as a Combat Zone* tanggal 12 Desember 2001, Presiden Bush menyatakan bahwa Afghanistan dan wilayah udara yang ada di atasnya sebagai zona pertempuran.

Pursuant to the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, . . . I designate, for purposes of that section, Afghanistan, including the airspace above, as an area in which Armed Forces of the United States are and have been engaged in combat. (*Federal Register*, 2001, p. 64907)

Para tahanan yang ditangkap dalam Perang Afghanistan dituduh melakukan tindakan terorisme. Mereka kemudian ditahan di Kamp Penahanan Guantánamo. Kamp penahanan ini dibentuk tahun 2002 dan terletak di kompleks Pangkalan Angkatan Laut Amerika Serikat di Teluk Guantánamo, Kuba, dan dioperasikan oleh *Joint Task Force Guantánamo*. Setelah *Department of Justice* menyatakan bahwa Kamp Penahanan Guantánamo dapat dipertimbangkan keberadaannya di luar yurisdiksi legal Amerika Serikat, 20 orang tahanan pertama pun resmi ditahan di kamp penahanan ini pada 11 Januari 2002 (*Afghan Prisoners*, 2002).

Bush menegaskan bahwa para tahanan itu tidak dilindungi oleh Konvensi Jenewa. Akan tetapi, *Supreme Court* mengeluarkan Keputusan *Hamdan v. Rumsfeld* tanggal 29 Juni 2006 yang menyatakan bahwa para tahanan itu dilindungi oleh proteksi minimal yang tercantum dalam *Common Article 3 of Geneva Conventions*.

The District Court granted Hamdan's request for a writ of habeas corpus. 344 F. Supp. 2d 152 (DC 2004). The Court of Appeals for the District of Columbia Circuit reversed. 415 F. 3d 33 (2005). Recognizing, as we did over a half-century ago, that trial by military commission is an extraordinary measure raising important questions about the balance of powers in our constitutional structure, *Ex parte Quirin*, 317 U. S. 1, 19 (1942), we granted certiorari. 546 U. S. ___ (2005). For the reasons that follow, we conclude that the military commission convened to try Hamdan lacks power

toproceed because its structure and procedures violate both the UCMJ and the Geneva Conventions. Four of us also conclude, see Part V, *infra*, that the offense with which Hamdan has been charged is not an “offens[e] that by . . . the law of war may be tried by military commissions.” 10 U. S. C. §821 (Supreme Court of the United States, 2006, p. 2).

Kamp Penahanan Guantánamo memunculkan banyak reaksi negatif. Banyak pihak mengecam keberadaan kamp penahanan ini. Amnesty Internasional dalam *Amnesty International Report 2005* menyatakan bahwa Pemerintah Amerika Serikat telah melakukan pelanggaran hukum internasional karena menahan ratusan warga negara asing tanpa ada kepastian hukum dan pengadilan di Kamp Penahanan Guantánamo. Pemerintah Amerika Serikat juga menolak penetapan Konvensi Jenewa terhadap para tahanan dan tidak memperkenankan para tahanan memperoleh penasihat hukum maupun pengadilan. Sikap Amerika Serikat yang membiarkan para tahanan berada dalam status ketidakpastian hukum ini dianggap mencederai hukum internasional. Sebagai negara besar, Amerika Serikat dianggap telah memberi sinyal positif pada seluruh dunia mengenai penyalahgunaan kekuasaan pemerintahan.

Selain Amnesty Internasional, Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 4 Februari 2005 mengeluarkan pernyataan sikapnya atas Kamp Penahanan Guantánamo yang diberi judul *United Nations Human Rights Experts Express Continued Concern About Situation of Guantánamo Bay Detainees*. Dalam pernyataannya ini, Perserikatan Bangsa-Bangsa mengecam Amerika Serikat yang tetap menahan para tahanan yang ditangkap dalam Perang Irak dan Afghanistan, meskipun perang telah usai 18 bulan lamanya. Para tahanan ini tidak diketahui jumlahnya, namanya, dipindahkan ke mana, dan sampai kapan akan ditahan. Padahal, menurut Konvensi Jenewa jika perang telah usai, para tahanan tersebut harus segera dilepaskan tanpa penundaan (Lebih lanjut, lihat Lampiran 1: Press Release HR/4812 United Nations . . . , 2009, par. 2, 7, 8-9, 14).

Akan tetapi, kecaman Amnesty Internasional sebagaimana reaksi negatif organisasi internasional lain tidak berimbas apa pun pada Amerika Serikat. Masalah Kamp Penahanan Guantánamo adalah masalah dalam negeri Amerika

Serikat yang tidak dapat diganggu gugat oleh negara lain maupun organisasi internasional apa pun berdasarkan asas kedaulatan negara.

Presiden Barack Obama memanfaatkan isu-isu internasional tersebut dalam kampanye pemilihan presiden tahun 2008. Ia menggambarkan Kamp Penahanan Guantánamo sebagai *sad chapter in American History* dan berjanji untuk menutup Guantánamo tahun 2009 (Bruce, 2009).

Hanya dalam waktu 2 hari setelah dilantik menjadi Presiden Amerika Serikat, pada 22 Januari 2009, Barack Obama menandatangani *Executive Order 13492 - Review and Disposition of Individuals Detained At the Guantánamo Bay Naval Base and Closure of Detention Facilities*. *Executive Order* ini berisi perintah penutupan Kamp Penahanan Guantánamo dan perlakuan terhadap para tahanan yang ada di sana.

By the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, in order to effect the appropriate disposition of individuals currently detained by the Department of Defense at the Guantánamo Bay Naval Base (Guantánamo) and promptly to close detention facilities at Guantánamo, consistent with the national security and foreign policy interests of the United States and the interests of justice, I hereby order as follows: **Sec. 3. Closure of Detention Facilities at Guantánamo.** The detention facilities at Guantánamo for individuals covered by this order shall be closed as soon as practicable, and no later than 1 year from the date of this order. If any individuals covered by this order remain in detention at Guantánamo at the time of closure of those detention facilities, they shall be returned to their home country, released, transferred to a third country, or transferred to another United States detention facility in a manner consistent with law and the national security and foreign policy interests of the United States (*Federal Register*, 2001, p. 4897).

Pada hari yang sama, Presiden Barack Obama juga menandatangani *Executive Order 13493 - Review of Detention Policy Options*. Dalam *Executive Order* tersebut, ia membentuk *Special Interagency Task Force on Detainee*

Disposition yang bertugas meninjau kasus-kasus para tahanan di Kamp Penahanan Guantánamo. Setelah 180 hari, tim khusus tersebut akan memberi laporan yang menentukan apakah dan bagaimanakah setiap tahanan akan diadili.

By the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, . . . I hereby order as follows: **Section 1. Special Interagency Task Force on Detainee Disposition.**(a) **Establishment of Special Interagency Task Force.** There shall be established a Special Task Force on Detainee Disposition (Special Task Force) to identify lawful options for the disposition of individuals captured or apprehended in connection with armed conflicts and counterterrorism operations. (g) **Report.** The Special Task Force shall provide a report to the President, through the Assistant to the President for National Security Affairs and the Counsel to the President, on the matters set forth in subsection (d) within 180 days of the date of this order unless the Co-Chairs determine that an extension is necessary, and shall provide periodic preliminary reports during those 180 days (*Federal Register*, 2001, p. 49011-49012).

Penutupan Kamp Tahanan Guantánamo merupakan salah satu kebijakan politik Presiden Barack Obama setelah ia dilantik pada 20 Januari 2009. Melalui *Executive Order* 13492 tanggal 22 Januari 2009, Kamp Penahanan Guantánamo resmi ditutup. Akan tetapi, hingga lebih dari setahun setelah dikeluarkannya *Executive Order* 13492 tersebut, status tahanan Guantánamo belum jelas. Sebagai imbangannya, para tahanan ex-Guantánamo tersebut dipindahkan ke *Thomson Correctional Center, Illinois*, berdasarkan *Presidential Memorandum - Closure of Detention Facilities at the Guantánamo Bay Naval Base* dari Presiden Barack Obama kepada *The Secretary of Defense* dan *The Attorney General* tanggal 16 Desember 2009.

By the authority vested in me as President . . . , and in order to facilitate the closure of detention facilities at the Guantánamo Bay Naval Base. I hereby direct that the following actions be taken as expeditiously as possible with respect to the facility known as the Thomson Correctional Center (TCC) in Thomson, Illinois: 1. The Attorney General shall acquire and activate the

TCC as a United States Penitentiary, which the Attorney General has determined would reduce the Bureau of Prisons' shortage of high security, maximum custody cell space and could be used for other appropriate inmate or detainee management purposes. The Attorney General shall also provide to the Department of Defense a sufficient portion of the TCC to serve as a detention facility to be operated by the Department of Defense in order to accommodate the relocation of detainees by the Secretary of Defense . . . (Lebih lanjut, lihat Lampiran 2: *Presidential Memorandum* . . . , 2009, par. 2-3).

Dengan dipindahkannya para tahanan Guantánamo ke *Thomson Correctional Center* membuat kritik-kritik internasional beralih menjadi isu politik domestik. Pemindahan tahanan tersebut membuat para tahanan Guantánamo akan diperlakukan sesuai hukum yang berlaku di Amerika Serikat, misalnya mendapatkan pengacara. Namun, hingga 30 April 2010 ketika *Thomson Correctional Center* dinyatakan ditutup, tidak ada kejelasan nasib para tahanan yang dipindahkan tersebut.

Belum selesainya kasus tahanan Guantánamo hingga hampir setahun pasca dikeluarkannya *Executive Order* 13492 pada 22 Januari 2009 ditambah dipindahkannya para tahanan Guantánamo ke *Thomson Correctional Center* hingga ditutupnya tempat tersebut tanpa ada pemrosesan hukum bagi para tahanan yang dipindahkan memberi kesan adanya upaya pembekuan kasus bekas tahanan Guantánamo oleh Presiden Barack Obama. Sikap ambigu Presiden Barack Obama dalam kebijakan politiknya mengenai penutupan Kamp Penahanan Guantánamo menjadi fokus dari tesis ini.

1.2 Perumusan Masalah

Masalah penelitian ini adalah kebijakan politik Presiden Barack Obama sehubungan dengan penutupan Kamp Penahanan Guantánamo dan sikap ambigu Presiden Barack Obama dalam kebijakan politiknya tersebut. Dalam arti lain adalah kamufase politik Presiden Barack Obama dalam mengalihkan kritik-kritik

dunia internasional terhadap Kamp Penahanan Guantánamo dan menjadikannya sebagai masalah politik domestik Amerika Serikat.

Sehubungan dengan hal di atas, penulis mengajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut.

- a) Bagaimanakah kebijakan politik Presiden Barack Obama sehubungan dengan penutupan Kamp Penahanan Guantánamo?
- b) Bagaimanakah sikap ambigu Presiden Barack Obama dalam pembekuan kasus tahanan Guantánamo?

Penelitian ini hanya akan membahas kebijakan politik Presiden Barack Obama dan upaya-upaya yang dilakukannya sehubungan dengan penutupan Kamp Penahanan Guantánamo. Selain itu, penelitian ini membahas sikap ambigu Presiden Barack Obama dalam pembekuan kasus tahanan Guantánamo. Pembahasan dimulai dari isu penahanan para tersangka teroris di Kamp Penahanan Guantánamo oleh Presiden George W. Bush sejak 11 Januari 2002 hingga ditutupnya Kamp Penahanan Guantánamo oleh Presiden Barack Obama melalui *Executive Order* 13492 pada 22 Januari 2009.

1.3 Hipotesis

Penutupan Kamp Penahanan Guantánamo dan pemindahan tahananannya ke *Thomson Correctional Center* di Illinois oleh Presiden Barack Obama merupakan upaya pembekuan kasus tahanan Guantánamo yang dilakukannya melalui kekuasaan eksekutif yang dimiliki, yaitu hak prerogatif presiden (*executive order* dan *presidential memorandum*).

1.4 Tujuan Penelitian

Secara akademis, penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi kebijakan politik Presiden Barack Obama dalam penutupan Kamp Penahanan Guantánamo. Secara praktis, penulisan tesis ini untuk memenuhi persyaratan mencapai gelar Magister Sains pada Program Studi Kajian Wilayah Amerika, Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia.

1.5 Manfaat Penelitian

Secara teoretis, tesis ini diharapkan dapat memperkaya khasanah studi kajian Amerika. Secara praktis, tesis ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai kebijakan politik Presiden Barack Obama dalam penutupan Kamp Penahanan Guantánamo.

1.6 Kerangka Teori

Menurut Cass R. Sunstein (2008), Barack Husein Obama merupakan fenomena baru dalam politik Amerika. Obama disebut sebagai penganut aliran minimalis namun visioner. Keminimalisan Obama dapat dilihat pada pidato kampanyenya yang menolak pembagian standar sosial dalam masyarakat: *red states* atau *blue states*, liberal atau konservatif, Demokrat atau Republik. Dalam Konvensi Partai Demokrat tahun 2004, Obama mengatakan “We worship an awesome God in the blue states, and we don’t like federal agents poking around our libraries in the red states” (Sunstein, 2008, par. 9). Pendekatan minimalis Obama tidak hanya tercermin dalam pidato-pidato kampanyenya, melainkan juga dalam beberapa rancangan kebijakan yang diambil: perubahan iklim, reformasi pajak, konservasi energi, dan kebijakan politik luar negeri. Obama lebih memilih pendekatan yang dapat menarik dukungan dan simpati semua orang daripada harus bertentangan atau berhadapan dengan salah satu pihak.

Akan tetapi, Obama juga disebut sebagai seorang pemimpin yang visioner. Tidak seperti pemimpin minimalis Amerika yang lain, Obama juga memikirkan ide-ide besar. Ketika bicara tentang perubahan, Obama juga bicara tentang rencana ambisius untuk bebas dari ketergantungan sumber daya, perlindungan kesehatan universal, dan reformasi pendidikan.

If there’s a senior citizen somewhere who can’t pay for her prescription and has to choose between medicine and the rent, that makes my life poorer, even if it’s not my grandmother. . . . It’s that fundamental belief — I am my brother’s keeper, I am my sister’s keeper – that makes this country work (Sunstein, 2008, par. 13).

Sunstein dalam Huq (2009) menyatakan bahwa minimalis merupakan cara terbaik yang ditempuh seorang hakim dalam memutuskan perkara. Para hakim itu harus membuat keputusan yang sempit (*narrow*) dan dangkal (*shallow*). Sempit berarti hakim hanya melihat perkara yang ada di hadapannya saja, dangkal berarti hakim berusaha mengakomodasi kepentingan semua orang.

According to Sunstein, "minimalism" is the best way for judges to decide cases: They should render "narrow" and "shallow" decisions. "Narrow" means that a judge adjudicates no more than necessary to settle the case before her. "Shallow" means that the judge avoids signing off upon any deep or controversial principles but tries to find some common ground where people of reasonable principled differences can meet (Huq, 2009, par. 4).

Pendekatan minimalis merupakan pendekatan yang lazim dipakai para pemimpin Amerika Serikat. Minimalisme dalam politik bahkan telah menjadi suatu tradisi dalam politik Amerika Serikat. Para politikus Amerika Serikat suka menggunakan pendekatan ini karena pendekatan inilah yang dinilai paling bisa dijalankan dalam hal-hal pragmatis. Teori mengenai aliran politik minimalis ini penulis gunakan dalam menganalisis kebijakan politik Presiden Barack Obama sehubungan dengan penutupan Kamp Penahanan Guantánamo.

Selain minimalisme, pemimpin Amerika Serikat juga dipengaruhi oleh konsep *biformity*. Konsep *biformity* disebut juga paradoks. Kammen dalam Suparlan (1991) memperlihatkan bahwa kebudayaan Amerika penuh paradoks. Pertentangan antara satu unsur nilai budaya dengan unsur atau nilai budaya lainnya terhadap suatu permasalahan yang sama sering terjadi. Paradoks bangsa Amerika terlihat dalam pengambilan sebuah keputusan (*two fold judgement*). Salah satu contoh adalah kebijakan Presiden George W. Bush untuk menyerang Afghanistan. Di satu sisi masyarakat Amerika menentang penyerangan tersebut karena bertentangan dengan prinsip demokrasi dan hak asasi manusia, tetapi di sisi lain mereka ingin membuktikan keterlibatan Taliban dalam Serangan 11 September 2001. Inilah salah satu contoh paradoks Amerika. Dalam konteks pembuktian kebenaran itu terdapat prinsip '*seeing is believing*'. Artinya, untuk mempercayai suatu kebenaran mereka

harus melihat sendiri kebenaran tersebut, atau dengan kata lain bangsa Amerika berpegang pada prinsip rasionalitas.

Paradoks Amerika yang lain adalah penempatan kepentingan negara di atas kepentingan individu dan kepentingan masyarakat. Dalam kondisi normal, nilai-nilai individu berada di atas kepentingan negara dan kepentingan masyarakat. Akan tetapi, dalam kondisi tidak normal, nilai-nilai nasionalisme-patriotisme berada di atas nilai-nilai individu maupun nilai-nilai sosial, budaya dan ekonomi. Oleh karena itu, dalam kondisi tidak normal, kepentingan negara berada di atas kepentingan individu maupun kepentingan masyarakat (Suparlan, 1991). Contohnya adalah pemberlakuan *USA Patriot Act*.

1.7 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Metode yang digunakan adalah metode penelitian sejarah. Menurut Gottschalk (1986), prosedur penelitian dan penulisan sejarah bertumpu pada empat kegiatan pokok, yaitu: (1) Mengumpulkan objek yang berasal dari suatu zaman dan pengumpulan bahan-bahan tertulis dan lisan yang relevan; (2) Menyingkirkan bahan-bahan yang tidak otentik; (3) Menyimpulkan kesaksian yang dapat dipercaya dari bahan-bahan yang otentik; (4) Menyusun kesaksian yang dapat dipercaya itu menjadi suatu kisah atau suatu penyajian yang berarti. Sesuai dengan empat kegiatan pokok tersebut, langkah-langkah penelitian ini sebagai berikut. Pertama, mengumpulkan data. Karena penelitian ini adalah penelitian literatur, proses pengumpulan data dilakukan dengan pengumpulan bahan dokumen-dokumen (Kuntowijoyo, 1987) melalui pencarian buku, berita, artikel, jurnal, makalah, dan lain-lain (Abdurrohman, 1999). Dalam mencari data, penulis berusaha menghimpun data, baik dari sumber data primer maupun sumber data sekunder. Data primer berasal dari situs Internet, berita di surat kabar dan majalah, baik yang diperoleh dari media cetak maupun Internet. Data primer penelitian ini adalah *Executive Order 13492 - Review and Disposition of Individuals Detained At the Guantánamo Bay Naval Base and Closure of Detention Facilities* yang dikeluarkan oleh Presiden Barack Obama tanggal 22 Januari 2009 terkait penutupan Kamp Penahanan

Universitas Indonesia

Guantánamo. Selain itu, data-data resmi mengenai Kamp Penahanan Guantánamo yang dilansir oleh Pemerintah Amerika Serikat juga digunakan sebagai data primer, misalnya *Executive Order 13493 – Review of Detention Policy Options* yang dikeluarkan Presiden Barack Obama pada 22 Januari 2009 dan *Presidential Memorandum - Closure of Detention Facilities at the Guantánamo Bay Naval Base* Presiden Barack Obama kepada *The Secretary of Defense* dan *The Attorney General* tanggal 16 Desember 2009. Data sekunder berasal dari buku, artikel di majalah dan surat kabar, artikel di jurnal, dan artikel di situs Internet yang berhubungan dengan Kamp Penahanan Guantánamo.

Langkah berikutnya adalah verifikasi atau kritik sumber data, yaitu tahap menguji keabsahan sumber-sumber data yang telah terkumpul dan dievaluasi baik melalui kritik ekstern maupun intern. Dari beberapa data yang penulis kumpulkan, data-data yang berasal dari pernyataan resmi Pemerintah Amerika Serikat dan organisasi internasional, buku, berita surat kabar baik yang berupa cetakan maupun yang berasal dari Internet, penulis gunakan sebagai data primer. Data sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini berasal dari artikel opini dan editorial di surat kabar dan majalah baik edisi cetak maupun edisi elektronik serta tulisan di jurnal ilmiah.

Kemudian, penulis melakukan interpretasi atau penafsiran terhadap fakta-fakta yang terlepas satu sama lain untuk dirangkaikan, sehingga menjadi satu kesatuan yang harmonis atau utuh dan logis. Penulis menafsirkan dan merangkai fakta-fakta yang penulis dapatkan mengenai sejarah Teluk Guantánamo sejak pendudukan Spanyol dan Inggris, berdirinya Pangkalan Angkatan Laut Amerika Serikat di Teluk Guantánamo, latar belakang dibentuknya Kamp Penahanan Guantánamo hingga ditutupnya kamp tersebut. Penulis juga menafsirkan *Executive Order 13492 - Review and Disposition of Individuals Detained At the Guantánamo Bay Naval Base and Closure of Detention Facilities* yang dikeluarkan oleh Presiden Barack Obama tanggal 22 Januari 2009 dan *Presidential Memorandum - Closure of Detention Facilities at the Guantánamo Bay Naval Base* Presiden Barack Obama kepada *The Secretary of Defense* dan *The Attorney General* tanggal 16 Desember 2009 serta proses pemindahan

tahanan Guantánamo hingga ditutupnya *Thomson Correctional Center* di Illinois pada 30 April 2010.

Langkah yang terakhir adalah historiografi. Langkah ini merupakan bentuk penulisan, pemaparan, atau pelaporan hasil penelitian yang telah dilakukan sebagai penelitian sejarah yang menekankan aspek kronologis (Kuntowijoyo, 1987).

Menurut Sartono (1993), ada tiga macam pendekatan sejarah, yaitu: pendekatan sosiologis, pendekatan anthropologis, dan pendekatan politikologis. Penulis memilih pendekatan politikologis karena penulis menyoroti struktur kekuasaan, hierarki sosial, pertentangan kekuasaan, dan jenis kepemimpinan. Pendekatan politikologis dalam tesis ini dilakukan dengan membahas hak prerogatif presiden dalam kekuasaan eksekutif Presiden Barack Obama, yaitu *executive order* dan *presidential memorandum*.

1.8 Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri atas 4 bab. Setiap bab akan dibagi lagi menjadi subbab. Adapun sistematikanya sebagai berikut.

Bab 1 adalah Pendahuluan. Bab ini terdiri atas latar belakang yang memuat Serangan 11 September 2001, dibentuknya Kamp Penahanan Guantánamo, hingga ditutupnya kamp penahanan tersebut oleh Presiden Barack Obama. Dalam bab ini juga dikemukakan perumusan masalah, batasan masalah, hipotesis, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab 2 adalah Latar Belakang Guantánamo Sebagai Pangkalan Luar Amerika Serikat. Bab ini membahas sejarah Teluk Guantánamo selama pendudukan Spanyol dan Inggris serta Guantánamo dalam konteks geopolitik Amerika Serikat.

Bab 3 adalah Kebijakan Politik Presiden Barack Obama dalam Penutupan Kamp Penahanan Guantánamo. Bab ini menganalisis kebijakan politik Presiden Barack Obama sehubungan dengan penutupan Kamp Penahanan Guantánamo dan sikap ambigu Presiden Barack Obama dalam penutupan Kamp Penahanan Guantánamo.

Bab 4 adalah Kesimpulan.

BAB 2

LATAR BELAKANG GUANTÁNAMO SEBAGAI PANGKALAN LUAR AMERIKA SERIKAT

2.1 Teluk Guantánamo Selama Pendudukan Spanyol dan Inggris

Teluk Guantánamo merupakan sebuah teluk yang terletak di ujung tenggara Kuba. Menurut letak astronomis, teluk ini berada di 19°54' LU dan 75°9' BB. Teluk Guantánamo termasuk wilayah Provinsi Guantánamo. Teluk Guantánamo dikelilingi oleh perbukitan curam sepanjang 18 km dan lebar 9 km. Perbukitan tersebut membentuk daerah kantong. Daerah di belakang perbukitan digunakan sebagai daerah pemukiman, sedangkan daerah di depan perbukitan merupakan perairan teluk yang digunakan sebagai pelabuhan. Melalui pelabuhan inilah bangsa asing memasuki wilayah Kuba.

Tanggal 12 Oktober 1492, seorang pelaut bangsa Spanyol bernama Christopher Columbus berlabuh di ujung timur Kuba, tepatnya di Cazigazgo, yang sekarang bernama Baracoa. Ia mengklaim daerah tersebut sebagai daerah jajahan Kerajaan Spanyol dan menamainya *Isla Juana*, yang diambil dari nama Pangeran Asturia, Juan. Tahun 1498, Columbus sampai di suatu tempat di Teluk Guantánamo yang sekarang bernama *Fisherman Point*. Ia pun menamai tempat itu *Puerto Grande*. Tahun 1511, berdirilah koloni Spanyol pertama di Kuba. Koloni itu didirikan oleh Diego Velásquez de Cuéllar di Baracoa. Sejak saat itu, dimulailah koloni bangsa Spanyol di Kuba. Kuba menjadi jajahan Spanyol selama hampir 400 tahun (1511-1898). Bangsa Spanyol mengambil hasil bumi dan hasil tambang Kuba. Selain itu, mereka juga mengekspor gula, kopi, dan tembakau dari Kuba melalui Teluk Guantánamo. Selama masa penjajahan Bangsa Spanyol, Teluk Guantánamo menjadi pelabuhan vital dan jalur perdagangan (Gott, 2004).

Berakhirnya *War of the Spanish Succession* (1701-1714) membuat Inggris mendapatkan hak *Asiento* dari Kerajaan Spanyol. Hak *Asiento* adalah hak yang diberikan oleh Pemerintah Spanyol kepada negara lain untuk menjual budak-budaknya di wilayah koloni Spanyol antara tahun 1543-1834. Dalam sejarah Inggris, hak *Asiento* mengacu pada kontrak antara Spanyol dan Inggris tahun 1713

mengenai kesepakatan pemasokan budak-budak Afrika ke wilayah Spanyol di Amerika selama 30 tahun, termasuk ke Kuba (*War of the Spanish Succession*, n.d.). Akan tetapi, dilukainya beberapa orang Inggris yang sedang berlabuh di pelabuhan Spanyol membuat geram Pemerintah Inggris. Puncaknya adalah peristiwa dilukainya telinga Robert Jenkins, seorang kapten kapal dagang Inggris, ketika melabuhkan kapalnya di pelabuhan Spanyol. Ia kemudian memperlihatkan telinganya ke Parlemen Inggris tahun 1731. Kejadian ini memicu pecahnya *War of Jenkins' Ear* tahun 1739. Perang ini dilancarkan Inggris dengan dalih supaya Spanyol tidak mengingkari Perjanjian *Asiento* (*War of Jenkins' Ear*, n.d.).

Dalam *War of Jenkins' Ear*, Teluk Guantánamo disita oleh Pemerintah Inggris. Sejak 1741, teluk itu dinamai Teluk Cumberland oleh Pemerintah Inggris. Ketika *War of Jenkins' Ear* kemudian berkembang menjadi *War of the Austrian Succession* yang melibatkan negara-negara besar di Eropa, armada Inggris mulai berdatangan ke Teluk Cumberland untuk menginvasi Kuba. Pasukan Inggris yang dipimpin oleh Vernon bermaksud melakukan *long-march* sejauh 45 mil dari Teluk Cumberland menuju Santiago de Cuba, sebuah provinsi di sebelah Provinsi Guantánamo, untuk menaklukkan kota itu. Namun, mereka mendapat perlawanan sengit dari Spanyol yang membuat mereka mundur tanpa sempat menyerang Santiago de Cuba. *War of the Austrian Succession* sendiri diakhiri dengan Perjanjian Aix-la-Chapelle (*Treaty of Aix-la-Chapelle*) yang ditandatangani tanggal 18 October 1748 (*War of the Austrian Succession*, n.d.). Perjanjian ini berisi pembagian sejumlah wilayah ke beberapa pihak sebagai tukar guling yang saling menguntungkan. Penjara Louisbourg di Pulau Tanjung Breton, Nova Scotia, diserahkan kepada Prancis; Madras di India diserahkan kepada Inggris; warisan tahta Habsburg milik Maria Theresa di Austria dijamin, tetapi Habsburgh sendiri lemah karena Silesia dikuasai Prussia yang tidak ikut dalam perjanjian ini. Maria Theresa sendiri harus menyerahkan Parma, Piacenza dan Guastalla di Italia kepada Spanyol.

Teluk Guantánamo berperan penting selama pendudukan Spanyol dan Inggris di Kuba. Menurut Gott (2004), Teluk Guantánamo menjadi pelabuhan vital dan jalur perdagangan selama masa pendudukan Spanyol di Kuba. Selain itu,

Teluk Guantánamo berfungsi sebagai pelabuhan utama Inggris dalam menguasai perdagangan budak di kawasan Transatlantik melalui Hak *Asiento* yang dimilikinya selama 30 tahun dari Spanyol. Pada masa pendudukan Inggris, Teluk Guantánamo yang diubah nama menjadi Teluk Cumberland difungsikan sebagai gerbang utama penyerbuan Inggris ke Kuba.

2.2 Guantánamo dalam Konteks Geopolitik Amerika Serikat

Monroe Doctrine yang dikeluarkan oleh Presiden Monroe tahun 1823 menyatakan bahwa upaya apa pun yang dilakukan pemerintah Eropa untuk mengkolonisasi wilayah daratan atau mencampuri urusan negara-negara di benua Amerika tidak dapat diterima oleh Amerika Serikat. Akan tetapi, Koloni Spanyol di Kuba merupakan sebuah pengecualian.

Kapten Alfred Thayer Mahan (1840-1914) menemukan pentingnya panjang garis pantai dan karakter pelabuhan dalam perkembangan kekuatan laut, dan bukan pentingnya luas sebuah negara.

The last of the conditions affecting the development of a nation as a sea power, and touching the country itself as distinguished from the people who dwell there, is Extent of Territory. This may be dismissed with comparatively few words. As regards the development of sea power, it is not the total number of square miles which a country contains, but the length of its coast-line and the character of its harbors that are to be considered (Mahan, 1890, p. 37).

Pemikiran Mahan yang tertuang dalam *The Influence of Sea Power upon History* (1890) ini menginspirasi banyak orang, salah satunya adalah Theodore Roosevelt. Roosevelt yang saat itu menjadi *Assistant Secretary of the Navy* di bawah Presiden William McKinley merupakan penyokong terbesar perang dengan Spanyol atas Kuba. Amerika Serikat telah sejak lama tertarik dengan Kuba (dan Hawaii), bahkan sejak beberapa Presiden Amerika Serikat berkuasa, seperti James Polk, Franklin Pierce, dan Ulysses S. Grant, Amerika Serikat menawarkan pembelian tempat itu dari Spanyol. Para presiden itu juga menyatakan harapannya akan aneksasi Amerika Serikat atas Kuba di masa depan (Tucker, 2009).

Perang kemerdekaan Kuba terhadap penjajahan Spanyol telah berlangsung sejak 1895. Tahun 1897, pemerintah otonomi Kuba mengambil alih kekuasaan. Akan tetapi, 11 hari kemudian sebuah kerusuhan terjadi di Havana. Kerusuhan itu dikobarkan oleh pejabat Spanyol yang merasa tersinggung atas kritik surat kabar terhadap kebijakan Jendral Valeriano Weyler (Trask, 1996). Presiden McKinley mengirimkan kapal USS Maine ke Havana untuk menjamin keamanan warga negara dan kepentingan Amerika. Kapal USS Maine sendiri telah dipersiapkan selama berbulan-bulan, namun Pemerintah Spanyol baru diberi tahu 18 jam sebelum kedatangan, yang berarti menyalahi konvensi diplomatik. Tanggal 15 Februari 1897, kapal USS Maine tenggelam di pelabuhan setelah mengalami ledakan dahsyat. Berita tenggelamnya kapal USS Maine dan tewasnya 266 anak buah kapal memicu kemarahan publik Amerika. Meskipun penyebab ledakan yang menenggelamkan kapal USS Maine tidak diketahui, perhatian publik Amerika terpaku pada situasi yang membuat Spanyol tidak dapat mencari solusi diplomatik untuk menghindari terjadinya perang. Hasil investigasi Angkatan Laut Amerika Serikat yang dikeluarkan tanggal 28 Maret 1898 menyebutkan bahwa bubuk mesiu kapal terbakar ketika sebuah ledakan terjadi di lambung luar kapal (Pierez, 1989). Laporan ini tak pelak lagi menimbulkan kemarahan publik Amerika. Meskipun Spanyol bersikeras menyatakan bahwa ledakan berasal dari dalam kapal, hal ini tidak menyurutkan tekanan publik Amerika kepada Presiden McKinley untuk mendeklarasikan perang terhadap Spanyol. Partai Demokrat menekan pemerintahan Presiden McKinley yang seorang republikan untuk mendeklarasikan perang melawan Spanyol. Meskipun Presiden McKinley tidak menginginkan perang tersebut, kompromi terhadap kejadian tersebut tidak mungkin terjadi. Sebuah ultimatum yang dikirim ke Madrid ditolak oleh Spanyol dan dibalas dengan deklarasi perang. Washington pun mendeklarasikan perang menyusul jawaban Madrid tersebut. Perang Spanyol-Amerika berlangsung antara 25 April-12 Agustus 1898.

Selama berlangsungnya Perang Spanyol-Amerika, Angkatan Laut Amerika Serikat yang hendak menyerang Santiago de Cuba memerlukan tempat perlindungan dari amukan angin topan musim panas. Mereka memilih Teluk

Guantánamo karena letaknya yang strategis. Marinir Amerika Serikat pun berlabuh di Teluk Guantánamo tahun 1898 dengan pengawalan penuh Angkatan Laut Amerika Serikat. Tanggal 10 Juni 1898 adalah pertama kalinya Batalyon Marinir Amerika Serikat berkemah di Teluk Guantánamo.

Perang Spanyol-Amerika yang berlangsung sejak 25 April hingga 12 Agustus 1898 diakhiri dengan *Treaty of Paris* tanggal 10 Desember 1898. Menurut *Treaty of Paris*, Amerika Serikat membayar Spanyol senilai USD 20 juta atas kepemilikan Guam, Puerto Riko, dan Filipina. Spanyol pun kehilangan kekuasaan atas tempat-tempat tersebut, termasuk Kuba. Perjanjian ini mengakhiri Kekaisaran Spanyol. Setelah pasukan Spanyol meninggalkan Kuba pada Desember 1898, Amerika Serikat menduduki Kuba hingga 1902. Namun sesuai janjinya dalam *Teller Amendment*, Amerika Serikat tidak akan menganeksasi Kuba (*Spanish-American War*, n.d.).

Sebelum meletus Perang Spanyol-Amerika, Presiden McKinley telah melontarkan sebuah pesan perang (*war message*) kepada Kongres pada 11 April 1898. Pesan perang ini berisi permohonan pemberian kuasa kepada Presiden Amerika Serikat untuk menggunakan kekuatan militer dan Angkatan Laut Amerika Serikat dalam mengambil langkah-langkah yang dianggap perlu untuk mengakhiri permusuhan antara rakyat Kuba dan Pemerintah Spanyol serta menjamin ketenangan, kemanan, kedamaian warga negara Amerika Serikat sendiri (Taylor & Francis, n.d.).

Sebagai jawaban atas pesan tersebut, Senator Henry M. Teller dari Kolorado mengajukan amandemen pada 19 April 1898 untuk menjamin bahwa Amerika Serikat tidak akan mendirikan kekuasaan di Kuba secara permanen menyusul gencatan senjata dengan Spanyol. Amandemen tersebut kemudian diberi nama *Teller Amendment*. Ketidakjelasan sikap Pemerintahan McKinley apakah akan memerangi atau memerdekakan Kuba membuat Kongres was-was jika McKinley akan menganeksasi Kuba. Untuk mengantisipasi hal ini, *Teller Amendment* menyatakan bahwa Amerika Serikat tidak akan mengambil alih Kuba kecuali untuk tujuan perdamaian. Ketika tujuan tersebut sudah tercapai, Amerika Serikat akan menyerahkan pemerintahan Kuba dan pengaturan wilayah itu kepada rakyat

Kuba: ". . . hereby disclaims any disposition of intention to exercise sovereignty, jurisdiction, or control over said island except for pacification thereof, and asserts its determination, when that is accomplished, to leave the government and control of the island to its people" (Beede, 1994).

Berakhirnya Perang Spanyol-Amerika membuat Kongres Amerika Serikat mengusulkan *Platt Amendment* tahun 1901. Amandemen ini merupakan pasal tambahan *Army Appropriations Act* yang diajukan ke Senat oleh Senator Partai Republik asal Connecticut, Orville H. Platt (1827-1905), untuk menggantikan *Teller Amendment*. *Platt Amendment* disusun oleh *Secretary of War*, Elihu Root. Amandemen ini menjadi dasar hukum keterlibatan Amerika Serikat di Kuba, baik dalam urusan dalam negeri maupun urusan luar negeri, jika diperlukan. Amandemen ini berisi kesepakatan Pemerintah Kuba untuk memperkenankan Amerika Serikat melakukan intervensi demi melindungi kemerdekaan Kuba, melestarikan sutau pemerintahan yang layak untuk melindungi perikehidupan, hak milik dan kebebasan perseorangan di Kuba. Melalui amandemen ini pula, Kuba terikat secara penuh kepada Amerika Serikat (*Platt Amendment*, n.d.).

The President of the U.S. is hereby authorized to 'leave the government and control of the island of Cuba to its people' so soon as a government shall have been established in said island under a constitution which, either as a part thereof or in an ordinance appended thereto, shall define the future relations of the United States with Cuba, substantially as follows: (I) That the government of Cuba shall never enter into any treaty or other compact with any foreign power or powers which will impair or tend to impair the independence of Cuba, nor in any manner authorize or permit any foreign power or powers to obtain by colonization or for military or naval purposes or otherwise, lodgment in or control over any portion of said island . . . (VIII) That by way of further assurance the government of Cuba will embody the foregoing provisions in a permanent treaty with the United States . . . (Sierra, n.d.)

Tidak hanya dalam hal militer dan keamanan, Kuba juga terikat secara ekonomi kepada Amerika Serikat.

(II) That said government shall not assume or contract any public debt, to pay the interest upon which, and to make reasonable sinking fund provision for the ultimate discharge of which the ordinary revenues of the island, after defraying the current expenses of government, shall be inadequate. (III) That the government of Cuba consents that the United States may exercise the right to intervene for the preservation of Cuban independence, the maintenance of a government adequate for the protection of life, property, and individual liberty, and for discharging the obligations with respect to Cuba imposed by the Treaty of Paris on the United States, now to be assumed and undertaken by the government of Cuba . . . (Sierra, *ibid*)

Berdasarkan *Platt Amendment*, Amerika Serikat mendapat izin untuk membeli atau menyewa wilayah Kuba untuk dijadikan basis militer.

(VII) That to enable the United States to maintain the independence of Cuba, and to protect the people thereof, as well as for its defense, the government of Cuba will sell or lease to the United States lands necessary for coaling or naval stations at certain specified points, to be agreed upon with the President of the United States . . . (Sierra, *ibid*)

Setelah Presiden Theodore Roosevelt menarik pasukan Amerika Serikat dari Kuba tahun 1902, Amerika Serikat mendapat tawaran hak sewa terus-menerus atas Teluk Guantánamo. Tawaran itu diberikan oleh Tomás Estrada Palma, yang menjadi presiden pertama Kuba pada 20 Mei 1902. Clive Parry (1903) dalam *Consolidated Treaty Series* mengungkapkan bahwa Kuba menyewakan tanah miliknya kepada Amerika Serikat selama jangka waktu tertentu sesuai kesepakatan untuk digunakan pertambangan dan pangkalan angkatan laut, serta tidak untuk digunakan di luar yang tujuan yang telah disebutkan.

The Republic of Cuba hereby leases to the United States, for the time required for the purposes of coaling and naval stations, the following described areas of land and water situated in the Island of Cuba: 1st in Guantánamo . . . the Republic of Cuba granted the right to use and occupy the waters adjacent to said areas of land and water, and “generally to do any and all things necessary to fit the premises for use as coaling or naval

stations only, and for no other purpose While on the one hand the United States recognizes the continuance of the ultimate sovereignty of the Republic of Cuba over the above described areas of land and water, on the other hand the Republic of Cuba consents that during the period of the occupation by the United States of said areas under the terms of this agreement, the United States shall exercise complete jurisdiction and control over and within said areas with the right to acquire for the public purposes of the United States any land or other property therein by purchase or by exercise of eminent domain with full compensation to the owners thereof (Zayas, 2003, p.7-8).

Dalam perjanjian tersebut di atas, Amerika Serikat diperkenankan menggunakan tanah yang disewanya dari Kuba, yaitu Guantánamo sebagai area pertambangan dan pangkalan angkatan laut. Akan tetapi, kelak pada 2002, Presiden George W. Bush melanggar kesepakatan ini dengan membentuk Kamp Penahanan Guantánamo di tempat itu.

Kuba menandatangani Perjanjian Amerika Serikat - Kuba tanggal 17 Februari 1903 oleh Presiden Pertama Kuba, Tomás Estrada Palma, dan tanggal 23 Februari 1903 oleh Presiden Amerika Serikat, Thodore Roosevelt. Perjanjian ini menjamin kedaulatan penuh Republik Kuba atas Teluk Guantánamo, tetapi memberikan yurisdiksi mutlak pada Amerika Serikat atas pangkalan angkatan laut dan pertambangan batu bara di Teluk Guantánamo. Tempat ini kemudian menjadi lokasi Pangkalan Angkatan Laut Amerika Serikat (*U.S. Naval Station Guantánamo Bay*) yang meliputi area seluas 45 mil persegi atau 120 kilometer persegi. Sejak saat itu pula Teluk Guantánamo mulai disebut dengan singkatan "GTMO" atau "Gitmo". Pangkalan angkatan laut ini menjadi persinggahan penting penyebaran konvoi kapal dagang selama Perang Dunia II dari New York dan Key West, Florida, ke Terusan Panama dan Kepulauan Puerto Rico, Jamaika, dan Trinidad (Hague, 2000). Pangkalan Angkatan Laut di Teluk Guantánamo menjadi pangkalan militer Amerika Serikat di luar negeri yang tertua dan satu-satunya pangkalan militer Amerika Serikat yang ada di negara komunis.

Perjanjian Amerika Serikat-Kuba tahun 1934 menegaskan kembali hak sewa Amerika Serikat atas Teluk Guantánamo dan akses bebas Kuba atas teluk tersebut. Biaya sewa yang semula 2.000 dolar Amerika per tahun diubah nilainya menjadi 4.085 dolar Amerika per tahun. Kenaikan harga itu dihitung dengan mengkonversikan standar harga tahun 1903 ke standar harga tahun 1934. Kedua negara sepakat menggunakan standar harga 4.085 dolar Amerika secara permanen, kecuali jika kedua negara setuju untuk mengakhiri perjanjian ini atau Amerika Serikat melanggar hak tanah yang disewa.

Sejak Revolusi Kuba pecah, Pemerintahan Fidel Castro hanya mencairkan satu dari sejumlah cek sewa yang dibayar oleh Pemerintah Amerika Serikat setiap tahun. Alasan Pemerintah Kuba mengapa mereka mencairkan satu buah cek sewa tersebut adalah mereka masih diliputi kebingungan pada awal masa Revolusi Kuba yang panas. Pemerintah Amerika Serikat sendiri menyatakan bahwa mencairkan cek sewa berarti mengesahkan perjanjian tersebut. Sisa cek sewa yang belum dicairkan oleh Pemerintah Kuba menjadi hak *Treasurer General of the Republic*, sebuah jabatan yang dihilangkan setelah pecahnya Revolusi Kuba, dan cek-cek tersebut kemudian disimpan di laci meja kantor Presiden Castro (Boadle, n.d.).

Pemerintah Kuba meyakini bahwa tindakan sewa Amerika Serikat atas Teluk Guantánamo tidak sah dan melanggar hukum internasional karena dilakukan di bawah tekanan atau penggunaan kekuatan. Keyakinan ini didasari oleh Konvensi Vienna pasal 52 tahun 1969 tentang *Law of Treaties* yang berbunyi “A treaty is void if its conclusion has been procured by the threat or use of force in violation of the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations” (United Nations, 2005, p. 18). Akan tetapi, Pemerintah Kuba juga tidak mampu berbuat apa-apa karena dalam Konvensi Vienna pasal 4 menyebutkan bahwa aturan Konvensi Vienna hanya berlaku setelah ditetapkannya konvensi tersebut tahun 1969. Perjanjian Amerika Serikat – Kuba sendiri terjadi tahun 1934, jauh sebelum Konvensi Vienna ditetapkan.

Without prejudice to the application of any rules set forth in the present Convention to which treaties would be subject under international law

independently of the Convention, the Convention applies only to treaties which are concluded by States after the entry into force of the present Convention with regard to such States (United Nations, 2005, p. 2).

Hubungan diplomatik Amerika Serikat dengan Kuba terputus sejak 3 Januari 1961. Hubungan diplomatik ini diputus oleh Presiden Dwight Eisenhower, beberapa hari sebelum pelantikan John F. Kennedy menjadi Presiden Amerika Serikat pada 20 Januari 1961. Pada saat itu, banyak orang Kuba mencari suaka dan mengungsi ke Pangkalan Angkatan Laut Amerika Serikat. Hal ini membuat milisi Kuba mulai berpatroli di seberang pangkalan yang berjarak hanya 17,4 mil dari pagar pembatas. Hingga hari ini, pos-pos penjagaan pagar pembatas tersebut masih dijaga oleh Angkatan Laut Amerika Serikat dan *Frontier Brigade* Kuba selama 24 jam sehari (*Guantánamo Bay*, n.d.).

2.3 Pangkalan Angkatan Laut Amerika Serikat di Guantánamo

Pangkalan Angkatan Laut Amerika Serikat di Guantánamo terletak di ujung tenggara Negara Kuba, di mulut Teluk Guantánamo, tepatnya di 75 derajat 9 menit Bujur Barat dan 19 derajat 4 menit Lintang Utara. Pangkalan angkatan laut ini menempati area seluas 45 mil persegi di tanah gersang sepanjang pesisir pantai yang disewa Amerika Serikat seharga 4.085 dolar Amerika per tahun sejak 1934.

Pangkalan Angkatan Laut Amerika Serikat di Teluk Guantánamo melingkupi mulut teluk dan terbagi atas dua bagian yang dipisahkan oleh sebuah teluk yang lebar. Hal yang aneh bagi para pengunjung adalah lapangan terbang kecil –berkesan seperti lapangan terbang darurat- seluas 14 mil persegi berada di satu sisi yang merupakan bagian kecil teluk dan tersembunyi. Pengunjung harus transit menggunakan kapal cepat atau feri untuk mencapai bagian daratan teluk yang besar. Kantor-kantor, perumahan dan –sejak tahun 2002 hingga 2009– kamp penahanan, semuanya terletak di atas area seluas 31 mil persegi di bagian timur teluk dan merupakan tempat terbuka. Untuk mencapai tempat itu dari lapangan terbang, pengunjung harus melalui daerah sepanjang garis pantai yang menjadi wilayah Kuba. Wilayah Amerika Serikat sendiri terletak di ujung teluk. Wilayah ini merupakan tempat terbuka dengan tambang di dalamnya dan dibatasi

pagar kawat berduri. Untuk mencapai tempat ini, yang teraman adalah menggunakan kapal. Di pangkalan angkatan laut ini terdapat fasilitas pengubah air laut menjadi air tawar yang mampu memproduksi 3,4 juta galon air setiap harinya. Selain itu, Guantánamo juga mampu menghasilkan 800.000 kilowatt listrik yang seperempatnya dihasilkan oleh tenaga angin. Selain itu, terdapat dua rumah sakit, sekolah, perumahan, kantor administrasi, pom bensin, dan bahkan pusat perbelanjaan bernama *Navy Exchange* (Cucullu, 2004).

Guantánamo berubah drastis pasca Perang Dingin. Pada musim gugur tahun 2001, tempat yang hampir terlupakan ini dihuni oleh kurang dari 2.000 kadet angkatan laut. Sekarang tempat ini dihuni oleh lebih dari 10.000 orang. Ada banyak alasan mengapa terjadi perubahan drastis ini, di antaranya adalah peningkatan status Guantánamo sebagai pangkalan udara strategis di Atlantik, difungsikannya pangkalan untuk mendukung operasi penanggulangan narkoba di kawasan Amerika Latin, dan sebagai titik utama operasi terhadap kaum migran yang secara bergelombang mendatangi kawasan ini. Akan tetapi, yang menjadi perubahan drastis adalah Pangkalan Angkatan Laut Amerika Serikat di Guantánamo ini digunakan juga sebagai kamp penahanan sejumlah tahanan teroris pada permulaan tahun 2002.

2.4 Serangan 11 September 2001 dan Dibentuknya Kamp Penahanan Guantánamo

Serangan 11 September 2001 merupakan serangkaian tindakan penghancuran yang dilancarkan oleh al Qaeda terhadap Amerika Serikat. Sejumlah 19 orang anggota teroris al Qaeda membajak empat pesawat terbang komersial: *American Airlines* penerbangan 11 dengan rute Boston – Los Angeles yang ditabrakkan ke *World Trade Center* (WTC) menara utara pada pukul 08.46, *United Airlines* penerbangan 175 dengan rute Boston-Los Angeles yang ditabrakkan ke WTC menara selatan pada pukul 09.03, *American Airlines* penerbangan 77 dengan rute Washington-Los Angeles yang ditabrakkan ke Pentagon pada pukul 09.37, dan *United Airlines* penerbangan 93 dengan rute Newark – San Fransisko yang jatuh di Shanksville, Pennsylvania, pada pukul

10.03 setelah para pembajak mendapat perlawanan dari para penumpangnya. Baik penumpang pesawat maupun para pembajak semuanya tewas. Dua jam kemudian WTC roboh. Hampir 3.000 orang tewas akibat peristiwa tersebut (*9 Years Later*, 2010).

Menurut Camarota (2002) dalam *How the Terrorists Get In*, Serangan 11 September 2001 bukanlah serangan pertama yang dilancarkan oleh teroris asing di Amerika Serikat. Serangan teroris di Amerika Serikat sudah terjadi sepanjang dekade 1993-2001. Sebanyak 48 teroris Islam militan dijatuhi hukuman karena terbukti atau mengakui keterlibatannya pada aksi terorisme yang terjadi dalam kurun waktu 1993-2001. Insiden-insiden lain yang terjadi pada kurun waktu ini meliputi pembunuhan karyawan di luar markas besar CIA tahun 1993, serangan pertama terhadap WTC pada tahun yang sama, rencana pengeboman sistem kereta bawah tanah Brooklyn tahun 1997, rencana pengeboman tempat-tempat terkenal di New York tahun 1993, dan rencana pengeboman bandara internasional Los Angeles. Di luar Amerika Serikat, serangan terhadap bangsa Amerika terjadi tahun 2000, yaitu serangan atas USS Cole di lepas pantai Yaman dan pengeboman Kedutaan Amerika di Nairobi, Kenya, dan Dar es Salaam, Tanzania pada Agustus 1998 yang menewaskan sedikitnya 301 orang dan melukai lebih dari 5.000 orang lainnya. Selain itu masih ada serangan bom terhadap personel Amerika di Dharan, Saudi Arabia (*Khobar Towers*) dan keterlibatan mereka dalam operasi melawan tentara Amerika di Somalia tahun 1993. Semua fakta ini berujung pada Osama bin Laden dan organisasi al Qaeda (Ness, 2003).

Selama kurun waktu 1980an, para pejuang Afghanistan mengembangkan rekrutmen dan jaringan dukungan di seluruh dunia dengan bantuan dari Amerika Serikat, Saudi Arabia, dan berbagai simpatisan negara Arab di sekitar wilayah Afghanistan. Pasca penarikan tentara Soviet tahun 1989, jaringan yang dipersenjatai, dilatih, dan didirikan oleh pejuang muslim ini berada di bawah kontrol Osama bin Laden dan organisasi al Qaeda. Al Qaeda, yang berarti pusat, merupakan sebuah organisasi yang jaringannya tersebar di seluruh penjuru dunia. Organisasi ini mempunyai cabang hingga ke Algeria, Mesir, Maroko, Turki, Yordania, Tajikistan, Uzbekistan, Syria, Xinjiang di China, Pakistan, Bangladesh,

Malaysia, Myanmar, Indonesia, Mindanao di Philipina, Libanon, Irak, Saudi Arabia, Kuwait, Bahrain, Yaman, Libya, Tunisia, Bosnia, Kosovo, Chechnya, Dagestan, Kashmir, Sudan, Somalia, Kenya, Tanzania, Azerbaijan, Eritrea, Uganda, Ethiopia, hingga di Jalur Gaza. Sejak pembentukannya tahun 1988, Osama bin Laden mengontrol al Qaeda. Ia menjadi tulang punggung sekaligus pengendali utama jaringan ini (Blowback, 2001).

Kekuatan Osama bin Laden berasal dari kekayaan keluarganya dalam bisnis konstruksi di Saudi Arabia. Lahir di Saudi Arabia dari keluarga keturunan Yaman, Osama meninggalkan Saudi Arabia tahun 1979 untuk berjuang melawan invasi Soviet atas Afghanistan. Pada saat itu, para pejuang jihad Afghanistan didukung oleh dolar Amerika, pemerintah Saudi Arabia dan Pakistan. Osama bin Laden juga menerima latihan perang dari CIA sendiri (*Individual Terrorists: Usama Bin Laden/Osama bin Laden*, n.d.).

Ketika di Afghanistan, ia mendirikan Maktab al-Khidmat (MAK) yang merekrut pejuang dari seluruh dunia dan mengimpor perlengkapan untuk membantu para pejuang Afghanistan melawan tentara Soviet. Ketika tentara Soviet ditarik dari bumi Afghanistan, organisasi Osama berbalik menyerang Amerika dan sekutunya di Timur Tengah.

Dalam hirarki vertikalnya, Osama menempati pucuk pimpinan al Qaeda sebagai jendral emir, yang diikuti oleh pemimpin al Qaeda lain termasuk pemimpin kelompok pendukung. Secara horizontal, al Qaeda terhubung dengan 24 kelompok pendukung. Hirarki vertikal merupakan hirarki formal, sedangkan yang horizontal merupakan hirarki nonformal. Di bawah Osama terdapat sebuah Majelis Syuro yang berfungsi sebagai dewan penasihat. Empat komite: militer, hukum agama, keuangan dan media memberikan laporan kepada Majelis Syuro (Blowback, 2001).

Tujuan utama al Qaeda adalah mendirikan organisasi pan-Islam di seluruh dunia dengan cara bekerja sama dengan kelompok-kelompok ekstrimis Islam untuk menjatuhkan rezim non-Islam dan mengusir orang Barat dan nonmuslim dari negara muslim (*Terrorist Organizations: al-Qa'ida [Al-Qaeda]*, n.d.).

Meskipun organisasi al Qaeda telah dilumpuhkan sejak peristiwa pengeboman Pentagon dan *World Trade Center* pada 11 September 2001, struktur dasar organisasi dan dewan penasihatnya seolah tak tersentuh. Osama sendiri menyerukan bahwa perjuangan tidak akan berhenti hingga Israel dan Amerika Serikat musnah.

It will end with the destruction of the Great Satan. It will end with the triumph of Islam. It will end with the annihilation of Israel and the United States of America and a return to a Muslim polity that is ruled in the purist Islamic tradition. We predict a black day for America and the end of the United States as the United States. America will retreat from our land and collect the bodies of its sons from the battlefields. Allah willing (Williams, 2004, p. 184).

Teroris, seperti al Qaeda, mencari korban massal dalam menjalankan aksinya. Mereka juga tidak memedulikan opini publik maupun moralitas konvensional. Kebencian yang mendalam, fanatisme berlebihan yang berujung pada tindakan bunuh diri, kurangnya tujuan politis yang rasional, serta keyakinan mereka akan hukum Tuhan membuat hukuman dan pencegahan terhadap teroris menjadi tidak efektif.

Pemerintah Amerika Serikat sangat peduli akan hal ini. Apakah serangan lanjutan sedang direncanakan untuk melawan Amerika Serikat? Sifat alami teroris adalah sekali serangan terror dilancarkan, operasi ini dapat berlanjut secara independen dan sporadis di luar kegagalan serangan sebelumnya atau di luar kesalahan yang dibuat pimpinan mereka. Kemungkinan akan adanya serangan lanjutan merupakan sesuatu yang perlu diwaspadai. Muncul spekulasi bahwa serangan berikutnya akan menggunakan bom biologis, senjata nuklir, gas beracun, atau persenjataan biologis lain. Beberapa hari pasca serangan 11 September, beberapa elit politik menerima surat mengenai senjata biologis anthrax. Di seluruh Amerika, lima orang tewas karena menghirup atau terkontaminasi paparan anthrax. Sebelas orang lain diduga, meskipun tidak cukup bukti untuk itu, terhubung ke anthrax (Center for Disease Control, 2001). Serangan dengan menggunakan senjata biologis skala kecil ini menggegerkan Amerika Serikat.

Setelah dilakukan beberapa penyelidikan, salah seorang tahanan di Guantánamo dinyatakan bertanggung jawab atas serangan bakteri anthrax tersebut.

Pemerintah Amerika Serikat menanggapi serangan teroris ini dengan mengeluarkan *Proclamation 7463 - Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks* oleh Presiden George W. Bush pada 14 September 2001. Proklamasi ini berisi pernyataan kondisi darurat nasional Amerika Serikat pasca serangan teroris di New York dan Pentagon pada 11 September 2001. Kondisi darurat nasional Amerika Serikat dinyatakan berlaku sejak serangan itu dilancarkan.

A national emergency exists by reason of the terrorist attacks at the World Trade Center, New York, New York, and the Pentagon, and the continuing and immediate threat of further attacks on the United States. NOW, THEREFORE, I, GEORGE W. BUSH, President of the United States of America, by virtue of the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States, I hereby declare that the national emergency has existed since September 11, 2001, and, pursuant to the National Emergencies Act (50 U.S.C. 1601 *et seq.*) . . . (*Federal Register*, 2001, p. 48199)

Presiden George W. Bush juga mengeluarkan *Executive Order 13223 - Ordering the Ready Reserve of the Armed Forces To Active Duty and Delegating Certain Authorities to the Secretary of Defense and the Secretary of Transportation* pada hari yang sama. *Executive Order 13223* ini berisi perluasan kewenangan *Department of Defense* dan *Department of Transportation* untuk menyiapkan *Ready Reserve* sehubungan dengan *Proclamation 7463* mengenai kondisi darurat nasional Amerika Serikat; menunda promosi, pemberhentian, mutasi, demosi dalam departemen; *Secretary of Defense* dan *Secretary of Transportation* dapat mengambil tindakan yang diperintahkan dalam *Executive Order* ini tanpa didahului persetujuan maupun pengesahan oleh Presiden Amerika Serikat..

Pada 23 September 2001, Presiden George W. Bush mengeluarkan *Executive Order 13224 - Blocking Property and Prohibiting Transactions With*

Persons Who Commit, Threaten To Commit, or Support Terrorism yang nantinya diamandemen dengan *Executive Order* 13268 yang dikeluarkan Presiden George W. Bush pada 3 Juli 2002. *Executive Order* ini berisi perintah pencekalan terhadap 27 orang dan/atau organisasi, termasuk kepemilikannya di Amerika Serikat; pencekalan terhadap orang asing yang ditentukan oleh *Secretary of State* berkoordinasi dengan *Secretary of the Treasury* dan *Attorney General* atas tuduhan keterlibatan dalam tindakan terorisme dan mengancam keamanan nasional Amerika Serikat; pemblokiran terhadap transaksi yang dilakukan oleh kedua puluh tujuh orang dan/atau organisasi yang disebutkan dalam lampiran *Executive Order* ini.

Kongres menyetujui *USA PATRIOT Act* dan Presiden Bush menandatangani pada 26 Oktober 2001. Undang-undang ini dimaksudkan untuk membantu Amerika Serikat mendeteksi dan mengadili terorisme serta kejahatan lain. Undang-undang ini memungkinkan para penegak hukum untuk melacak telepon, e-mail, catatan keuangan, rekam medis, dan sumber-sumber data lain; mengurangi larangan perkumpulan intelijen asing di dalam wilayah Amerika Serikat; memperluas wewenang *Secretary of the Treasury* untuk mengatur transaksi finansial, terutama transaksi yang melibatkan individu asing; dan memperluas kebebasan penegak hukum dan keimigrasian dalam hal penahanan dan pendeportasian imigran tersangka tindakan terorisme. Undang-undang tersebut juga memperluas definisi terorisme yang memperbanyak jumlah kegiatan yang dapat dikenai hukuman berdasarkan *USA PATRIOT Act* tersebut (*USA PATRIOT Act, 2001*).

Pada 13 November 2001, Presiden George W. Bush mengeluarkan *Military Order - Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism*. *Military Order* ini berisi perintah penahanan warga negara non-Amerika Serikat yang terlibat al Qaeda, membantu atau terlibat tindakan terorisme, dan melindungi pelaku tindak terorisme. *Military Order* ini juga memberi kewenangan pada *Secretary of Defense* untuk menahan warga negara non-Amerika Serikat tersebut di lokasi yang telah ditentukan baik di luar ataupun di dalam wilayah Amerika Serikat; memperlakukan para tahanan secara humanis;

menyediakan makanan, minuman, tempat perlindungan, pakaian, dan layanan kesehatan yang memadai serta memberikan keleluasaan menjalankan ibadah. Selain itu, *Military Order* ini juga menyatakan para tahanan tersebut diadili oleh komisi militer dengan ancaman hukuman sesuai undang-undang yang berlaku termasuk ancaman hukuman seumur hidup atau hukuman mati.

Military Order ini memberi perluasan kewenangan pada *Secretary of Defense* untuk mengambil tindakan yang dirasa perlu demi keamanan nasional Amerika Serikat. Salah satu tindakan tersebut adalah penangkapan orang-orang yang diduga terlibat Serangan 11 September 2001, termasuk pencarian dan penahanan kedua puluh tujuh orang dan/atau organisasi yang disebutkan dalam lampiran *Executive Order 13224 - Blocking Property and Prohibiting Transactions With Persons Who Commit, Threaten To Commit, or Support Terrorism* yang dikeluarkan oleh Presiden George W. Bush pada 23 September 2001 (Lebih lanjut, lihat Lampiran 3: *Military Order - Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism*).

Pemerintah Amerika Serikat kemudian menyerang Afghanistan dan menggulingkan pemerintahan Taliban yang telah mendukung para teroris. Melalui *Executive Order 13239 - Designation of Afghanistan and the Airspace Above as a Combat Zone* tanggal 12 Desember 2001, Presiden Bush menyatakan bahwa Afghanistan dan wilayah udara yang ada di atasnya sebagai zona pertempuran.

Pursuant to the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, . . . I designate, for purposes of that section, Afghanistan, including the airspace above, as an area in which Armed Forces of the United States are and have been engaged in combat. (*Federal Register*, 2001, p. 64907)

Para tahanan yang ditangkap dalam Perang Afghanistan dituduh melakukan tindakan terorisme. Mereka kemudian ditahan di Kamp Penahanan Guantánamo. Kamp penahanan ini dibentuk tahun 2002 dan terletak di kompleks Pangkalan Angkatan Laut Amerika Serikat di Teluk Guantánamo, Kuba, dan dioperasikan oleh *Joint Task Force Guantánamo*. Setelah *Department of Justice* menyatakan bahwa Kamp Penahanan Guantánamo dapat dipertimbangkan keberadaannya di

luar yurisdiksi legal Amerika Serikat, 20 orang tahanan pertama pun resmi ditahan di kamp penahanan ini pada 11 Januari 2002 (*Afghan Prisoners*, 2002).

Menurut Brigadir Jendral *United States Air Force*, Thomas Hemingway, dalam Cucullu (2009), Guantánamo merupakan hasil pilihan *Department of Justice*. Alasan pertamanya adalah keamanan. Kamp X-Ray pernah digunakan pada masa lalu sebagai lokasi penahanan tawanan berbahaya dari Haiti. Alasan kedua adalah Opini Eisentrager. Opini Eisentrager merupakan sebuah pernyataan Mahkamah Agung yang dikeluarkan pada 1955 mengenai seorang Jerman yang terlibat kejahatan perang di China selama masa Perang Dunia II, yang kemudian dipindahkan ke negara aliansi penakluk Jerman untuk menjalani hukumannya. Opini ini memberikan dasar hukum bagi Amerika Serikat untuk memindahkan tawanan perang dari satu tempat ke tempat lain demi proses hukum. Karena alasan-alasan inilah, *Department of Justice* memikirkan sebuah tempat di lepas pantai seperti Guantánamo sebagai tempat ideal bagi kepentingan pemerintah Amerika Serikat dalam memerangi terorisme dunia. Pangkalan Angkatan Laut Amerika Serikat di Teluk Guantánamo pun terpilih sebagai lokasi untuk menahan para tahanan.

Keputusan ini ditentukan melalui proses evaluasi, perbandingan dan eliminasi oleh *Office of the Joint Chiefs of Staff* di Pentagon dan berkoordinasi dengan sejumlah badan dan agen, termasuk *Department of Justice*. Jenderal Angkatan Darat, Brigadir Jendral Vincent Brooks, yang memimpin *Joint Chiefs of Staff Western Hemisphere Division* pada saat itu mengatakan “The action [setting up Guantánamo as a holding facility for enemy combatants] preceded the policy” (Cucullu, 2009, p. 6). Pernyataan ini mengindikasikan bahwa pemilihan Guantánamo dan penggunaannya tidak lama kemudian setelah keputusan diambil dilakukan pada situasi krisis. Lebih lanjut ia menyatakan bahwa keseluruhan kebijakan dan fasilitas pendukung masih dalam tahap perkembangan (Cucullu, 2009).

Menurut Matthew Waxman (2007) dalam *The Smart Way to Shut Gitmo Down*, *Secretary of Defense*, Donald Rumsfeld, menyatakan bahwa Guantánamo merupakan pilihan terburuk (Cucullu, 2009, p. 6). Menurut Douglas J. Feith, Rumsfeld tidak menyukai pemilihan Guantánamo sebagai “kamp penahanan”.

Feith yang merupakan salah seorang pengambil keputusan penting di Pentagon dan cukup dekat dengan Rumsfeld menambahkan bahwa Rumsfeld melihat keseluruhan ide pemilihan Guantánamo bukanlah sebuah ide yang sekonyong-konyong (Cucullu, 2009). Akan tetapi, Amerika Serikat pada saat itu sedang dalam perang melawan terorisme. Tidak ada waktu lagi untuk memperdebatkan pilihan “baik” atau pilihan “buruk”.

Pemerintah Amerika Serikat menyatakan bahwa sebagian kecil tahanan dibawa ke Guantánamo karena berbuat suatu kesalahan, tetapi sebagian besar tahanan bukanlah pemetik opium atau penggembala kambing yang direkrut oleh imam-imam Taliban. Para tahanan itu merupakan orang-orang keras, fundamentalis, dan radikal (mereka menyebut diri mereka “pelaku jihad” atau “mujahidin”), yaitu orang-orang yang mendedikasikan hidup mereka pada tujuan menghancurkan Amerika Serikat dan peradaban Barat.

Di Guantánamo terdapat orang-orang yang berasal dari 25 negara bahkan lebih. Mereka berbicara dalam 17 bahasa. Beberapa di antara para tahanan itu merupakan orang-orang jenius. Mereka adalah ahli keuangan al Qaeda, ahli organisasi, ahli perakitan bom, dan perekrut anggota baru. Beberapa yang lain merupakan otot organisasi –baik sudah terbukti membunuh ataupun atas dasar pengakuan sendiri–, beberapa di antaranya telah bicara atau bertemu secara berkala dengan Osama bin Laden dan telah direkrut, dilatih, dan diindoktrinasi oleh al Qaeda. Di Guantánamo terdapat orang Saudi yang terpelajar, orang Afghanistan yang buta huruf, orang Pakistan yang lulusan sebuah sekolah ternama di Inggris, orang-orang yang belajar menerbangkan pesawat di Amerika Serikat, orang-orang lain yang mengajarkan bagaimana merakit bom setelah ia lulus dari universitas ternama di Amerika, ahli komputer dan keuangan yang memperoleh dana jutaan dolar ilegal, dan orang-orang yang berlatih membunuh kaum sipil di pembajakan pesawat dengan memotong tenggorokan kambing dan unta (Cucullu, 2004). Sebagian besar dari mereka diterbangkan ke Guantánamo pada 2002-2003, meskipun tujuh orang dilaporkan dibawa dari Bosnia tahun 2004 (*Bosnia Admits*, 2006).

Ada hal penting yang patut diperhatikan dalam permasalahan Guantánamo, yaitu perbedaan antara kamp penahanan dan penjara. Hal inilah yang sering membingungkan apabila orang berbicara mengenai misi Guantánamo. Menurut *Rear Admiral* Harry Harris, penjara dan kamp penahanan adalah dua hal yang berbeda. Penjara merupakan tempat rehabilitasi dan hukuman, sedangkan kamp penahanan adalah tempat untuk menjauhkan *enemy combatant* dari medan pertempuran.

Prisons are about rehabilitation and punishment. What we are about is keeping enemy combatants off the battlefield . . . because we know that many of them would go back to the fight...They are carrying out coordinated actions with the apparent goals of disrupting the camp's operations, furthering anti-American propaganda, and wounding and intimidating the servicemen who guard them (Taranto, 2006, p. 1).

Dalam sebuah pernyataannya tanggal 13 Februari 2004, *Department of Defense* menekankan bahwa penahanan para *enemy combatant* tersebut bukanlah tindakan penghukuman melainkan hanya demi kepentingan keamanan dan militer. Penahanan tersebut hanya untuk mencegah mereka menyerang Amerika Serikat kembali.

Detention of enemy combatants in war time is not an act of punishment. It is a matter of security and military necessity. It prevents enemy combatants from continuing to fight against the U.S. and its partners in the war on terror. Releasing enemy combatants before the end of the hostilities and allowing them to rejoin the fight would only prolong the conflict and endanger coalition forces and innocent civilians (Department of Defense, 2004, p. 1).

Oleh karena itu, selain ditahan di kamp penahanan dan bukan di penjara, mereka juga tidak diadili terlebih dahulu maupun didampingi oleh penasihat hukum.

Menurut *Secretary of Defense*, Donald Rumsfeld, para pejuang Taliban dan anggota al Qaeda yang ditahan di Kamp Delta, Pangkalan Angkatan Laut Amerika Serikat di Guantánamo bukanlah tawanan perang (Cucullu, 2009). Mereka disebut sebagai "pejuang tidak sah" (*unlawful combatant*). Perbedaannya

yang mencolok adalah para tawanan perang dilindungi oleh Konvensi Jenewa tahun 1949, sedangkan *unlawful combatant* tidak. Lebih lanjut, Pemerintahan Bush menegaskan bahwa para tahanan itu tidak dilindungi oleh Konvensi Jenewa. Alasan utamanya adalah para *unlawful combatant* tersebut tidak memenuhi persyaratan hukum perang karena itu tidak dilindungi oleh Konvensi Jenewa: “an unlawful combatant is a fighter who does not act in accordance with the accepted rules of war, and therefore does not qualify for the Convention’s protections” (Cucullu, 2009, p. 7).

Akan tetapi, *Common Article 3 of Geneva Conventions* menyatakan bahwa anggota milisi, seperti al Qaeda, memenuhi syarat sebagai tawanan perang jika organisasi militer mereka memenuhi 4 kriteria: “(a) that of being commanded by a person responsible for his subordinates; (b) that of having a fixed distinctive sign recognized at a distance; (c) that of carrying arms openly; and, (d) that of conducting their operations with the laws and customs of war” (*Common Article 3 of Geneva Conventions*, 1949). Pemerintahan Bush lagi-lagi membantah dengan mengatakan bahwa al Qaeda dianggap tidak memenuhi kriteria ini. Meskipun Osama bin Laden dianggap sebagai orang yang bertanggung jawab atas bawahannya, tidak ada bukti yang cukup mengenai hirarki kekuasaannya itu. Lebih lanjut, anggota al Qaeda membaur dengan masyarakat sipil; melanggar ketentuan “tanda-tanda khusus yang membedakannya dengan masyarakat biasa”, seperti seragam atau senjata; dan melukai penduduk sipil sehingga membuat anggota organisasi itu dianggap tidak layak dilindungi oleh Konvensi Jenewa.

Supreme Court mengeluarkan Keputusan *Hamdan v. Rumsfeld* tanggal 29 Juni 2006 yang menyatakan bahwa para tahanan itu dilindungi oleh proteksi minimal yang tercantum dalam *Common Article 3 of Geneva Conventions*.

The District Court granted Hamdan’s request for a writ of habeas corpus. 344 F. Supp. 2d 152 (DC 2004). The Court of Appeals for the District of Columbia Circuit reversed. 415 F. 3d 33 (2005). Recognizing, as we did over a half-century ago, that trial by military commission is an extraordinary measure raising important questions about the balance of powers in our constitutional structure, *Ex parte Quirin*, 317 U. S. 1, 19 (1942), we granted

certiorari. 546 U. S. ___ (2005). For the reasons that follow, we conclude that the military commission convened to try Hamdan lacks power to proceed because its structure and procedures violate both the UCMJ and the Geneva Conventions. Four of us also conclude, see Part V, *infra*, that the offense with which Hamdan has been charged is not an “offens[e] that by . . . the law of war may be tried by military commissions.” 10 U. S. C. §821 (Supreme Court of the United States, 2006, p. 2).

Meskipun Supreme Court memenangkan petisi Hamdan berkaitan dengan prinsip dasar *habeas corpus*, yaitu tindakan hukum yang mana seorang tahanan dapat mencari suaka atas penahanan tidak sah nya, *Suspension Clause* Konstitusi Amerika Serikat *Article One, Section 9, Clause 2* menyatakan bahwa petisi *Habeas Corpus* dapat ditangguhkan jika kasusnya menyangkut pemberontakan atau ancaman terhadap keselamatan publik. Hal ini merupakan salah satu paradoks dalam budaya Amerika. Kepentingan negara ditempatkan di atas kepentingan individu dan kepentingan masyarakat ketika negara berada dalam kondisi tidak normal. Nilai-nilai nasionalisme-patriotisme berada di atas nilai-nilai individu maupun nilai-nilai sosial, budaya dan ekonomi. (Suparlan, 1991).

Menguatnya nilai-nilai nasionalisme-patriotisme dalam paradoks Amerika tersebut juga mendasari kekuasaan eksekutif presiden dalam menggunakan hak prerogatifnya. Pada 13 November 2001, Presiden Bush mengeluarkan *Military Order* yang menyatakan bahwa anggota al Qaeda dan siapa pun yang melindungi mereka dapat diadili di pengadilan militer.

(a) Any individual subject to this order shall, when tried, be tried by military commission for any and all offenses triable by military commission that such individual is alleged to have committed, and may be punished in accordance with the penalties provided under applicable law, including life imprisonment or death (*Federal Register*, 2001, 57834).

Mahkamah Agung menyetujui penggunaan pengadilan seperti ini bagi *unlawful combatant* seperti dalam kasus *Ex parte Quirin*. Kasus *Ex Parte Quirin* (1942) seperti yang dimuat dalam *Q & A: Rights Versus Security* (2002), merupakan kasus Quirin dan 7 orang Jerman yang hendak melakukan sabotase di

Amerika Serikat. Mereka mendarat di Pantai Long Island dan Florida menggunakan kapal selam. Semuanya ditahan dan diserahkan ke pengadilan militer. Pengadilan menyatakan mereka sebagai *unlawful combatants* yang memasuki negara secara diam-diam seperti mata-mata.

All citizens of nations at war with the United States or who give obedience to or act under the direction of any such nation shall be subject to the law of war and to the jurisdiction of military tribunals...The court defended the right of the president "in time of war and of grave national danger" to order the eight to be tried by military tribunals. They were duly hanged (Ness, 2003, p. 6).

Sejak Serangan 11 September 2001 hingga dibentuknya Kamp Penahanan Guantánamo, kekuasaan eksekutif Presiden George W. Bush terlihat sangat kuat. Hal ini dibuktikan dengan dikeluarkannya beberapa executive order dan military order yang menjadi bagian dari hak prerogatif presiden. Ini didukung pula dengan paradoks Amerika yang menempatkan kepentingan negara dengan nilai-nilai nasionalisme-patriotisme di atas kepentingan masyarakat dan kepentingan individu.

BAB 3

KEBIJAKAN POLITIK PRESIDEN BARACK OBAMA DALAM PENUTUPAN KAMP PENAHANAN GUANTÁNAMO

3.1 Kebijakan Politik Barack Obama Sehubungan dengan Penutupan Kamp Penahanan Guantánamo

Kamp Penahanan Guantánamo memunculkan banyak reaksi negatif. Banyak pihak mengecam keberadaan kamp penahanan ini. Amnesty Internasional dalam *Amnesty International Report 2005* menyatakan bahwa Pemerintah Amerika Serikat telah melakukan pelanggaran hukum internasional karena menahan ratusan warga negara asing tanpa ada kepastian hukum dan pengadilan di Kamp Penahanan Guantánamo. Pemerintah Amerika Serikat juga menolak penetapan Konvensi Jenewa terhadap para tahanan dan tidak memperkenankan para tahanan memperoleh penasihat hukum maupun pengadilan. Sikap Amerika Serikat yang membiarkan para tahanan berada dalam status ketidakpastian hukum ini dianggap mencederai hukum internasional. Sebagai negara besar, Amerika Serikat dianggap telah memberi sinyal positif pada seluruh dunia mengenai penyalahgunaan kekuasaan pemerintahan.

The USA continued to hold hundreds of foreign detainees without charge or trial in the US naval base in Guantánamo Bay in Cuba. The refusal of the US authorities to apply the Geneva Conventions to the detainees and to allow detainees access to legal counsel or the courts violated international law . . . The ruling by the US Supreme Court in June that the US courts have jurisdiction to consider challenges to the lawfulness of such detentions appeared to be a step towards restoring the rule of law for the detainees, but the US administration sought to empty the ruling of any real meaning in order to keep the detainees in legal limbo. The USA also failed to clarify the fate or whereabouts of detainees that it held in secret detention in other countries. Such serious abuses carried out by a country as powerful as the USA created a dangerous climate. The US administration's unilateralism and selectivity sent a permissive signal to abusive governments around the world. There is strong evidence that the global security agenda pursued

since 11 September 2001, the US-led “war on terror”, and the USA’s selective disregard for international law encouraged and fuelled abuses by governments and others in all regions of the world. (Amnesty International, 2005, p. 12).

Selain Amnesti Internasional, Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 4 Februari 2005 mengeluarkan pernyataan sikapnya atas Kamp Penahanan Guantánamo yang diberi judul *United Nations Human Rights Experts Express Continued Concern About Situation of Guantánamo Bay Detainees*. Dalam pernyataannya ini, Perserikatan Bangsa-Bangsa mengecam Amerika Serikat yang tetap menahan para tahanan yang ditangkap dalam Perang Irak dan Afghanistan, meskipun perang telah usai 18 bulan lamanya. Para tahanan ini tidak diketahui jumlahnya, namanya, dipindahkan ke mana, dan sampai kapan akan ditahan. Padahal, menurut Konvensi Jenewa, jika perang telah usai, para tahanan tersebut harus segera dilepaskan tanpa penundaan.

In January 2005 the detention centre at the United States Naval Base in Guantánamo Bay entered into its fourth year of existence, and many of the inmates are completing their third year of virtually incommunicado detention, without legal assistance or information as to the expected duration of their detention, and in conditions of detention that, according to numerous observers, amount to inhuman and degrading treatment (a) Both the international armed conflict in Afghanistan and the war in Iraq have been over for more than 18 months now. The Third Geneva Convention, dealing with prisoners of war, mandates that any prisoner of war must be released “without delay after the end of hostilities”. The legal basis for the continued detention of the Guantánamo Bay inmates is therefore unclear; (b) The lack of clarity concerning the legal basis on which the Guantánamo detainees are deprived of their freedom also means that both the detainees and their families are in a state of uncertainty regarding the remaining duration of the detention; (c) The exact number and the names of the persons detained at Guantánamo Bay continue to be unknown. This situation is extremely disconcerting and is conducive to the

Universitas Indonesia

unacknowledged transfer of inmates to other, often secret, detention facilities, whether run by the United States or by other countries; In conclusion, the United Nations human rights experts, once more, confirm that the right and duty of all States to use all lawful means to protect their citizens against death and destruction brought about by terrorists must be exercised in conformity with international law; lest the whole cause of the international fight against terrorism be compromised (Lebih lanjut, lihat Lampiran 1: Press Release HR/4812 United Nations. . . ., 2009, par. 2, 7, 8-9, 14).

Akan tetapi, kecaman Amnesti Internasional sebagaimana reaksi negatif organisasi internasional lain tidak berimbas apa pun pada Amerika Serikat. Masalah Kamp Penahanan Guantánamo adalah masalah dalam negeri Amerika Serikat yang tidak dapat diganggu gugat oleh negara lain maupun organisasi internasional apa pun berdasarkan asas kedaulatan negara.

Presiden Barack Obama memanfaatkan isu-isu internasional tersebut dalam kampanye pemilihan presiden. Dalam pidatonya di *Woodrow Wilson International Center* tanggal 1 Agustus 2007, Obama secara jelas mengucapkan rencananya jika ia menjadi Presiden Amerika Serikat: menutup Guantánamo, menolak Undang-Undang Komisi Militer, dan menghormati Konvensi Jenewa, Konstitusi Amerika Serikat, serta *Uniform Code of Military Justice* yang dianggap telah cukup memberikan kerangka kerja bagi penanganan kasus terorisme (Malcolm, 2010). Obama juga menggambarkan Kamp Penahanan Guantánamo sebagai *sad chapter in American History* dan berjanji untuk menutup Guantánamo tahun 2009 jika ia terpilih sebagai presiden Amerika Serikat (Bruce, 2009).

Dalam program kampanyenya tahun 2008, Obama menyerukan penutupan Kamp Penahanan Guantánamo dan penegakan prinsip *Habeas Corpus*. Ia juga mengingatkan publik Amerika bahwa Amerika Serikat tidak memimpin dengan kekuatan militer, melainkan dengan kekuatan cita-cita dan nilai-nilai Amerika.

Why don't we close Guantánamo and restore the right of *habeas corpus*, because that's how we lead, not with the might of our military, but the power of our ideals and the power of our values. It's time to show the world

we're not a country that ships prisoners in the dead of night to be tortured in far off countries. We're not a country that runs prisons which locks people away without ever telling them why they're there or what they're charged with. We're not a country which preaches compassion to others while we allow bodies to float down the streets of major American cities. That's not who we are (*McCain vs Obama*, n.d., par. 1)

Obama menyetujui prinsip *Habeas Corpus* bagi para tahanan Guantánamo. Prinsip *Habeas Corpus* berasal dari bahasa Latin, yang artinya “kamu (dapat) memiliki tubuh(mu)”. Prinsip ini merupakan tindakan hukum yang mana seorang tahanan dapat mencari suaka atas penahanan tidak sah nya (*Obama vs McCain*, n.d.). Tindakan ini pernah diambil oleh tahanan Guantánamo bernama Hamdi atau Hamdan. Hamdan, pria berkebangsaan Yaman, ditangkap oleh tentara Amerika di Afghanistan tahun 2001 dan dijebloskan ke Kamp Penahanan Guantánamo tahun 2002. Setahun kemudian Bush menyatakan bahwa Hamdan layak diadili oleh komisi militer dengan tuduhan konspirasi, tetapi Hamdan tidak mengetahui tuduhan apa yang menjeratnya hingga ia ditahan di Guantánamo. Bush juga menyatakan bahwa Hamdan bukanlah tawanan perang. Oleh karena itu, ia tidak dilindungi Konvensi Jenewa. Hamdan mengajukan petisi *Habeas Corpus* dan menyatakan bahwa komisi militer tidak punya cukup bukti untuk menahannya. Selain itu, tidak ada undang-undang atau hukum perang yang dapat dijadikan dasar bagi komisi militer untuk menahan atau mengadili Hamdan atas tuduhan konspirasi. Menurut *Supreme Court* (2006), prosedur yang diterapkan untuk mengadili Hamdan melanggar prinsip dasar hukum internasional bahwa terdakwa harus diizinkan melihat dan mendengar bukti-bukti dan dakwaan yang menyeretnya ke pengadilan. Selain itu, melalui Keputusan *Hamdan v. Rumsfeld* pada 29 Juni 2006, *Supreme Court* menyatakan bahwa Hamdan dilindungi oleh Konvensi Jenewa.

Akan tetapi, *Suspension Clause* Konstitusi Amerika Serikat *Article 1, Section 9, Clause 2* menyatakan bahwa petisi *Habeas Corpus* dapat ditangguhkan jika kasusnya menyangkut pemberontakan atau ancaman terhadap keselamatan publik: "The privilege of the writ of *habeas corpus* shall not be suspended, unless

when in cases of rebellion or invasion the public safety may require it” (*U.S. Constitutions: Suspension Clause Article One, Section 9, Clause 2*). Oleh karena itu, meskipun Keputusan *Supreme Court* mengenai *Hamdan v. Rumsfeld* tanggal 29 Juni 2006 dimenangkan oleh Hamdan dan *Supreme Court* menyatakan bahwa tahanan Guantánamo berhak atas perlindungan Konvensi Jenewa, keputusan ini tidak bisa diterapkan pada seluruh tahanan atas dasar *Suspension Clause* tersebut. Di sinilah konsep *biformity* atau paradoks Amerika berperan. Paradoks Amerika ini sering terjadi dalam pengambilan sebuah keputusan oleh para pemimpin Amerika (Suparlan, 1991).

Pada 6 Mei 2008, ketika berkampanye di North Carolina, Obama kembali menyerukan penegakan hak asasi manusia dan *habeas corpus*: “We can set the highest standards around the world for human rights and rule of law and close Guantánamo and restore *habeas corpus*” (*McCain vs Obama*, n.d.). Kelompok-kelompok pendukung Obama berkaitan dengan penegakan hak asasi manusia tidak sedikit. Kelompok-kelompok itu di antaranya adalah *American Trial Lawyers Association*, *American Civil Liberties Union*, *Center for Constitutional Rights*, dan kalangan akademisi yang memperjuangkan pemenuhan hak-hak konstitusional bagi para tahanan dan *combatant enemies* (Cucullu, 2009).

Kepedulian Obama terhadap hak asasi manusia dipengaruhi oleh pengalamannya ketika menempuh studi di perguruan tinggi. Setelah lulus SMA tahun 1979, Obama pindah ke Los Angeles dan belajar di Perguruan Tinggi *Occidental* selama dua tahun. Ia kemudian pindah ke Universitas Columbia di New York City dan lulus dalam bidang politik hubungan internasional. Obama lulus dengan gelar B.A. dari Universitas Columbia tahun 1983, kemudian bekerja selama setahun di *Business International Corporation*. Ia kemudian pindah ke *New York Public Interest Research Group*.

Setelah empat tahun di New York City, Obama pindah ke Chicago. Ia menjabat sebagai direktur *Developing Communities Project* (DCP), sebuah perkumpulan masyarakat berbasis gereja yang terdiri dari delapan paroki Katolik di South Side, Chicago. Ia bekerja di sana selama tiga tahun mulai Juni 1985 hingga Mei 1988. Pada 1988, Obama masuk Sekolah Hukum Universitas

Universitas Indonesia

Harvard. Publisitas dari pemilihannya sebagai presiden *Harvard Law Review* berkulit hitam pertama membawanya pada kontrak penerbitan dan pembuatan buku mengenai hubungan ras. Sekolah Hukum Universitas Chicago kemudian menawarinya beasiswa dan sebuah kantor untuk membuat buku. Obama pada awalnya berencana menyelesaikan buku tersebut dalam waktu satu tahun, tetapi pada kenyatannya ia membutuhkan waktu yang lebih lama setelah buku itu berubah menjadi memoar pribadi. Buku tersebut akhirnya diterbitkan pada pertengahan 1995 dengan judul *Dreams from My Father*. Pada bagian kedua buku ini, Obama banyak membahas pengalamannya ketika berpolitik dan aktif dalam gerakan-gerakan kemanusiaan.

Sejak 1992, Obama mengajarkan hukum konstitusional di Sekolah Hukum Universitas Chicago. Ia mengajar di sana selama dua belas tahun. Cass R. Sunstein, seorang koleganya di Universitas Chicago yang kemudian menjadi *the Administrator of the White House Office of Information and Regulatory Affairs* dalam pemerintahan Presiden Barack Obama, mengatakan bahwa Obama merupakan seorang yang berhati-hati dalam menganalisis hukum dan kebijakan. Ia juga mampu mengakomodasi banyak sudut pandang. Pendapat Sunstein ini dikemukakannya setelah suatu malam Obama, yang saat itu menjabat sebagai senator Illinois, meneleponnya selama 20 menit untuk mendiskusikan kebijakan Presiden George W. Bush mengenai penyadapan telepon antara warga negara Amerika dengan tersangka teroris.

This is the Barack Obama I have known for nearly 15 years -- a careful and even-handed analyst of law and policy, unusually attentive to multiple points of view. . . . Obama also has a genuinely independent mind, he's a terrific listener and he goes wherever reason takes him The Obama we know is no rhetorician; he shines not because he can move people, but because of his problem-solving abilities, his creativity and his attention to detail (Sunstein, 2008, par. 7, 14).

Kemauan dan kemampuan Obama untuk mendengarkan pendapat orang lain secara detail sebelum memutuskan sesuatu diakui oleh Cass R. Sunstein, "He did not want to take a public position until he had listened to, and explored, what

Universitas Indonesia

might be said on the other side” (Sunstein, 2008, par. 6). Dalam buku karangannya, *The Audacity of Hope*, Obama mempertanyakan sebuah politik yang mau menerima pendapat dari sisi yang lain yang kemungkinan juga memiliki nilai tersendiri. Menurut Obama, rakyat Amerika tidak selalu dapat memalami perbedaan kiri atau kanan, konservatif atau liberal. Oleh karena itu, Obama menginginkan para politisi untuk bisa menyesuaikan diri dengan rakyat Amerika (Sunstein, 2008).

Tahun 1993, Obama bergabung dengan Davis, Miner, Barnhill & Galland, sebuah firma hukum dengan dua belas pengacara yang berpengalaman dalam litigasi hak-hak sipil dan pembangunan ekonomi masyarakat. Ia juga bekerja pada dewan direktur *Chicago Lawyers' Committee for Civil Rights Under Law*, *Center for Neighborhood Technology*, dan *Lugenia Burns Hope Center* sebelum lisensi hukumnya berakhir pada 2002. Pengalaman-pengalaman itulah yang menyebabkan Obama begitu peka pada masalah hak asasi manusia.

Ketika Barack Obama terpilih sebagai Presiden Amerika Serikat pada 4 November 2008 dan dilantik sebagai Presiden Amerika Serikat pada 20 Januari 2009, ia mengulang janjinya untuk menutup Kamp Penahanan Guantánamo dalam acara *60 minutes* dan *This Week* di saluran televisi ABC (Bruce, 2009). Akan tetapi, Obama hanya memberikan sedikit penjelasan tentang bagaimana ia akan mengatasi kesulitan yang mungkin timbul dalam hal hukum dan administrasi sehubungan dengan rencana penutupan Kamp Penahanan Guantánamo. Bahkan, Obama juga mengesankan bahwa ia tidak terlalu paham mengenai orang-orang macam apa yang ditahan di sana (Apuzzo and Jordan, 2008).

Pada 22 Januari 2009, Presiden Barack Obama menandatangani *Executive Order 13492 - Review and Disposition of Individuals Detained At the Guantánamo Bay Naval Base and Closure of Detention Facilities*. *Executive Order* ini berisi perintah penutupan Kamp Penahanan Guantánamo dan perlakuan terhadap para tahanan yang ada di sana.

By the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, in order to effect the appropriate disposition of individuals currently detained by the Department of Defense

Universitas Indonesia

at the Guantánamo Bay Naval Base (Guantánamo) and promptly to close detention facilities at Guantánamo, consistent with the national security and foreign policy interests of the United States and the interests of justice, I hereby order as follows: **Sec. 3. Closure of Detention Facilities at Guantánamo.** The detention facilities at Guantánamo for individuals covered by this order shall be closed as soon as practicable, and no later than 1 year from the date of this order. If any individuals covered by this order remain in detention at Guantánamo at the time of closure of those detention facilities, they shall be returned to their home country, released, transferred to a third country, or transferred to another United States detention facility in a manner consistent with law and the national security and foreign policy interests of the United States (*Federal Register*, 2001, p. 4897).

Dalam pidatonya sebelum penandatanganan, Presiden Barack Obama mengatakan bahwa *Executive Order* 13492 tersebut bukan sekadar pemenuhan janji kampanye, melainkan juga ia lakukan atas dasar kesadaran dan penghargaan terhadap para pendiri bangsa: “This is me following through on not just a commitment I made during the campaign, but I think an understanding that dates back to our founding fathers, that we are willing to observe core standards of conduct, not just when it's easy, but also when it's hard” (Malcolm, 2009, par. 4).

Pada hari yang sama, Presiden Barack Obama juga menandatangani *Executive Order* 13493 - *Review of Detention Policy Options*. Dalam *Executive Order* tersebut, ia membentuk *Special Interagency Task Force on Detainee Disposition* yang bertugas meninjau kasus-kasus para tahanan di Kamp Penahanan Guantánamo. Setelah 180 hari, tim khusus tersebut akan memberi laporan yang menentukan apakah dan bagaimanakah setiap tahanan akan diadili.

By the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, . . . I hereby order as follows: **Section 1. Special Interagency Task Force on Detainee Disposition.**(a) **Establishment of Special Interagency Task Force.** There shall be established a Special Task Force on Detainee Disposition (Special Task Force) to identify lawful

options for the disposition of individuals captured or apprehended in connection with armed conflicts and counterterrorism operations. . . . (g) **Report.** The Special Task Force shall provide a report to the President, through the Assistant to the President for National Security Affairs and the Counsel to the President, on the matters set forth in subsection (d) within 180 days of the date of this order unless the Co-Chairs determine that an extension is necessary, and shall provide periodic preliminary reports during those 180 days (*Federal Register*, 2001, p. 49011-49012).

Isu-isu hak asasi manusia mengenai masalah Guantánamo ditambah reaksi negatif atas kamp penahanan tersebut diangkat Obama dalam kampanye pemilihan presiden tahun 2008. Hal ini merupakan satu langkah strategis yang dilakukan Obama. Citra politiknya terangkat sebagai calon presiden yang peduli hak asasi manusia dan menjunjung tinggi nilai-nilai Konstitusi Amerika Serikat – *all men are created equal*. Namun, apabila dicermati lebih lanjut, langkah strategis yang dilakukan Obama ini sesungguhnya hanyalah langkah kecil yang berdampak besar bagi pencitraan.

Muthalib (2008) mengatakan bahwa minimalis adalah orang atau praktisi yang mengajukan perubahan-perubahan baik dalam birokrasi pemerintahan, politik, ekonomi, atau hukum hanya dalam skala-skala kecil (p. 120). Menurut Cass R. Sunstein dalam Huq (2009), pendekatan minimalis adalah cara terbaik bagi hakim untuk memutuskan suatu perkara. Mereka harus membuat keputusan yang "sempit" (*narrow*) dan "dangkal" (*shallow*). "Sempit" (*narrow*) berarti bahwa seorang hakim mengadili tidak lebih dari apa yang diperlukan untuk menyelesaikan kasus yang ada di depannya. "Dangkal" (*shallow*) berarti bahwa hakim harus menghindari perbedaan prinsip dan mencoba mengakomodasi kepentingan orang-orang yang berbeda prinsip tersebut. Lebih lanjut, Cass R. Sunstein (2006) dalam *Burkean Minimalis* menyatakan bahwa:

Narrow rulings do not venture far beyond the problem at hand, and attempt to focus on the particulars of the dispute before the Court. When presented with a choice between narrow and wide rulings, minimalist generally opt for the former Shallow rulings attempt to produce rationales and outcomes

on which diverse people can agree, notwithstanding their disagreement on or uncertainty about the most fundamental issue (Muthalib, 2008, p. 120-121)

Barack Obama menonjolkan minimalisme sebagai ideologi politiknya. Ideologi politik ini terlihat jelas dalam pidato-pidato kampanyenya, misalnya pidato kemenangan Obama di IOWA. Obama menyatakan dirinya sebagai seorang presiden yang akan mendengarkan mereka yang tidak sepakat dan akan belajar dari mereka yang tidak sepakat tersebut. Seperti juga penganut minimalis yang lain, Presiden Barack Obama menekankan pada konsensus, akomodatif, dan pembelajaran. Jika dilihat dari kondisi keamanan domestik dan perimbangan kekuatan di dunia yang menguntungkan Amerika Serikat, yang telah diciptakan oleh Presiden Bush sebelumnya, maka minimalis politik adalah pilihan yang tepat bagi Presiden Barack Obama (Muthalib, 2008). Meskipun demikian, menurut Cass R. Sunstein, Obama bukanlah satu-satunya penganut minimalis politik dalam tradisi politik Amerika Serikat.

Political minimalism has a distinguished tradition in U.S. politics. In recent history, President George H. W. Bush stands as the leading minimalist. To the extent that Bush succeeded, especially in foreign affairs, it was because he enlisted diverse people, and diverse views, on behalf of the policies he chose (Sunstein, n.d).

Presiden Barack Obama merupakan fenomena baru dalam politik Amerika. Cass R. Sunstein (2008) menyebut Obama sebagai penganut aliran minimalis namun visioner. Keminimalisan Obama dapat dilihat pada pidato kampanyenya yang menolak pembagian standar sosial dalam masyarakat: *red states* atau *blue states*, liberal atau konservatif, Demokrat atau Republik. Dalam Konvensi Partai Demokrat tahun 2004, Obama mengatakan: "We worship an awesome God in the blue states, and we don't like federal agents poking around our libraries in the red states" (Sunstein, 2008, par. 10). Pendekatan minimalis Presiden Barack Obama tidak hanya tercermin dalam pidato-pidato kampanyenya, melainkan juga dalam beberapa rancangan kebijakan yang diambil: perubahan iklim, reformasi pajak, konservasi energi, dan kebijakan politik luar negeri. Dalam buku *The Audacity of*

Hope, Obama menginginkan terciptanya suatu politik yang bisa menerima kemungkinan bahwa pendapat dari sisi lain kadang-kadang ada baiknya juga. Seperti para penganut aliran minimalis lain, Obama juga menekankan pada konsensus, akomodatif, dan pembelajaran (Muthalib, 2008). Obama lebih memilih pendekatan yang dapat menarik dukungan dan simpati semua orang daripada harus bertentangan atau berhadapan dengan salah satu pihak.

Akan tetapi, Obama juga disebut sebagai seorang pemimpin yang visioner. Tidak seperti pemimpin minimalis Amerika yang lain, Obama juga memikirkan ide-ide besar. Ketika bicara tentang perubahan, Obama juga bicara tentang rencana ambisius untuk bebas dari ketergantungan sumber daya, perlindungan kesehatan universal, dan reformasi pendidikan:

If there's a senior citizen somewhere who can't pay for her prescription and has to choose between medicine and the rent, that makes my life poorer, even if it's not my grandmother. . . . It's that fundamental belief — I am my brother's keeper, I am my sister's keeper — that makes this country work (Sunstein, 2008, par. 13)

Obama menyadari bahwa rakyat biasa tidak paham dengan pembagian “kiri” atau “kanan”, konservatif atau liberal, Republik atau Demokrat. Obama lebih melihat bangsa Amerika sebagai sesuatu kesatuan yang monolitik dan menolak pemisahan-pemisahan politik. Karena itulah Obama memilih kompromi dan konsensus dalam paradigma politiknya. Visionaris-minimalis menjadi pilihan karena kedua konsep tersebut saling melengkapi (Muthalib, 2008).

Obama sangat menyadari perlunya perubahan seperti yang ia gambarkan dalam kampanye pemilihan presiden dengan slogannya *change, we believe it*. Sebagai seorang yang visioner-minimalis, Obama memulainya dengan mengeluarkan *Executive Order* 13492 tanggal 22 Januari 2009. Inti dari *Executive Order* tersebut adalah penutupan Kamp Penahanan Guantánamo tidak lebih dari setahun setelah dikeluarkannya *Executive Order* 13492.

Penutupan Kamp Penahanan Guantánamo merupakan langkah akomodatif Obama terhadap kritik-kritik dunia internasional yang selama ini mengecam tindakan Amerika Serikat atas pelanggaran hak asasi manusia. Amerika Serikat

yang dikenal sebagai negara besar dengan kekuatan politik, militer, dan ekonominya telah melecehkan hak asasi manusia melalui Kamp Penahanan Guantánamo dan melecehkan hukum internasional melalui komisi militernya.

Despite the near-universal outrage generated by the photographs coming out of Abu Ghraib, and the evidence suggesting that such practices are being applied to other prisoners held by the USA in Afghanistan, Guantánamo and elsewhere, neither the US administration nor the US Congress has called for a full and independent investigation. Instead, the US government has gone to great lengths to restrict the application of the Geneva Conventions and to “re-define” torture. It has sought to justify the use of coercive interrogation techniques, the practice of holding “ghost detainees” (people in unacknowledged incommunicado detention) and the “rendering” or handing over of prisoners to third countries known to practise torture. The detention facility at Guantánamo Bay has become the gulag of our times, entrenching the practice of arbitrary and indefinite detention in violation of international law. Trials by military commissions have made a mockery of justice and due process. The USA, as the unrivalled political, military and economic hyper-power, sets the tone for governmental behaviour worldwide. When the most powerful country in the world thumbs its nose at the rule of law and human rights, it grants a licence to others to commit abuse with impunity and audacity (Amnesty International, 2005, p. 5).

Bagi dunia internasional, penutupan Kamp Penahanan Guantánamo yang dilakukan oleh Presiden Barack Obama melalui *Executive Order* 13492 merupakan sebuah langkah untuk perubahan. Obama dipandang sebagai seorang presiden yang pro hak asasi manusia, seorang presiden yang visioner. *Executive Order* 13492 tersebut dipuji sebagai sebuah langkah awal perubahan Amerika Serikat yang diawali dengan penutupan Kamp Penahanan Guantánamo, penyelesaian kasus penahanan ilegal yang masih dalam proses entah sampai kapan, pengakhiran penahanan yang tidak manusiawi dan tanpa jangka waktu, serta upaya penyelesaian kasus tahanan sesuai dengan prinsip *Habeas Corpus* dan penegakan hak asasi manusia.

Dengan perintah penutupan Kamp Penahanan Guantánamo, Obama juga dianggap telah mengakomodasi permintaan kelompok-kelompok pro hak asasi manusia di dalam negeri, seperti *American Trial Lawyers Association*, *American Civil Liberties Union*, *Center for Constitutional Rights*, dan kalangan akademisi yang memperjuangkan pemenuhan hak-hak konstitusional bagi para tahanan dan *combatant enemies*. Citra Obama sebagai presiden yang pro hak asasi manusia otomatis terangkat dengan *Executive Order* 13492 ini. Selain itu, langkah Obama dinilai sebagai langkah penyelamatan agar Amerika Serikat tetap aman. Menurut *New York Times* dalam Huq (2009), ada 4 signifikansi ditutupnya Kamp Penahanan Guantánamo. Pertama, merupakan langkah vital bagi keseluruhan strategi konter terorisme. Kedua, mencegah tempat tersebut sebagai alat perekrutan dan indoktrinasi teroris. Ketiga, menyingkirkan apa yang selama ini menjadi penghalang kerja sama antiterorisme dunia. Terakhir, mengembalikan tradisi pengadilan dan keadilan Amerika Serikat.

Executive Order 13492 ini juga semakin mengukuhkan kebijakan Obama yang dianggap bertentangan dengan kebijakan pendahulunya, George W. Bush. Berbeda dengan George W. Bush yang menyatakan bahwa para tahanan di Guantánamo tidak dilindungi oleh Konvensi Jenewa, *Executive Order* 13492 justru mengacu pada Konvensi Jenewa. Dalam *Section 1 Definition Executive Order* 13492 menyebutkan bahwa ketetapan ini dibuat dengan merujuk pada *Common Article 3* Konvensi Jenewa 1949.

(a) "Common Article 3" means Article 3 of each of the Geneva Conventions. (b) "Geneva Conventions" means: (i) the Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, Aug. 12, 1949 (6 UST 3114); (ii) the Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea, Aug. 12, 1949 (6 UST 3217); (iii) the Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War, Aug. 12, 1949 (6 UST 3316); and (iv) the Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Aug. 12, 1949 (6 UST 3516). (c) "Individuals currently detained at Guantánamo" and "individuals covered by this order"

mean individuals currently detained by the Department of Defense in facilities at the Guantánamo Bay Naval Base whom the Department of Defense has ever determined to be or treated as enemy combatants (*Federal Register*, 2009, p. 4897).

Common Article 3 of Geneva Conventions menyatakan bahwa anggota milisi, seperti al Qaeda, memenuhi syarat sebagai tawanan perang jika organisasi militer mereka memenuhi 4 kriteria: "(a) that of being commanded by a person responsible for his subordinates; (b) that of having a fixed distinctive sign recognized at a distance; (c) that of carrying arms openly; and, (d) that of conducting their operations with the laws and customs of war" (*Common Article 3 of Geneva Conventions, 1949*). Akan tetapi, Pemerintahan Bush membantah dan menyatakan bahwa al Qaeda dianggap tidak memenuhi kriteria ini. Osama bin Laden memang dianggap sebagai pucuk pimpinan al Qaeda, namun tidak ada bukti yang cukup mengenai hierarki kekuasaannya itu. Lebih lanjut, anggota al Qaeda membaaur dengan masyarakat sipil; melanggar ketentuan "tanda-tanda khusus yang membedakannya dengan masyarakat biasa", seperti seragam atau senjata; dan melukai penduduk sipil sehingga membuat anggota organisasi itu dianggap tidak layak dilindungi oleh Konvensi Jenewa.

Executive Order 13492 juga memperkuat *Supreme Court* mengenai Keputusan *Hamdan v. Rumsfeld* tanggal 29 Juni 2006 yang menyatakan bahwa para tahanan itu dilindungi oleh proteksi minimal yang tercantum dalam *Common Article 3 of Geneva Conventions*. Selama ini Pemerintah Bush berusaha mengingkari aturan tersebut dengan menyatakan bahwa para tahanan adalah *unlawful combatant* dan bukan *prisoner of war*. Dengan *Executive Order 13492*, semua yang menjadi argumen Pemerintah Bush terpatahkan.

Selain mematahkan argumen Pemerintah Bush, *Executive Order 13492* ini juga mengembalikan tujuan penyewaan wilayah Guantánamo oleh Amerika Serikat ke tujuan semula sebagai pangkalan angkatan laut dan pertambangan batu bara seperti yang tercantum dalam *Platt Amendment*. Kesadaran akan hukum yang tertuang dalam *Platt Amendment* inilah yang membuat penutupan Kamp

Penahanan Guantánamo menjadi keputusan strategis Presiden Barack Obama dalam kebijakan politiknya.

3.2 Sikap Ambigu Presiden Barack Obama dalam Penutupan Kamp Penahanan Guantánamo

Urutan dan isi masalah yang dibahas dalam *Executive Order* 13492 yang ditandatangani oleh Presiden Barack Obama pada 22 Januari 2009 memiliki semua kebajikan dan keburukan pendekatan minimalis. Tujuan untuk mengakomodasi dan mengkompromikan kepentingan semua pihak baik yang pro maupun yang kontra dengan Kamp Penahanan Guantánamo justru memperlihatkan sikap ambigu Presiden Barack Obama dalam penutupan kamp penahanan ini.

Dalam *Executive Order* 13492 *Section 3*, Presiden Obama memerintahkan penutupan Kamp Penahanan Guantánamo. Kamp Penahanan Guantánamo harus ditutup sesegera mungkin, tidak lebih dari satu tahun sejak dikeluarkannya *Executive Order* nomor 13492 tanggal 22 Januari 2009. Jika ada tahanan di Kamp Penahanan Guantánamo pada waktu penutupan kamp penahanan dilaksanakan, mereka harus dipulangkan ke negara asalnya, dibebaskan, dipindahkan ke negara ketiga, atau dipindahkan ke kamp penahanan lain di Amerika Serikat dalam sebuah perlakuan yang sejalan dengan kepentingan hukum, Keamanan Nasional, dan Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat.

The detention facilities at Guantánamo for individuals covered by this order shall be closed as soon as practicable, and no later than one year from the date of this order. If any individuals covered by this order remain in detention at Guantánamo at the time of closure of those detention facilities, they shall be returned to their home country, released, transferred to a third country, or transferred to another United States detention facility in a manner consistent with law and the national security and foreign policy interests of the United States" (*Federal Register*, 2009, p. 4897).

Dalam *Executive Order* 13492 *Section 3*, tampak jelas adanya standar ganda dalam penutupan Kamp Penahanan Guantánamo. Di satu sisi, Kamp Penahanan

Guantánamo ditutup, tetapi di sisi lain, isinya (para tahanan Guantánamo) dipindahkan ke tempat lain sambil menunggu proses tuntutan disusun sesuai tinjauan yang sedang dibuat oleh satuan tugas tertentu yang telah ditunjuk oleh Presiden Obama dalam *Executive Order 13492 Section 3 Article 4*.

The Review shall determine, on a rolling basis and as promptly as possible with respect to the individuals currently detained at Guantánamo, whether it is possible to transfer or release the individuals consistent with the national security and foreign policy interests of the United States and, if so, whether and how the Secretary of Defense may effect their transfer or release. The Secretary of Defense, the Secretary of State, and, as appropriate, other Review participants shall work to effect promptly the release or transfer of all individuals for whom release or transfer is possible (*Federal Register*, 2009, p. 4899).

Standar ganda dalam keputusan yang diambil pemimpin Amerika Serikat dipengaruhi oleh konsep *biformity*. Konsep *biformity* disebut juga paradoks. Kammen dalam Suparlan (1991) memperlihatkan bahwa kebudayaan Amerika penuh paradoks. Pertentangan antara satu unsur nilai budaya dengan unsur atau nilai budaya lainnya terhadap suatu permasalahan yang sama sering terjadi. Paradoks bangsa Amerika banyak terlihat dalam pengambilan sebuah keputusan (*two fold judgement*).

Meskipun Kamp Penahanan Guantánamo ditutup, persoalan Guantánamo tetap belum selesai karena belum ada kejelasan mengenai nasib para tahanan. *Executive Order 13492* sendiri tidak menyebutkan apa yang akan terjadi pada para tahanan setelah Kamp Penahanan Guantánamo ditutup selain penundaan pengadilan komisi militer selama 120 hari ke depan yang sekiranya digelar di sana. Selain penundaan, *Executive Order 13492* juga melimpahkan wewenang untuk melakukan tinjauan langsung kepada sebuah satuan tugas setara kabinet yang dipimpin oleh Jaksa Agung.

The Review shall be conducted with the full cooperation and participation of the following officials: (1) the Attorney General, who shall coordinate the Review; (2) the Secretary of Defense; (3) the Secretary of State; (4) the Secretary of Homeland Security; (5) the Director of National Intelligence;

(6) the Chairman of the Joint Chiefs of Staff; and (7) other officers or full-time or permanent part-time employees of the United States, including employees with intelligence, counterterrorism, military, and legal expertise, as determined by the Attorney General, with the concurrence of the head of the department or agency concerned (*Federal Register*, 2009, p. 4897).

Rencana peninjauan terhadap kasus-kasus tahanan di Kamp Penahanan Guantánamo tersebut menjadi bumerang bagi Pemerintahan Obama karena para pejabat pemerintahannya melaporkan bahwa tidak ada data yang komprehensif mengenai para tahanan tersebut. Untuk mengumpulkan bukti-bukti yang diperlukan bisa makan waktu berminggu-minggu bahkan berbulan-bulan (Young & Finn, 2009). Lagipula, menemukan dan merehabilitasi tempat penahanan baru bagi para tahanan yang tersisa membutuhkan biaya besar, selain hanya mereduplikasi Kamp Penahanan Guantánamo saja. Kebijakan ini dinilai tidak populer secara politis dan diperkirakan hampir tidak mungkin dicapai dalam waktu satu tahun.

Dalam pidatonya yang berjudul *Protecting Our Security and Our Values* pada 21 Mei 2009 di *National Archives Museum*, Washington D.C., Obama mengatakan bahwa selama lebih dari tujuh tahun, sekitar ratusan individu yang diidentifikasi oleh Pemerintah Federal Amerika Serikat sebagai *enemy combatants* telah ditahan di Kamp Penahanan Guantánamo. Selama kurun waktu itu, hanya tiga orang yang diadili oleh Komisi Militer.

For over seven years, we have detained hundreds of people at Guantánamo. During that time, the system of Military Commissions at Guantánamo succeeded in convicting a grand total of three suspected terrorists. Let me repeat that: three convictions in over seven years. Instead of bringing terrorists to justice, efforts at prosecution met setbacks, cases lingered on, and in 2006 the Supreme Court invalidated the entire system. Meanwhile, over five hundred and twenty-five detainees were released from Guantánamo under the Bush Administration. Let me repeat that: two-thirds of the detainees were released before I took office and ordered the closure of Guantánamo (Obama Admits, 2009, par. 22).

Selama kurun waktu tujuh tahun tersebut, total lebih dari 500 orang telah dipindahkan dari Guantánamo, baik dengan mengembalikannya ke negara asal maupun mengirimnya ke negara ketiga. *Department of Defense* telah menetapkan bahwa sejumlah tahanan yang sekarang masih ditahan di Kamp Penahanan Guantánamo layak untuk dipindahkan. Kesemuanya berjumlah 240 orang. Agar penutupan Kamp Penahanan Guantánamo dapat dilaksanakan, penempatan yang cepat dan tepat atas orang-orang yang masih ditahan di kamp penahanan tersebut harus dilaksanakan terlebih dahulu sebelum dilakukannya penutupan.

(a) Over the past seven years, approximately 800 individuals whom the Federal Government has identified as enemy combatants have been detained at Guantánamo. The Federal Government has moved more than 500 such detainees from Guantánamo, either by returning them to their home country or by releasing or transferring them to a third country. The Department of Defense has determined that a number of the individuals currently detained at Guantánamo are eligible for such transfer or release. (b) Some individuals currently detained at Guantánamo have been there for more than six years, and most have been detained for at least four years. In view of the significant concerns raised by these detentions, both within the United States and internationally, prompt and appropriate disposition of the individuals currently detained at Guantánamo and closure of the facility would further the national security and foreign policy interests of the United States and the interests of justice. Merely closing the facility without promptly determining the appropriate disposition of the individuals detained would not adequately serve those interests. To the extent practicable, the prompt and appropriate disposition of the individuals detained at Guantánamo should precede the closure of the detention facilities at Guantánamo (*Federal Register*, 2009, p. 4897).

Rencana Presiden Barack Obama memerintahkan untuk memindahkan tahanan sebelum Kamp Penahanan Guantánamo ditutup seolah hendak membawa para tersangka teroris ke daratan Amerika Serikat di mana mereka akan diadili dan dijatuhi hukuman. Beberapa di antaranya bahkan akan dibebaskan. Sisanya

akan diadili menurut hak-hak konstitusional dan akan menjalani pemeriksaan pengadilan secara terbuka. Dalam menangani masalah pemindahan tahanan ini, Presiden Obama berpijak pada sebuah jalur yang terjal dan berliku menerobos hutan rimba sistem peradilan Amerika Serikat dan masyarakat intelijen. *Department of Justice* baru yang dibentuk oleh Obama memiliki akses ke biografi para tahanan yang tersisa di Guantánamo, yang diklasifikasikan sebagai rahasia negara tingkat tinggi. Pengetahuan mengenai biografi mereka, yang sebelumnya hanya bisa diakses oleh *Department of Defense*, kemungkinan dapat memengaruhi antusiasme *Department of Justice* dalam menangani pembebasan tahanan Guantánamo sesegera mungkin atau bahkan menyelenggarakan proses peradilan yang tak sungguh-sungguh. Usaha untuk menentukan bagaimana, di mana, dan dengan apa para tahanan Guantánamo dapat diproses dan diadili hanya akan menjadi sebuah keinginan yang menggebu-gebu dan berada pada tataran wacana. Akan tetapi, jika para tahanan itu jadi untuk dipindahkan ke daratan Amerika, Obama juga harus siap berhadapan dengan para politisi lokal dan penguasa daerah. Belum tentu mereka mau menerima limpahan tanggung jawab dari pemerintah federal mengenai para tahanan yang dikategorikan berbahaya tersebut.

Jika para tahanan Guantánamo diadili di pengadilan Amerika Serikat, isu mengenai standar bukti-bukti yang mampu menyeret mereka ke pengadilan juga membayang dengan kuat. Isu ini sejalan dengan keraguan mengenai bagaimana menangani klasifikasi data intelijen. Ketidakakuratan bukti atau temuan justru membuat beberapa tahanan dapat dibebaskan dalam waktu singkat. Lagipula, beberapa tahanan menyimpan beberapa informasi penting, yang jika diungkapkan selama persidangan, justru dapat menimbulkan ancaman dan keretakan keamanan nasional.

Akan tetapi, jika para tahanan tersebut dibebaskan, akankah mereka dilepas ke masyarakat Amerika? Jawaban atas pertanyaan ini sedang dalam proses pengolahan sistem hukum Amerika. Pada musim panas 2007, resolusi Senat memberikan suara 94 lawan 3 untuk melarang para tahanan Guantánamo dilepaskan ke tanah Amerika (Apuzzo and Jordan, 2008). Hasil resolusi ini sekaligus menandakan bahwa isu pembebasan tahanan dan melepaskannya ke

masyarakat Amerika akan mendapat tekanan balik dari *Capitol Hill*. Penanganan isu pemindahan ini secara sembrono dapat memunculkan isu politik panas yang justru akan dimanfaatkan oleh para penentang kebijakan Obama selama tahun 2010.

Profesor Harvard yang juga merupakan salah seorang penasihat Obama, Laurence Tribe, menyetujui rencana pemindahan tahanan tetapi tidak menyetujui rencana pembebasan tahanan. "Bringing the detainees to the United States will be controversial, but could be accomplished . . . I think the answer is going to be, they can be as securely guarded on U.S. soil as anywhere else" (Apuzzo and Jordan, 2008, par. 10). Keadaan akan lebih berbahaya lagi jika melepaskan para tahanan tersebut ke masyarakat umum ataupun tidak memenjarakannya sama sekali.

Obama sangat menentang rencana pengadilan terhadap para tersangka teroris dilaksanakan di Guantánamo. Padahal, ide tersebut sangat disukai oleh George W. Bush. Para penasihat Obama yang juga menentang rencana itu yakin bahwa proses membawa para tersangka ke daratan Amerika mungkin terlalu kompleks dan mengundang kontroversi, tetapi hal tersebut bukanlah sebuah tugas yang tidak dapat diselesaikan. Obama menyarankan supaya para tahanan itu dikawal ketat ke mana pun seperti yang selama ini dilakukan terhadap tahanan biasa (Apuzzo and Jordan, 2008).

Obama juga mengajukan rencana mengenai sistem peradilan baru yang lebih menyerupai komisi militer untuk menyelenggarakan pengadilan terhadap para tahanan Guantánamo. Sebuah komite akan dibentuk untuk memutuskan kerja pengadilan. Para tahanan yang akan dilepaskan akan dikirim kembali ke negara mereka masing-masing di mana mereka ditangkap untuk proses yang lebih lanjut. Tahanan yang lain mungkin akan diadili di pengadilan pidana Amerika Serikat (Apuzzo and Jordan, 2008).

Tidak semua kelompok pendukung presiden merasa yakin dengan masa depan konstruksi sistem peradilan Amerika Serikat secara keseluruhan sehubungan dengan permasalahan mengenai para tahanan Guantánamo ini. Anggota Senat, Adam Schiff, mengatakan bahwa "there would be concern about

establishing a completely new system . . . that includes American citizens and foreign nationals, that takes place on U.S. soil and departs from the criminal justice system” (Apuzzo and Jordan, 2008, par. 19). Beberapa komentar senada menyatakan bahwa apa pun pendekatan baru yang diusulkan akan sulit dilakukan, meskipun Kongres selalu menyetujui. Tantangan akan selalu muncul dari segala sisi, yang pada akhirnya bermuara ke penundaan atau menuju ke kemungkinan terjadinya pengadilan yang lumpuh.

Selain masalah reformasi peradilan, Obama juga menyatakan bahwa *Military Commissions Act* tahun 2006 merupakan produk cacat dan memerlukan reformasi pengadilan (*Obama and Guantánamo*, 2009). Obama menyerukan diselenggarakannya suatu proses yang menghormati aturan hukum, prinsip *Habeas Corpus*, dan prinsip dasar sistem hukum Anglo-Amerika. Akan tetapi, pelaksanaan kesemuanya itu bukan berarti hendak membebaskan orang-orang yang dahulu ingin membunuh bangsa Amerika (*McCain vs Obama*, 2008).

Dalam *Executive Order* 13492, Obama menyatakan bahwa individu-individu yang ditahan di Guantánamo memiliki hak konstitusional tertulis atas prinsip *habeas corpus*. Dalam praktiknya, sebagian besar individu-individu itu telah mengajukan petisi mengenai prinsip *habeas corpus* secara tertulis ke Pengadilan Federal berkaitan dengan keabsahan hukum penahanan mereka. Akan tetapi, pengajuan petisi *habeas corpus* tersebut tidak serta merta membuat para tahanan itu segera diadili atau dilepaskan. Mereka tetap ditahan berdasarkan *Suspension Clause* Konstitusi Amerika Serikat *Article One, Section 9, Clause 2* menyatakan bahwa petisi *Habeas Corpus* dapat ditangguhkan jika kasusnya menyangkut pemberontakan atau ancaman terhadap keselamatan publik.

Dalam temuan nomor 6 *Executive Order* 13492, Obama menyatakan bahwa usaha diplomatik baru akan dijalankan demi penempatan yang layak sejumlah tahanan Guantánamo: “(e) New diplomatic efforts may result in an appropriate disposition of a substantial number of individuals currently detained at Guantánamo” (*Federal Register*, 2009, p. 4897). Namun, *Executive Order* 13492 tersebut tidak menjelaskan secara rinci mengenai dasar penahanan berlanjut para tahanan. Hanya saja, Obama menyatakan bahwa tindakan tersebut memerlukan

tinjauan yang komprehensif. Tinjauan yang komprehensif ini akan dilakukan oleh satuan tugas khusus yang ditunjuk secara langsung oleh Presiden Obama.

(d) It is in the interests of the United States that the Administration undertake a prompt and thorough review of the factual and legal bases for the continued detention of all individuals currently held at Guantánamo, and of whether their continued detention is in the national security and foreign policy interests of the United States and in the interests of justice. The unusual circumstances associated with detentions at Guantánamo require a comprehensive interagency review (*Federal Register*, 2009, p. 4897).

Informasi yang berbeda dari setiap tahanan, yang bahkan saat pemerintahan Bush berkuasa saja tidak pernah terpikirkan oleh mereka untuk menyusun dalam satu file, akan dikumpulkan oleh satuan tugas ini. *Executive Order* itu juga membuka kemungkinan pemindahan tahanan ke negara lain,

The Review shall identify and consider legal, logistical, and security issues relating to the potential transfer of individuals currently detained at Guantánamo to facilities within the United States, and the Review participants shall work with the Congress on any legislation that may be appropriate (*Federal Register*, 2009, p. 4897).

atau melakukan tuntutan meskipun bukan di pengadilan militer, atau pemindahan ke tempat lain namun tidak jelas ke mana.

The Review shall determine, on a rolling basis and as promptly as possible with respect to the individuals currently detained at Guantánamo, whether it is possible to transfer or release the individuals consistent with the national security and foreign policy interests of the United States and, if so, whether and how the Secretary of Defense may effect their transfer or release. The Secretary of Defense, the Secretary of State, and, as appropriate, other Review participants shall work to effect promptly the release or transfer of all individuals for whom release or transfer is possible (*Federal Register*, 2009, p. 4897).

Pada waktu yang bersamaan, *Secretary of State* juga diarahkan untuk terlibat dalam usaha diplomatik, yaitu memfasilitasi pemindahan tahanan.

The Secretary of State shall expeditiously pursue and direct such negotiations and diplomatic efforts with foreign governments as are necessary and appropriate to implement this order (*Federal Register*, 2009, p. 4897).

Pihak militer sendiri diperintahkan untuk memastikan kondisi kemanusiaan setiap tahanan yang masih tersisa di sana.

The Secretary of Defense shall immediately take steps sufficient to ensure that during the pendency of the Review described in section 4 of this order, no charges are sworn, or referred to a military commission under the Military Commissions Act of 2006 and the Rules for Military Commissions, and that all proceedings of such military commissions to which charges have been referred but in which no judgment has been rendered, and all proceedings pending in the United States Court of Military Commission Review, are halted (*Federal Register*, 2009, p. 4897).

Pada 20 Mei 2009, Senat Amerika Serikat menolak pengajuan dana Obama sebesar 80 juta dolar Amerika. Senat juga menolak para tahanan Guantánamo dibawa ke tanah Amerika Serikat. Sehari kemudian, 21 Mei 2009, Obama berpidato di *National Archives Museum*, Washington D.C., yang diberi judul *Protecting Our Security and Our Values*. Pidato selama 50 menit itu dilakukan di sebuah tempat di mana Obama berdiri diapit oleh Konstitusi Amerika Serikat, *Bill of Rights*, dan Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat. Sebuah pilihan tempat strategis yang menggambarkan *Charters of Freedom* yang menyimbolkan Amerika Serikat dan nilai-nilai yang diusungnya. Dalam pidatonya, Obama menyatakan bahwa penutupan Guantanamo merupakan masalah yang rumit dan kompleks. "I knew when I ordered Guantánamo closed that it would be difficult and complex. There are 240 people there who have now spent years in legal limbo In dealing with this situation, we do not have the luxury of starting from scratch" (*Obama Admits*, 2009, par. 5).

Obama juga menyatakan bahwa saat ini pemerintahannya sedang meninjau kasus-kasus para tahanan di Guantánamo. Ke depannya, penanganan kasus-kasus tersebut akan terbagi atas 5 hal. Pertama, para tahanan yang melanggar hukum

pidana Amerika Serikat akan diadili di pengadilan federal. Dalam pernyataannya ini, Obama menegaskan bahwa teroris yang sudah diadili di pengadilan federal Amerika Serikat dengan warga negara Amerika yang bertindak sebagai jurinya dan dinyatakan bersalah, sudah dikirim ke penjara federal untuk menjalani hukuman. Kedua, tahanan yang melanggar hukum internasional akan diadili di komisi militer dengan sistem yang telah diperbarui dan menjamin hak-hak hukum para tahanan terpenuhi. Obama mengatakan bahwa: "They are an appropriate venue for trying detainees for violations of the laws of war My administration is bringing our [military] commissions in line with the rule of law" (*Obama Admits*, 2009). Di bawah sistem yang telah dirancang sebelumnya, komisi militer baru ini yakin bahwa hanya ada 3 orang tahanan tersangka teroris yang ditahan di Guantánamo selama lebih dari tujuh tahun dan sejumlah 525 tahanan telah dibebaskan dari Guantánamo. Ketiga, sejumlah 21 orang tahanan harus dibebaskan berdasarkan keputusan pengadilan federal karena tidak cukup bukti. Keempat, beberapa tahanan yang pemerintah negara asalnya telah menyatakan tidak mau menerima akan dipindahkan ke negara lain segera setelah persetujuan dengan negara tujuan baru itu dibuat. Tim peninjau menyetujui adanya 50 orang tahanan yang akan dipindahkan ke negara ketiga. Terakhir, beberapa tahanan tidak dapat diproses untuk diusut dan diadili. Mereka masih menunjukkan bahaya laten bagi masyarakat Amerika (*Obama Admits*, 2009).

Pada 21 Juli 2009, Gedung Putih setuju untuk memberikan tambahan waktu 6 bulan bagi Komisi Penutupan Kamp Penahanan Guantánamo untuk mempelajari situasi lebih lanjut. Pada November 2009, Presiden Barack Obama menyatakan bahwa penutupan Kamp Penahanan Guantánamo akan sedikit meleset, tetapi Presiden Barack Obama memastikan bahwa Kamp Penahanan Guantánamo akan ditutup pada 2010 meskipun tidak menyebutkan waktu pastinya (*Obama Admits*, 2009).

Meskipun pada 20 Mei 2009 Senat Amerika Serikat menolak pengajuan dana Obama untuk pemindahan tahanan Guantánamo sebesar 80 juta dolar Amerika dan menolak para tahanan Guantánamo dibawa ke tanah Amerika Serikat, Obama jalan terus. Hal ini dibuktikannya dengan menandatangani

memorandum yang memerintahkan *Attorney General*, Eric Holder, dan *Secretary of Defense*, Robert Gates, untuk mengambil alih penjara di Thomson, Illinois, seharga 350 juta dolar sebagai pengganti Guantánamo pada 16 Desember 2009. Akan tetapi, *The House Armed Services Committee* yang beranggotakan orang-orang Presiden Obama dari Partai Demokrat sendiri justru melarang pembukaan kamp pengganti bagi Kamp Penahanan Guantánamo di tanah Amerika Serikat (Andrew Malcolm, 2010). Meskipun mendapat tentangan dari kubunya sendiri, Obama tetap melaksanakan rencananya. Para tahanan ex-Guantánamo tersebut dipindahkan ke Thomson Correctional Center, Illinois, berdasarkan *Presidential Memorandum - Closure of Detention Facilities at the Guantánamo Bay Naval Base* dari Presiden Barack Obama kepada *The Secretary of Defense* dan *The Attorney General* tanggal 16 Desember 2009.

By the authority vested in me as President . . . , and in order to facilitate the closure of detention facilities at the Guantánamo Bay Naval Base, I hereby direct that the following actions be taken as expeditiously as possible with respect to the facility known as the Thomson Correctional Center (TCC) in Thomson, Illinois: 1. The Attorney General shall acquire and activate the TCC as a United States Penitentiary, which the Attorney General has determined would reduce the Bureau of Prisons' shortage of high security, maximum custody cell space and could be used for other appropriate inmate or detainee management purposes. The Attorney General shall also provide to the Department of Defense a sufficient portion of the TCC to serve as a detention facility to be operated by the Department of Defense in order to accommodate the relocation of detainees by the Secretary of Defense... (Lebih lanjut, lihat Lampiran 2: *Presidential Memorandum...*, 2009, par. 2-3).

Thomson Correctional Center diambil alih oleh secara formal oleh Presiden Obama. Ia juga memerintahkan *Department of Justice* dan *Department of Defense* untuk menyiapkan pemindahan tahanan, baik tahanan Federal maupun bekas tahanan Guantánamo, ke tempat itu. *Federal Bureau of Prison* memasang pagar yang dianggap lebih aman, sehingga batas keamanannya melebihi standar super

maksimal (Mackey, 2009). Dalam surat yang dikirim *Secretary of State*, Hillary Rodham Clinton, dan *Secretary of Defense*, Robert M. Gates, kepada Gubernur Illinois, Pat Quinn, pada 15 Desember 2009, menyebutkan bahwa pertimbangan keamanan menjadikan *Thomson Correctional Center* sebagai pilihan.

The security of the facility and the surrounding region is our paramount concern. The facility was built in 2001 to maximum security specifications, and after acquisition it will be enhanced to exceed perimeter security standards at the nation's only "supermax" prison in Florence, Colorado, where there has never been an escape or external attack. Federal departments and agencies, including the Departments of Homeland Security, Justice, and Defense, will work closely with state and local law enforcement authorities to identify and mitigate any risks, including sharing information through the state's "fusion center" and working with the Federal Joint Terrorism Task Force (White House, 2009, par. 6).

Masih dalam surat yang sama, *Secretary of State* dan *Secretary of Defense* menyatakan bahwa bagian *Thomson Correctional Center* yang menampung bekas tahanan Guantanamo akan dikelola oleh *Department of Justice*, sedangkan bagian yang menampung tahanan Federal akan dikelola oleh *Federal Bureau of Prisons*.

As the President has made clear, we will need to continue to detain some individuals currently held at the Guantanamo Bay detention facility. To securely house these detainees, Federal agencies plan to work with you and other state officials to acquire the nearly vacant maximum security facility in Thomson, Illinois. This facility will serve dual purposes. First, the Department of Justice will acquire this facility primarily to house Federal inmates. The Bureau of Prisons has a pressing need for more bed space in light of current crowded conditions. Second, the Defense Department will operate part of the facility to house a limited number of detainees from Guantanamo. The two parts of the facility will be managed separately, and Federal inmates will have no opportunity to interact with Guantanamo detainees (White House, 2009, par. 5).

Presiden Barack Obama juga tidak hendak melepaskan para tahanan itu ke wilayah Amerika Serikat. Hal ini tercantum dalam surat *Secretary of State* dan *Secretary of Defense* kepada *Governor of Illinois*.

The President has no intention of releasing any detainees in the United States. Current law effectively bars the release of the Guantanamo detainees on U.S. soil, and the Federal Government has broad authority under current law to detain individuals during removal proceedings and pending the execution of final removal orders (White House, 2009, par. 7).

Dalam *Presidential Memorandum*, Presiden Barack Obama sendiri menyebutkan bahwa *Secretary of Defense* dan *Attorney General* akan menyiapkan pemindahan para tahanan Guantanamo: "The Secretary of Defense, working in consultation with the Attorney General, shall prepare the TCC for secure housing of detainees currently held at the Guantánamo Bay Naval Base who have been or will be designated for relocation, and shall relocate such detainees to the TCC, . . . (Presidential Memorandum, 2009, par. 4).

Kebijakan Obama untuk tidak melepaskan seorang tahanan pun di tanah Amerika Serikat namun memindahkan penahanan mereka ke wilayah Amerika Serikat menimbulkan pertanyaan. Dengan memindahkan tahanan dari Guantanamo yang berada di wilayah Kuba ke *Thomson Correctional Center* yang berada di wilayah Illinois, berarti semua hal yang berkenaan dengan bekas tahanan Guantanamo menjadi urusan nasional Amerika Serikat. Hal ini berarti pula bahwa Amerika Serikat menutup bekas tahanan Guantanamo dari mata dunia internasional. Sejalan dengan asas kedaulatan negara, masalah bekas tahanan Kamp Penahanan Guantanamo adalah masalah domestik Amerika Serikat dan kebijakan yang diambil Presiden Barack Obama berkaitan dengan bekas tahanan Guantanamo adalah kebijakan domestik Amerika Serikat yang tidak dapat diganggu gugat oleh negara maupun organisasi internasional mana pun. Menutup Kamp Penahanan Guantanamo di Teluk Guantanamo, Kuba, dan memindahkan isinya (para tahanan) ke wilayah Amerika Serikat hanyalah meredam kritik-kritik internasional dan tuntutan organisasi-organisasi pro hak asasi manusia di dalam dan di luar negeri.

Rencana pengadilan terhadap bekas tahanan Guantanamo yang dipindahkan ke *Thomson Correctional Center* tetap tidak jelas kapan, di mana, dan oleh siapa akan diselenggarakan. Meskipun Presiden Barack Obama sendiri mengatakan bahwa pemindahan itu hanya bersifat sementara sambil menunggu hasil tinjauan satuan tugas khusus yang dibentuk presiden, tidak ada penjelasan kapan pengadilan itu akan diselenggarakan padahal tenggat waktu 180 hari dan perpanjangan 6 bulan oleh Kongres telah terlampaui. Apakah bekas tahanan Guantanamo akan diadili oleh komisi militer berdasarkan hasil tinjauan satuan tugas tersebut seperti yang digagas Presiden Barack Obama ataukah akan diadili di Pengadilan Federal seperti yang dilakukan oleh *Attorney General*, Eric Holder, terhadap 5 orang tahanan Guantanamo pada November 2009, masih merupakan misteri. Mengenai hal ini, Hafetz dalam Malcolm (2010) mengatakan:

Presiden Obama . . . is planning to try some Guantánamo detainees in military commissions. Although improved, the commissions remain a second class system of justice, lacking both due process guarantees and the credibility of federal courts. Moving the commissions on-shore will not solve the problem; it will only institutionalize it (par. 4).

Masalah Kamp Penahanan Guantanamo memang selesai dengan ditutupnya kamp penahanan tersebut. Akan tetapi tidak demikian dengan para tahanan penghuni kamp penahanan. Nasib mereka masih terkatung-katung menunggu hasil tinjauan satuan tugas yang dibentuk oleh Presiden Barack Obama berdasarkan *Executive Order* 13492 tersebut. Sembari menunggu selesainya hasil tinjauan yang dilakukan oleh satuan tugas khusus bentukan Presiden Obama, para tahanan itu dipindahkan ke tempat penahanan lain di *Thomson Correctional Center*, di barat daya Illinois.

Pada 30 April 2010, *Department of Corrections*, Illinois mengumumkan dalam situsnya bahwa *Thomson Correctional Center* ditutup. Hal ini semakin menimbulkan pertanyaan mengenai nasib para bekas tahanan Guantanamo yang dipindahkan ke sana, di samping kepastian jumlah tahanan yang dipindahkan. Pemerintah Federal hanya menyebutkan bahwa jumlahnya berkisar antara 35 hingga 95 orang. Dari jumlah itu, berapa yang sudah diadili, di mana mereka

diadili, berapa orang yang masih ditahan di *Thomson Correctional Center*, apakah tahanan Guantánamo sudah dipindahkan semua ke tempat itu, hingga ditutupnya *Thomson Correctional Center* tetap tidak ada penjelasan.

Penutupan *Thomson Correctional Center* semakin mengaburkan masalah bekas tahanan Guantánamo. Dengan ditutupnya tempat tersebut, akses terhadap para bekas tahanan Guantánamo menjadi tertutup sama sekali. Hal ini menimbulkan kesan bahwa Presiden Barack Obama memang sudah merencanakan pembekuan kasus bekas tahanan Guantánamo tersebut. Jika dirunut dari kronologi peristiwa sejak dikeluarkannya *Executive Order 13492 - Review and Disposition of Individuals Detained At the Guantánamo Bay Naval Base and Closure of Detention Facilities* pada 22 Januari 2009 hingga ditutupnya *Thomson Correctional Center* pada 30 April 2010, masalah tahanan Guantánamo belum selesai.

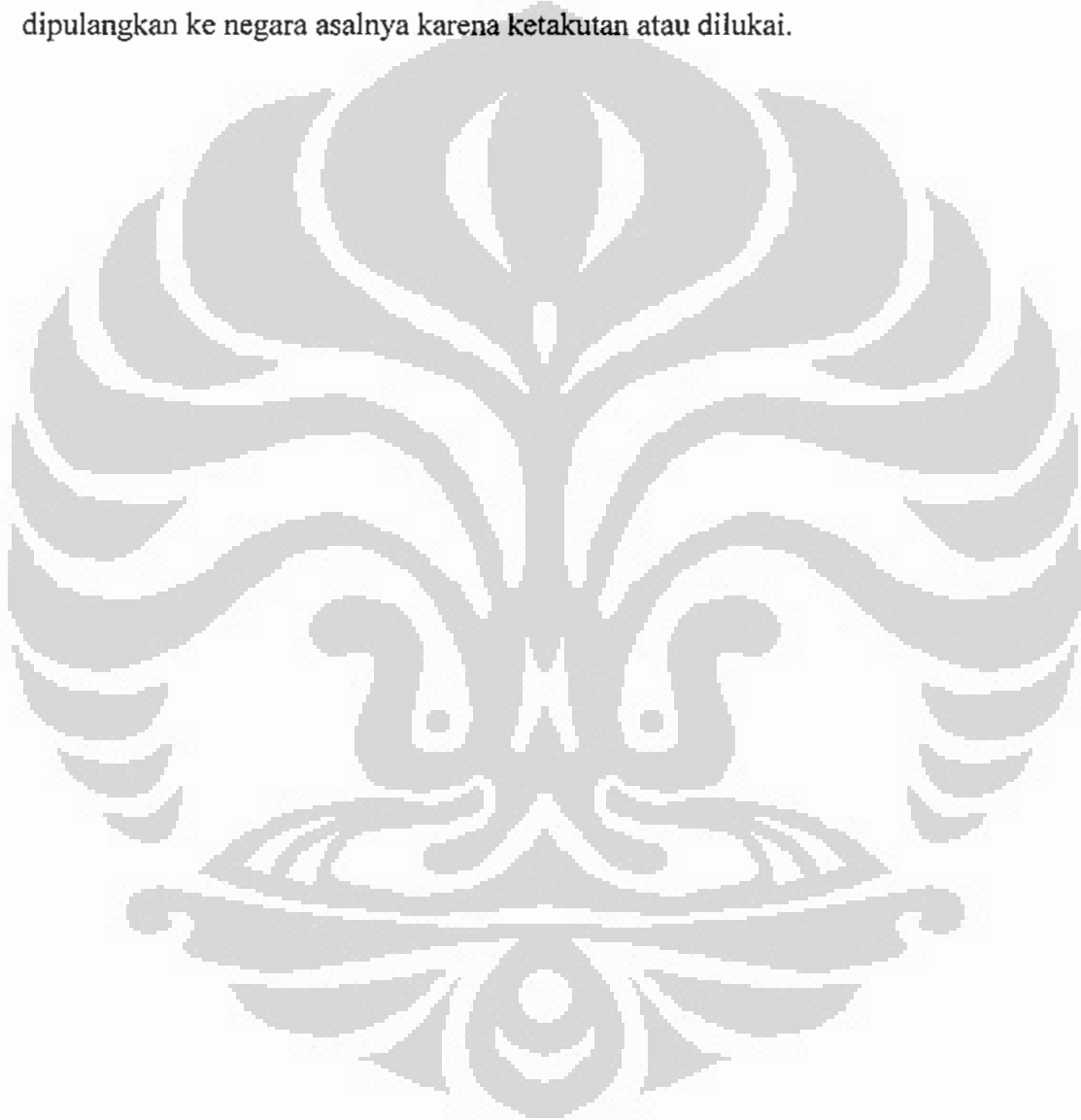
Sejak awal, *Executive Order 13492* terlihat sebagai perintah yang mengarahkan, tetapi sekaligus mengulur-ulur waktu dan mengelak dari tanggung jawab. Dalam *Executive Order* tersebut, Presiden Barack Obama memerintahkan penutupan Kamp Penahanan Guantánamo, tetapi tidak menjelaskan bagaimana nasib para tahanan yang ditahan di kamp itu. Di sinilah letak sikap ambigu Obama. Tidak ada tahanan yang dilepaskan berdasarkan *Executive Order 13492* itu. Tidak disebutkan pula bahwa Amerika Serikat akan melepaskan tahanan satu-persatu atau mereformasi pengadilan militer sekalipun seperti yang digaungkan dalam kampanyenya. Padahal, jangka waktu satu tahun yang ditetapkan untuk proses penutupan Kamp Penahanan Guantánamo sudah terlampaui. Tindakan mengulur-ulur waktu Presiden Barack Obama ini diperkuat dengan pendapat Huq (2009) yang mengatakan bahwa Presiden Barack Obama hanya ingin mengulur waktu untuk meredakan ketegangan politik yang mungkin terjadi dan mungkin akan menjadi ancaman baginya selama masa kepemimpinan hingga 2013. Presiden Barack Obama hanya ingin meredakan tuntutan kelompok sipil pro kebebasan. Jangka waktu satu tahun untuk menunggu, menurut *Center for Constitutional Rights*, sudah merupakan jangka waktu yang lama mengingat para tahanan itu telah ditahan selama lebih dari enam tahun sejak mereka ditangkap.

Executive Order 13492 tersebut juga secara halus menggeser valensi politik mengenai kebijakan tahanan dengan menempatkan *Attorney General* sebagai ketua satuan tugas, dan bukan *Secretary of Defense*. Selama pemerintahan Bush, *Secretary of Defense* memegang peranan penting dalam pembentukan dan pengoperasian Kamp Penahanan Guantánamo. Tindakan interogasi yang banyak melanggar hukum dan dilakukan kepada para tahanan itu dijalankan oleh FBI yang notabene berada di bawah *Department of Defense*. Pada waktu itu mereka ditempatkan di *Department of Justice* dan melakukan tugas yang seharusnya menjadi tugas CIA.

Selama masa pemerintahan Bush pula, kata Guantánamo ditulis tanpa aksentuasi pada huruf a-nya yang kedua seperti yang ada dalam bahasa Spanyol. Bagi beberapa orang, tindakan ini merupakan tindakan imperialisme linguistik. Akan tetapi dalam *Executive Order* 13492, keotentikan kata Guantánamo muncul kembali. Obama menyadari bahwa hal kecil ini dapat melegakan penutur bahasa Spanyol. Karena itulah ia mengangkatnya melalui *Executive Order* 13492.

Sikap ambigu Presiden Barack Obama terhadap Guantánamo membuat jangka waktu penyelesaian kasus tahanan Guantánamo menjadi panjang sehingga masalahnya menjadi berlarut-larut dan pada akhirnya terlupakan. Selain itu, berlarut-larutnya kasus Guantánamo ini mengakibatkan (1) perdebatan nasional mengenai Guantánamo menjadi sangat dangkal. Perdebatan ini tidak menyentuh sisi moralitas yang dialami manusia akibat perlakuan di Guantánamo. Perdebatan ini lebih berputar pada keamanan nasional dan kepentingan kebijakan luar negeri Amerika Serikat sebelum "kepentingan keadilan." Desakan penutupan Guantánamo lebih disandarkan pada kepentingan Amerika Serikat, bukan pada kepentingan para tahanan itu yang mungkin telah salah tahan atau bahkan tidak bersalah. Selama kepentingan Amerika Serikat terpenuhi, nasib orang-orang itu pun terlupakan; (2) *Executive Order* 13492 itu dapat dikatakan sempit karena tidak melakukan apa-apa bagi mereka yang bahkan dalam pemerintahan Bush sendiri diakui sebagai salah tangkap atau dinyatakan tidak bersalah; (3) *Executive Order* 13492 itu memerintahkan adanya pemindahan tahanan, tetapi tidak menjelaskan risiko tentang pemindahan itu. *Executive Order* juga tidak

menjelaskan bagaimana pemindahan tersebut akan dilangsungkan bagi tahanan dengan kewarganegaraan asing. Hal ini penting supaya para tahanan itu tahu bahwa mereka tidak akan dilukai atau “dihilangkan”. Lebih lanjut, *Executive Order* 13492 tersebut juga tidak berbicara apakah Amerika Serikat akan menerima para tahanan tersebut yang seharusnya dilepaskan, tetapi tidak dapat dipulangkan ke negara asalnya karena ketakutan atau dilukai.



BAB 4

KESIMPULAN

Penutupan Kamp Penahanan Guantánamo oleh Presiden Barack Obama melalui *Executive Order 13492 - Review and Disposition of Individuals Detained At the Guantánamo Bay Naval Base and Closure of Detention Facilities* merupakan langkah strategis yang dapat mengangkat citra politiknya sebagai presiden Amerika Serikat yang peduli hak asasi manusia dan menjunjung tinggi nilai-nilai Konstitusi Amerika Serikat. Namun, apabila dicermati lebih lanjut, langkah strategis yang dilakukan Obama ini sesungguhnya hanyalah langkah kecil sehubungan dengan ideologi politik yang dianutnya, minimalisme.

Sebagai penganut minimalisme, penutupan Kamp Penahanan Guantánamo merupakan langkah akomodatif Obama terhadap kritik-kritik dunia internasional yang selama ini mengecam tindakan Amerika Serikat atas pelanggaran hak asasi manusia. Amerika Serikat yang dikenal sebagai negara besar dengan kekuatan politik, militer, dan ekonominya dianggap telah melecehkan hak asasi manusia melalui Kamp Penahanan Guantánamo dan melecehkan hukum internasional melalui komisi militernya. Namun dengan ditutupnya Kamp Penahanan Guantánamo, pandangan dunia terhadap Presiden Barack Obama dan Amerika Serikat pun berubah. Di dalam negeri, Obama juga dianggap telah mengakomodasi permintaan kelompok-kelompok pro hak asasi manusia di dalam negeri, seperti *American Trial Lawyers Association*, *American Civil Liberties Union*, *Center for Constitutional Rights*, dan kalangan akademisi yang memperjuangkan pemenuhan hak-hak konstitusional bagi para tahanan dan *combatant enemies*.

Akan tetapi, tujuan Presiden Barack Obama untuk mengakomodasi dan mengkompromikan kepentingan semua pihak baik yang pro maupun yang kontra dengan Kamp Penahanan Guantánamo justru memperlihatkan sikap ambigu Presiden Barack Obama dalam penutupan kamp penahanan ini. Standar ganda yang diterapkan Obama terlihat pada penutupan Kamp Penahanan Guantánamo tetapi memindahkan isinya (para tahanan Guantánamo) ke tempat lain sambil menunggu proses tuntutan disusun sesuai tinjauan yang sedang dibuat oleh satuan

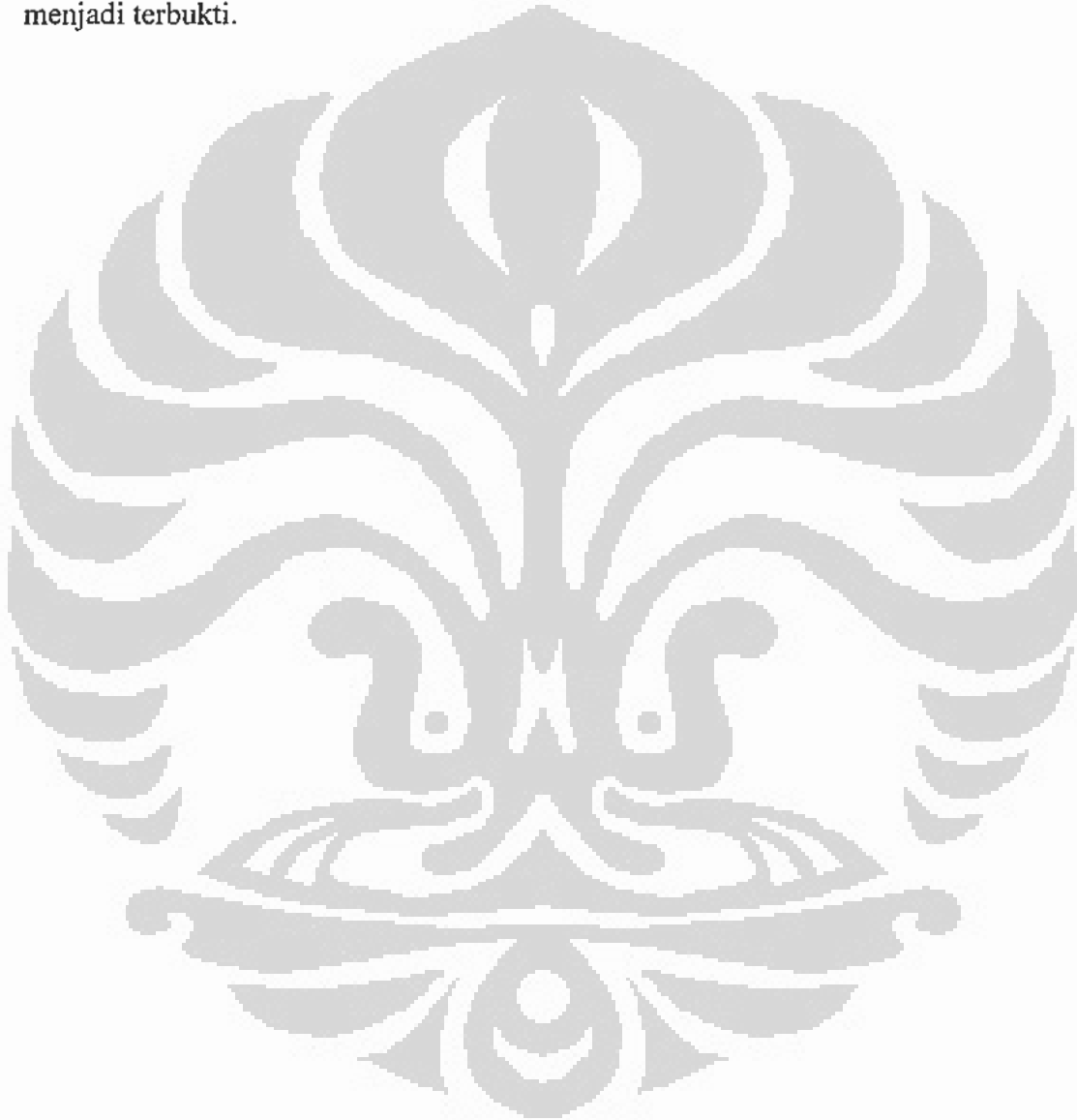
tugas tertentu yang telah ditunjuk oleh Presiden Obama dalam *Executive Order* 13492. Sehingga, meskipun Kamp Penahanan Guantánamo ditutup, persoalan Guantánamo tetap belum selesai karena belum ada kejelasan mengenai nasib para tahanan.

Meskipun ditentang oleh Senat, Obama tetap memerintahkan *Attorney General*, Eric Holder, dan *Secretary of Defense*, Robert Gates, untuk mengambil alih penjara *Thomson Correctional Center*, Illinois, seharga 350 juta dolar sebagai pengganti Guantánamo. Para tahanan ex-Guantánamo tersebut dipindahkan ke sana berdasarkan *Presidential Memorandum - Closure of Detention Facilities at the Guantánamo Bay Naval Base* dari Presiden Barack Obama kepada *The Secretary of Defense* dan *The Attorney General* tanggal 16 Desember 2009. Kebijakan Obama untuk memindahkan bekas tahanan Guantánamo ke wilayah Amerika Serikat berarti menutup kasus bekas tahanan Guantánamo dari mata dunia internasional.

Dipindahkannya tahanan ke *Thomson Correctional Center*, tidak menjadikan nasib bekas tahanan Guantánamo dan rencana pengadilan terhadap mereka menjadi jelas kapan, di mana, dan oleh siapa akan diselenggarakan hingga ditutupnya *Thomson Correctional Center* pada 30 April 2010 oleh *Department of Corrections*, Illinois. Penutupan *Thomson Correctional Center* ini semakin mengaburkan masalah bekas tahanan Guantánamo dan menutup akses terhadap para bekas tahanan Guantánamo. Hal ini menimbulkan kesan bahwa Presiden Barack Obama memang sudah merencanakan pembekuan atas kasus bekas tahanan Guantánamo karena sejak awal Presiden Barack Obama bersikap ambigu dan mengulur-ulur waktu. Obama memerintahkan penutupan Kamp Penahanan Guantánamo, tetapi tidak menjelaskan bagaimana nasib para tahanan yang ditahan di kamp itu. Jangka waktu satu tahun yang ditetapkan untuk proses penutupan Kamp Penahanan Guantánamo sudah terlampaui namun kasus para tahanan itu belum juga selesai. Ia bahkan memindahkan para tahanan itu ke tempat lain tanpa ada kejelasan nasib mereka setelah dipindahkan hingga ditutupnya tempat itu.

Sikap ambigu Presiden Barack Obama terhadap Guantánamo membuat jangka waktu penyelesaian kasus tahanan Guantánamo menjadi panjang sehingga masalahnya menjadi berlarut-larut dan pada akhirnya terlupakan. Dengan

ditutupnya *Thomson Correctional Center* yang berarti juga ditutupnya akses terhadap para tahanan Guantánamo membuat kasus ini menjadi tertutup dan beku. Dengan demikian, hipotesis penulis terhadap sikap ambigu Presiden Barack Obama dalam kebijakan politiknya mengenai penutupan Kamp Penahanan Guantánamo yang berujung pada pembekuan kasus bekas tahanan Guantánamo menjadi terbukti.



DAFTAR REFERENSI

I. BUKU

- Abdurrohman, Dudung. (1999). *Metode penelitian sejarah*. Jakarta: PT Logos Wacana Ilmu.
- Amnesty International. (2005). *Amnesty international annual report 2005*.
- Centers for Disease Control Report. (2001, Desember 7). *Investigation of bioterrorism related anthrax*.
- Common article 3 of geneva conventions*. (1949).
- Cucullu, Lieutenant Colonel Gordon. (2010). *Inside gitmo*. New York: Harpers Collins.
- Gott, Richard. (2004). *Cuba: A new history*, Yale: Yale University Press.
- Federal Register. (2001, Desember 12). *Executive order 13239: Designation of afghanistan and the airspace above as a combat zone*. Vol. 66, No. 241 /Friday, December 14, 2001 / *Presidential Documents*.
- _____. (2009, Januari 22). *Executive order 13492: Review and disposition of individuals detained at the guantánamo bay naval base and closure of detention facilities*. Vol. 74, No. 16 /Tuesday, January 27, 2009 / *Presidential Documents*.
- _____. (2001, November 13). *Military order: Detention, treatment, and trial of certain non-citizens in the war against terrorism*. Vol. 66, No. 222 /Friday, November 16, 2001 / *Presidential Documents*.
- _____. (2001, September 14). *Proclamation 7463: Declaration of national emergency by reason of certain terrorist attacks*. Vol. 66, No. 181 /Tuesday, September 18, 2001 / *Presidential Documents*.
- Gottschalk, Louis. (1986). *Mengerti sejarah* (Nugroho Notosusanto, Penerjemah). Jakarta: UI Press.
- Hague, Arnold. (2000). *The allied convoy system 1939-1945*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Kartodirdjo, Sartono. (1993). *Pendekatan ilmu sosial dalam metodologi sejarah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kuntowijoyo. (1987). *Pengantar ilmu sejarah*. Jakarta: Bina Aksara.

- Mahan, Alfred Thayer. (1890). *The influence of sea power upon history*. Boston: Little, Brown, and Company.
- Ness, Pamela M. Von. (2003, April 7). *Guantanamo bay detainees: National security or civil liberty*. Paper presented at U.S. War College.
- Obama, Barack. (2006). *The audacity of hope*. New York: Crown.
- Presidential Memorandum--Closure of Detention Facilities at the Guantanamo Bay Naval Base*. (2008, November 4). The White House. n. pag. Web. 15 Desember 2009.
- Trask, David F. (1996). *The war with spain in 1898*. New York: The Free Press.
- Tucker, Spencer C. (2009). *The encyclopedia of the spanish-american and philippine-american wars*. Santa Barbara: ABC-CLIO, LLC.
- United Nations. (2005). *Vienna conventions on the law of treaties*.
- United Nations Human Rights Experts. (2005, 24 April). *United nations human rights experts Express continued concern about situation of guantanamo bay detainees*. Press Release HR/4812.
- USA PATRIOT Act*. (2001, Oktober 26)
- White House, the. (2009, Desember 15). *The Honorable Pat Quinn...*
- Williams, Paul L. (2004). *Al Qaeda: Brotherhood of terror*. New York: Pearson Education Company.
- Zayas, Alfred de. (2003, November 19). The status of guantánamo bay and the status of the detainees. Paper presented at The Douglas Mc.Brown Lecture, University of British Columbia, Vancouver.

II. SERIAL

- Afghan prisoners going to gray area: Military unsure what follows transfer to U.S. base in cuba. (2002, Januari 6). *The Washington Post*.
- Apuzzo, Matt, and Jordan, Lara Jakes. (2008, November 10). Obama plans to close guantánamo, try detainees in U.S. *The Associated Press*.
- Bosnia admits U.S. terrorist renditions violated human rights law. (2006, Juni 18). *Serbo Journal*.
- Camarota, Steven A. (2002). How the terrorists get in. *The Public Interest*.

- Huq, Aziz. (2009, Januari 23). Obama's minimalist approach to Guantanamo. *The American Prospect*.
- Malcolm, Andrew. (2010, Juli 2). Obama and Guantanamo: A chronology of his broken promise. *Los Angeles Time*.
- McCain vs Obama: Compare 2008 presidential candidates on the issue: position on Guantanamo. (n.d.).
- Muthalib, Alfian. (2008). Politik minimalis Amerika Serikat dan korporasi politik. *Jurnal Nasion*, Vol. 5, No. 2.
- Obama admits delay on Guantanamo. (2009, November 18). *BBC News*.
- Obama and Guantanamo. (2009, Januari 22). *The Wall Street Journal*.
- Perez, Louis A. (1989, Agustus). The meaning of the Maine: Causation and the historiography of the Spanish-American war. *The Pacific Historical Review*, Vol. 58, No. 3.
- Sunstein, Cass R. (2008, Juni 11). Obama: The visionary minimalist. *The Washington Independent*.
- _____. (2008, Maret 5). The Obama I know. *The Huffington Post*.
- Suparlan, Parsudi. (1991). Yang sakral dalam nilai-nilai budaya Amerika. *Jurnal Studi Amerika*, Vol. 1, No. 2. Juli 1991.
- Taranto, James. (2006, September 16). War behind the wire. *The Wall Street Journal*.

III. PUBLIKASI ELEKTRONIK

- 9 Years Later, Nearly 900 9/11 Responders Have Died, Survivors Fight for Compensation. (2010, September 11). *FOX News*.
<http://www.foxnews.com/politics/2010/09/09/report-responders-died-ground-zero-illnesses/>.
- Blowback. (2001, Juli 26). <http://www.janes.com>
- Boadle, Anthony. (n.d.). Castro: Cuba not Cashing U.S. Guantanamo Rent Checks. *Reuter*,
<http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N17200921.htm>.

- Bruce, Mary. (2009, Januari 11). Obama: Gitmo Likely Won't Close in First 100 Days. *ABC News*,
<http://abcnews.go.com/ThisWeek/Economy/story?id=6619291&page=1>.
- De Young, Karen, dan Peter Finn. (2009, Januari 25). Guantanamo Case Files in Disarray. *The Washington Post*. A05. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/24/AR2009012401702_pf.html.
- Department of Defense. (2004, Februari 13). *Guantanamo Detainees fact sheet*.
<http://www.defenselink.mil/news/Apr2004/d20040406gua.pdf>
- Guantanamo Bay. (n.d)
<http://www.globalsecurity.org/military/facility/guantanamo-bay.htm>.
- Individual Terrorists: Usama Bin Laden/Osama bin Laden. (n.d.). 2010, November 27. <http://www.terrorismfiles.org>
- Mackey, Robert. (2009, Desember 15). From Guantánamo to Beyond 'Supermax'. *New York Times*. <http://thelede.blogs.nytimes.com/2009/12/15/from-guantanamo-to-beyond-supermax/>.
- Sierra, J.A. Sierra. (n.d.) *Platt Amendment*.
<http://www.historyofcuba.com/history/platt.htm>
- Terrorist Organizations: al-Qa'ida (Al-Qaeda). (n.d.). 2009, November 29.
<http://www.terrorismfiles.org>.
- Wikipedia. (n.d.). Platt Amendment.
http://en.wikipedia.org/wiki/Platt_Amendment
- _____. (n.d.). Spanish-American War.
http://en.wikipedia.org/wiki/Spanish%E2%80%93American_War
- _____. (n.d.). War of Jenkins' Ear.
http://en.wikipedia.org/wiki/War_of_Jenkins'_Ear
- _____. (n.d.). War of the Austrian Successions.
http://en.wikipedia.org/wiki/War_of_the_Austrian_Succession
- _____. (n.d.). War of the Spanish Successions.
http://en.wikipedia.org/wiki/War_of_the_Spanish_Succession

4/2/2005



**Press Release
HR/4812**

**UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS EXPERTS EXPRESS CONTINUED
CONCERN ABOUT SITUATION OF GUANTANAMO BAY DETAINEES**

(Reissued as received.)

GENEVA, 4 February (UN Information Service) -- This statement was issued today by the following six United Nations human rights experts: Lella Zerrougui, Chairperson-Rapporteur of the Working Group on Arbitrary Detention of the United Nations Commission on Human Rights; Stephen J. Toope, Chairperson-Rapporteur of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances of the Commission; Manfred Nowak, the Commission's Special Rapporteur on torture; Paul Hunt, the Commission's Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health; Leandro Despouy, the Commission's Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers, and Cherif Bassiouni, Independent Expert appointed by the Secretary-General on the situation of human rights in Afghanistan.

"In January 2005 the detention centre at the United States Naval Base in Guantánamo Bay entered into its fourth year of existence, and many of the inmates are completing their third year of virtually incommunicado detention, without legal assistance or information as to the expected duration of their detention, and in conditions of detention that, according to numerous observers, amount to inhuman and degrading treatment.

The Working Group on Arbitrary Detention, a group of experts appointed by the United Nations Commission on Human Rights to seek and receive information from governments and non-governmental organizations, and to report to the Commission on cases of detention inconsistent with international human rights standards, has been concerned about the situation at Guantánamo Bay since the establishment of the detention centre. Already on 22 January 2002, the then Chairman-Rapporteur of the Working Group, Louis Joinet, sent a letter to the Government of the United States of America seeking an invitation to visit the detention centre at the naval base in order to examine, on the spot, the legal aspects of detention. By a second letter sent on 25 October 2002, the Working Group requested that the United States Government provide responses to a series of factual and legal questions concerning the legal situation of the detainees in Guantánamo Bay.

In June 2004, the Chairperson-Rapporteur of the Working Group on Arbitrary Detention, the Special Rapporteur on torture, the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, and the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers requested the United States, as well as Iraq and Afghanistan, to invite these experts to visit those persons detained on grounds of terrorism, including in Guantánamo Bay. While the United States Government -- the only Government to respond to date -- has not yet agreed to this request, it has indicated an interest in establishing a dialogue with the experts to consider the possibility of a visit.

The year 2004 saw a number of developments regarding the situation of the Guantánamo detainees. A number of detainees were released. The Supreme Court of the United States rejected the claim of the Government that it could deny access to habeas corpus proceedings to the Guantánamo Bay detainees. A United States District Court ruled that it is for the judiciary and not for the executive power to establish whether the Third Geneva Convention applies to persons deprived

of their liberty during the hostilities in Afghanistan. The same court stated that the exclusion of the defendant from certain hearings and from access to evidence used against him was unlawful. In response to these judicial decisions, the United States established the Combatant Status Review Tribunals (CSRTs) and an Administrative Review Board (ARB), which will review, on an annual basis, whether an inmate continues to pose a threat to the United States or its allies, or whether there are other factors bearing upon the need for continued detention. As recently as 31 January 2005, a United States Federal District Court stated in a judgment concerning Guantánamo detainees that "Although this nation unquestionably must take strong action under the leadership of the commander in chief to protect itself against enormous and unprecedented threats, that necessity cannot negate the existence of the most basic fundamental rights for which the people of this country have fought and died for well over two hundred years."

These developments are, however, insufficient to dispel the serious concerns that the mandate holders continue to have with respect to the situation:

(a) Both the international armed conflict in Afghanistan and the war in Iraq have been over for more than 18 months now. The Third Geneva Convention, dealing with prisoners of war, mandates that any prisoner of war must be released "without delay after the end of hostilities". The legal basis for the continued detention of the Guantánamo Bay inmates is therefore unclear. In any event, many of them were arrested in countries which were not parties to any armed conflict involving the United States of America;

(b) The lack of clarity concerning the legal basis on which the Guantánamo detainees are deprived of their freedom also means that both the detainees and their families are in a state of uncertainty regarding the remaining duration of the detention;

(c) The exact number and the names of the persons detained at Guantánamo Bay continue to be unknown. This situation is extremely disconcerting and is conducive to the unacknowledged transfer of inmates to other, often secret, detention facilities, whether run by the United States or by other countries. This situation is of particular concern to the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances;

(d) Concerns have been voiced regarding the independence of both the Combatant Status Review Tribunals and the Administrative Review Board, and with respect to the fairness of the proceedings before them. In particular, most detainees do not have access to legal counsel, and much of the evidence on which the decision to detain them is based is not disclosed to them;

(e) The need to objectively assess the allegations of torture, and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, particularly in relation to methods of interrogation of detainees, that have been brought to the attention of the Special Rapporteur on torture;

(f) The conditions of detention, especially of those in solitary confinement, place the detainees at significant risk of psychiatric deterioration, possibly including the development of irreversible psychiatric symptoms;

(g) Most detainees do not know whether the United States Government intends to raise criminal charges against them or not. The procedural rules governing the Military Commissions set up to try those detainees who will face criminal charges raise misgivings similar to those voiced with regard to the Combatant Status Review Tribunals: doubts regarding the actual independence of the Commissions, and concerning the fairness in the respective positions (or "equality of position") between prosecution and defence, in particular with regard to access to evidence. Moreover, the mandate holders recall that where the conditions of detention are such as to subject a defendant to inhuman or degrading treatment, or to otherwise gravely weaken him physically and psychologically, equality is compromised and any imprisonment upon conviction tainted with arbitrariness.

In conclusion, the United Nations human rights experts, once more, confirm that the right and duty of all States to use all lawful means to protect their citizens against death and destruction brought about by terrorists must be exercised in conformity with international law; lest the whole cause of the international fight against terrorism be compromised."

The White House
Office of the Press Secretary

For Immediate Release
December 15, 2009

Presidential Memorandum—Closure of Detention Facilities at the Guantanamo Bay Naval Base

MEMORANDUM FOR THE SECRETARY OF DEFENSE
THE ATTORNEY GENERAL

SUBJECT: Directing Certain Actions with Respect to Acquisition and Use of Thomson Correctional Center to Facilitate Closure of Detention Facilities at Guantanamo Bay Naval Base

By the authority vested in me as President and as Commander in Chief of the Armed Forces of the United States by the Constitution and the laws of the United States of America, including the Authorization for Use of Military Force (Public Law 107-40, 115 Stat. 224), and in order to facilitate the closure of detention facilities at the Guantanamo Bay Naval Base, I hereby direct that the following actions be taken as expeditiously as possible with respect to the facility known as the Thomson Correctional Center (TCC) in Thomson, Illinois:

1. The Attorney General shall acquire and activate the TCC as a United States Penitentiary, which the Attorney General has determined would reduce the Bureau of Prisons' shortage of high security, maximum custody cell space and could be used for other appropriate inmate or detainee management purposes. The Attorney General shall also provide to the Department of Defense a sufficient portion of the TCC to serve as a detention facility to be operated by the Department of Defense in order to accommodate the relocation of detainees by the Secretary of Defense in accordance with paragraph 2 of this memorandum.
2. The Secretary of Defense, working in consultation with the Attorney General, shall prepare the TCC for secure housing of detainees currently held at the Guantanamo Bay Naval Base who have been or will be designated for relocation, and shall relocate such detainees to the TCC, consistent with laws related to Guantanamo detainees and the findings in, and interagency Review established by, Executive Order 13492 of January 22, 2009.

This memorandum is not intended to, and does not, create any right or benefit, substantive or procedural, enforceable at law or in equity, by any party against the United States, its departments, agencies, or entities, its officers, employees, or agents, or any other person.

The Secretary of Defense is authorized and directed to publish this memorandum in the Federal Register.

BARACK OBAMA