

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hak asasi manusia merupakan hak yang dimiliki oleh setiap manusia, yang melekat pada manusia, di mana manusia juga dikaruniai akal pikiran dan hati nurani (Radjab, 2002). Hak asasi manusia adalah konsep yang memiliki sifat universal, artinya tidak memiliki batas, batas negara, batas kebangsaan, dan ditujukan pada setiap manusia, baik itu miskin maupun kaya, laki-laki maupun perempuan, normal maupun penyandang cacat. Yang dimaksud universal adalah bagian dari kemanusiaan setiap sosok manusia, tak peduli apa pun warna kulit, jenis kelamin, usia, latar belakang kultural dan agama atau kepercayaan spritualitasnya.

Hak asasi manusia universal akan dijamin oleh hukum, dalam bentuk perjanjian, hukum internasional biasa, prinsip umum dan sumber hukum internasional lainnya. Hukum internasional tentang hak asasi manusia sudah menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk mengambil kebijakan tertentu atau menahan diri untuk tidak mengambil tindakan yang melanggar HAM, untuk mendukung dan melindungi hak asasi manusia dan kebebasan manusia secara individu maupun kelompok (OHCHR).

Indonesia, sebagai salah satu negara yang menunjung tinggi hak asasi manusia, dimanifestasikan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, "*Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan diatas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.*", namun pada kenyataannya banyak

pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia yang pemerintah Indonesia lakukan. Tak terkecuali yang pemerintah lakukan di pulau Papua.

Selanjutnya Hak Asasi Manusia juga disebutkan pada Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia harus dilaksanakan dengan penuh rasa tanggung jawab sesuai dengan kaidah dan falsafah yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dan asas-asas hukum internasional. Dalam melaksanakan amanat Ketetapan MPR-RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia tersebut, maka dibentuklah Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pembentukan Undang-undang tersebut merupakan perwujudan tanggung jawab bangsa Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa. Di samping hal tersebut, pembentukan Undang-undang tentang Hak Asasi Manusia juga mengandung suatu misi untuk mengemban tanggung jawab moral dan hukum dalam menjunjung tinggi dan melaksanakan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Declaration of Human Rights*) yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta yang terdapat dalam berbagai instrumen hukum lainnya tentang hak asasi manusia yang telah disahkan dan atau diterima oleh negara Republik Indonesia. Bertitik tolak dari perkembangan hukum, baik ditinjau dari kepentingan nasional maupun dari kepentingan internasional, maka untuk menyelesaikan masalah pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan mengembalikan keamanan dan perdamaian di Indonesia perlu dibentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia yang merupakan pengadilan khusus bagi pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Untuk merealisasikan terwujudnya Pengadilan Hak Asasi

Manusia tersebut, perlu dibentuk Undang-undang tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Dengan pertimbangan ini, Indonesia kemudian menerbitkan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Berdasarkan UU No 26/2000, Pengadilan HAM merupakan pengadilan khusus yang berada dibawah peradilan umum dan merupakan *lex specialis* dari Kitab Undang Hukum Pidana. Pengadilan ini dikatakan khusus karena dari sisi penamaan bentuknya pengadilannya sudah secara spesifik menggunakan istilah Pengadilan HAM dan kewenangan pengadilan ini juga mengadili kejahatan-kejahatan tertentu. Kejahatan-kejahatan yang merupakan yuridiksi pengadilan HAM adalah kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan yang keduanya merupakan pelanggaran HAM berat. (Abidin, 2010)

Papua dulunya adalah bekas jajahan Belanda yang dipegang kekuasaan oleh Indonesia pasca referendum yang diawasi oleh PBB pada tahun 1969. Pemerintah Indonesia memilih rakyat Papua yang akan memberikan suara di dalam referendum. Mereka memberikan suara bulat untuk bergabung dengan Indonesia (Amnesty International, 2017). Sebagian besar rakyat Papua menganggap ini adalah hal korup, sehingga menggerakkan rakyat Papua untuk membentuk gerakan kemerdekaan. Selama dua dekade, ratusan pria dan wanita telah ditangkap karena disinyalir pro-kemerdekaan tanpa jalur kekerasan. Ratusan pengunjuk rasa yang damai di penjarakan (Amnesty International, 2017).

Salah satu sumber konflik Papua adalah transmigrasi besar-besaran, program dari pemerintah Indonesia untuk bermigrasi dan menempati wilayah dengan kepadatan

penduduk rendah seperti Papua. Sejak diluncurkan pada tahun 1963 dan kemudian dihentikan pada tahun 2000, program transmigrasi di mata para penduduk asli Papua merupakan bentuk invasi pendatang yang mengambil kesempatan untuk bekerja penduduk asli sekaligus meminggirkan para penduduk asli ditanahnya sendiri.

Saat ini, Papua ialah satu-satunya wilayah di Indonesia yang terdapat gerakan pro kemerdekaan di dalamnya, baik dalam bentuk gerakan damai ataupun gerakan bersenjata. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) institusi riset negara yang melakukan penelitian mendalam di Papua, menemukan bahwa sumber konflik di Papua di antaranya adalah: kekerasan yang dilakukan oleh negara, perbedaan interpretasi mengenai sejarah integrasi sebagai bagian dari negara Indonesia, pelanggaran hak asasi manusia yang terus berlangsung serta impunitas yang melindungi pelanggaran HAM serius di masa lalu, kegagalan pembangunan serta marginalisasi dan diskriminasi terhadap penduduk asli Papua (International Crisis Group, 2010).

Menurut Konstitusi Indonesia, menegakkan hukum dan menjaga ketertiban umum serta melindungi keselamatan masyarakat merupakan wewenang kepolisian. Di Papua, polisi dan militer sama-sama terlibat dalam penggunaan kekuatan dan wewenang secara berlebihan, termasuk melakukan tindakan mematikan saat mengamankan unjuk rasa. Penugasan militer dalam pengamanan unjuk rasa meningkatkan risiko terjadinya kekerasan karena militer terlatih melawan musuh dengan menggunakan kekuatan mematikan sebagai pilihan utama, dan bukan sebagai pilihan terakhir.

Kasus-kasus seperti peristiwa penembakan di Paniai bukan merupakan hal yang asing di Papua. Selama dua dekade sejak Reformasi 1998 di Indonesia, Amnesty International kerap menerima laporan dugaan pembunuhan di luar hukum (*unlawful killing*) oleh pasukan keamanan di Provinsi Papua dan Papua Barat, meski kecenderungan kasus serupa menurun di seluruh Indonesia. Pembunuhan ini terjadi terutama dalam konteks penggunaan kekuatan yang tidak perlu atau berlebihan terhadap aksi protes massa, selama operasi penegakan hukum atau karena motif personal pasukan keamanan. Amnesty International mencatat ada 69 kasus dugaan pembunuhan di luar hukum oleh pasukan keamanan di Papua antara Januari 2010 sampai Februari 2018, dengan memakan 95 korban jiwa. Dalam 34 kasus, para tersangka pelaku berasal dari kepolisian, dalam 23 kasus pelaku berasal dari militer, dan dalam 11 kasus kedua aparat keamanan itu diduga terlibat bersama-sama. Selain itu, satu kasus tambahan juga melibatkan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), lembaga di bawah pemerintah daerah yang ditugaskan untuk menegakkan peraturan daerah. Sebagian besar korban, 85 dari mereka, merupakan warga etnis Papua (Amnesty International, 2018).

Telah banyak organisasi di Indonesia maupun dunia internasional yang sejak lama menyuarakan keprihatinan terhadap pembunuhan di luar hukum dan pelanggaran HAM serius lainnya oleh aparat keamanan di Papua. Subjek ini juga seringkali menjadi topik diskusi dalam peninjauan kondisi HAM Indonesia yang dilakukan oleh badan-badan HAM PBB. Tidak ada definisi yang gamblang menjelaskan pembunuhan di luar hukum (*unlawful killings*), atau "eksekusi ekstra-yudisial, ringkas-cepat, atau sewenang-wenang (*extrajudicial, summary or arbitrary executions*)" dalam hukum Internasional. Amnesty International mendefinisikan

tindakan tersebut sebagai pembunuhan di luar hukum yang disengaja berdasarkan perintah, atau melalui keterlibatan pemerintah. Deskripsi tersebut sesuai dengan deskripsi yang diberikan oleh ahli hukum internasional. Eksekusi ekstra yudisial, ringkas-cepat, atau sewenang-wenang (*extrajudicial, summary or arbitrary executions*) juga termasuk pembunuhan di luar hukum oleh aparat dan kelompok non-negara serta individu yang tidak berhasil diinvestigasi dan dituntut oleh otoritas negara. Semua pembunuhan di luar hukum merupakan pelanggaran hak untuk hidup, hak asasi manusia paling utama yang dilindungi oleh hukum internasional dan konstitusi Indonesia. Indonesia telah meratifikasi banyak hukum HAM internasional yang melindungi hak untuk hidup, terutama di antaranya *International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR* (Amnesty International, 2018).

Advokasi adalah sebuah upaya untuk mengubah atau memperbaiki kebijakan publik agar sesuai dengan kepentingan atau kehendak mereka yang mendesakkan terjadinya perubahan tersebut (Roem Topatimasang, 2000). Berasal dari bahasa Inggris, advokasi (*to advocate*) yang dapat berarti “membela” (pembelaan kasus di pengadilan – *to defend*), “memajukan” atau “mengemukakan” (*to promote*), berusaha menciptakan yang baru – yang belum pernah ada (*to create*), atau dapat pula berarti melakukan perubahan secara terorganisir dan sistematis (*to change*) (Holloway, 1999).

Advokasi secara filosofis bersumber pada hak asasi manusia (HAM), yaitu bahwa setiap manusia di dunia memiliki hak-hak fundamental sebagai anugerah Tuhan. Hak tersebut melekat pada diri manusia dengan tidak memandang warna kulit, bahasa, agama, mendapatkan pekerjaan, penghidupan yang layak, hak memilih dan lain-lain, demikian secara tegas tertuliskan di konstitusi negara kita. Advokasi

dilakukan sebagai upaya pemenuhan hak-hak seseorang atau sekelompok orang yang merasa belum mendapatkan hak-haknya (CISForm, 2014).

Tujuan advokasi sendiri adalah dalam rangka pembentukan pendapat umum dan penggalangan massa, bukan semata-mata membuat bukan sekedar tahu tapi juga untuk mendorong masyarakat untuk ikut terlibat dan bertindak. Jelasnya advokasi bukan sekedar mempengaruhi isi kepala orang banyak, tetapi juga isi hati orang banyak, bukan sekedar mengubah kognisi (wawasan, pengetahuan) seseorang, tetapi juga mempengaruhi afeksi (perasaan, sikap, keprihatinan dan perilaku) orang banyak (Azizah, 2014).

Amnesty International, sebagai salah satu organisasi non pemerintah yang bergerak di bidang Hak Asasi Manusia, yang dengan focus tujuan untuk memberikan kenikmatan kepada setiap individu yang ada untuk dapat menikmati dan berlandung di bawah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Untuk mencapai tujuan itu, Amnesty International memiliki misi untuk menjalankan penelitian dan aksi yang berfokus kepada pencegahan dan mengakhiri pelanggaran HAM.

Sejak pertama kali masuk ke Indonesia pada tahun 2017, kampanye pertama Amnesty International adalah untuk memberikan pendampingan kepada mantan Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama (Ahok/BTP), untuk tetap memperjuangkan kemerdekaan untuk berekspresi. Hal ini dilakukan pasalnya pendapat yang dikemukakan oleh BTP adalah salah satu bentuk dari hak asasi manusia yang sudah dijamin dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Dengan semangat untuk terus menghentikan rantai pelanggaran HAM, pada tahun 2018 Amnesty International Indonesia pun meluncurkan laporan pertamanya

tentang pembunuhan dan impunitas di Papua (Amnesty International Indonesia, 2020). Laporan berisikan tentang pelanggaran HAM serius berupa pembunuhan diluar proses hukum yang dilakukan oleh aparat keamanan di Papua (Komnas HAM, 2019).

Sebagai satu-satunya wilayah dengan gerakan pro-kemerdekaan didalamnya, Amnesty International tidak memiliki posisi terhadap status politik provinsi-provinsi di Indonesia, termasuk apabila ada seruan untuk kemerdekaan diri. Amnesty International murni hanya ingin melaporkan tindakan-tindakan pelanggaran yang telah dilakukan. Semua pembunuhan diluar proses hukum merupakan pelanggaran hak untuk hidup, hak asasi manusia paling utama yang dilindungi oleh hukum internasional dan konstitusi Indonesia. Indonesia telah meratifikasi banyak hukum HAM internasional yang melindungi hak untuk hidup, terutama di antaranya Konvenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis mengambil rumusan masalah sebagai berikut: **Bagaimana strategi Amnesty International dalam advokasi kasus pelanggaran HAM di Papua?**

C. Kerangka Teori

1. Teori *Transnational Advocacy Network (TAN)*

Menurut Margareth Keck dan Kathryn Sikkink *Transnational Advocacy Network* adalah jaringan yang terbentuk dari organisasi yang berkarakteristik sukarela, timbal-balik dan memiliki pola horizontal (setara) dalam berkomunikasi dan bertukar informasi. Organisasi ini kemudian yang dikategorikan menjadi actor dalam hubungan internasional. Aktor-aktor yang bekerja dalam skala internasional pada suatu isu, aktor-aktor ini disatukan oleh wacana bersama, nilai-nilai bersama, dan pertukaran informasi serta bantuan yang rigid. Para aktor ini bekerja sama dengan terorganisir untuk mengangkat isu maupun norma-norma atau fenomena baru (Margaret E. Keck, 1999).

Transnational Advocacy Network memiliki keunikannya tersendiri karena mereka terorganisasi untuk mekampanyekan suatu perkara, norma-norma, ide-ide serta sering kali melibatkan individu untuk turut mengadvokasi perubahan kebijakan (Margaret E. Keck, 1999).

Dalam konsep *Transnational Advocacy Network* tidak mengandalkan kekuatan fisik seperti militer atau ekonomi, melainkan jaringan solidaritas dari aktor advokasi tersebut memiliki pengaruh yang terus meningkat dari waktu ke waktu sehingga membuat mereka sebagai salah satu aktor yang patut diperhitungkan.

Jaringan tersebut menjadi semakin penting karena mempunyai keunikan dari cara mereka melakukan advokasi. Dalam berkampanye, mereka membawa latar belakang masalah khusus, seperti membawa isu tentang pelestarian lingkungan ataupun sebagainya. Proses pembuatan kebijakan dan keputusan yang hanya bisa dilakukan oleh aktor-aktor tradisional dalam hubungan internasional, yaitu negara, kelompok-kelompok advokasi mencoba untuk masuk dan ikut mempengaruhi

bahkan terlibat dalam perumusan kebijakan baik kepentingan mereka sendiri maupun aspirasi dari masyarakat yang tidak memiliki akses untuk mempengaruhi kebijakannya.

Menurut konsep *Transnational Advocacy Network* terdapat tujuh aktor utama yang mampu berpartisipasi, yaitu (1) NGO internasional maupun domestik, peneliti dan organisasi advokasi; (2) *local social movement*; (3) *foundation*; (4) media; (5) organisasi keagamaan, serikat buruh, organisasi consumer, intelektual; (6) bagian dari organisasi antar pemerintah skala regional maupun internasional; (7) bagian dari eksekutif pemerintahan. (Margaret E. Keck, 1999)

Untuk dapat membentuk sebuah Jaringan Advokasi Transnasional, tidak perlu semua aktor tersebut untuk terlibat, hanya dengan beberapa aktor saja, jaringan tersebut sudah dapat terbentuk dan dapat berjalan. Biasanya NGO internasional maupun domestik akan berperan sebagai *central role* dalam banyak jaringan advokasi, bahkan di banyak kesempatan cenderung untuk menginisiasi aksi dan memberi pengaruh cukup kuat untuk mendorong aktor lain mengambil posisi. Karena itu, para aktor ini kemudian menggunakan jaringan solidaritas dan koneksi internasional untuk membantu persoalan yang sedang dihadapi, dari situlah akan terbentuk pola hubungan yang disebut oleh Keck dan Sikkink sebagai "*Boomerang*" pattern.

Jaringan transnasional memberikan pengaruh sama seperti cara grup politik atau gerakan sosial lainnya, tetapi karena mereka tidak kuat dalam pengertian tradisional, mereka harus menggunakan kekuatan informasi, ide, dan strategi mereka untuk mengubah informasi dan konteks nilai di mana negara membuat kebijakan. Meskipun banyak dari apa yang dilakukan jaringan dapat dianggap

persuasif, istilah ini tidak cukup tepat untuk digunakan secara teoritis. Tipologi yang lebih beragam tentang jenis taktik yang digunakan jaringan, sebagaimana berikut:

- (1) *Information politics*, kemampuan untuk secara cepat dan tepat memberikan informasi yang secara politis berguna dan mengarahkan kemana informasi tersebut akan menghasilkan pengaruh yang besar.
- (2) *Symbolic politics*, kemampuan untuk menggunakan simbol-simbol, tindakan-tindakan atau cerita dan kisah simbolis yang mampu menggambarkan dan mewakili isu yang dibawa kepada masyarakat global.
- (3) *Leverage Politics*, yang dimana anggota dari jaringan tersebut mengumpulkan para aktor yang mempunyai kekuatan untuk mempengaruhi masyarakat luas, sehingga mampu memperkuat pergerakan yang dilakukan oleh anggota jaringan tersebut.
- (4) *Accountability politics*, merupakan kemampuan untuk menjaga dan mengawasi pemerintah untuk tetap mempertahankan kebijakan-kebijakan yang telah sesuai dengan tujuan mereka. (Margaret E. Keck, 1999)

D. Hipotesa

Sebagai organisasi dengan basis massa lintas negara, Amnesty International akan melakukan upaya adokasi sebagai berikut :

- (a) *Information politics*, memberikan informasi alternatif tentang Papua ke lingkup nasional dan internasional tentang isu pelanggaran HAM yang terjadi di Papua;
- (b) *Symbolic politics*, melakukan aksi damai dan simbolik didalam maupun diluar negeri untuk menarik simpati dan dukungan masyarakat terhadap isu yang diangkat;
- (c) *Leverage politics*, melakukan tekanan terhadap pemerintah Indonesia, baik dalam tekanan pengaruh dalam bentuk material dan bentuk tekanan moral. Dengan menggandeng tokoh-tokoh yang memiliki pengaruh lebih Amnesty Internasional akan menekan pemerintah Indonesia dan menggunakan tekanan moral dengan cara memermalukan secara moral di kancah internasional atau institusi bergengsi;
- (d) *Accountability politics*, Amnesty Internasional melakukan pengawasan terhadap kebijakan dan tindakan pemerintah sebagai bentuk pertanggungjawaban yang berada di kursi pemerintah untuk memperbaiki kondisi di Papua. Dengan memanfaatkan Indonesia sebagai negara yang menganut demokrasi, Amnesty Internasional menuntut untuk pemerintahnya menjadi *good governance*.

E. Metode Penelitian

Metode yang akan dilakukan penulis dalam menempuh riset ini adalah metode kualitatif. Suatu metode dalam kepenulisan yang mengandalkan sumber utama dari bacaan yang ada baik itu berupa pustaka literatur seperti dari jurnal, buku, laporan. Dan juga menggunakan artikel-artikel atau berita-berita terkait dari internet. Penulisan skripsi ini juga menggunakan beberapa teknik dalam proses pengumpulan data, yaitu:

- ii) *Library Research*, yakni proses pengumpulan data yang berasal dari buku maupun jurnal yang dapat memperkuat penjelasan dalam menyelesaikan masalah;
- iii) *Media Research*, proses pengumpulan data tambahan melalui berbagai berita di media baik itu yang berbentuk media cetak maupun media online;
- iv) *Analisa data*, menganalisa seluruh data yang telah dikumpulkan dan dijadikan satu untuk disesuaikan kecocokannya dengan permasalahan yang akan dibahas.

F. Lingkup Waktu

Dalam riset ini, untuk memfokuskan pembahasan penulis kemudian akan mengambil lingkup waktu dari tahun 2016-2020. Lingkup waktu ini dipilih menyesuaikan dari keaktifan dari pihak Amnesty Internasional.

G. Sistematika Penulisan

BAB I yaitu Pendahuluan, penulis akan menampilkan dan menjelaskan pendahuluan dalam penelitian ini. Penulis akan berusaha membahas se jelas mungkin mengenai latar belakang dan gambaran awal permasalahan.

BAB II yaitu Pembahasan mengenai bagaimana keadaan di Pulau Papua. Dimana pada masa ini terjadi represif dari pihak negara kepada masyarakat yang berada di Pulau Papua.

BAB III yaitu Pembahasan mengenai profil Amnesty Internasional.

Bab IV yaitu Pembahasan mengenai bagaimana upaya yang dilakukan Amnesty Interasional dalam advokasi kasus pelanggaran HAM di Papua.

BAB V yaitu Kesimpulan dari BAB I dan BAB III.