

Refuse Tear Gas

Gas Air Mata Membunuhmu



Natasha Williams, Maija Fiorante, Vincent Wong

Judul Asli: The Problematic Legality of Tear Gas Under International Human Rights Law

Penulis: Natasha Williams, Maija Fiorante, Vincent Wong

Diedit oleh: Ashley Major dan Petra Molnar

Diterbitkan pertama kali oleh: International Human Rights Program (IHRP) at the Faculty of Law,

University of Toronto, August 2020

Diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia oleh: Partizan LBH Bandung

Layout dan Artwork: Kalabahu 27 Bandung

Diedarkan oleh: Partizan LBH Bandung Oktober 2022

1. Pengantar

“Penggunaan gas air mata telah dilarang dalam peperangan dan juga harus dilarang sebagai agen pengendali massa dalam konteks lokal.”

Penggunaan gas air mata¹ menjadi perbincangan hangat belakangan hari ini, ketika masyarakat berbondong-bondong turun kejalan di Amerika Serikat dan di seluruh dunia untuk berdemonstrasi memprotes ketidakadilan rasial dan brutalitas polisi setelah dibunuhnya George Floyd oleh kepolisian Minneapolis. Dalam rangka meredam protes tersebut, gas air mata digunakan oleh kepolisian dalam jumlah baik di Minneapolis, Seattle, Los Angeles, Washington, Philadelphia, dan Montreal maupun di tempat lain.

Gas air mata dipilih sebagai alat penegakan hukum yang populer dalam mengatasi protes di berbagai wilayah dari Prancis, Chili, Turki hingga Hong Kong. Dalam sebuah peristiwa besar belakangan hari ini, gas air mata digunakan untuk membubarkan demonstrasi damai yang terjadi di luar Gedung Putih agar Presiden AS Donald Trump dapat berfoto ria di dalam sebuah gereja yang berada seberang Gedung Putih.² Meskipun dilarang dalam peperangan, tidak semua penggunaan gas air mata dilarang oleh hukum internasional hak asasi manusia saat ini. Bahkan, protokol internasional yang mengatur mengenai penggunaan senjata kimia secara eksplisit ditafsirkan ulang oleh banyak negara agar dapat menggunakannya sebagai alat penegakan hukum. Meski demikian gas air mata haruslah dilarang di bawah hukum internasional hak asasi manusia.

Digunakan sebagai senjata dengan daya sebar, efek dari gas air mata ini tidak pandang bulu— dapat membahayakan semua orang di sekitarnya terlepas dari apakah seseorang terlibat dalam aksi-aksi militan dalam sebuah demonstrasi, aksi damai, atau sekadar mengamati. Meskipun ada pedoman internasional, termasuk pedoman PBB tentang Penggunaan Senjata Api yang Tidak Mematikan, peraturan yang tidak mengikat secara hukum tersebut tidak jelas juga efektif dalam membatasi tindak pelanggaran dan penyelewengannya, sehingga menimbulkan situasi di mana gas air mata secara sistematis rentan untuk disalahgunakan. Faktor-faktor ini membuat gas air mata secara inheren tidak pantas dan justru bersifat berbahaya untuk digunakan. Penggunaan gas air mata telah

1. Istilah gas air mata merujuk pada beragam senyawa lachrymatory yang dapat menyebabkan iritasi pada kulit, mulut mata dan paru-paru. Penggunaan secara umum dari bahan kimia iritan disempatkan dari jarak jauh disebut sebagai “CS” Di Bawah Protokol Senjata Kimia Internasional, alat tersebut dikategorikan dalam istilah RCA

2. Katie Rogers, “Protestors Dispersed with Tear Gas so Trump Could Pose at Church”, New York Times (1 Juni 2020) [perma.cc/Y9B3-R5DX].

dilarang dalam peperangan dan juga harus dilarang sebagai agen pengendali massa dalam konteks lokal.

Secara historis, gas air mata memiliki hubungan yang sangat erat dengan pelanggaran berat hak asasi manusia dan praktik penyiksaan.³ Melarang gas air mata di bawah hukum internasional hak asasi manusia dapat memastikan bahwa gas air mata tidak akan lagi digunakan secara sewenang-wenang yang dapat menyebabkan bahaya dan timbulnya korban jiwa yang tidak perlu. Lebih jauh lagi senjata tersebut tidak bisa lagi digunakan untuk memberangus kebebasan berpendapat dan berkumpul secara damai.

Gas Air Mata

Istilah gas air mata mengacu pada berbagai senyawa kimia yang menyebabkan iritasi pada kulit, mata, mulut, tenggorokan dan paru-paru. Bahan iritan kimia yang paling banyak digunakan yang tersebar luas dengan jarak yang jauh disebut “CS”. Di bawah protokol Senjata Kimia Internasional, alat tersebut termasuk dalam istilah Riot Control Agent (RCA).

2. Penyalahgunaan Gas Air Mata

“Gas air mata semakin sering digunakan terhadap orang-orang yang menggunakan hak mereka untuk berkumpul secara damai.”

Penggunaan gas air mata terhadap demonstrasi di Hong Kong dan Amerika Serikat mungkin merupakan contoh yang paling komprehensif yang dilaporkan tentang bagaimana polisi menyalahgunakan bahan kimia tersebut. Namun, gas air mata telah digunakan secara tidak bertanggung jawab dan tidak tepat oleh para penegak hukum di seluruh wilayah dunia. Amnesty International telah meneliti dan mendokumentasikan insiden-insiden ini dan telah menyusunnya dalam database digital yang berisi analisis terhadap 80 insiden di lebih dari 22 negara di seluruh dunia.⁴

Demonstrasi Damai

Gas air mata semakin sering digunakan terhadap orang-orang yang menggunakan hak mereka untuk berkumpul secara damai, dalam situasi di mana tidak ada ancaman kekerasan yang muncul penggunaannya untuk membubarkan demonstrasi adalah tindakan yang ilegal dan bahkan dapat dilihat sebagai penegakan hukum yang bertujuan menghukum para demonstran dan dengan sengaja memberangus hak-

3. Howard Hu, dkk, “Tear Gas - Harassing Agent or Toxic Chemical Weapon?” (1989) 262 JAMA 660.

4. “Tear Gas: An Investigation” (11 Juni 2020) online: Amnesty International [perma.cc/2KMM-MG4K].

hak mereka.

Ruang tertutup

Gas air mata sangat berbahaya bila digunakan di ruang tertutup dengan sedikit atau tanpa ventilasi karena orang yang terkena benda tersebut memiliki sedikit kesempatan untuk menghindari paparan zat kimia tersebut. Efek berbahaya dari gas air mata bisa menjadi lebih berbahaya dan dapat bertahan lebih lama daripada biasanya ketimbang digunakan di ruang terbuka. Misalnya, penggunaan gas air mata di dalam sebuah gedung, penjara, jalan buntu, stasiun bawah tanah, dan tribun stadium olahraga atau di mana tidak ada pintu keluar atau diblokir.

Dalam kuantitas yang berlebihan

Paparan berkali-kali terhadap gas air mata dalam jumlah besar dapat menyebabkan kerusakan serius dan menyebabkan atau memperburuk masalah pernapasan akut terhadap senyawa tersebut. Eksposur yang berlebihan perlu menjadi perhatian khusus mengingat beberapa tembakan gas air mata dapat ditembakkan dari senapan peluncur granat. Ketika aparat penegak hukum menggunakan gas air mata dalam jumlah yang berlebihan, seringkali hanya ada sedikit tembakan yang dapat dipertanggung jawabkan dan oleh karena itu tidak memenuhi persyaratan hukum.

Ditembakkan secara langsung

Panduan penggunaan gas air mata yang khas adalah peringatan yang menyebutkan bahwa proyektil tidak boleh diarahkan dan ditembakkan secara langsung ke arah individu,⁵ tetapi penyalahgunaannya sebagai proyektil yang meluncur secara langsung terhadap demonstran menjadi hal praktik umum dengan konsekuensi yang amat serius. Tabung gas air mata sendiri merupakan senjata berbahaya dan dapat menyebabkan cedera serius dan bahkan kematian jika diluncurkan langsung ke arah individu.

Populasi Rentan

Mengingat bahwa anak-anak, orang tua dan mereka yang memiliki penyakit dan keterbatasan mobilitas—seperti wanita hamil dan orang yang hidup dengan disabilitas—merupakan sasaran tidak proporsional yang berisiko terkena efek gas air mata yang tidak pandang bulu, penggunaannya di dekat rumah sakit, panti jompo, atau sekolah memiliki efek yang sangat mengerikan. Di Hong Kong, sebuah rumah sakit harus mengganti filter dalam sistem ventilasinya setelah gas air mata digunakan di dekat gedung tersebut dan beberapa sekolah harus menghentikan aktivitas belajar mengajar untuk membersihkan gedung mereka.⁶

5. Misalnya, United Nations Human Rights, Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement, OHCHR (2020), online: [perma.cc/G82C-8D8J] at para 7.3.6 [UN Guidance].

6. Hillary Leung, “Tear Gas is Now a Fact of Life in Hong Kong.

3. Efek Kesehatan yang Serius

“Gas air mata bukanlah senjata yang memiliki risiko rendah; sebaliknya, gas air mata dapat menyebabkan cedera serius dan memiliki efek yang bertahan lama, terutama bagi kelompok yang lebih rentan. Hal ini diperparah bila disalahgunakan oleh aparat penegak hukum..”

Sementara gas air mata sering dikaitkan hanya terhadap efek jangka pendek ada juga konsekuensi kesehatan jangka panjang yang serius terkait dengan senyawa kimia ini. Pada kontak awal, gas air mata dapat menyebabkan kesulitan bernapas, mual, muntah, iritasi pada saluran pernapasan, iritasi pada saluran air mata dan bola mata, serta nyeri dada.⁷ Hal tersebut dapat menyebabkan sensasi terbakar pada kulit, kemerahan atau gatal dan dapat meningkatkan tekanan darah dan detak jantung.⁸

Paparan berkepanjangan atau paparan dosis besar gas air mata dapat menyebabkan cedera yang lebih parah dan bahkan kematian: Pusat Pengendalian Penyakit Amerika (CDC) memperingatkan potensi efek kebutaan, luka bakar kimia di tenggorokan dan paru-paru dan kegagalan pernapasan yang menyebabkan kematian.⁹ Bagi mereka yang memiliki masalah pernapasan atau jantung yang sudah ada sebelumnya meningkatkan risiko henti napas atau serangan jantung. Ada risiko yang lebih tinggi dari cedera serius ini ketika penegak hukum menggunakan gas air mata di ruangan tertutup,¹⁰ seperti yang terjadi selama protes di Hong Kong dan di tempat lain.¹¹ Penyalahgunaan gas air mata juga menyebabkan kematian dalam insiden di Bahrain,¹² Sudan¹³ dan Mesir.¹⁴

Efek jangka panjang dapat mencakup masalah penglihatan permanen termasuk kebutaan dan masalah pernapasan seperti asma. Ada juga kasus gangguan stres pasca-trauma yang terdokumentasi setelah terpapar

Residents are Wondering What It's Doing to Their Health”, Time (4 Desember 2019), online: [perma.cc/RGE6-DP42].

7. Abdullah Yasa dkk lawan Turki no 44827/08, 16 Oktober 2015, ECHR para 30 [Abdullah Yasa].

8. “Chemical Irritants” (1 Januari 2017), online: Physicians for Human Rights [perma.cc/TF2N-SFZD] [Chemical Irritants].

9. “Facts about Riot Control Agents” (4 April 2018), online: Centers for Disease Control and Prevention [perma.cc/D564-59ST] [CDC Facts].

10. Ibid.

11. “Tear Gas: An Investigation - Health consequences” (11 Juni 2020) online: Amnesty International [perma.cc/4PMU-524G].

12. “Bahrain’s use of tear gas against protestors increasingly deadly”, Amnesty International (26 Januari 2012), online: [perma.cc/Y9Q4-X4HR].

13. Agence France-Presse, “Sudan: Fruit Vendor Dies After Tear Gas Fired at Protestors”, VOA News (17 Februari 2019), online: [perma.cc/8B7J-3EP6].

14. “Egypt policemen jailed over detainee tear-gas deaths,” BBC News (13 Agustus 2015), online: [perma.cc/CNY2-PYHK].

gas air mata berulang kali.¹⁵ Gas air mata dapat memperburuk kondisi yang sudah ada sebelumnya dan ada bukti yang menunjukkan bahwa paparan dapat meningkatkan kemungkinan untuk mengembangkan penyakit pernapasan akut. Sebuah studi tahun 2014 yang dilakukan selama pelatihan Angkatan Darat A.S. menemukan bahwa tentara yang terpapar gas air mata lebih mungkin mengembangkan penyakit pernapasan, seperti flu dalam seminggu setelah terpapar gas air mata.¹⁶ Hasil dari studi tersebut membuat militer AS membatasi jumlah bahan kimia yang digunakan dan memberlakukan pemantauan kesehatan yang lebih sering setelah terpapar gas air mata.

Penelitian lebih lanjut memang diperlukan untuk melihat lebih lanjut berbagai efek gas air mata, tetapi penelitian yang sudah ada menunjukkan bahwa anak-anak, orang tua, individu penyandang disabilitas dan mereka yang memiliki kondisi kesehatan kronis lebih rentan terhadap cedera serius.¹⁷ Ada juga laporan keguguran dan kelainan janin setelah ibu hamil terpapar bahan kimia iritan. Misalnya, Dokter untuk Hak Asasi Manusia mendokumentasikan meningkatnya angka keguguran di desa-desa di Bahrain yang telah terkena gas air mata dengan tingkat tinggi.¹⁸ [18] Mengingat sifat gas air mata yang tidak pandang bulu, gas air mata sering mempengaruhi mereka yang bermukim di wilayah protes terjadi, dimana hal tersebut mungkin lebih rentan terhadap dampaknya. Lebih lanjut, kurangnya standar dan mekanisme internasional yang mengatur sifat dan konsentrasi bahan kimia ini menyisakan ruang bagi pengembangan formula yang jauh lebih kuat atau penggunaan gas air mata kadaluarsa untuk menimbulkan kerugian yang lebih besar pada pengunjuk rasa dan orang disekitarnya.¹⁹

Risiko cedera serius lainnya berasal dari benturan langsung benda tumpul dari tabung gas air mata yang ditembakkan ke arah atau di dekat individu yang dapat menyebabkan trauma kepala, memar, dan patah tulang.²⁰ Tabung yang diluncurkan langsung ke arah individu telah mengakibatkan kematian seperti di Irak dimana granat gas air mata ditembakkan ke arah kepala demonstran menembus tengkorak kepala

15. Chemical Irritants, catatan kaki 8.

16. Joseph J Hout et al, "o-Chlorobenzylidene Malononitrile (CS Riot Control Agent) Associated Acute Respiratory Illnesses in a U.S. Army Basic Combat Training Cohort" (2014) 179:7 Military Medicine 793.

17. Rohini J Haar and Vincent Iacopini, "Lethal in Disguise: The Health Consequences of Crowd-Control Weapons", Physicians for Human Rights and International Network of Civil Liberties Organizations (2016), online: [perma.cc/PTH5-XFJS] hal 44.

18. Physicians for Human Rights, "Weaponizing Tear Gas: Bahrain's Unprecedented Use of Toxic Chemical Agents Against Civilians," (Agustus 2012), online: [perma.cc/BY8D-HH6X] hal 28 [Weaponizing Tear Gas].

19. Michael Crowley, Chemical Control: Regulation of Incapacitating Chemical Agent Weapons, Riot Control Agents and their Means of Delivery (Palgrave MacMillian, 2016) hal 46-47.

20. CDC Facts, catatan kaki 9.

mereka.²¹

Mengingat gas air mata dapat menyebabkan peningkatan kerentanan terhadap masalah pernapasan, ada kekhawatiran yang meningkat bahwa penggunaannya selama pandemi Covid-19 dapat menyebabkan jumlah kasus menjadi lebih tinggi.²² Gas air mata dapat membuat individu lebih rentan terkena Covid-19 karena hal tersebut menyebabkan orang batuk hebat, berpotensi menyebarkan penyakit lebih lanjut di daerah dimana gas air mata ditembakkan. Sebuah surat terbuka yang ditandatangani oleh 1.288 profesional kesehatan masyarakat Amerika yang diterbitkan pada Juni 2020 mendesak penegak hukum untuk menghentikan penggunaan senyawa yang dapat membuat iritasi pada organ pernapasan yang dapat meningkatkan risiko penularan dan penyebaran Covid-19.²³

Oleh karena itu, gas air mata bukanlah senjata yang memiliki risiko rendah; sebaliknya, gas air mata dapat menyebabkan cedera serius dan memiliki efek yang bertahan lama, terutama bagi kelompok yang lebih rentan. Hal ini diperparah bila penggunaannya disalahgunakan oleh aparat penegak hukum.

4. Gas Air Mata Dilarang Dalam peperangan

"Gas air mata dilarang di masa perang dan harus dilarang di masa damai juga."

Dalam hukum perang internasional, dimana pelanggaran yang jauh lebih besar diberikan untuk penggunaan kekuatan mematikan, gas air mata justru dilarang untuk digunakan. Mengingat hal ini, maka tidaklah logis untuk terus membiarkan penggunaannya oleh penegak hukum sebagai alat pengendali massa atau RCA.

Upaya awal dunia internasional untuk melarang gas air mata digunakan sebagai senjata kimia dan biologi lainnya dilakukan oleh Liga Bangsa-Bangsa dan menghasilkan Protokol Jenewa tahun 1925.²⁴

Protokol tersebut melarang "penggunaan gas yang menyebabkan sesak napas, beracun atau lainnya da-

21. "Iraq: Iranian tear gas grenades among those causing gruesome protestor deaths", Amnesty International (13 Oktober 2019), online: [perma.cc/AQL4-YDLM].

22. Mike Baker, "Corrosive Effects of Tear Gas Could Intensify Coronavirus Pandemic", New York Times (3 Juni 2020), online: [perma.cc/FH8Y-VC3G].

23. Laura Hensley, "Health experts pen letter in support of anti-Black racism protests during pandemic" (8 Juni 2020), online: [perma.cc/F46U-8SUD].

24. Protokol Larangan Penggunaan Gas Asfiksia, Beracun atau Lainnya dalam Perang, dan Metode Peperangan Bakteriologis, ditandatangani di Jenewa pada 17 Juni 1925. [Protokol Jenewa 1925]

lam perang”.²⁵ Gas air mata berpotensi masuk ke dalam salah satu dari tiga kategori tersebut tetapi dalam protokol itu sendiri tidak disebutkan secara spesifik dan tidak rinci juga tepat soal senyawa mana yang dilarang dan mana yang tidak. Sementara banyak negara mendukung interpretasi bahwa gas air mata dilarang di bawah Protokol tersebut, AS menggunakan ketidakjelasan protokol tersebut untuk menegaskan bahwa senyawa tersebut tidaklah dilarang dalam protokol sehingga menyebabkan penggunaannya secara luas selama Perang Vietnam berlangsung.²⁶

Konvensi Senjata Kimia,²⁷ perjanjian Hukum Humaniter Internasional yang mengikat 193 negara pihak,²⁸ dimaksudkan untuk menjadi perjanjian yang lebih kuat daripada Protokol Jenewa 1925 dengan melarang penggunaan senjata kimia sepenuhnya dalam perang. Sementara menegaskan kembali prinsip-prinsip dan tujuan Protokol, Konvensi melangkah lebih jauh dari pendahulunya dalam melarang RCA.²⁹ Namun, Konvensi membuat pengecualian untuk penggunaan RCA oleh penegak hukum. Sementara itu penggunaan RCA sebagai metode perang dianggap sebagai pelanggaran secara langsung,³⁰ Konvensi secara eksplisit mengecualikan penggunaan RCA, termasuk gas air mata untuk tujuan penegakan hukum seperti pengendalian massa.³¹

Satu alasan untuk pengecualian ini dapat ditelusuri kembali dari negosiasi Konvensi yang menunjukkan bahwa persyaratan tersebut sengaja diubah untuk mencapai kesepakatan dalam Konvensi yang lebih luas.³² Secara khusus, istilah yang mengatur RCA adalah sesuatu yang kontroversial bagi Amerika Serikat.³³ Dengan demikian, istilah-istilah ini sengaja diperluas untuk memungkinkan penggunaan RCA baik dalam urusan domestik maupun non-domestik oleh

aparat penegak hukum.^{34 35}

Konvensi ini tetap ambigu dalam mendefinisikan tentang “penegakan hukum” yang diizinkan dan “metode peperangan” yang dilarang, menimbulkan pertanyaan mengenai kapan tepatnya penggunaan gas air mata diizinkan atau dilarang berdasarkan Konvensi. Konvensi juga tidak menyebutkan “jenis” dan “jumlah” RCA yang diizinkan. Oleh karena itu, negara-negara pihak telah menafsirkan ini sesuai keinginan mereka.³⁶ Misalnya, Amerika Serikat, di bawah pemerintahan Clinton, menafsirkan ketentuan Konvensi tersebut dengan tidak melarang penggunaan RCA dalam situasi pengendalian massa di daerah-daerah di bawah kendali langsung militer AS, termasuk kerusuhan tawanan perang dan perlindungan konvoi dari teroris di daerah luar zona pertempuran secara langsung.³⁷ Bagi A.S., penggunaan RCA terhadap non-kombatan semata-mata untuk tindakan penegakan hukum, pengendalian massa atau tujuan non-kombatan lainnya tidak akan dianggap sebagai “metode peperangan” dan oleh karena tindakan tersebut tidak dilarang oleh konvensi.

Lebih lanjut, penggunaan RCA di luar konflik bersenjata internasional atau internal dianggap tidak terpengaruh oleh Konvensi. Konvensi ditafsirkan tidak ber-

34. Di dalam Pasal II ayat (9), “Dimaksud bukan pelarangan dibawah konvensi ini” termasuk “penegakan hukum yang bertujuan untuk tindakan pengendalian kerusuhan.” Pasal II, ayat (7) mendefinisikan “riot control agent” sebagai “jenis senyawa kimia apapun yang tidak termasuk dalam daftar ini yang dapat memproduksi dalam jumlah besar efek iritasi pada fungsi sensori atau memiliki efek untuk membatasi kemampuan fisik yang dapat menghilang dalam jangka waktu pendek setelah terkena paparan” Tidak ada definisi lebih lanjut yang dapat membantu dalam menginterpretasikan ketentuan ini.

35. Sebuah tinjauan dari keempat belas Laporan Komite Ad Hoc tentang Senjata Kimia pada Konferensi Perlucutan Senjata dari tahun 1984 hingga 1992 yang berhubungan dengan definisi senjata kimia memiliki penekanan yang sama dalam pengecualian “penegakan hukum dan tujuan pengendalian kerusuhan,” meskipun versi final Konvensi diubah menjadi sekadar “penegakan hukum termasuk tujuan pengendalian kerusuhan”. Lihat catatan kaki 26 hal 504

36. Kanada misalnya, secara eksplisit melarang penggunaan RSA sebagai metode peperangan dalam UU No 25 tahun 1995 tentang implementasi konvensi senjata kimia. Kanada tidak menggunakan gas air mata dalam peperangan, namun menggunakannya di dalam negeri untuk tujuan pengendalian kerusuhan sejak 1935. Pada bulan Mei 2020, kepolisian Montreal menggunakan gas air mata terhadap demonstran yang memprotes brutalitas polisi dan pembunuhan George Floyd. China sebagai negara peserta pada konvensi tersebut dan telah menegaskan kembali dukungan terhadap larangan penuh dan penghancuran senjata kimia (lihat: “China: Chemical” (November 2014), online: Nuclear Threat Initiative [perma.cc/QB6Y-EUPY] Namun, gas air mata buatan China telah digunakan oleh kepolisian Hongkong terhadap demonstran pro-demokrasi (lihat: see George Colclough, “Explainer: Why China-made tear gas is more dangerous”, Hong Kong Free Press (1 Mei 2020), online: [perma.cc/7S4L-TNB3]). Aparat penegak hukum China juga menggunakan gas air mata terhadap para demonstran di dalam negeri.

37. Giovanello, catatan kaki 33, hal 12.

25. ibid

26. James D Fry, “Gas Smells Awful: U.N. Forces, Riot-Control Agents, and the Chemical Weapons Convention” (2010) 31:3 Mich J Int’l L 475 hal 482-483.

27. Konvensi Senjata Kimia, 13 Januari 1993 (disahkan pada 29 April 1997) [Convention].

28. Ibid

29. Catatan kaki 26 hal 498.

30. Pasal 1 ayat (5) dari konvensi menyebutkan “setiap negara peserta tidak menggunakan agen pengendali massa sebagai metode perang”

31. Konvensi, catatan kaki 27 di pasal II, ayat (9).

32. Benjamin Kastan, “The Chemical Weapons Convention and Riot Control Agents: Advantages of a “Methods” Approach to Arms Control” (2012) 22:267 DJCIL hal 273.

33. Sean P Giovanello, “Riot Control Agents and Chemical Weapons Arms Control in the United States” (2012) 5:4 JSS hal 7-8.

laku untuk penggunaan di masa damai seperti operasi penjaga perdamaian, operasi penegakan hukum, operasi bantuan kemanusiaan dan bencana dan operasi penyelamatan non-kombatan yang dilakukan di luar konflik bersenjata internasional atau internal.³⁸ Berbeda dengan Amerika Serikat, Inggris menganggap RCA adalah bagian dari metode peperangan dan dengan demikian dilarang oleh Konvensi.³⁹

Terlepas dari pengembangan dan ratifikasi Konvensi, protokol internasional yang terkemuka tentang senjata kimia saja masih ada kesenjangan yang signifikan dalam tata kelola gas air mata yang memungkinkan lembaga penegak hukum untuk mengeksploitasi ambiguitas ini untuk kepentingan mereka sendiri. Larangan total terhadap gas air mata akan menyelesaikan perbedaan pandangan dalam menginterpretasi Konvensi ini.

Alasan lain yang ditawarkan untuk perbedaan antara penegakan hukum di dalam dan di luar zona konflik menunjukkan bahwa gas air mata dan RCA lainnya dilarang dalam peperangan karena mereka tidak membedakan antara kombatan dan non-kombatan.⁴⁰ Namun, menurut alur pemikiran ini, gas air mata juga harusnya juga dilarang penggunaannya oleh penegak hukum karena gas air mata tidak bisa membedakan antara yang muda dan yang tua, yang sehat dan yang sakit, yang damai dan yang tidak damai. Hal ini menyebabkan banyak sekali bahaya kesehatan terlepas dari apakah seseorang adalah demonstran atau orang sepintas yang sial berada di waktu dan tempat yang salah.

Pengecualian hukum untuk penggunaan RCA dalam penegakan hukum lokal dapat dijelaskan dengan baik sebagai masalah penggunaan sebagai alat politik selama negosiasi isi konvensi tersebut. Hanya ada sedikit dasar argumen hak asasi manusia yang mendukung penggunaan RCA di dalam negeri terhadap warga negaranya sendiri.

Selain itu, larangan gas air mata dalam peperangan menetapkan norma internasional bahwa gas air mata adalah senjata berbahaya yang penggunaannya bahkan tidak dapat diterima selama perang. Norma ini ditegaskan kembali oleh Pasal 8 Statuta Roma dari Mahkamah Pidana Internasional⁴¹ yang mencakup beberapa ketentuan yang mengatur penggunaan senjata kimia dalam konflik bersenjata. Secara khusus, Pasal 8(2)(b) dan 8(2)(e) menetapkan bahwa penggunaan “senjata beracun” dan “gas beracun atau gas lain-

nya yang membuat sesak napas dan semua cairan, bahan, atau senyawa yang serupa” merupakan kejahatan perang, baik didalam konflik bersenjata internasional dan non-internasional.

Meskipun statuta tersebut tidak secara eksplisit menyebutkan gas air mata, kemungkinan ketentuan ini mencakup gas air mata karena senyawa tersebut termasuk dalam kategori “serupa” gas beracun dan gas “lainnya”. Gas air mata dilarang di medan perang dan harus dilarang di masa damai juga.

5. Panduan Internasional Hak Asasi Manusia yang Tidak Efektif

“Dalam beberapa tahun terakhir, gas air mata hampir tidak pernah digunakan secara legal, nesesitas dan proporsional oleh aparat penegak hukum dalam demonstrasi.”

Pedoman hak asasi manusia internasional tentang penggunaan gas air mata telah ada selama beberapa dekade terakhir, namun kasus-kasus penyalahgunaannya terus meningkat, hal ini menunjukkan ketidakefektifan dari pedoman tersebut. PBB baru-baru ini menerbitkan Panduan tentang Senjata tidak mematikan untuk Penegakan Hukum (UN Guidance)⁴², berdasarkan prinsip yang terkandung dalam Kode Etik bagi Penegakan Hukum⁴³ dan Prinsip-prinsip Dasar Penggunaan Kekuatan dan Senjata Api oleh Aparat Penegak Hukum (BPUFF).⁴⁴ Berdasarkan kedua perjanjian dari peraturan yang lemah ini, setiap penggunaan kekuatan oleh penegak hukum harus tunduk pada asas legalitas, nesesitas, dan proporsionalitas. Namun, Panduan PBB bagi penggunaan senjata ini dalam situasi tertentu sangatlah tidak jelas. Lebih lanjut, sebagian besar pedoman menggunakan bahasa rujukan seperti “dianjurkan” atau “dimungkinkan” ketimbang bahasa yang memaksakan kewajiban legal terhadap hal tersebut.

Menurut Panduan PBB, penggunaan “kekuatan tidak mematikan” harus menjadi langkah terakhir dalam penanganan aksi protes apapun. Gas air mata dapat digunakan jika upaya intervensi yang menargetkan individu yang melakukan kekerasan tidak efektif dan setelah pengunjuk rasa telah diperingatkan dan diberi kesempatan untuk membubarkan diri. Namun, pedoman tersebut juga memberikan catatan bahwa per-

38. Ibid.

39. Kyle M Ballard, “Convention in Peril? Riot Control Agents and the Chemical Weapons Ban” Arms Control Today (September 2007).

40. Kelsey Davenport, “Tear Gas is Banned in War. It is Time to Ban its Domestic Use” (5 Juni 2020), online (blog): Arms Control Now [perma.cc/62SL-9RRV].

41. Statuta Roma dalam Peradilan Pidana Internasional, 17 Juli 1998, pasal 8 (mulai berlaku pada 1 Juli 2002).

42. UN Guidance, catatan kaki 5.

43. Kode etik bagi aparat penegak hukum, UNGA, 106 sess, UN Doc A/RES/34/169, (1979) online: [perma.cc/Z64R-X4AR] [Code of Conduct].

44. Komisi Pencegahan Tindak Kriminal dan Peradilan Pidana, Prinsip dasar dalam penggunaan kekuatan dan senjata api oleh aparat penegak hukum, UNODC (1990) online: [perma.cc/XSG6-S3JQ] [BPUFF].

ingatan tersebut bisa dikesampingkan jika penundaan penggunaan gas air mata justru berpotensi terjadinya cedera serius dalam situasi tersebut.⁴⁵ Alasan tersebut membuat aparat penegak hukum memiliki keleluasaan yang luas untuk melanggar asas-asas nesalitas dan asas pilihan terakhir.

Selain itu, ketentuan yang lebih spesifik tentang penggunaan gas air mata tidak memuat referensi soal asas nesalitas dan proporsionalitas. Beberapa bagian dalam dokumen tentang penggunaan-penggunaan senjata lainnya telah memuat panduan tentang penggunaan senjata dalam situasi tertentu, namun dalam penggunaan gas air mata tidak memuat hal yang sama. Panduan tersebut tidak melarang penggunaan gas air mata untuk membubarkan demonstrasi damai yang mana tindakan tersebut tidak perlu dan hanya ada sedikit pembahasan tentang bagaimana senjata digunakan secara tepat mengingat banyak sekali potensi risiko dan bahaya dalam penggunaannya

Ketika panduan PBB baru dipublikasikan tahun ini, organisasi-organisasi lainnya termasuk organisasi untuk kerjasama dan keamanan di Eropa dan Amnesty Internasional telah terlebih dulu mempublikasikan panduannya sendiri.⁴⁶ Panduan dan pedoman yang mereka buat berdasarkan BPUFF dan Kode Etik Aparat Penegak Hukum telah dirujuk oleh PBB sebagai praktik baik sepanjang dekade terakhir.⁴⁷ Meskipun telah banyak tersebar luas berbagai pedoman standar perilaku namun praktik penyalahgunaan gas air mata oleh aparat penegak hukum justru meningkat sepanjang tahun pasca dokumen-dokumen tersebut dipublikasikan. Sekarang menjadi terang benderang bahwa panduan dan praktik baik yang telah ada tidaklah cukup efektif membuat penegak hukum bertindak dengan proporsional.

Kode Etik bagi Penegakan Hukum menetapkan bahwa aparat penegak hukum harus menjaga dan menjunjung tinggi hak asasi manusia semua orang⁴⁸ dan tidak ada aparat yang boleh melakukan tindakan penyiksaan, perlakuan atau hukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat.⁴⁹ Penggunaan kekuatan yang berlebihan oleh polisi, termasuk saat membubarkan demonstrasi adalah contoh perlakuan

kejam atau tidak manusiawi.⁵⁰ Komite Menentang Penyiksaan PBB menyatakan bahwa penggunaan gas air mata di ruangan tertutup tidak dapat diterima dan merupakan tindakan penyiksaan dan perlakuan kejam atau merendahkan martabat.⁵¹

Meski demikian, gas air mata masih sering digunakan sebagai sarana untuk menundukkan narapidana dan tahanan di lembaga masyarakat, penjara, kantor polisi, dan tempat penahanan lainnya.⁵² Selama protes anti-pemerintah di Bahrain pada 2011-2012, Dokter untuk Hak Asasi Manusia menyimpulkan bahwa penggunaan gas air mata di perumahan penduduk merupakan tindakan penyiksaan atau perlakuan kejam, tidak manusiawi atau merendahkan seperti yang didefinisikan oleh hukum internasional.⁵³

Namun terlepas dari risiko tersebut, panduan PBB gagal menyebutkan bagaimana penyalahgunaan gas air mata dapat melanggar hak asasi manusia yang mendasar, termasuk kebebasan dari penyiksaan dan tidak memberikan panduan tentang cara terbaik untuk melindungi hak-hak dasar, terutama selama pertemuan publik.

Layaknya prinsip pembedaan yang membuat penggunaan gas air mata tidak dapat diterima dalam situasi perang, prinsip proporsionalitas membuat penggunaannya ilegal di hampir semua konteks lainnya. Gas air mata memiliki kemampuan untuk melanggar berbagai hak asasi manusia mulai dari hak untuk hidup hingga perlindungan dari perlakuan kejam. Penggunaannya yang sembarangan tidak bisa dikatakan proporsional apalagi jika melanggar hak-hak tersebut atau digunakan untuk terhadap mereka yang memiliki kerentanan.

Dalam beberapa tahun terakhir, gas air mata hampir tidak pernah digunakan dengan mempertimbangkan asas legal, nesalitas dan proporsional oleh aparat penegak hukum dalam demonstrasi. Sebaliknya, gas air mata digunakan untuk membubarkan massa yang sebagian besar damai tanpa pandang bulu, mencegah orang menggunakan hak-hak dasar mereka untuk dapat dengan bebas berpendapat dan berekspresi, berserikat dan berkumpul.⁵⁴ Panduan yang ada, ter-

45. UN Guidance, catatan kaki 5 para 6.3.3.

46. Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, (2010) online: [perma.cc/PT9P-KKHC]; Amnesty International, Use of Force: Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, (2015) online: [perma.cc/9D6F-ZQP5].

47. Lihat Laporan bersama Pelapor Khusus tentang hak atas kebebasan berkumpul dan berserikat secara damai serta Pelapor Khusus tentang eksekusi di luar proses hukum, ringkasan atau pelaksanaan tentang pengaturan yang tepat untuk pertemuan publik majelis yang tepat. UNHRC, 31 Sess, UN Doc A/HRC/31/66, (2016).

48. Kode Etik, catatan kaki 43 pasal 2.

49. Ibid pasal 5.

50. Manfred Nowak, "Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment" in Andrew Clapham and Paola Gaeta, The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict (Oxford, UK: Oxford University Press, 2014) hal 387-393.

51. Lihat komite Menentang Penyiksaan, "Concluding observations on the second and third periodic reports of Bahrain" (29 Mei 2017), CAT/C/BHR/CO/2-3 para 24-25.

52. Michael Crowley, "Human Rights Law Applicable to ICA Weapons and Riot Control Agents" Dalam Michael Crowley, Chemical Control: Regulation of Incapacitating Chemical Agent Weapons, Riot Control Agents and their Means of Delivery (Palgrave MacMillian, 2016) hal 173 [Crowley].

53. Weaponizing Tear Gas, catatan kaki 18 hal 31-32.

54. Dari 1 Januari 2009 sampai 31 Desember 2013 dilaporkan setidaknya 75 negara dan wilayah menggunakan RCA untuk membatasi kebebasan beropini, berekspresi, berkumpul, Crowley,

masuk dokumen PBB terbaru gagal memberikan instruksi yang meyakinkan. Melarang penggunaan gas air mata dalam hukum internasional hak asasi manusia akan mengakhiri penyalahgunaan yang merajalela dan akan membantu melindungi hak asasi manusia yang mendasar dengan melarang penggunaan senjata kimia berbahaya secara sembarangan oleh aparat penegak hukum.

6. Pergeseran Norma Internasional Hak Asasi Manusia

“Melarang gas air mata di bawah hukum internasional hak asasi manusia akan sejalan dengan pergeseran norma-norma internasional hak asasi manusia ini.”

Terlepas dari risiko dan pelanggaran hak asasi manusia terkait gas air mata, tidak ada perjanjian internasional yang mengatur soal perdagangan dan pembuatan senjata kimia ini. Akibatnya, sebagian besar pasar global untuk gas air mata tidak diatur dan tidak dapat dimintai pertanggung jawaban.⁵⁵

Gas air mata diproduksi di seluruh dunia oleh perusahaan yang sebagian besar tidak mengatur dan beberapa bahkan diproduksi oleh perusahaan yang tidak memiliki etika atau kebijakan terhadap hak asasi manusia.⁵⁶ Tidak ada standar umum untuk komposisi gas air mata. Tabung gas air mata diproduksi dalam berbagai bentuk dan ukuran dan mengandung berbagai bahan kimia beracun. Dalam banyak kasus sulit untuk mengetahui kombinasi bahan kimia apa saja yang ada di dalam tabung tersebut, tingkat toksisitasnya dan apakah keamanannya telah diuji sebelum dijual.⁵⁷

Perusahaan meraup keuntungan dari—dan memanfaatkan—kekacauan peraturan tentang gas air mata dan negara gagal untuk menuntut pertanggungjawaban dari produsen terhadap keterlibatannya dalam tindakan pelanggaran hak asasi manusia mengakibatkan industri ini terus menerus meraup keuntungan secara langsung dari setiap repesifitas yang terjadi.⁵⁸

Selain itu pasar internasional untuk perdagangan gas air mata diperkirakan akan terus tumbuh beberapa tahun kedepan. Sebuah laporan oleh Intelijen Mordor memperkirakan bahwa pasar peralatan pengendalian massa akan mengalami tingkat pertumbuhan tahunan sebesar 4 persen dalam 5 tahun ke depan, karena ada

catatan kaki 52 hal 175.

55. Anna Feigenbaum, “Riot Control Agents: The Case for Regulation” (2015) 22 Sur - Intl J on Human Rights hal 102.

56. Ariela Levy dan Patrick Wilken, “End the abuse of tear gas for the sake of peaceful protestors”, Amnesty International (12 Juni 2020), online: [perma.cc/2CPD-XAF6]

57. Ibid.

58. Feigenbaum, catatan kaki 55

lonjakan permintaan terhadap senjata ini dari aparat penegak hukum di berbagai dunia.⁵⁹ Mengingat hal ini, kebutuhan akan regulasi internasional yang ketat terhadap gas air mata menjadi lebih mendesak dari sebelumnya.

Terlepas dari kondisi industri saat ini, ada pergeseran yang berkembang dalam norma-norma internasional ke arah pembatasan penggunaan dan perdagangan gas air mata. Hal ini ditandai dengan upaya kelompok hak asasi internasional dan PBB. Larangan gas air mata juga semakin banyak dilakukan melalui pemerintahan sipil dan beberapa tren yurisprudensi. Melarang gas air mata di bawah hukum internasional hak asasi manusia akan sejalan dengan pergeseran norma-norma internasional hak asasi manusia ini.

Selama lebih dari dua dekade, Amnesty International dan Omega Research Foundation telah berkampanye untuk mengontrol produksi, penggunaan dan perdagangan gas air mata secara global. Upaya mereka, bersama dengan Aliansi untuk Perdagangan Bebas Penyiksaan telah membuat PBB, Uni Eropa dan Dewan Eropa mengakui perlunya regulasi senjata tidak mematikan.⁶⁰ Organisasi-organisasi ini sekarang melakukan langkah-langkah advokasi terhadap gas air mata dan bentuk RCA lainnya.

Pergeseran norma internasional hak asasi manusia juga telah ditandai dengan semakin banyaknya tindakan pemerintah melalui pembatasan ekspor dan penegakan hukum melalui penggunaan gas air mata. Pada tahun 2014, Korea Selatan menanggukkan ekspor gas air mata ke Bahrain di mana otoritas Bahrain berulang kali—dan terkadang berakibat fatal—menyalahgunakan gas air mata terhadap pengunjuk rasa damai.⁶¹ Pada Juni 2019, Inggris melarang ekspor peralatan pengendalian massa seperti gas air mata ke Hong Kong setelah polisi menggunakan kekerasan terhadap demonstran pro-demokrasi.⁶²

Parlemen Skotlandia baru-baru ini memutuskan untuk menanggukkan ekspor gas air mata dan peralatan pengendalian massa ke AS dan ada tuntutan bagi pemerintah Inggris untuk melakukan hal yang sama.⁶³

59. “Riot Control Equipment Market - Growth, Trends, and Forecast (2020-2025)”, online: Mordor Intelligence [perma.cc/3PTV-YDL9].

60. Amnesty International, Press Release, “Global Use of Tear Gas Fuels Police Abuses” (11 Juni 2020), online: [perma.cc/D8PP-B9Z5].

61. Amnesty International, Press Release, “South Korea Suspends Tear Gas Supplies to Bahrain” (7 Januari 2014), online: [perma.cc/Z9JQ-HZJU].

62. Guy Faulconbridge dan Michael Holden “Britain bans sale of tear gas to Hong Kong after violence at protests”, Reuters (25 Juni 2019), online: [perma.cc/6X8R-X27W].

63. Jon Stone “Scottish Parliament votes for immediate suspension of tear gas, rubber bullet and riot shield exports to US”, The Independent (11 Juni 2020), online: [https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/scotland-us-exports-tear-gas-rubber-bullets-riot-shields-blm-protest-s-a9560586.html] [perma.cc/A9CM-ARKL].

Di Amerika Serikat, ada upaya serupa untuk melarang ekspor gas air mata ke Hong Kong: pada Oktober 2019, PROTECT ACT Hong Kong disahkan oleh Kongres AS dan ditandatangani menjadi undang-undang oleh Presiden Trump pada November. Undang-undang tersebut melarang ekspor gas air mata dan peralatan pengendalian massa lainnya ke polisi Hong Kong.⁶⁴

Kelompok lain dari anggota parlemen kongres ingin melarang penggunaan gas air mata secara nasional dan baru-baru ini memperkenalkan undang-undang yang akan menolak pendanaan pemerintah federal untuk lembaga kepolisian yang menolak untuk mematuhi larangan tersebut.⁶⁵ Di tingkat lokal, beberapa kota di Amerika seperti Denver dan Portland telah memberlakukan larangan sementara atas penggunaan gas air mata.⁶⁶

Pengadilan regional juga mengindikasikan pergeseran norma internasional dengan memutuskan bahwa penggunaan gas air mata terhadap pengunjuk rasa melanggar hak asasi manusia. Misalnya, Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa (ECHR) telah membuat beberapa keputusan atas beberapa kasus dan menemukan bahwa penggunaan RCA secara sewenang-wenang melanggar hak asasi manusia yang mendasar seperti larangan penyiksaan (Pasal 3 Konvensi Eropa) dan hak atas kebebasan untuk berkumpul secara damai (Pasal 11).⁶⁷

Salah satu contohnya ada di Abdullah Yasa.⁶⁸ Pengadilan menyatakan bahwa penembakan gas air mata secara langsung pada para demonstran untuk membubarkan pertemuan yang tidak damai adalah tindakan yang tidak perlu dan tidak proporsional dan dengan demikian melanggar Pasal 3 Konvensi. Dalam kasus Oya Ataman lawan Turki,⁶⁹ ECHR menemukan bahwa meskipun protes damai telah melanggar hukum, penggunaan semprotan merica oleh polisi untuk membubarkan kelompok tersebut merupakan pelanggaran terhadap Pasal 11.

Pengakuan yang berkembang oleh negara, pengadilan dan organisasi internasional bahwa desain, produksi dan perdagangan gas air mata harus diatur menunjukkan bahwa norma-norma internasional seputar RCA

64. Hillary Leung, "Trump Signs Legislation to Protect Human Rights in Hong Kong Amid Ongoing Protests", *Time* (28 November 2019), online: [perma.cc/3UTM-JD2A].

65. Molly Hennessy-Fiske "Some U.S. lawmakers plan to propose a ban on police use of tear gas, which was deployed during peaceful protests", *Los Angeles Times* (10 Juni 2020), online: [https://www.latimes.com/world-nation/story/2020-06-10/congress-propose-ban-police-tear-gas-george-floyd-protests] [perma.cc/99BS-2DAQ].

66. Nicole Chavez "Portland is the latest city to suspend the use of tear gas on protestors", *CNN* (6 Juni 2020) [perma.cc/APX2-AL7F]

67. Lihat misalnya daftar kasus dari 2013-2014 dalam putusan ECHR dalam demonstrasi, kerusuhan dan aksi protes [perma.cc/4KLG-5M8Y]

68. Abdullah Yasa, Catatan kaki 7

69. Oya Ataman lawan Turki, no 74552/01, 5 December 2006, ECHR

sedang bergeser. Dengan banyak kota di AS sekarang mengambil langkah yang belum pernah terjadi sebelumnya untuk melarang penggunaan gas air mata oleh departemen kepolisian sudah waktunya bahaya dari benda ini untuk diakui sepenuhnya dalam hukum internasional hak asasi manusia dan legalitas penggunaannya dipertimbangkan ulang secara keseluruhan.

7. Kesimpulan

Gas air mata adalah bahan kimia berbahaya dan tidak pandang bulu yang disalahgunakan sejak lama dan digunakan sebagai senjata oleh aparat penegak hukum terhadap mereka yang mencoba menggunakan kebebasan untuk berekspresi dan berkumpul. Sejarah dunia mencatat penggunaan gas air mata mengarah pada pelanggaran hak asasi manusia dan memiliki konsekuensi kesehatan yang serius dan meredam aktivitas politik.

Melarang gas air mata melalui hukum internasional hak asasi manusia akan memaksa polisi untuk menggunakan strategi pengendalian massa tanpa kekerasan. Dengan menghapus akses terhadap gas air mata, polisi dan anggota parlemen harus mempertimbangkan ulang teknik untuk meredakan protes dan demonstrasi, mengutamakan strategi non-kekerasan lainnya dan memberikan prioritas pada kebebasan berekspresi dan berkumpul sebagai pilihan utama-pertimbangan utama yang diambil selayaknya peradaban masyarakat yang bebas dan demokratis lainnya.

Pelarangan gas air mata akan selaras dengan hukum perang dan pergeseran norma-norma internasional hak asasi manusia. Hal ini adalah langkah yang diperlukan untuk mengubah budaya di dalam lembaga penegak hukum yang pada gilirannya mendorong negara untuk benar-benar menghormati dan memenuhi kewajiban hak asasi manusia dan pada akhirnya melindungi hak dasar manusia di seluruh dunia dengan lebih baik.

“Melarang gas air mata melalui hukum internasional hak asasi manusia akan memaksa polisi untuk menggunakan strategi pengendalian massa tanpa kekerasan”



L A W A N
K E S E W E N A N G
W E N A N G A N
A P A R A T !



PARTIZAN
Oktober 2022