

BAB I PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Dalam perang dunia ke II, sekitar 200.000 perempuan Asia dipaksa menjadi budak seks tentara kerajaan Jepang untuk memenuhi kebutuhan seks para serdadunya. Pada Desember tahun 2001 di Den Haag Negeri Belanda, Peradilan Internasional, ICC, memutuskan agar pemerintah Jepang meminta maaf dan memberi ganti rugi kepada para perempuan yang dipaksa menjadi budak seks semasa perang dunia II. Tribunal Internasional Kejahatan Perang Terhadap Perempuan juga menyatakan bahwa Kaisar Jepang Hirohito dan pejabat-pejabat senior Jepang lainnya pada waktu itu bersalah melakukan kejahatan perang. Peradilan yang didirikan oleh koalisi kelompok-kelompok perempuan dan aktivis HAM ini merupakan lanjutan peradilan di Tokyo satu tahun sebelumnya. Pada waktu itu diperdengarkan kesaksian-kesaksian dari para eks *Jugun Ianfu*. Tetapi keputusan tribunal tidaklah mengikat, dan lebih bersifat seruan moral belaka. Akan tetapi sampai saat ini belum tampak kemajuan yang berarti menyangkut upaya advokasi Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia khususnya terhadap Pemerintah Jepang.¹

Para perempuan eks *Jugun Ianfu* tidak layak disebut perempuan bernasib sial ataupun pembawa aib. Tetapi patut disebut sebagai pahlawan. Para perempuan *Jugun Ianfu* saat ini telah memasuki usia senja. Bahkan banyak yang

¹<http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pi=14&jd=Sejarah+Perbudakan+Seksual+Jaman+Jepang+-+Jugun+Ianfu&dn=20071028200334>, diakses 28 Februari 2009.

telah tutup usia. Sejumlah LSM perempuan di Jepang yang bersimpati pada perjuangan *Jugun Ianfu* mengundang para korban eks- *Jugun Ianfu* datang ke Jepang bahkan ke negara-negara asing lainnya untuk menjelaskan apa yang terjadi pada masa lalu. Di Tokyo Jepang, tempat dilaksanakan Peradilan Rakyat Internasional yang mayoritas terdiri dari perempuan, para perempuan *Jugun Ianfu* berdatangan dari berbagai penjuru dunia. Dalam keputusan Peradilan Rakyat Internasional antara lain diputuskan mengenai masalah moral yaitu Kaisar Hirohito dinyatakan bersalah dalam kejahatan seks perang dunia ke II dan harus melakukan permintaan maaf kepada para eks *Jugun Ianfu*. Tetapi keputusan tersebut tidak mengikat.

Salah satu upaya advokasi Internasional dalam menyelesaikan kasus tersebut adalah pembentukan tribunal internasional seperti Tribunal Yugoslavia atau Rwanda. Akan tetapi, usaha tersebut mengharuskan adanya keterlibatan negara sebagaimana yang digariskan dalam Peradilan Internasional. Sementara Pemerintah Indonesia sampai saat ini belum tampak adanya usaha advokasi secara pro aktif dalam menyelesaikan kasus *Jugun Ianfu*. Padahal beberapa negara lain seperti China dan Korea Selatan yang juga menjadi korban sistem perbudakan seksual tersebut secara aktif melakukan berbagai upaya advokasi Internasional untuk menyelesaikan kasus tersebut.

B. Latar Belakang Masalah

Sejarah pendudukan Jepang di Indonesia diawali pada tahun 1942. Keberhasilan Jepang mengalahkan tentara Sekutu dalam Perang Pasifik Raya berdampak pada pengalihan kekuasaan atas wilayah jajahan Sekutu termasuk

Indonesia yang menjadi wilayah jajahan Belanda selama hampir 350 tahun. Kehadiran Jepang berhasil menarik simpati bangsa Indonesia dengan mengobarkan isu bahwa Jepang sebagai saudara tua bangsa Indonesia akan melepaskan rakyat Indonesia dari belenggu penjajahan Belanda selama ini. Akan tetapi, fakta menunjukkan bahwa hal itu tidak lebih dari sebuah propaganda Jepang untuk kembali menancapkan imperialisme di Indonesia. Bahkan, penjajahan Jepang yang cukup singkat selama 3,5 tahun membawa penderitaan yang luar biasa bagi rakyat Indonesia akibat kekejaman yang dilakukan oleh tentara Jepang sebelum akhirnya Jepang mengalami kekalahan besar atas sekutu setelah peristiwa pemboman di Hiroshima dan Nagasaki di tahun 1945.²

Salah satu jejak kekejaman yang dilakukan oleh tentara Jepang masa Perang Dunia II termasuk di Indonesia adalah *Jugun Ianfu*, yaitu istilah Jepang terhadap perempuan penghibur tentara kekaisaran Jepang di masa perang Asia Pasifik, istilah asing lainnya adalah *Comfort Women*. Pada kenyataannya *Jugun Ianfu* bukan merupakan perempuan penghibur tetapi perbudakan seksual yang brutal, terencana, serta dianggap masyarakat Internasional sebagai kejahatan perang. Diperkirakan 200 sampai 400 ribu perempuan Asia berusia 13 hingga 25 tahun dipaksa menjadi budak seks tentara Jepang.

Sejarah *Jugun Ianfu* tidak terlepas dari kondisi kelelahan mental tentara Jepang setelah melakukan peperangan dan invansi ke negara lain. Kondisi ini mengakibatkan tentara Jepang melakukan pelampiasan seksual secara brutal dengan cara melakukan perkosaan masal yang mengakibatkan mewabahnya

² <http://www.jugunianfuindonesia.org/>, diakses 2 April 2010

penyakit kelamin yang menjangkiti tentara Jepang. Hal ini tentunya melemahkan kekuatan angkatan perang kekaisaran Jepang. Situasi ini memunculkan gagasan untuk merekrut perempuan-perempuan lokal, menyeleksi kesehatan dan memasukan mereka ke dalam *Ianjo-Ianjo* sebagai rumah bordil militer Jepang.³

Mereka direkrut dengan cara halus seperti dijanjikan sekolah gratis, pekerjaan sebagai pemain sandiwara, pekerja rumah tangga, pelayan rumah makan dan juga dengan cara kasar dengan menteror disertai tindak kekerasan, menculik bahkan memperkosa di depan keluarga. *Jugun Ianfu* berasal dari Korea Selatan, Korea Utara, Cina, Filipina, Taiwan, Timor Leste, Malaysia, dan Indonesia. Sebagian kecil di antaranya dari Belanda dan Jepang sendiri. Mereka dibawa ke wilayah medan pertempuran untuk melayani kebutuhan seksual sipil dan militer Jepang baik di garis depan pertempuran maupun di wilayah garis belakang pertempuran. Sebagian besar perempuan-perempuan yang berasal dari pulau Jawa yang dijadikan *Jugun Ianfu* seperti Mardiyem, Sumirah, Emah Kastimah, Sri Sukanti, hanyalah sebagian kecil *Jugun Ianfu* Indonesia yang bisa diidentifikasi. Masih banyak *Jugun Ianfu* Indonesia yang hidup maupun sudah meninggal dunia yang belum terlacak keberadaannya. *Jugun Ianfu* ini diperkosa dan disiksa secara kejam. Dipaksa melayani kebutuhan seksual tentara Jepang sebanyak 10 hingga 20 orang siang dan malam serta dibiarkan kelaparan. Kemudian dihiasi dengan seks paksa apabila hamil. Banyak perempuan mati dalam

Ianjo karena sakit, bunuh diri atau disiksa sampai mati. Kaisar Hirohito merupakan pemberi restu sistem *Jugun Ianfu* yang diterapkan di seluruh Asia Pasifik. Para pelaksana di lapangan adalah para petinggi militer yang memberi komando peran

Setelah perang Asia Pasifik usai *Jugun Ianfu* yang masih hidup didera perasaan malu untuk pulang ke kampung halaman. Mereka memilih hidup di tempat lain dan mengunci masa lalu yang kelam dengan berdiam dan mengucilkan diri. Hidup dalam kemiskinan ekonomi dan disingkirkan masyarakat. Mengalami penderitaan fisik, menanggung rasa malu dan perasaan tak berharga hingga akhir hidupnya. Maka saat ini pihak yang dianggap bertanggung jawab atas kejahatan kemanusiaan ini adalah pemerintah Jepang. Namun, Pemerintah Jepang masa kini tidak mengakui keterlibatannya dalam praktek perbudakan seksual di masa perang Asia Pasifik. Pemerintah Jepang beralih *Jugun Ianfu* dikelola dan dioperasikan oleh pihak swasta. Pemerintah Jepang menolak meminta maaf secara resmi kepada para *Jugun Ianfu*. Kendatipun demikian Juli 1995 Perdana Menteri Tomiichi Murayama pernah menyiratkan permintaan maaf secara pribadi, tetapi tidak mewakili negara Jepang. Tahun 1993 Yohei Kono mewakili sekretaris kabinet Jepang memberikan pernyataan empatinya kepada korban *Jugun Ianfu*. Namun pada Maret 2007 Perdana Menteri Shinzo Abe mengeluarkan pernyataan yang kontroversial dengan menyanggah keterlibatan militer Jepang dalam praktek sistem perbudakan seksual.

Menyikapi sikap Pemerintah Jepang tersebut, Indonesia sebagai salah satu negara di Asia yang menjadi korban kekerasan seksual tentara dan sipil Jepang

selama penjajahan Jepang tahun 1942-1945 berupaya memperjuangkan nasib korban *Jugun Ianfu*. Sejak munculnya kesaksian korban tahun 1993 di depan publik, Pemerintah Jepang menunjukkan sikap yang melunak dengan mengutus 5 pengacara Jepang yang tergabung dalam Komite Neichibenren (Asosiasi Pengacara di Jepang)-atau Komite Hak Asasi Manusia dari Federasi Asosiasi Advokat Jepang untuk berkunjung ke kantor pusat Lembaga Bantuan Hukum (LBH) di Jakarta pada tahun 1993. Maksud kedatangan tersebut adalah untuk menginformasikan masalah kompensasi bagi mantan *Jugun Ianfu* yang merupakan korban kejahatan seksual tentara Jepang pada masa perang Asia Pasifik.⁴

Respon yang ditunjukkan oleh Pemerintah Jepang tersebut merupakan upaya untuk meredam desakan dunia Internasional terhadap pertanggungjawaban Pemerintah Jepang saat ini atas permasalahan *Jugun Ianfu*. Akan tetapi, Pemerintah Indonesia saat ini merespons rencana tersebut dengan mengatakan bahwa sebaiknya penanganan masalah *Jugun Ianfu* lebih baik dilakukan oleh pihak swasta karena hubungan pemerintah Indonesia dengan pemerintah Jepang sudah baik. Pemerintah Indonesia menyadari bahwa kontribusi Pemerintah Jepang dalam pembangunan di Indonesia khususnya sektor ekonomi dan investasi sangat besar khususnya di era rezim orde baru sampai saat ini. Pemerintah Indonesia tidak ingin kerjasama ekonomi dan investasi dengan Pemerintah Jepang menjadi terganggu akibat permasalahan di masa lalu mengenai isu *Jugun Ianfu*. Sebab, fakta menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan investasi luar negeri di

⁴ www.sekitarkita.com, diakses 17 Februari 2009

Indonesia masih sangat tinggi terhadap negara Jepang. Disisi lain, pemerintah Indonesia membutuhkan pertumbuhan investasi luar negeri sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan Nasional.

Mencuatnya isu *Jugun Ianfu* tidak terlepas dari semakin banyaknya organisasi non pemerintah yang terus memperjuangkan nasib *Jugun Ianfu* dan melakukan upaya lobi-lobi ke tingkat Internasional untuk menekan pemerintah Jepang agar menyelesaikan kasus perbudakan seksual ini. Kemudian upaya penelitian masih terus dilakukan untuk memperjelas sejarah buram *Jugun Ianfu* Indonesia, berpacu dengan waktu karena para korban yang sudah lanjut usia. Banyak masyarakat yang merendahkan, serta menyisihkan para korban dari pergaulan sosial. Kasus *Jugun Ianfu* dianggap sekedar “kecelakaan” perang dengan memakai istilah “ransum Jepang”. Mencap para korban sebagai pelacur komersial. Banyak juga pihak-pihak oportunistis yang berkedok membela kepentingan *Jugun Ianfu* dan mengatasnamakan proyek kemanusiaan, namun mereka adalah calo yang mengkorupsi dana santunan yang seharusnya diterima langsung para korban.

Selama ini, kisah *Jugun Ianfu* pada masa pendudukan Jepang hampir tidak muncul sebagai wacana publik. Terkesan ada pembiaran bahwa kisah perbudakan seksual oleh para tentara dan aparat sipil Jepang hanya menjadi rahasia para *Jugun Ianfu* belaka. Selama ini, pemerintah pun ternyata tidak memiliki rasa keberpihakan terhadap nasib para *Jugun Ianfu*, bahkan menganggapnya sebagai sebuah aib yang harus ditutupi. Sikap pemerintah Indonesia yang tidak melakukan

penuntutan terhadap pemerintah Jepang atas para *Jugun Ianfu*, apalagi menggunakan kesempatan ini untuk menerima bantuan di luar kepentingan langsung para korban tersebut, dapat dikatakan telah ikut melestarikan budaya *impunity*, karena membiarkan kejahatan terhadap kemanusiaan dan kejahatan perang terus berlangsung tanpa penyelesaian secara hukum. Praktek *impunity* ini biasanya dapat dengan mudah ditemukan di negara-negara yang tidak serius dalam hal penegakan HAM, dimana para pelanggar berat HAM leluasa berkeliaran tanpa proses hukum. Kalaupun ada proses hukum, maka itu tidak lebih dari rekayasa dan sandiwara belaka. Hasil akhir dari proses hukum dapat dengan mudah diprediksi, yaitu orang yang diduga kuat terlibat dalam kejahatan berat HAM, tetapi karena dilindungi oleh rezim yang berkuasa saat itu, dinyatakan bebas oleh pengadilan. Akhirnya, publik dengan perih menyaksikan semua kenyataan pahit tersebut, tanpa dapat berbuat banyak.

Sebagai bentuk pemulihan dan penyembuhan korban, pengungkapan kasus pelanggaran HAM apapun bentuknya juga merupakan hambatan yang tidak dapat diukur dengan menilainya dalam bentuk materi. Harapan-harapan yang dicapai dalam bentuk komisi kebenaran dan rekonsiliasi, *alternative dispute resolution* (konsultasi, negosiasi, mediasi dan seterusnya) ataupun *islah* yang pernah dilakukan akhir-akhir ini, menurut pengakuan beberapa korban lebih merupakan pembangkitan trauma psikologis korban, apalagi bila dihadapkan dengan para pelaku pelanggaran HAM secara langsung. Dalam bentuk sempit, namun akan banyak sekali artinya bagi korban, bentuk pemulihan dan penyembuhan terhadap

korban pelanggaran HAM adalah hak untuk reparasi (*right to reparation*) sebagai upaya efektif untuk mereka.

Kaitan yang sangat erat pada saat ini adalah bahwa negara harus menjamin bahwa setiap pelanggar yang bertanggung jawab atas pelanggaran HAM tidak akan memperoleh kekebalan (*impunity*) dari perbuatannya. Hal ini lebih karena pemulihan korban mempunyai tujuan untuk membebaskan penderitaan dan memberikan keadilan kepada para korban. Selain itu juga dapat dilakukan dengan melepaskan atau menebus semua konsekuensi dari setiap tindakan yang keliru dengan mencegah dan menghalangi pelanggaran HAM terjadi kembali. Dengan konsep seperti ini, kiranya negara (dalam pengertian apapun) mempunyai tugas yang patut diperhitungkan dalam proses restitusi kepada korban, tidak untuk mengabaikan peristiwa pelanggaran HAM, akan tetapi jaminan dan tindakan yang tegas bahwa pelanggaran maupun pelanggar dapat ditangani dengan baik dan membebaskan korban dari trauma masa lalunya. Akan tetapi, kenyataan menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia sampai saat ini masih terkesan kurang melakukan upaya advokasi serius di tingkat internasional terhadap korban juginan di masa Perang Dunia II yang dilakukan oleh militer Jepang.

Sikap pasif pemerintah Indonesia dalam menyelesaikan kasus *Juginan* telah mendorong LBH Yogyakarta untuk mengambil inisiatif mendukung perjuangan *Juginan* dalam menuntut pertanggungjawaban dan keadilan kepada Pemerintah Jepang saat ini. Terlebih lagi ketika melihat kenyataan bahwa sebagian besar korban *Juginan* yang masih hidup dalam kondisi

memprihatinkan dan mengalami cacat fisik dan trauma psikologi seumur hidup. Penderitaan *Jugun Ianfu* semakin bertambah berat ketika sebagian besar masyarakat Indonesia menilai bahwa *Jugun Ianfu* identik dengan pelacur. Sehingga keberadaan mereka sulit diterima oleh lingkungan sosial masyarakat. Inilah yang mendorong LBH Yogyakarta secara pro aktif dan terus-menerus melakukan pendampingan dan advokasi dalam perjuangan eks *Jugun Ianfu* menuntut keadilan dan pertanggungjawaban pemerintah Jepang saat ini atas kesalahan di masa lalu.

C. Rumusan Masalah

Sejalan dengan uraian latar belakang masalah di atas, penulis dapat merumuskan masalah penelitian sebagai berikut: “Bagaimana peran Lembaga Bantuan Hukum (LBH) dalam memperjuangkan nasib eks *Jugun Ianfu* di Indonesia yang terjadi selama era Perang Dunia II yang dilakukan oleh militer Jepang?”

D. Kerangka Pemikiran

1. Konsep Peran

Istilah "peran" sering dikaitkan dengan posisi atau kedudukan seseorang. Atau "peran" dikaitkan dengan "apa yang dimainkan" oleh seorang aktor dalam suatu drama. kata "peran", atau role dalam bahasa Inggris, berasal dari istilah dramaturgy atau seni teater. Dalam seni teater seorang aktor diberi peran yang harus dimainkan sesuai dengan alur cerita, dengan alur ceritanya, dengan lakonnya

Kata “peran” atau “role” dalam kamus oxford dictionary diartikan : *Actor’s part; one’s task or function*. Yang berarti aktor; tugas seseorang atau fungsi.⁵

Istilah peran dalam “Kamus Besar Bahasa Indonesia” mempunyai arti pemain sandiwara (film), tukang lawak pada permainan makyong, perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat.⁶

Ketika istilah peran digunakan dalam lingkungan pekerjaan, maka seseorang yang diberi (atau mendapatkan) sesuatu posisi, juga diharapkan menjalankan perannya sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pekerjaan tersebut. Karena itulah ada yang disebut dengan *role expectation*, yaitu kesenjangan harapan antara pelaksana dan penerima peran.

Istilah peran, dipinjam dari panggung sandiwara untuk mencoba menjelaskan apa saja yang bisa dimainkan oleh seorang aktor. Peran sebagai suatu fungsi yang dibawakan seseorang ketika menduduki suatu karakteristik (posisi) dalam struktur sosial. Dalam konteks kenegaraan, peran Pemerintah Indonesia sebagai organisasi terbesar sebagaimana amanat UUD 1945 berkewajiban melindungi segenap warga negara dari tindak pelanggaran HAM termasuk kejahatan perang yang terjadi di masa lalu.

Salah satu definisi “Peranan” adalah sebagai berikut:

Peranan merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan.⁷

⁵ The New Oxford Illustrated Dictionary, (Oxford University Press, 1982), 1466.

⁶ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta : Balai Pustaka, 2005),854.

⁷ Soerjono Soekanto (2002: 243) dikutip dalam <http://digilib.sunan->

<http://digilib.sunan->

Konsep tentang peran (*role*) dalam buku *Ensiklopedia Manajemen* adalah sebagai berikut:

- a) Bagian dari tugas utama yang harus dilakukan oleh manajemen
- b) Pola perilaku yang diharapkan dapat menyertai suatu status
- c) Bagian suatu fungsi seseorang dalam kelompok atau pranata
- d) Fungsi yang diharapkan dari seseorang atau yang menjadi karakteristik padanya
- e) Fungsi setiap variabel dalam hubungan sebab akibat.⁸

Berdasarkan pengertian tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa peranan merupakan penilaian sejauhmana fungsi seseorang atau bagian dalam menunjang usaha pencapaian tujuan yang ditetapkan atau ukuran mengenai hubungan dua variabel yang mempunyai hubungan sebab akibat.

2. Konsep Advokasi

a. Pengertian

Advokasi adalah suatu tindakan yang ditujukan untuk mengubah kebijakan, kedudukan atau program dari segala tipe institusi. Advokasi mengajukan, mempertahankan atau merekomendasikan suatu gagasan di hadapan orang lain. Advokasi berbicara, menarik perhatian masyarakat tentang suatu masalah, dan mengarahkan pengambil keputusan mencari solusi. Advokasi bekerja sama dengan orang dan organisasi lain untuk membuat suatu perbedaan (CEDPA, 1995). Advokasi adalah memasukkan suatu problem ke dalam agenda, mencarikan solusi mengenai problem tersebut dan membangun dukungan untuk bertindak menangani problem maupun solusinya.

⁸Komarudin (1994: 768) dikutip dalam

Advokasi mungkin bertujuan untuk mengubah suatu organisasi secara internal atau mengubah seluruh sistem. Advokasi dapat melibatkan berbagai aktivitas jangka pendek yang spesifik untuk mencapai pandangan tentang perubahan jangka panjang. Advokasi terdiri atas berbagai macam strategi yang diarahkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pada tingkat organisasi, lokal, provinsi, nasional dan internasional. Advokasi dapat menggunakan strategi meliputi mengadakan lobi, pemasaran kepada masyarakat, memberikan informasi, pendidikan dan komunikasi (*IEC = Information, Education and Communication*), membentuk organisasi masyarakat atau berbagai macam taktik lain. Advokasi juga dapat didefinisikan sebagai proses keikutsertaan masyarakat di dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka.⁹

Advokasi dalam konteks penelitian ini dapat diartikan sebagai usaha-usaha yang dilakukan oleh LBH Yogyakarta dalam mencari solusi dan membangun dukungan publik terhadap perjuangan eks-*Jugun Ianfu* Indonesia dalam menuntut pertanggungjawaban dan keadilan kepada Pemerintah Jepang atas kesalahannya di masa lalu.

b. Unsur-unsur pokok advokasi

Beberapa unsur pokok yang menjadi bagian dalam advokasi yang efektif antara lain :¹⁰

1) Memilih tujuan advokasi

Masalahnya mungkin sangat kompleks. Agar usaha advokasi itu berhasil, tujuan umumnya harus dipersempit sampai pada tujuan

⁹ Pity S. Sharma, 2004. *Prinsip-prinsip Advokasi Berdaya Lahir*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

advokasi yang didasarkan jawaban terhadap pertanyaan : Dapatkah masalah ini mengajak berbagai kelompok bersama-sama membentuk koalisi yang kuat? Apakah tujuannya mungkin tercapai? Apakah tujuannya benar-benar menangani masalah itu?

2) Menggunakan data dan penelitian untuk advokasi

Data dan penelitian merupakan hal yang sangat penting untuk membuat keputusan yang tepat ketika memilih masalah yang akan ditangani, mengidentifikasi solusi bagi masalah tersebut, dan menentukan tujuan yang realistis. Kecuali itu, data yang baik itu sendiri dapat menjadi argumentasi yang menarik. Dengan data itu dapatkah anda mencapai tujuan dengan realistis? Data apa yang dapat digunakan untuk mendukung argumentasi anda?

3) Mengidentifikasi sasaran advokasi

Jika masalah dan tujuannya telah dipilih, usaha advokasi itu harus diarahkan kepada orang-orang yang memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan dan idealnya, kepada orang yang mempengaruhi pengambil keputusan itu, seperti staf, penasihat, orang tua-tua yang berpengaruh, media dan masyarakat. Siapa nama para pengambil keputusan yang dapat membuat tujuan umum anda menjadi kenyataan? Siapa dan apa yang mempengaruhi para pengambil keputusan ini?

4) Mengembangkan dan menyampaikan pesan advokasi

Berbagai macam sasaran advokasi memberikan tanggapan terhadap pesan yang berbeda-beda pula. Misalnya, seorang politikus mungkin tergerak hatinya ketika ia tahu berapa banyaknya orang di wilayahnya yang menaruh kepedulian terhadap problem tersebut. Seorang menteri kesehatan atau pendidikan mungkin akan bertindak ketika kepadanya disajikan data terperinci tentang masih adanya problem tersebut. Pesan apakah yang perlu sampai kepada sasaran advokasi pilihan demi kepentingan anda?

5) Membentuk koalisi

Seringkali kekuatan advokasi terdapat pada beberapa orang yang mendukung tujuan umum anda. Khususnya dimana demokrasi dan advokasi merupakan fenomena yang baru, yang melibatkan sejumlah besar orang yang mewakili kepentingan yang berbeda-beda itu dapat memberikan jaminan keamanan bagi advokasi maupun untuk membentuk dukungan politik. Di dalam suatu organisasi sekalipun, pembentukan koalisi, misalnya melibatkan orang dari berbagai bagian di dalam menyusun program baru, dapat membantu membentuk kesepakatan untuk bertindak. Siapa lagi yang akan anda undang untuk bergabung ke dalam kasus anda? Siapa lagi yang dapat menjadi rekan anda?

6) Membuat presentasi yang persuasif

Kesempatan untuk mempengaruhi sasaran advokasi yang merupakan tokoh kunci seringkali terbatas. Seorang politikus mungkin memberikan kepada anda satu kesempatan bertemu untuk mendiskusikan masalah anda, atau seorang menteri mungkin hanya mempunyai waktu lima menit di dalam suatu konferensi untuk berbicara dengan anda. Persiapan yang cermat dan mendalam untuk membuat argument yang menyakinkan dan gaya penyajian mungkin dapat mengubah kesempatan yang sempit itu menjadi advokasi yang berhasil. Jika anda mendapat kesempatan untuk bertemu dengan pengambil keputusan, apa yang hendak anda katakan, dan bagaimana anda akan mengatakannya?

7) Mengumpulkan dana untuk advokasi

Sebagian besar kegiatan, termasuk advokasi, memerlukan sumber dana. Usaha untuk melakukan advokasi secara berkelanjutan dalam waktu yang panjang berarti menyediakan waktu dan energi dalam mengumpulkan dana atau sumberdaya yang lain untuk mendukung tugas anda. Bagaimana anda dapat mengumpulkan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan usaha advokasi anda?

8) Mengevaluasi usaha advokasi

Bagaimana anda tahu bahwa anda telah berhasil didalam mencapai tujuan advokasi anda? Bagaimana strategi advokasi anda dapat ditingkatkan? Untuk menjadi pelaksana advokasi yang efektif

diperlukan umpan balik dan evaluasi terus-menerus mengenai usaha anda.

b. Kerangka konseptual untuk advokasi

Advokasi merupakan proses dinamis yang menyangkut seperangkat pelaku, gagasan, agenda dan politik yang selalu berubah. Walaupun demikian, proses yang bersifat multi faset ini dapat dibagi menjadi lima tahap : mengidentifikasi masalah, merumuskan dan memilih solusi, membangun kesadaran, tindakan kebijakan, dan evaluasi. Tahap-tahap ini hendaknya dipandang lentur atau cair, karena tahap-tahap tersebut mungkin saja terjadi bersamaan atau berurutan. Kecuali itu, prosesnya sendiri mungkin berhenti atau berbalik.

Tahap pertama adalah mengidentifikasi masalah untuk mengambil tindakan kebijakan. Tahap ini juga mengacu pada penetapan agenda. Terdapat problem tidak terbatas jumlahnya yang perlu diperhatikan, tetapi tidak semuanya harus mendapat tempat di dalam agenda tindakan. Petugas advokasi menentukan problem mana yang harus dituju dan diusahakan untuk mencapai lembaga yang menjadi sasaran agar diketahui bahwa problem tersebut memerlukan tindakan.

Pada umumnya tahap kedua, yang merumuskan solusi, segera menyusul. Petugas advokasi dan pelaku kunci yang lain mengusulkan solusi mengenai problem tersebut dan memilih salah satu yang layak ditangani secara politis, ekonomis dan sosial.

Tahap ketiga, membangun kemauan politik untuk bertindak menangani problem itu dan mendapatkan solusinya merupakan bagian terpenting dari

advokasi. Tindakan didalam tahap ini meliputi membentuk koalisi, menemui para pengambil keputusan, membangun kesadaran dan menyampaikan pesan yang efektif.

Tahap keempat, melaksanakan kebijakan, terjadi jika problemnya telah diketahui, solusinya diterima dan ada kemauan politik untuk bertindak, semuanya secara serentak. Keadaan tumpang tindih ini biasanya merupakan suatu “celah peluang” yang dapat lenyap dengan cepat yang harus ditangkap oleh petugas advokasi. Pemahaman akan proses pengambilan keputusan dan strategi advokasi yang mantap akan meningkatkan kemungkinan terciptanya celah peluang untuk bertindak.

Tahap terakhir, evaluasi, seringkali tidak tercapai, meskipun hal itu penting. Kegiatan advokasi yang baik harus menilai efektifitas dari usahanya yang telah berjalan dan menentukan sasaran baru yang berdasarkan pengalaman mereka. Para penyumbang pikiran dan institusi yang menerima perubahan kebijakan secara periodic perlu mengevaluasi efektivitas perubahan tersebut.¹¹

3. Konsep Aktor dan Fasilitator

Istilah aktor dapat didefinisikan sebagai pria yang berperan sebagai pelaku dalam pementasan cerita, drama, dan sebagainya di panggung, radio, televisi, atau film. Secara harfiah, aktor adalah orang yang berperan dalam suatu kejadian penting.¹²

Sedangkan arti dasar fasilitator adalah fasilitas. Fasilitas merupakan wahana atau sarana yang diberikan oleh suatu lembaga atau perseorangan yang

¹¹ *Op. cit.*, 2004, hlm. 19-20.

¹² <http://www.artikata.com/arti/218260/aktor.html>, diakses 23 April 2011

dapat mempermudah tujuan yang ingin dicapai, baik itu kekuasaan, keinginan atau kesepakatan. Fasilitator merupakan orang atau sekelompok orang yang memberikan bantuan dalam pencapaian kekuasaan, keinginan, atau kesepakatan melalui diskusi atau perundingan/musyawarah yang menghasilkan kesepakatan bersama. Menurut Michael Doyle, fasilitator adalah individu yang memungkinkan sekelompok orang atau organisasi untuk bekerja dengan hasil yang memuaskan dalam bekerjasama dan mencapai mufakat. Fasilitator berada di blok netral, tidak memihak salah satu kelompok, dapat bersikap adil dan terbuka selama perundingan berlangsung.¹³

Dalam konteks penelitian ini, LBH Yogyakarta bertindak sebagai fasilitator utama dalam advokasi eks-*Jugun Ianfu* Indonesia guna menuntut keadilan dan pertanggungjawaban kepada Pemerintah Jepang atas penerapan sistem perbudakan seksual masa Perang Dunia II yang berdampak pada penderitaan seumur hidup baik lahir maupun batin yang dialami oleh perempuan eks-*Jugun Ianfu*, terlebih lagi setelah melihat kenyataan bahwa Pemerintah Indonesia yang seharusnya berkewajiban melindungi setiap warga negaranya dari tindak kekerasan dan pelanggaran HAM oleh negara lain justru bersikap pasif dan terkesan adanya upaya pembiaran terhadap kasus kekerasan seksual yang pernah dialami oleh kaum perempuan Indonesia di masa lalu.

4. Hukum Humaniter Internasional

Hukum Humaniter Internasional (*international humanitarian law*) sering disalah artikan sebagai hukum hak asasi manusia Internasional (*international*

¹³ <http://www.wikipedia.org/fasilitator>, diakses 22 April 2011

human rights law). Tidak terlalu salah, karena Hukum Humaniter juga berbicara tentang hak asasi manusia yang secara spesifik ditujukan pada saat peperangan (*in time of war*). Sedangkan hukum hak asasi manusia Internasional mencakup wilayah yang lebih luas. Hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak budaya, hak sosial, hak atas pendidikan, pembangunan, lingkungan, dan sebagainya yang utamanya berlaku di waktu bukan perang.

Istilah Hukum Humaniter merupakan istilah baru yang mulai dikenal di Indonesia pada akhir tahun 1970-an sehingga tidak mengherankan apabila masih banyak orang belum mengetahui artinya. Pada awal tahun 1980 Pemerintah Indonesia, yang menjadi pihak pada konvensi-konvensi Jenewa 1949, merasa perlu untuk memenuhi kewajibannya untuk memperkenalkan isi konvensi. Untuk kepentingan itu dibentuklah suatu Panitia Tetap Penerapan dan Penelitian Hukum Humaniter yang mempunyai tugas antara lain merumuskan pokok-pokok kebijaksanaan mengenai keseragaman penyebarluasan Hukum Internasional Humaniter melalui pendidikan dan penerangan.¹⁴

Hukum Humaniter adalah terjemahan dari International Humanitarian Law (*aplicable in armed conflict*), yaitu merupakan nama baru untuk Hukum Perang. Salah satu pendapat mengatakan bahwa Hukum Humaniter merupakan hanya sebagian saja dari Hukum Perang, yang lazimnya disebut Hukum Jenewa, yaitu ketentuan yang terdapat dalam Konvensi Jenewa 1949. Prof. Mochtar Kusumaatmadja berpendapat bahwa :

¹⁴ Huru-materam, 2005. *Bongkar Hukum Humaniter*. Jakarta: PT Rineka Cipta Persada, hlm.

Humanitarian Law itu merupakan sebagian dari Hukum Perang yang mengatur ketentuan-ketentuan perlindungan korban perang berlainan dengan bagian Hukum Perang yang mengatur peperangan itu sendiri dan segala sesuatu yang menyangkut cara melakukan perang itu, misalnya senjata-senjata yang dilarang.¹⁵

Instrumen Hukum Humaniter utama adalah Konvensi Den Haag tahun 1899 dan 1907 mengatur cara dan metode dalam berperang (*means and methods of war*) dan empat bagian dari Konvensi Jenewa (*Geneva Convention*) tahun 1949 yang terdiri atas: (I) perlindungan terhadap korban luka dan yang menderita sakit dalam konflik bersenjata; (II) perlindungan terhadap korban luka, korban yang menderita sakit, dan korban kapal karam akibat konflik bersenjata di laut; (III) perlakuan terhadap tawanan perang; dan (IV) perlindungan terhadap penduduk sipil dalam waktu perang. Keempat bagian Konvensi Jenewa ini kemudian diperlengkapi dengan dua protokol tambahan tahun 1977 yaitu protokol (I) tentang perlindungan terhadap korban sengketa bersenjata internasional dan protokol (II) tentang perlindungan terhadap korban dalam sengketa bersenjata non-Internasional.

Setiap negara yang meratifikasi Konvensi Jenewa tahun 1949 berkewajiban menaati ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam hukum perang. Sudah diketahui bahwa hukum perang merupakan bagian dari hukum Internasional. Diketahui pula bahwa salah satu kelemahan yang cukup menyolok dari Hukum Internasional adalah bahwa seolah-olah tidak ada sanksi. Dalam membahas soal sanksi ini, para ahli menggunakan pendekatan atau sistematik

dapat dipakai untuk menjamin berlangsungnya suatu "*legitimate welfare*" membagi sarana tersebut dalam tiga kelompok (*classes*), yaitu:¹⁶

- a. *Measures of self-help*, seperti reprisal, penghukuman prajurit yang melaksanakan kejahatan perang, penyanderaan;
- b. Protes (*complaints*) yang disampaikan kepada musuh, atau kepada negara netral, jasa-jasa baik, mediasi dari negara netral;
- c. Pembayaran kompensasi.

Uraian tiga kelompok tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Protes (*Complaints*)

Tidak jarang terjadi bahwa para kombatan pasukan yang saling berhadapan saling mengajukan protes karena menganggap pihak lawan melakukan suatu pelanggaran. Dalam hal yang demikian, protes semacam itu dapat disampaikan dengan perantaraan apa yang lazim disebut pada artikel 32-33-34 sudah diatur segala sesuatunya yang berhubungan dengan parlementer itu. Apabila terjadi pelanggaran yang cukup berat, pihak yang dirugikan dapat mengajukan *complaint* melalui suatu negara netral dengan maksud:

- 1) Agar negara netral tersebut dapat memberikan jasa-jasa baiknya atau dapat melakukan mediasi.
- 2) Sekadar menyampaikan *facts* atau pelanggaran untuk diketahui.
- 3) Untuk mempengaruhi pendapat umum.

Protes atau *complaints* ini juga dapat disampaikan kepada *protecting power* (negara pelindung). Di dalam artikel 11 Konvensi Jenewa I diatur cara

¹⁶ Lauterpacht, 1905: 577-578 dikutip dalam S. J. Deen, 1997. *Disipliner Internasional: Revisi dan Pembaruan*.

untuk melakukan konsiliasi. Selanjutnya, didalam Konvensi Jenewa I artikel 52 diatur *enquiry procedure*, yang mengatur cara yang harus ditempuh apabila terjadi pelanggaran terhadap konvensi.

b. Penyanderaan (*Hostages*)

Penyanderaan merupakan suatu upaya untuk menjamin berlangsungnya suatu *legitimate warfare* sering dilakukan pada masa yang lampau. Dalam perang Perancis – Jerman tahun 1870. Praktik penyanderaan masih berlangsung terus. Orang-orang terkemuka dalam suatu wilayah yang diduduki, ditangkap dan ditahan dengan maksud agar penduduk wilayah tersebut tidak akan melakukan perbuatan-perbuatan yang bersifat permusuhan.

Dalam perang Dunia Pertama, Jerman mempunyai kebiasaan untuk menyandera beberapa orang dari wilayah yang didudukinya dan para sandera ini akan ditembak mati apabila penduduk sipil dari wilayah itu menembaki pasukan Jerman. Dengan adanya konvensi Jenewa 1949, semua bentuk penyanderaan dilarang. Artikel 3 (1) dari Konvensi I berbunyi sebagai berikut:

Untuk maksud ini, maka tindakan-tindakan berikut dilarang dan tetap akan dilarang untuk dilakukan terhadap orang-orang tersebut di atas pada waktu dan di tempat apa pun juga (a) tindakan kekerasan atas jiwa dan raga, terutama setiap macam pembunuhan, pengudungan (*multilation*), perlakuan kejam dan penganiayaan, (b) penyanderaan dan seterusnya.

Selanjutnya dalam artikel 34 Konvensi Jenewa IV (Perlindungan orang sipil di waktu perang) dinyatakan bahwa penangkapan orang untuk dijadikan sandera dilarang. Selain artikel 34, juga di dalam artikel 147 konvensi yang sama terdapat larangan untuk melakukan penyanderaan. Di dalam artikel tersebut penyanderaan termasuk salah satu pelanggaran berat (*grave breach*). Perlu

dikemukakan bahwa di dalam F.M. 27-10 dengan tegas dinyatakan *The taking of hostages is forbidden* (paragraf 497 g). Dapat ditambahkan pula bahwa *Hague Regulations* belum menyebut soal *hostages*, hanya saja dalam artikel 50 dinyatakan bahwa seseorang tidak dapat dijauhi hukuman karena suatu perbuatan yang tidak dilakukan olehnya.

c. Pembayaran Kompensasi

Ketentuan mengenai kompensasi ini dapat ditemukan dalam *Hague Convention IV* tahun 1907, artikel 3, yang mencakup dua macam ketentuan, yaitu:

- 1) Bahwa pihak yang berperang yang melanggar *Hague Regulations* harus membayar kompensasi,
- 2) Bahwa pihak berperang bertanggung jawab atas semua perbuatan yang dilakukan oleh anggota-anggota angkatan bersenjata.

Mengenai pembayaran kompensasi ini, masih perlu disebut satu konvensi yang mencantumkan satu ketentuan mengenai kompensasi ini, yaitu *Hague Rules of Air Warfare* tahun 1923. Perlu dijelaskan bahwa *Air Warfare Rules* ini dirumuskan oleh satu *Commission of Jurist* dalam tahun 1923, tetapi Rules ini tidak pernah diratifikasi.

Masalah kompensasi ini penting untuk dapat dibuktikan dari kenyataan bahwa ketentuan tersebut diatur, baik dalam *Hague Regulation*, termasuk salah satu pasal "*common articles*" dalam Konvensi Jenewa, maupun juga dalam Protokol Tambahan I-1977. Sementara itu, dalam Konvensi Jenewa tidak digunakan istilah "Kompensasi", tetapi digolongkan dalam masalah

Responsibilities of the Contracting Parties. Dalam empat Konvensi Jenewa terdapat perumusan yang sama dari *Responsibilities* ini.

Jelaslah bahwa pihak berperang yang melanggar *Hague Regulations* diharuskan membayar “ganti rugi” atau “*compensation*”. Selanjutnya juga ditentukan bahwa pihak berperang juga harus bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukan oleh anggota angkatan perangnya.

Dapat dikatakan bahwa Art. 3 berisi “sanksi” bagi barang siapa yang melanggar ketentuan dalam *Hague Regulations* itu. Selanjutnya ditegaskan bahwa yang diwajibkan membayar kompensasi adalah “negara” dan bukan mereka yang melakukan pelanggaran (*wrongdore*).¹⁷

Dalam konteks penelitian ini, peran Lembaga Bantuan Hukum (LBH) sebagai salah satu lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang memainkan peran sebagai salah satu alat kontrol terhadap kekuasaan negara mencoba melakukan upaya advokasi dan pendampingan terhadap perempuan eks-*jugun ianfu* dalam memperjuangkan keadilan dan menuntut pertanggungjawaban Pemerintah Jepang saat ini atas kesalahan yang pernah terjadi di masa lampau. Terlebih lagi setelah melihat sikap dan respons Pemerintah Indonesia yang seharusnya berkewajiban melindungi warga negaranya dari tindak kejahatan dan pelanggaran HAM sebagaimana amanat UUD 1945 tetapi terkesan melakukan pembiaran (*impunity*) atas kejahatan yang pernah dilakukan oleh bangsa lain (Jepang) terhadap perempuan Indonesia dalam kasus sistem perbudakan seksual semasa Perang Dunia II. Inilah yang mendorong LBH berperan aktif dalam upaya advokasi dan

¹⁷ *Op.cit.*, 2005, hlm. 125.

pendampingan perempuan eks-*jugun ianfu* dalam menuntut keadilan dan pertanggungjawaban Pemerintah Jepang atas kesalahan di masa lampau dalam kasus sistem perbudakan seksual yang dapat dikategorikan sebagai bentuk kejahatan perang yang melanggar hukum humaniter internasional dan sekaligus sebagai bentuk pelanggaran HAM berat terhadap harkat, martabat dan harga diri perempuan Indonesia khususnya dan bangsa Indonesia pada umumnya.

E. Hipotesa Penelitian

Berdasarkan kerangka dasar pemikiran di atas, maka hipotesa yang diajukan adalah: Peran Lembaga Bantuan Hukum (LBH) adalah sebagai fasilitator dalam advokasi Internasional eks-*Jugun Ianfu* Indonesia guna menuntut pertanggungjawaban kepada Pemerintah Jepang atas permasalahan *Jugun Ianfu* yang terjadi selama era Perang Dunia II.

F. Jangkauan Penelitian

Untuk mempermudah penelitian dan menghindari kesulitan dalam menganalisis pokok permasalahan, maka penulis membatasi penelitian ini berdasar pada peran Lembaga Bantuan Hukum (LBH) sebagai fasilitator dalam advokasi Internasional terhadap korban *Jugun Ianfu* yang dilakukan oleh militer Jepang masa Perang Dunia II, sejak permasalahan *Jugun Ianfu* untuk pertama kalinya diketahui oleh publik secara luas pada tahun 1993 sampai dengan pasca diselenggarakannya pengadilan rakyat Internasional (Tribunal Tokyo) tahun 2001.

G. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini melalui studi literatur, dokumentasi, surat kabar, majalah dan sumber-sumber lainnya yang mendukung dan relevan dengan pokok permasalahan skripsi ini. Selanjutnya data tersebut akan dianalisis lebih lanjut secara detail dan mendalam sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan yang benar.

H. Sistematika Penulisan

Penyusunan skripsi ini nantinya terdiri dari lima bab yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

Bab pertama pendahuluan. Pada bab ini menguraikan tentang alasan pemilihan judul, latar belakang masalah, tujuan penelitian, kerangka dasar teori, hipotesa penelitian, jangkauan penelitian, teknik pengumpulan data sampai dengan sistematika penulisan.

Bab dua membahas tentang *Jugun Ianfu* di Jepang dan penerapannya di Indonesia. Pada bab ini akan menguraikan tentang sejarah lahirnya *Jugun Ianfu* di dunia mulai dari latar belakang, maksud dan tujuan, penerapan *Jugun Ianfu* di negara-negara jajahan Jepang, khususnya kawasan Asia termasuk Indonesia.

Bab tiga membahas tentang respons atau protes dari korban *Jugun Ianfu* masa Perang Dunia II. Bab ketiga ini menguraikan respons atau protes yang dilakukan para korban *Jugun Ianfu* yang masih hidup khususnya yang berasal dari perempuan Indonesia.

Bab empat membahas tentang peran Lembaga Bantuan Hukum (LBH) sebagai fasilitator dalam advokasi Internasional terhadap korban *Jugun Ianfu*

masa Perang Dunia II. Pembahasan pada bab empat ini dibatasi pada peran Lembaga Bantuan Hukum (LBH) sebagai fasilitator dalam advokasi internasional terhadap perempuan Indonesia yang menjadi korban *Jugun Ianfu* oleh militer Jepang masa Perang Dunia II, diawali dengan pertama kalinya permasalahan *Jugun Ianfu* diketahui oleh publik secara luas pada tahun 1993 sampai dengan pasca diselenggarakannya pengadilan rakyat Internasional Tribunal Tokyo pada tahun 2001.

Bab lima kesimpulan, yang menguraikan kesimpulan atas peran Lembaga Bantuan Hukum (LBH) sebagai fasilitator dalam advokasi Internasional terhadap