

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pelanggaran HAM pada Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh merupakan salah satu kasus pelanggaran HAM serius yang semestinya mendapatkan perhatian khusus oleh Pemerintah, aktor-aktor negara yang lain, maupun dari dunia Internasional. Berdasarkan sejumlah laporan internasional banyak mengungkap tentang diskriminasi dan pelanggaran HAM yang terjadi terhadap masyarakat Aceh yang mengarah pada upaya pembersihan pada kelompok separatis tersebut. Pemerintah Indonesia terkesan membiarkan militernya melakukan tindakan kekerasan pada warga negaranya sendiri di Aceh, menjadikan mereka korban kekerasan, penyiksaan, bahkan sampai penghilangan nyawa. Menghambat penyediaan fasilitas kesehatan dan pendidikan yang memadai, membatasi pasokan bahan pangan, kasus penyerangan dan pembunuhan pada rakyat sipil, hingga berbagai kasus pemerkosaan. Tidak hanya itu, pemerintah Indonesia juga abai terhadap sejumlah serangan kelompok militer yang menggunakan legalitas perintah yang disalahgunakan yang justru melakukan penindasan terhadap masyarakat sipil. Akibatnya, ratusan orang, termasuk anak-anak dan perempuan, harus menderita lantaran tidak adanya jaminan keamanan dari pemerintah.

Operasi militer Indonesia di Aceh yang terjadi pada rentang waktu 1990-1998 dan berlanjut pada tahun 2003-2004, disebut *Operasi Jaring Merah* yang merupakan operasi kontra-pemberontakan yang diluncurkan pada awal 1990-an sampai 22 Agustus 1998. Operasi ini diturunkan oleh pemerintah untuk melawan gerakan separatis *Gerakan Aceh Merdeka* (GAM) di Aceh. Selama periode tersebut, Aceh dinyatakan sebagai "*Daerah Operasi Militer*" (DOM), dimana *Tentara Nasional Indonesia* (TNI) diduga melakukan pelanggaran hak asasi manusia dalam skala besar dan sistematis terhadap pejuang GAM hingga rakyat sipil Aceh. Operasi ini ditandai sebagai perang paling kotor di Indonesia yang melibatkan eksekusi sewenang-wenang, penculikan, penyiksaan dan penghilangan, dan pembakaran desa. Amnesty International menyebut diluncurkannya operasi militer ini sebagai "*shock therapy*" bagi GAM. Tindakan semena-mena ini terjadi dalam kurun waktu yang cukup lama. Sejak tahun 1990-2004.

Kejadian tersebut tentu saja meninggalkan trauma bagi penduduk Aceh. Yang mana trauma tersebut tentu saja akan mempengaruhi kondisi mental dari penduduk Aceh sendiri. Banyak kerusakan yang dialami oleh Aceh pada peristiwa dilancarkan nya daerah operasi militer pada saat itu. Kerusakan tersebut tidak hanya berupa kerusakan infrastruktur semata. Kerusakan seperti kerusakan mental, dan karakter yang dialami warga Aceh juga patut untuk di perhatikan. Pasalnya, banyak tindakan tidak berperikemanusiaan yang dilakukan oleh pihak militer pada masyarakat sipil Aceh.

Perempuan juga menjadi sasaran pelanggaran HAM, termasuk pembunuhan secara tidak sah, penahanan secara sewenang-wenang dan penyiksaan saat berlangsungnya keadaan darurat militer. Diperkirakan lebih dari 300 wanita dan anak di bawah umur mengalami pemerkosaan. Tidak hanya itu, tindak kekerasan fisik hanya merupakan satu aspek dari penderitaan yang dialami kaum perempuan di Aceh. Konflik yang berlangsung bertahun-tahun telah pula mendatangkan kesulitan ekonomi dan keterasingan. Ribuan wanita menjadi janda dalam tahun-tahun ini sebagai akibat pembunuhan secara tidak sah dan “menghilangnya” suami-suami mereka. Antara tahun 1989 dan 1998, Komnas HAM memperkirakan bahwa 3,000 perempuan menjadi janda sebagai akibat langsung konflik ini. Mengingat besarnya jumlah orang yang terbunuh saat darurat militer dan sesudahnya, maka angka ini bisa dianggap telah pula meningkat secara signifikan sejak Mei 2003. Sebagian besar warga sipil tewas antara tahun 1989 dan 1998 dalam operasi TNI tersebut.

Operasi ini berakhir dengan penarikan hampir seluruh personil TNI yang terlibat atas perintah Presiden BJ Habibie pada tanggal 22 Agustus 1998 dan setelah jatuhnya Presiden Soeharto dan berakhirnya era Orde Baru. Akan tetapi, Operasi militer Indonesia di Aceh (disebut juga Operasi Terpadu oleh pemerintah Indonesia) kembali dilancarkan Indonesia melawan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Dimulai pada 19 Mei 2003 dan berlangsung kira-kira satu tahun. Operasi ini dilakukan setelah GAM menolak ultimatum dua minggu untuk menerima otonomi khusus untuk

Aceh di bawah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Operasi ini merupakan operasi militer terbesar yang dilakukan Indonesia sejak Operasi Seroja (1975).

Sekalipun darurat militer telah dihentikan, operasi-operasi militer terus dilakukan oleh TNI. Diperkirakan 2.000 orang terbunuh sejak Mei 2003. TNI mengatakan kebanyakan korban adalah tentara GAM, namun kelompok-kelompok HAM internasional dan kelompok LSM lokal, termasuk komisi HAM, menemukan bahwa sebagian besar korban adalah warga sipil. Bahkan wanita, lansia dan anak-anak. Bukti menunjukkan bahwa TNI tidak lagi membedakan antara anggota GAM dan non-kombatan. Penyelidikan-penyelidikan juga menemukan GAM turut bersalah atas kebrutalan yang terjadi di Aceh.

Sementara itu, para pengungsi Aceh di Malaysia melaporkan adanya pelanggaran HAM yang luas di Aceh, yang ditutupi pada publik dan pengamat selama operasi militer ini. Pengadilan terhadap anggota militer Indonesia juga dianggap sulit dilakukan dan pengadilan yang terjadi hanyalah melibatkan prajurit berpangkat rendah yang mengklaim hanya menjalankan perintah dari atasan mereka untuk melancarkan serangan militer tersebut.

Berdasarkan UDHR (*Universal Declaration Of Human Right*) bentukan PBB pada 10 desember 1948, tentu saja hal ini merupakan bentuk pelanggaran HAM berat karena melanggar *Article List of Right* dalam UDHR, karena setiap individu memiliki hak kodrati, antara lain hak untuk

hidup, hak kebebasan dan hak milik<sup>1</sup>, bahkan telah ada deklarasi manusia sedunia yang menjamin hal tersebut<sup>2</sup>. Tetapi, militer Indonesia dianggap telah melanggar hak-hak tersebut.

Indonesia dianggap telah melakukan pelanggaran HAM berat, karena mengabaikan para korban yang merupakan warga sipil. GAM tumbuh dan berkembang di Aceh, tetapi bukan berarti seluruh warga Aceh merupakan anggota GAM. Banyak dari warga Aceh yang tidak memiliki keinginan untuk memardekakan diri dan tetap menginginkan menjadi kesatuan NKRI. Sayangnya, pemerintah mengabaikan hal tersebut dan justru malah mengabaikan perlindungan yang semestinya diberikan pada warga sipil Aceh.

Kekacauan ini mengundang beberapa NGO/LSM yang bergerak dibidang kemanusiaan (termasuk Amnesty Internasional) untuk turut menghentikan kekejaman dan menuntut pemerintah untuk memberikan keadilan pada para korban. Militer Indonesia maupun GAM sudah melakukan pelanggaran HAM berupa pembunuhan, penyiksaan dan penghilangan paksa yang dianggap sebagai pelanggaran hukum internasional. Konflik Aceh yang terjadi pada 1989 hingga 2004 sudah menelan korban jiwa hingga 30 ribu jiwa. Dalam laporan bertajuk '*Time to Face the Past*', Amnesti Internasional mendokumentasikan kegagalan otoritas nasional dan lokal untuk menghadirkan kebenaran. Meski pihak

---

<sup>1</sup>Miriam Budiardjo, "Pengantar Ilmu Politik", (Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm 212

<sup>2</sup>undang-undang republik indonesia nomor 39 tahun 1999, pasal 1 ayat 1

Indonesia sudah memberikan bantuan finansial namun korban masih membutuhkan pemulihan penuh dan menuntut permintaan maaf dari pemerintah Indonesia (Isabelle Arradon-2013).

Kegagalan negara dalam mengontrol dan mengatasi konflik telah menciptakan ruang tersendiri bagi LSM di tingkat lokal, nasional dan regional, maupun internasional untuk mengisi ruang kosong yang ditinggalkan oleh negara itu. Kegagalan negara juga mendorong LSM internasional untuk masuk ke kawasan ini guna membantu LSM lokal maupun nasional dalam mengatasi konflik. Meski boleh dikatakan bahwa dampak intervensi mereka masih sangat terbatas, LSM semakin lama semakin menjadi alternatif penting untuk menjadi agen resolusi konflik yang sangat penting. Berada ditengah-tengah antara negara dan masyarakat, LSM memiliki peran untuk melayani kebutuhan masyarakat menjadi alternatif pencegahan konflik kekerasan dan mendorong perdamaian jangka panjang.

Menggantikan peran yang ditinggalkan oleh negara yang tidak peduli dan lemah dalam mengatasi berbagai konflik internal. Hal tersebutlah yang mendorong Amnesty Internasional menyusupi provinsi Aceh sebagai mediator penyelesaian konflik yang terjadi di wilayah tersebut. Hal ini tentu saja bukan merupakan hal yang mudah bagi Amnesty Internasional. Mengingat pada saat itu akses apapun yang berhubungan dengan Aceh tidak dibuka pada umum dan publik, terlebih lagi bagi LSM-LSM baik lokal maupun internasional.

Amnesty International sendiri adalah sebuah organisasi non-pemerintah berskala internasional yang bergerak dibidang kemanusiaan. Amnesty Internasional bertujuan untuk mempromosikan dan mengkampanyekan isu-isu pelanggaran HAM, yang terdapat dalam *Universal Declaration of Human Rights* dan dalam standar internasional lainnya.

Amnesty Internasional didirikan pada tahun 1961 oleh seorang pengacara Inggris bernama *Peter Benenson*. Amnesty Internasional juga mengkampanyekan pembelaan terhadap hak-hak manusia yang diabaikan, memastikan keadilan dan mengadakan persidangan untuk tahanan politik, berupaya untuk menghapuskan hukuman mati, penyiksaan dan berbagai macam tindakan kekerasan yang kejam terhadap tahanan. Menentang segala bentuk pembunuhan, penculikan, kekerasan terhadap etnis atau agama minoritas dan dari pelecehan seluruh hak asasi manusia, baik yang dilakukan oleh pemerintah atau oleh kelompok-kelompok tertentu.

Amnesty International meminta komunitas internasional untuk tidak menutup mata atas kejadian-kejadian di propinsi ini. Baik pemerintah, para aktivis penggerak HAM, LSM lokal maupun internasional yang bergerak dibidang kemanusiaan dan PBB harus menggunakan pengaruh mereka untuk menekan pemerintah Indonesia untuk membahas situasi HAM yang parah di Aceh, serta mendukung usaha-usaha advokasi yang dilakukan oleh Amnesty Internasional.

Amnesty Internasional membantu setiap orang, baik individu, maupun kelompok yang tertindas untuk memberi dukungan dan mengklaim hak-hak mereka melalui pendidikan, pelatihan, kampanye, bahkan melobi pemerintah dan kelompok-kelompok kuat (seperti perusahaan besar) untuk memberikan/mengeluarkan kebijakan atas hak asasi yang seharusnya dimiliki oleh setiap orang. Amnesty Internasional beranggapan bahwa pihak-pihak yang dianggap mempengaruhi terjadinya pelanggaran hak asasi semestinya harus menghormati hukum internasional.

Berdirinya Amnesty Internasional sendiri terjadi ketika seorang pengacara Inggris yang bernama *Peter Benenson* marah ketika dua siswa Portugis dipenjara karena bersulang untuk merayakan kebebasan. *Peter Benenson* menulis sebuah artikel di surat kabar *The Observer* dan meluncurkan kampanye profokatif yang kemudian mendapatkan respon yang luar biasa dari masyarakat. Artikel tersebut kemudian dicetak ulang di surat kabar di seluruh dunia. Tindakan tersebut adalah awal mencetuskan ide bahwa setiap orang di manapun keberadaannya, bisa bersatu dalam solidaritas untuk keadilan dan kebebasan.

*“Only when the last prisoner of conscience has been freed, when the last torture chamber has been closed, when the United Nations Universal Declaration of Human Rights is a reality for the world’s people, will our work be done (Peter Benenson, Amnesty International founder)”*

## B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang diatas maka dapat ditarik rumusan masalah skripsi sebagai berikut :

“Bagaimana upaya Organisasi Internasional dalam menginternasionalisasikan isu pelanggaran HAM yang terjadi pada Daerah Operasi Militer di Aceh sejak 1990-2004?”

## C. Kerangka Pemikiran

Penulis menggunakan beberapa teori sebagai penunjang dalam pembahasan makalah proposal skripsi dan sebagai jawaban atas rumusan masalah dari judul yang diambil. Studi ilmu hubungan internasional sendiri memiliki banyak teori-teori dan konsep yang nantinya akan mendukung penyelesaian dari masalah/studi kasus yang diangkat, tergantung dari sudut pandang siapa permasalahan tersebut dapat dijelaskan. Berikut kerangka pemikirannya.

### 1. Perspektif Philip Eldridge

Philip Eldridge (dalam corrothers and Suryatna, 1995) mengajukan tiga model hubungan antara NGO dengan negara, dilihat dari dimensi orientasi NGO dalam melakukan kegiatannya.

- a. Model pertama disebut sebagai *high level partnership: grassroots development*. NGO yang masuk dalam kategori ini pada prinsipnya sangat partisipatif, kegiatan nya lebih diutamakan pada hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan ketimbang yang berkaitan dengan advokasi. Kelompok ini kurang memiliki minat pada hal-

hal yang bersifat politis. Namun mereka mempunyai perhatian yang sangat besar untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. NGO seperti ini, pada umumnya tidak begitu besar dan bersifat lokal. Namun demikian, tidak jarang mereka terlibat dalam kegiatan yang besar dan selalu memelihara dukungan pada tingkat *grassroots*.

- b. Model yang kedua disebut *high level politics: grassroots mobilization*. NGO yang termasuk dalam kategori ini mempunyai kecenderungan untuk aktif dalam kegiatan politik. Kegiatan-kegiatan mereka tidak jarang berhubungan dengan usaha untuk mendukung “peningkatan kesadaran politik” masyarakat. Mereka pada umumnya tidak begitu saja dapat bekerjasama dengan pemerintah, sekalipun ada diantaranya yang telah mendapat proyek-proyek penelitian dari pemerintah. NGO dalam kategori ini bersifat advokatif, terutama dalam memobilisasi masyarakat guna mendapat tempat dalam kehidupan politik.
- c. Model ketiga disebut sebagai *empowerment at the grassroots*. NGO ini cenderung memusatkan perhatiannya pada usaha untuk memberdayakan masyarakat, terutama pada tingkat *grassroots*. Mereka tidak begitu berminat untuk mengadakan kontrak dengan pejabat pemerintah. Mereka juga tidak memusatkan perhatian dan energinya untuk melakukan kampanye guna mengadakan perubahan. Mereka percaya bahwa perubahan akan muncul sebagai

akibat dari meningkatnya kapasitas masyarakat, bukan sesuatu yang berasal dari pemerintah. Mereka juga tidak mau terlibat dalam kegiatan yang berskala besar.

Dari uraian yang dikemukakan diatas, kita dapat melihat bahwa hubungan antara NGO/LSM dengan pemerintah bersifat kompleks. Dalam negara yang demokrasiya berfungsi dengan baik, NGO tidak dianggap sebagai ancaman terhadap kekuasaan. Bahkan NGO dapat menjadi mitra bagi pemerintah, karena dapat mengisi ruang publik dalam rangka pembentukan agenda publik. Tetapi dalam sebuah negara yang disitu proses politiknya tidak memperlihatkan warna demokrasi sebagaimana umumnya dikenal oleh kalangan pengkaji demokrasi, maka hubungan antara negara dengan NGO tidaklah dapat dikatakan memiliki hubungan yang baik. Hal ini karena negara seringkali menganggap bahwa keberadaan NGO merupakan ancaman terhadap kekuasaan. Apalagi kalau kalangan NGO sendiri sudah mengambil sikap sebagai lembaga yang memonitor dan tidak berakomodasi dengan negara. Namun demikian persoalannya juga terletak pada bagaimana masing-masing pihak mengartikulasikan kepentingan mereka<sup>3</sup>.

Oleh karena itu, masing-masing pihak tentu memiliki strategi tertentu dalam memposisikan dirinya. Ryker (dalam Heyzer, Ryker, and Quizon, 1995: 28), misalnya, mengamati empat dimensi orientasi yang

---

<sup>3</sup>Philip Eldridge, *NGOs in Indonesia: Popular Movement or Arm of Government*, sebagaimana dikutip oleh Andra L. Corrothers and Estie W. Suryatna, *Review of the NGO Sector in Indonesia and Evolution of the Asia Pacific Regional Community concept Among Indonesia NGOs*, dalam Tadashi Yamamoto, *Emerging Civil society in The Asia Pasific Community* (ISEA, JCIE and APPC, Singapore, 1995

menentukan pola hubungan politik antara NGO dengan negara dan bagaimana strategi masing-masing dalam dimensi tersebut, serta bagaimana pula posisi negara ketika berhadapan dengan NGO. Keempat dimensi tersebut adalah orientasi issue, keuangan, organisasi, dan kebijaksanaan<sup>4</sup>.

## 2. International Channeling

International channeling dapat dimaknai sebagai penyaluran secara internasional oleh NGO pada sebuah kasus yang tadinya merupakan sebuah isu yang hanya diketahui oleh jangkauan domestik suatu negara saja, namun isu tersebut dapat menjadi high politik yang kemudian menjadi bahasan secara internasional. Dalam penyaluran isu tersebut hingga menjadi isu internasional, NGO memanfaatkan media dan organisasi internasional lainnya seperti PBB, melalui dewan keamanan dan organisasi-organisasi baik organisasi pemerintah maupun non pemerintah secara internasional yang bergerak dalam bidang kemanusiaan, pelanggaran HAM dan hukum humaniter internasional. NGO juga memiliki peran penting dalam memobilisasi dan mengakomodasi masyarakat dengan pemerintah. Peran NGO dalam politik global adalah seperti berikut;

- a. Mekanisme legitimasi pengambilan keputusan berskala global
- b. Memantau dan penilaian
- c. Penyediaan layanan

---

<sup>4</sup>Afan Gaffar, Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi (Pustaka pelajar, Yogyakarta)

- d. Memobilisasi opini publik
- e. Kompetisi Intelektual kepada pemerintah
- f. Memberi saran dan masukan serta analisis

#### **D. Hipotesis**

Upaya Organisasi Internasional dalam Internasionalisasi pelanggaran HAM yang terjadi di Aceh dilakukan melalui dua pola:

Pertama, organisasi internasional sebagai NGO yang bersifat advokatif, melakukan advokasi dan mediasi terhadap korban pelanggaran HAM di Aceh dan organisasi internasional berupaya membangun perdamaian untuk dikembangkan menuju cara terbaik dalam penyelesaian, pencegahan konflik, dan pengembangan perdamaian.

Kedua, organisasi internasional mengangkat problem pelanggaran HAM yang terjadi di Aceh melalui *Global Chaneling* dalam berbagai forum internasional.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penulisan ini adalah

1. Menerapkan ilmu dan teori yang telah diperoleh selama dibangku perkuliahan dengan metodologi yang sesuai dengan ranah ilmu hubungan internasional.
2. Untuk melihat sejauh mana keberhasilan sebuah NGO/LSM internasional dalam mengupayakan sebuah kasus pelanggaran HAM yang hanya diketahui oleh beberapa pihak yang berkepentingan saja disuatu naegara, karena sulitnya akses informasi yang didapat. Hal itu

terjadi karena negara tersebut menutup diri dari intervensi, baik dari NGOs maupun IGOs.

3. Mengetahui bagaimana NGO bekerjasama dengan aktor internasional lainnya dalam memobilisasi dan mengakomodasi kasus pelanggaran HAM yang terjadi di Aceh hingga menjadi isu internasional
4. Mengetahui apa saja, dan siapa saja yang menjadi aktor negara, dan aktor internasional dalam ilmu hubungan internasional.
5. Sebagai persyaratan untuk meraih gelar sarjana strata 1 (S1) pada program studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

#### **F. Metode Penelitian**

Pada penulisan ini, penulis melakukan penelitian kualitatif dengan menggunakan metode deduktif dan penelitian bersifat deskriptif. Metode deduktif adalah metode yang didasarkan pada suatu kerangka teori, ditarik suatu hipotesa yang kemudian akan diuji melalui data empiris atau secara singkat menelaah suatu prinsip umum untuk menguji suatu peristiwa-peristiwa khusus. Penelitian deskriptif yaitu pengumpulan data yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dan digambarkan secara sistematis. Kemudian data tersebut diolah melalui sumber-sumber yang valid, yakni berupa data-data atau informasi dari berbagai media cetak seperti jurnal ilmiah, buku, makalah-makalah, surat kabar dan juga media elektronik internet, serta dokumen-dokumen yang relevan dan yang berhubungan dengan pembahasan.

### **G. Jangkauan Pembahasan**

Dalam penulisan proposal skripsi ini, penulis membahas tentang upaya Amnesty Internasional dalam menginternasionalisasikan isu pelanggaran HAM yang terjadi pada Daerah Operasi Militer di Aceh sejak 1990-2004. Jangkauan pembahasannya analisis dimulainya keinginan aceh untuk mardeka (gerakan separatis GAM), yang kemudian beberapa peristiwa berjangka hingga kurang lebih selama tiga puluh tahun, yang terjadi diaceh ketika pemerintah Indonesia menurunkan Tentara Negara Indonesia (TNI) untuk mempertahankan agar Aceh tidak membentuk negara kedaulatan sendiri sejak 1990 hingga 2004. Peristiwa tersebut melibatkan banyak pihak, seperti negara, NGO, IGO, militer, pelaku separatis, bahkan rakyat sipil dan menghasilkan banyak keputusan-keputusan dan perjanjian damai.

### **H. Rencana Sistematika Penulisan**

1. BAB I: Pada bab 1 ini akan berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Teori, Hipotesa, Tujuan Penelitian, Metode Penelitian dan jangkauan pembahasan
2. BAB II: Pada bab ini akan membahas permasalahan Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Aceh seperti: Kasus pembantaian yang dilakukan oleh pemerintah terhadap masyarakat Aceh, keterbatasan media massa dalam melakukan peliputan, terhambatnya kegiatan penyaluran bantuan oleh LSM lokal maupun internasional.

3. BAB III: Pada bab ini, akan membahas Pengaruh kasus pelanggaran HAM di Aceh bagi Indonesia, dan dampaknya terhadap posisi Indonesia di dunia Internasional.
4. BAB IV: Pada bab ini akan membahas bagaimana Internasionalisasi kasus pelanggaran HAM di Aceh oleh Amnesty Internasional melalui upaya Amnesty Internasional dalam mengadvokasi pemerintah dan masyarakat yang terlibat konflik untuk menyelesaikan konflik melalui *Global Channeling* yang dilakukan oleh Amnesty Internasional.
5. BAB V : Bab ini berisi kesimpulan dari semua penjelasan dari bab 1, bab 2, bab 3 dan bab 4