

Separatisme dalam Perspektif Hukum Internasional: Studi Kasus Organisasi Papua Merdeka

Sefriani

The idea for the establishment of OPM (the organization for the independence of Papua) came into exist in 1963. The establishment was mostly caused by bad condition of social life in the area. Meanwhile, this organization tends to be liberation front, or even as a rebellion movement. According to the International law, this kind of separatism is regarded as internal business of Indonesia. Moreover, OPM hasn't got recognition as belligerent for international society. Therefore, the bigger support is on the hand of Indonesian government, rather than on the hand of OPM. Thus, the solution is merely depend on the willingness of Indonesian government to solve the conflict internally.

■ stilah Separatis atau separatisme ditujukan pada tindakan seseorang atau sekelompok orang atau komunitas yang berada dalam satu kesatuan besar yang hendak memisahkan diri atau keluar dari komunitas atau kesatuan besar itu dengan maksud berdiri sendiri sebagai negara atau bangsa merdeka. Orang-orang yang terlibat didalamnya disebut kaum *separatist*.

Tujuan memisahkan diri untuk menjadi negara merdeka lepas dari negara induknya dalam berbagai literatur hukum internasional pada hakekatnya hanya merupakan salah satu tujuan dari pemberontakan yang terjadi di suatu negara. Adapun tujuan pemberontakan

yang lain adalah untuk menggulingkan pemerintah yang sah dan menggantikannya dengan pemerintah baru sesuai keinginan kaum pemberontak, ataupun untuk bergabung dengan negara lain (*integration*), atau kemungkinan yang lain adalah untuk menuntut otonomi yang lebih luas.¹

Apapun maksud dan tujuan kaum pemberontak termasuk di dalamnya kaum *separatist*, merupakan perbuatan 1990 melanggar hukum nasional negara tempat

¹Wayan Partiana. 1990. *Pengantar Hukum Internasional*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 370.

terjadinya pemberontakan tersebut. Hal ini dikarenakan perbuatan para pemberontak merupakan pemaksaan kehendak kepada pemerintah yang sah dalam rangka mencapai tujuan yang diyakininya². Di atas semuanya itu, tuntutan untuk memisahkan diri dari negara induknya tentu merupakan ancaman terhadap integritas suatu negara. Lepasnya Timor Timur dari wilayah Indonesia adalah bukti nyata semuanya itu. Bila tidak ditangani dengan hati-hati, maka Aceh, Papua, Maluku, Poso serta daerah-daerah sarat konflik lainnya, sangat potensial menjadi Timor Timur kedua ketiga dan seterusnya.

Apabila apa yang dilakukan kaum pemberontakan merupakan perbuatan melanggar hukum dalam perspektif hukum nasional suatu negara dan oleh karenanya para pelakunya pantas untuk dihukum, maka tidak demikian halnya dalam hukum internasional. Hukum internasional tidak menghukum adanya pemberontakan atau revolusi sebagaimana yang dikemukakan oleh Visser, ... *neither insurrection nor revolution is condemned by international law...*³ Di samping itu dalam hukum internasional juga dikenal adanya prinsip *self determination* atau hak untuk menentukan nasib sendiri, yang sering dijadikan instrumen kaum pemberontak untuk memperkuat posisi di mata internasional guna mencapai maksud dan tujuannya.

Adanya kontradiksi sebagaimana dikemukakan di atas tentu sangat menarik untuk dikaji. Sejauh mana *self determination right* dapat digunakan sebagai

instrumen untuk memisahkan diri dari negara induknya, juga bagaimana pandangan hukum internasional terhadap separatisme dan pemisahan wilayah itu sendiri akan dikaji dalam tulisan berikut dengan studi kasus OPM..

Kilas Balik Separatisme di Papua Barat

Tidak sebagaimana Timor Timur yang sejak awal integrasinya ke Indonesia bermasalah, dan belum pernah mendapat pengakuan sebagai bagian yang sah dari teritorial Indonesia oleh PBB⁴, maka sebenarnya Papua Barat telah mendapat pengakuan dari PBB sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari NKRI

Papua adalah satu-satunya propinsi di Indonesia yang kembali ke pangkuan ibu pertiwi melalui "Persetujuan New York" yang ditandatangani oleh Belanda dan Indonesia pada 15 Agustus 1962. Persetujuan ini dicatat oleh Majelis Umum PBB berdasarkan Resolusinya pada 21 September 1962, No. 1752 (XVII). Pada 1 Oktober 1962, dilakukan penyerahan kekuasaan dari pemerintah Belanda kepada pemerintah sementara PBB (*United Nations Temporary Executive Authority-UNTEA*), untuk selanjutnya, pada 1 Mei 1963 UNTEA diserahkan kepada Indonesia. Kedaulatan Indonesia atas Papua Barat menjadi semakin sah dengan adanya Resolusi No.2504 (XXIV) tanggal 19 Nopember 1969 yang mencatat hasil Penentuan pendapat Rakyat (Pepera) di wilayah tersebut kembali ke wilayah Indo-

²*Ibid.*

³Visscher, Charles de. 1985. *Theory and Reality in Public International Law*, Princenton, hlm.336.

⁴Dalam catatan PBB Timor Timur masuk ke wilayah yang belum berpemerintahan sendiri dengan kuasa administarsinya adalah Portugal.

nesia⁵

Benih-benih separatisme di Papua sebenarnya telah dipupuk dan dikembangkan oleh pemerintah kolonial Belanda sejak awal 1950-an. Saat itu, Belanda bukan saja mempercepat pembangunan ekonomi dan administrasi di Irian Barat, tetapi juga pembangunan politik, seperti pembentukan Dewan New Guinea (*Nieuw Guinea Raad*), suatu quasi-parlemen, pada 5 April 1961.⁶ Belanda juga mengizinkan para tokoh pro-Belanda untuk mengadakan sidang komite nasional pada 19 Oktober 1961. Pada sidang tersebut disetujui simbol-simbol politik seperti bendera OPM, yakni bintang kejora, lagu kebangsaan "Hai Tanahku Papua", nama negara "Papua Barat", dan lambang negara "Burung Mambruk". Upaya Belanda untuk mendirikan negara boneka Papua ini pada dasarnya merupakan "bom waktu" yang sengaja ditinggalkan Belanda di Papua Barat.⁷

Gagasan untuk mendirikan Organisasi Papua Merdeka (OPM) muncul tahun 1963 dan 1964, yang kemudian secara resmi terbentuk pada awal 1965 di daerah Ayamaru.⁸ Pembentukan OPM ini dilatarbelakangi situasi buruk di wilayah tersebut saat itu yang kemudian membangkitkan kembali sikap anti asing yang kemudian

berubah menjadi pemberontakan-pemberontakan.⁹

Pembangunan yang terabaikan di propinsi tersebut dimana pemerintah lebih mengutamakan Timor Timur, telah menimbulkan kecemburuan yang luar biasa, dikalangan intelektual di sana. Eksploitasi sumber-sumber kekayaan alam secara besar-besaran yang hasilnya tidak dinikmati oleh Wilayah itu sendiri, adanya dominasi pendatang terhadap penduduk asli, penduduk asli dianggap warga kelas dua, para transmigran lebih mendapat bantuan ketimbang penduduk asli, kesempatan kerja bagi penduduk asli yang sangat terbatas, pendekatan "keamanan" yang digunakan TNI, menjadikan OPM semakin mendapat simpati dari rakyat Papua bahkan juga dikalangan yang semula menolaknya.¹⁰ Kemerdekaan Timor Timur juga meningkatkan semangat OPM untuk semakin mengobarkan semangat melepaskan diri dari Indonesia. Beberapa konferensi masyarakat Papua diiringi pengibaran bendera bintang kejora yang dimotori OPM telah mengundang perhatian dari berbagai pihak, termasuk internasional mengenai sikap yang harus dilakukan pemerintah Indonesia.

⁵Ikrar Nusa Bhakti, 1985. "Intervensi Amerika Serikat dalam Penyelesaian Masalah Irian Barat" dalam *Masalah-Masalah Internasional Masa Kini*, No.13, Jakarta, LRKN-LIPI, hlm.3.

⁶Ikrar Nusa Bhakti, 1994. "Aspek-aspek Internasional dalam Integrasi Nasional: suatu tinjauan empiris atas kasus Irian Jaya, dalam *Analisis CSIS*, No.5 Tahun XXVIII, hlm.395.

⁷*Ibid*, hlm.396.

⁸*Ibid*, hlm. 399.

⁹Situasi buruk yang dimaksud antara lain seperti sikap sebagian pejabat di Irian Jaya yang seperti orang baru menang perang, pembangunan yang terabaikan oleh Indonesia, kemerdekaan Papua Neugini, *Ibid*, hlm. 398-399.

¹⁰Kahpi Suriadiredja, 1985. *Tantangan dan Perjuangan di Bumi Cendrawasih*, Sinar Agape Press, Jakarta, hlm. 64.

Self Determination Right dalam Hukum Internasional

Gagasan adanya *self determination right* mula-mula dikemukakan oleh Presiden Wilson dalam pidatonya di depan kongres Amerika Serikat pada 8 Januari 1918, yang kemudian ditegaskan lagi dalam naskah Konvensi Liga Bangsa-Bangsa yang diusulkannya, yang antara lain menyebutkan:

*The contracting powers unite guaranteeing...territorial reajustment... as many in the future become necessary by reason of change in the present social conditions and aspirations or present social and political relationship, pursuant to the principle of self determination*¹¹

Maksud dari gagasan tersebut sebenarnya adalah agar diberikan kesempatan pasca perang dunia I berdasarkan asas demokrasi kepada golongan-golongan minoritas di Eropa untuk menentukan nasibnya sendiri dengan membentuk negara-negara merdeka yang tidak dimasukkan dalam wilayah negara-negara yang menang perang.¹²

Namun demikian gagasan ini banyak mendapat tentangan dari berbagai pihak karena ternyata hak tersebut sifatnya seperti bunglon yang dapat berubah warna dan mempunyai banyak akibat politik yang

sulit diduga sebagaimana yang dikemukakan oleh Michla Pomerance:

*The Wilson conception of self determination may, obviously, be viewed in in a myriad ways, depending on the angle of the viewer..... the principle of self determination had clearly never attained the bleised state. Nor, perhaps, could it have , in view of the complexities of its genesis and the endless difficulties entailed in its application*¹³

Selanjutnya Robert Lansing, menteri luar negeri Amerika Serikat saat Wilson menjadi presiden mengemukakan bahwa: "The more U think about the President declaration as to the right of self determination , the more convince lam of the danger"¹⁴

Oleh karena mendapat banyak tentangan, maka dapat dipahami bila hak untuk menentukan nasib sendiri tidak dimuat dalam kovenan LBB. Pada saat itu tidak dikehendaki bahwa setiap kelompok orang atas dasar ras dimungkinkan untuk memisahkan diri dari suatu negara yang ada dan membentuk negara baru sendiri. Apabila hak ini diakui dikhawatirkan akan menimbulkan kekacauan dan merusak hubungan internasional yang ada.¹⁵

Setelah gagal dimasukkan dalam kovenan, *sel determination right* muncul

¹¹A. Rego Sureda, 1973. *The Evolution of the Right to Self Determination Right: a Study of United Nations practice*, Leiden: A.W Sithoff, hlm. 28.

¹²Sidik Suraputra, "Hak Untuk Menentukan Nasib Sendiri Dalam Hukum Internasional Publik", dalam *Hukum dan Pembangunan*, juli 1982, hlm. 299-300.

¹³Michla Pomerance, 1982. *Self Determination in Law and Practice : the new doctrine in the United Nations*, Martinus Nijhoff Publishers, The Haque/Boston?London, hlm. 1.

¹⁴*Ibid.*

¹⁵*Ibid.*

kembali pada kasus kepulauan Aaland yang memperlakukan apakah penduduk kepulauan Aaland yang berasal dari Swedia dapat memisahkan diri dari Finlandia dan menjadikan wilayah tersebut menjadi wilayah Swedia. Terhadap permasalahan ini Majelis LBB pada tahun 1921 memutuskan bahwa *self determination right* tidak dapat dijalankan dalam kasus kepulauan Aaland. LBB mengakui kedaulatan Finlandia terhadap kepulauan tersebut. Namun demikian, direkomendasikan untuk memperlakukan penduduk minoritas dengan baik demi kepentingan perdamaian.¹⁶ Dalam kasus ini dinyatakan pula baik oleh *International Commission of Jurist* dan *Committee of repourteurs dealing with situation* bahwa prinsip *self determination right*...*was not a legal rule international law, but purely a political concept*¹⁷

Apabila pada fase LBB, *self determination right* ditolak dengan tegas sebagai kaedah hukum internasional hanya diakui sebagai konsep politik, bahkan dipandang dapat merusak dan mengacaukan hubungan internasional, maka tidak demikian halnya dengan di era PBB. Beberapa pasal dalam Piagam PBB mencantumkan hak menentukan nasib sendiri baik secara langsung maupun tidak langsung. Pasal yang secara langsung memuat *self determination right* antara lain sebagai berikut:

a. Pasal 1(2) yang menetapkan: "...to develop friendly relations among nations

based on respect for the principle of equal rights and self determination"

b. Pasal 55 yang menetapkan :... *to creation of stability and well being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal right and self determination of peoples...*"

Dari ketentuan di atas dapat disimpulkan bahwa piagam mengartikan *self determination right* sebagai hak dari masyarakat/seseorang untuk menciptakan keadaan-keadaan yang tertib (*stability*) dan kemakmuran (*well being*), yang merupakan dasar bagi terciptanya perdamaian dan hubungan persahabatan antar negara.

Adapun ketentuan dalam piagam yang secara tidak langsung menyinggung masalah *self determination* adalah Pasal 73 dan 76 yang menyangkut masalah dekolonisasi. Pasal 73 menggambarkan adanya kewajiban negara penguasa atas daerah yang belum berpemerintahan sendiri untuk mengembangkannya menuju pemerintahan sendiri dan hak dari daerah-daerah yang belum berpemerintahan sendiri untuk memperoleh pemerintahan sendiri. Adapun Pasal 76 mencerminkan adanya hak dari daerah-daerah yang diletakkan di bawah perwalian untuk memperoleh pemerintahan sendiri.

Selain dalam piagam, *self determination right* juga dapat dilihat Pasal 1(1) dua kovenan, yaitu *international covenant on civil and political rights* serta *international covenant on economic, social & cultural rights* yang menetapkan: "all people have the right of self determination, by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social, and cultural development."

Sama halnya dengan pencantuman *self determination right* dalam piagam,

¹⁶Sidik Suraputra, *op.cit*, hlm. 302.

¹⁷LNOJ Supp. No.3, 1920,pp.5-6 dan Doc.87/21/106(VII) pp. 22-23, sebagaimana dikutip oleh Shaw, Malcolm N., 1991. *International Law*, 3rd edition, Grotius Publications Limited, hlm.173.

maka pencantuman dalam kovenan juga melalui perdebatan panjang. Negara-negara yang menyetujui pencantumannya mengemukakan alasan sebagai berikut

- a. *that right was the source of or an essential prerequisite for other human right, since there could be no genuine exercise of individual right without the realization of the right to self determination*
- b. *in the drafting of the covenant, the principle in the charter, which include the principles of equal rights and self determination of people should be applied and protected; many provision at the universal declaration of human rights had a direct bearing on the right to self determination*
- c. *unless the covenant embodied that right, it would be incomplete and inoperative*

Sementara yang menentang mengemukakan bahwa:

The charter reference to the principle not the right of self determination. As a principle, it had very strong moral force, but it as too complex to be translated into legal term in mandatory instrumen. It was added that the principle of self determination was raise sensitive problems such as that of minorities and said to be collective right and therefore inappropriate for inclusion in a instrument which was attempting to lay down the rights of individuals¹⁸

¹⁸Aureliu Cristeseu, 1981. *The Right to Self Determination*, United Nations, New York, him. 5.

Tonggak sejarah penting lainnya berkaitan dengan *self determination right* adalah dikeluarkannya Resolusi 1514 (XV), *Declaration on the Granting of the Independence to Colonial Countries and Peoples* 1960. Deklarasi ini memuat prinsip-prinsip penting dan mendasar bagi pelaksanaan hak penentuan nasib sendiri serta kondisi-kondisi yang harus segera dipenuhi oleh penguasa administrasi:

1. Penguasaan/penaklukan bangsa dengan dominasi, eksploitasi merupakan pelanggaran hak asasi manusia bertentangan dengan piagam PBB yang dapat mengganggu perdamaian dan keamanan seluruh dunia
2. Semua bangsa mempunyai hak untuk menentukan nasib sendiri dan untuk mememntukan status politiknya secara bebas dan mengejar perkembangan ekonomi, sosial dan budayanya
3. Persiapan yang kurang memadai di bidang politik, ekonomi dan sosial tidak menjadi alasan untuk menunda kemerdekaan suatu bangsa
4. Tindakan militer dan penekanan-penekanan lainnya yang ditujukan kepada bangsa yang belum merdeka harus dihentikan untuk memungkinkan pelaksanaan kemerdekaan secara bebas dan damai dan keutuhan wilayah nasionalnya juga harus dihormati
5. Daerah-daerah perwalian dan wilayah tak berpemerintahan sendiri dan wilayah-wilayah lainnya yang belum memperoleh kemerdekaan agar segera dilimpahkan kewenangannya kepada rakyat (bangsa) di wilayah-wilayah tersebut tanpa syarat apapun
6. Setiap usaha yang ditujukan untuk memecahkan sebagian atau seluruh kesatuan nasional maupun keutuhan wilayah suatu negara adalah berten-

tangan dengan tujuan dan prinsip-prinsip PBB

7. Semua negara harus melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam piagam PBB secara sungguh-sungguh. Deklarasi hak-hak asasi PBB atas dasar persamaan hak, tidak mencampuri urusan dalam negeri, menghormati hak-hak kedaulatan semua bangsa serta keutuhan wilayahnya

Selanjutnya Majelis Umum PBB juga mengeluarkan Resolusi Nomor 1541 (XV) tentang penentuan nasib sendiri pada tahun 1960. Resolusi tersebut antara lain mencantumkan alternatif pilihan bagi wilayah yang belum berpemerintahan sendiri untuk menentukan nasib masa depannya, yaitu:

- a. menjadi negara merdeka dan berdaulat
- b. melakukan asosiasi bebas dengan negara mereka
- c. berintegrasi dengan suatu negara merdeka
- d. perubahan status politik apapun yang ditentukan rakyat

Perkembangan selanjutnya adalah bahwa pada tahun 1970 kembali MU PBB mengeluarkan resolusi yaitu resolusi Nomor 2625 (XXV), yaitu deklarasi tentang prinsip-prinsip hukum internasional mengenai hubungan persahabatan dan kerjasama antara negara. Pada bagian tentang persamaan hak dan hak menentukan nasib sendiri, menyebutkan ... *to determine, without external interference, their political status and to pursue their economic, social, and cultural development, and every state has the duty to respect this right in accordance with the provisional of the charter.*

Dari ketentuan-ketentuan hukum internasional di atas ada satu istilah yang selalu menjadi sumber perbedaan pendapat para pakar, yaitu : *all people*. Apakah

benar bahwa semua bangsa (*people*) itu mempunyai *right to self determination*? Menanggapi hal ini David Ott menyatakan bahwa:

The fear of many of these is that to proclaim automatically applying in all situation would risk opening a pandora box of irresistible claims to independent statehood by minority national groups ithin existing States. This could destabilize the internatinal community.....¹⁹

Apabila kata "all " ditafsirkan secara harfiah, semua orang, dikhawatirkan minority national groups akan menuntut *right to self determination*. Hal ini akan sangat bertentangan dengan salah satu prinsip PBB yaitu mempertahankan *territorial integrity* dari negara anggotanya.

Tidak jauh berbeda dengan apa yang dikemukakan di atas, John Humprey mengemukakan bahwa hak tersebut hanya dimiliki oleh rakyat (*people*) dari suatu wilayah jajahan dan hanya dapat dilaksanakan sekali saja, artinya bila telah dilaksanakan tidak dapat dilaksanakan lagi.²⁰

Dalam kaitannya dengan hal ini Michla Pomeranca berpendapat bahwa hukum PBB tentang *self determination* tidak dipandang sebagai *an overriding right for all selves in all instances, it is relative right, which may some time have to give way to the principles of territorial integrity, non intervention and sovereign equality.* Ditambahkan pula bahwa *any attempt*

¹⁹Ott, David, 1987. *Public International Law in Modern World*, Pitman Publishing, London, hlm. 68.

²⁰John Humprey, *op.cit*, hlm.177.

aimed at the partial or total disruption of the unit and territorial integrity of a State established in accordance with the right of self determination of its peoples is incompatible with the purposes and principles of the charter. Hal ini juga sesuai dengan apa yang dinyatakan dalam paragraf 6 Resolusi 1514 (XV) tahun 1960.²¹

Pendapat senada juga dikemukakan oleh Shaw,²² bahwa *the self* dalam permasalahan *self determination right* harus ditetapkan dalam kerangka kerja daerah kolonial. Usaha-usaha untuk memperluas hal ini tidaklah akan berhasil dan bahwa *UN has always strenuously opposed any attempt at the partial or total disruption of the national unity and territorial integrity of a country.*

Pakar hukum internasional yang lain, Heather Wilson menyimpulkan sebagai berikut:

1. *self determination is not a matter essentially within the domestic jurisdiction of state*
2. *It is now generally accepted that there is a right to self determination in international law*
3. *This legal right is not enjoyed by any group desiring indenpedence, in general, it applies to separate political units. In partiular, trust and mandated territories and non self-governing territories under Chapter XI of Charter have a right to self determination. In addition, geographically distinct territorie which are sub-ordinate to the metropolitan State and are non-self governing with*

respect to remainder of the State may have a right to self determination. Any right of self determination for a territory in this third category is usually highly controversia²³

Contoh dari *non-self governing territory* bentuk ketiga tersebut di atas menurut wilson adalah Pakistan Timur (sekarang Bangladesh).²⁴

Dari apa yang dipaparkan di atas baik berbagai resolusi PBB maupun pendapat para pakar pada dasarnya sepakat bahwa *self determination right* tidak dapat dipergunakan oleh *all people*, termasuk kelompok-kelompok yang tidak puas atas kebijakan pemerintah pusatnya. Menilik asal usul dan sejarahnya konsep *self determination right* itu sendiri sebenarnya dimaksudkan untuk dekolonisasi, dapat digunakan oleh bangsa-bangsa yang terjajah atau dibawah kolonisasi bangsa lain.²⁵

Dalam kaitannya dengan tuntutan *self determination right* dari kelompok-kelompok separatist dalam suatu negara, di satu sisi negara berhak untuk menjaga integritas wilayahnya. Praktek yang dilakukan masyarakat internasional dengan komandannya PBB menurut Thomas M. Franck *self* sangat mendukung hal ini. Itu karenanya PBB sangat mendukung masuknya Irian Barat ke Indonesia dengan

²¹Michla Pomeranca, *op.cit.*, hlm 43-45.

²²Shaw, *op.cit.*, hlm.177.

²³Wilson, Hether, 1989. *International Law and The Use of Force by National Liberation Movements*, Clarendon Press, Oxford, hlm.88.

²⁴*Ibid*, hlm. 82.

²⁵Franck, Thomas M, 1997. *Fairness in International Law and Institution*, Clarendon Press, Oxford, hlm. 151.

dasar pertimbangan bahwa Indonesia adalah suksesor yang sah atas seluruh wilayah yang semula berada di bawah kolonial Belanda.²⁶ Pertimbangan yang sama pula diberikan oleh PBB yang memaksakan Ruwanda-Burundi tetap menjadi satu setelah lepas dari perwalian negara walinya Belgia meskipun sesungguhnya keinginan untuk memisahkan diri satu sama lain sangat kuat. Dewan Perwalian PBB mengemukakan bahwa... *convinced that the best future for Ruwanda-Urundi lies in the evolution of a single, unilated and composite State.*²⁷ Sampai saat ini PBB menetapkan dan terus menyerukan pada masyarakat internasional untuk tidak mengakui pemisahan kelompok atas dasar agama dan etnis di Cyprus Utara, juga Pulau Mayotte yang memisahkan diri dari Republik Komoro setelah kemerdekaannya dari Perancis.²⁸ Teori-teori pengakuan dalam hukum internasional juga piagam PBB sendiri cenderung mengutamakan integritas wilayah suatu negara, Segala tindakan yang mengancam integritas wilayah suatu negara dapat mengancam

perdamaian dan keamanan internasional, merupakan pelanggaran terhadap piagam PBB.

Namun demikian, di sisi lain pasca dekolonisasi era *self determination right* juga mengalami perkembangan tidak, dengan melihat kasus terpecahnya Federasi Yugoslavia tahun 1991 juga Uni Soviet.²⁹ Sangat menarik apa yang dikemukakan oleh Daniel Thurer dalam kedua kasus di atas bahwa *self determination* bukanlah suatu formula mekanik yang dapat diterapkan otomatis pada setiap kasus tapi harus melihat pada kasuistis, masing-masing kasus mempunyai karakteristik sendiri-sendiri.³⁰ Kadangkala integritas nasional begitu kuatnya untuk dipertahankan, di waktu yang lain hak minoritas untuk memisahkan diri lebih diutamakan. Sebagai contoh dapat dikemukakan tuntutan *self determination* dari kelompok minoritas yang ingin memperkaya diri sendiri tidak akan begitu banyak mendapat dukungan internasional daripada tuntutan minoritas terhadap pemerintahan yang otoriter. Integritas nasional akan sangat kuat didukung oleh internasional pada negara demokratis yang selalu memperhatikan hak-hak golongan minoritas. Tuntutan memisahkan diri akan lebih berhasil jika dilaksanakan dengan dukungan penuh dari anggota kelompok dan dengan berbagai upaya yang berhasil menarik perhatian

²⁶Sangat menarik apa yang ditulis Franck dalam konteks ini adalah bahwa...PBB memberikan *pale imitation of self-determination to West Irian, resulting in that people's incorporation into Indonesia despite substantial evidence that did not accord with their wishes. At the time the decision was justified in terms of uti possidetis, on the ground that Indonesia was the rightful successor to all territorial possessions of the former Dutch East Indies., ibid.*

²⁷Report of Trusteeship Council, August 7 1959-1960, sebagaimana dikutip oleh Franck, *ibid*, hlm.151.

²⁸GA Res. 45/11 , Nov. 1, 1990, *ibid*, hlm. 152.

²⁹Latar belakang dan sejarah lengkap disintegrasikan di Federasi Yugoslavia serta bagaimana *self determination* dalam kasus tersebut dikupas lengkap dalam: *ibid*, hlm. 163-165.

³⁰Thurer, Daniel, 1998. *The right of Self Determination of People*, Clarendon Press, Oxford, hlm. 35.

internasional.³¹

Dalam kaitannya dengan OPM di Indonesia, sebagaimana dikemukakan sampai saat ini dukungan masyarakat internasional terhadap integritas wilayah Indonesia bahwa Papua adalah wilayah yang sah dari NKRI adalah masih lebih kuat daripada tuntutan *self determination* kelompok tersebut. Hal ini nampak dari pernyataan atau dukungan beberapa kepala negara asing pada pemerintah juga sikap masyarakat internasional sendiri yang menganggap masalah Papua adalah masalah intern Indonesia. Namun demikian, simpati internasional pada pemerintah akan sangat mungkin semakin berkurang bilamana penanganan terhadap kasus Papua tidak hati-hati. Semakin banyak pelanggaran HAM dalam penanganannya oleh pemerintah serta tidak diperhatikannya tuntutan rakyat setempat justru akan semakin kuat dukungan terhadap kelompok separatis tersebut.

Separatisme dan Pemisahan Wilayah dalam Pandangan Hukum Internasional

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya dalam bagian pendahuluan, hukum internasional tidak menghukum adanya pemberontakan. Kejadian-kejadian dalam suatu negara, termasuk di dalamnya pemberontakan dari kaum *separatist* merupakan urusan intern negara yang bersangkutan. Hukum yang berlaku terhadap peristiwa pemberontakan tersebut adalah hukum nasional negara yang bersangkutan. Hukum internasional melarang negara lain untuk tidak melakukan intervensi tanpa

persetujuan negara tersebut. Negara-negara lain berkewajiban menghormati kedaulatan negara yang bersangkutan termasuk menghormati hak negara tersebut menerapkan hukum nasionalnya terhadap peristiwa pemberontakan itu.³²

Namun demikian apabila pemberontakan dalam suatu negara telah mengambil porsi sedemikian rupa, sehingga negara-negara lain tidak mungkin lagi menutup mata terhadap kejadian tersebut, terpaksa negara-negara lain dengan sesuatu cara menunjukkan perhatian mereka dengan Pengakuan (*recognition of insurgency*) dan bukan dengan penghukuman.³³

Meskipun pemberian pengakuan sebagai pemberontak tidak memberikan status hukum yang tegas terhadap mereka, namun diharapkan dengan pengakuan tersebut pemerintah pusat akan memperlakukan mereka sesuai dengan tuntutan perikemanusiaan.³⁴ Kaum pemberontak seharusnya tidak diperlakukan seperti penjahat-penjahat kriminal. Untuk mencegah kesalahpahaman, perlu ditekankan bahwa pemberian pengakuan terhadap kaum pemberontak tidak berarti bahwa negara yang memberi pengakuan berpihak pada kaum pemberontak tersebut. Pemberian pengakuan ini bukan hanya menuntut perlakuan berdasarkan tuntutan perikemanusiaan bagi kaum pemberontak yang tertawan tetapi juga meletakkan kewajiban pada negara yang memberikan pengakuan itu untuk mengambil sikap netral dalam pertempuran-pertempuran

³²Wayan Partiana, I, *op.cit*, hlm. 85.

³³ Tasrif, S, 1990. *Hukum Internasional Tentang Pengakuan dalam Teori dan Praktek*, Abardin, Jakarta, hlm. 73.

³⁴*Ibid*, hlm. 74.

³¹*Ibid*, hlm. 37.

yang sedang berlangsung antara kaum pemberontak dengan pemerintah yang sah.³⁵

Bilamana pemberontakan tidak segera dapat dipadamkan oleh pemerintah pusat, dan kaum pemberontak telah bertambah kuat kedudukannya, mampu menguasai secara de facto suatu wilayah yang cukup luas, telah mempunyai pemerintahan sendiri, maka dalam literatur hukum internasional dikenal adanya pengakuan terhadap *belligerent*. Walaupun penerapannya tidak mudah karena faktor-faktor politik lebih dominan daripada kriteria obyektifnya, pada umumnya ada 4 unsur yang harus dipenuhi kaum pemberontak untuk mendapat pengakuan sebagai *belligerent*, yaitu:

- a. terorganisir secara rapi dan teratur di bawah kepemimpinan yang jelas
- b. harus menggunakan tanda pengenal yang jelas yang menunjukkan identitasnya
- c. harus sudah menguasai secara efektif sebagian wilayah sehingga wilayah tersebut benar-benar telah di bawah kekuasaannya
- d. harus mendapat dukungan dari rakyat di wilayah yang didudukinya

Dalam praktek sulit untuk menemukan kelompok pemberontak yang mendapat pengakuan sebagai *belligerent*, mengingat pemberian pengakuan sebagai *belligerent* oleh suatu negara sangat potensial merusak hubungan baik negara yang memberi pengakuan dengan pemerintah yang sah, karena dapat dianggap mencampuri urusan dalam negeri negara tersebut dengan berpihak pada kelompok pemberontak.

³⁵*Ibid*, hlm.75.

Lebih penting dari masalah pengakuan yang sarat dengan muatan politisnya, hukum internasional melalui Pasal 3 Konvensi Jenewa 1949 mengatur mengenai pertikaian bersenjata yang tidak bersifat internasional. Pasal ini menegaskan bahwa dalam hal terjadi pertikaian bersenjata yang tidak bersifat internasional (*armed conflict not of an international character*) yang berlangsung dalam wilayah salah satu pihak agung penandatanganan, tiap pihak yang bertikai harus memperhatikan aturan-aturan tentang kemanusiaan, antara lain larangan:

- a. tindakan kekerasan atas jiwa dan raga
- b. penyanderaan
- c. perkosaan atas kehormatan pribadi
- d. menghukum dan menjalankan hukuman mati tanpa didahului keputusan yang dijatuhkan oleh suatu pengadilan yang dibentuk secara teratur³⁶

Konvensi Jenewa 1949 sebagaimana dikemukakan diatas diatur lebih lanjut dalam Protokol Tambahan 1977 bagian ke II.³⁷ Protokol ini dengan tegas menyatakan dapat diterapkan ...*to conflict which take place in the territory of a high contracting parties, but between its armed forces and dissident armed forces or other organized group*. Protokol juga menyebutkan bahwa angkatan bersenjata pemberontak harus memiliki suatu komando yang

³⁶Haryo Mataram, GPH, 1994. *Sekelumit tentang Hukum Humaniter*, UNS Press, Solo, hlm. 50.

³⁷Protokol Tambahan 1977 terdiri dari dua bagian. bagian I mengenai konflik bersenjata yang bersifat internasional, adapun yang ke II yang tidak bersifat internasional, dikenal dengan nama Protokol II.

bertanggung jawab (*responsible command*). Syarat lain adalah bahwa pemberontak harus dapat melaksanakan pengawasan atas sebagian wilayah, mampu melakukan operasi-operasi militer secara berkelanjutan dan bersama-sama (*as to enable them to carry out sustained and concerted military operations*),³⁸ dan mampu melaksanakan ketentuan Protokol.³⁹

Sampai saat ini Indonesia belum meratifikasi Protokol tambahan 1977 tersebut di atas. Berkaitan dengan hal ini menurut Haryo Mataram sebenarnya kekawatiran Protokol tersebut digunakan kelompok-kelompok tertentu untuk memisahkan diri dari NKRI tidaklah terlalu signifikan. Hal ini mengingat menurut hukum internasional sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya *self determination right* tidak dapat digunakan oleh *all people*.

Pengakuan terhadap *belligerent* sifatnya hanya sementara selama peperangan berlangsung saja. Bilamana ke-

lompok *belligerent* berhasil dalam perjuangannya pengakuan terhadap mereka berubah menjadi pengakuan terhadap pemerintah baru bilamana mereka berhasil menggulingkan pemerintah yang sah, atau pengakuan terhadap negara baru bilamana mereka berhasil memisahkan diri membentuk negara baru. Dalam hal ini meskipun hukum internasional cenderung untuk menolak penggunaan kekerasan dalam perolehan kekuasaan atau wilayah baru, namun dalam praktek akan tergantung dari kemampuan entitas baru tersebut meyakinkan masyarakat internasional. Tergantung apakah mereka mampu mendapat dukungan dari rakyat, apakah mereka mampu menguasai secara efektif organ-organ pemerintah yang ada, juga kemampuan mereka mengendalikan stabilitas keamanan nasional.

Dalam kaitannya dengan OPM, sampai saat ini mereka belum pernah mendapat pengakuan sebagai *belligerent* dari masyarakat internasional. Namun demikian setidaknya kelompok ini sudah berhasil menarik perhatian internasional mengenai eksistensi mereka, justru dari pelanggaran-pelanggaran HAM yang dilakukan pemerintah Indonesia sendiri.

Kesimpulan

Dalam hukum internasional separatisme adalah urusan dalam negeri suatu negara. Intervensi masyarakat internasional adalah dalam bentuk pengakuan dan perlindungan terhadap pelanggaran HAM khususnya berkaitan dengan Konvensi Jenewa 1949 dan Protokol Tambahan II tahun 1977 mengenai konflik bersenjata yang tidak bersifat internasional, yang dilakukan masing-masing pihak yang bertikai. Hak pemerintah untuk mempertahankan

³⁸Protokol tidak berlaku untuk situasi-situasi dimana pihak lawan adalah merupakan suatu gerakan gerilya bawah tanah (*underground guerille movement*), karena gerakan gerilya umumnya melaksanakan aksi-aksinya secara insidental, di sana-sini tidak pada sebagian wilayah tertentu yang berada di bawah pengawasannya, dan melakukan taktik serang dan sembunyi (*hit and run*), uraian selanjutnya dapat dibaca pada *Pengantar Hukum Humaniter*, Arlina Permanasari, dkk (Pengarang & editor), ICRC, Jakarta, 1999, hlm. 150-151.

³⁹*Pengantar Hukum Humaniter*, Arlina Permanasari, dkk (Pengarang & editor), ICRC, Jakarta, 1999, hlm. 150-151.

integritas wilayahnya dewasa ini sama kuat dengan *self determination* itu sendiri dalam hukum internasional. Keduanya harus dilihat secara proporsional dan kasuistis. Dalam kasus OPM, sampai saat ini dukungan terhadap pemerintah untuk mempertahankan integritas wilayah NKRI masih lebih kuat daripada tuntutan OPM untuk memisahkan diri. Hal ini menginglat wilayah tersebut berdasarkan hukum internasional sah sebagai bagian wilayah NKRI. ●

Daftar Pustaka

- Arlina Permanasari, dkk (Pengarang & editor), 1999. *Pengantar Hukum Humaniter*, ICRC, Jakarta.
- A. Rego Sureda. 1993. *The Evolution of the Right to Self Determination Right: a Study of United Nations practice*, Leiden: A.W Sithoff.
- Aureliu Cristeseu. 1981. *The Right to Self Determination*, United Nations, New York.
- Franck, Thomas M. 1997. *Fairness in International Law and Institution*, Clarendon Press, Oxford.
- Ikrar Nusa Bhakti. 1985. "Intervensi Amerika Serikat dalam Penyelesaian Masalah Irjan Barat" dalam *Masalah-masalah Internasional Masa Kini*, No.13, Jakarta, LRKN-LIPI, 1985.
- Haryo Mataram, GPH. 1994. *Sekelumit tentang Hukum Humaniter*, UNS Press, Solo, hlm. 50.
- Ikrar Nusa Bhakti. 1994. "Aspek-aspek Internasional dalam Integrasi Nasional: suatu tinjauan empiris atas kasus Irian Jaya, dalam *Analisis CSIS*, No.5 Tahun XXIII.
- Kahpi Suriadiredja. 1985. *Tantangan dan Perjuangan di Bumi Cendrawasih*, Sinar Agape Press, Jakarta.
- Michla Pomerance. 1982. *Self Determination in Law and Practice : the new doctrine in the United Nations*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston, London.
- Ott, David. 1987. *Public International Law in Modern World*, Pitman Publishing, London.
- Shaw, Malcolm N. 1991. *International Law*, 3rd edition, Grotius Publications Limited.
- Sidik Suraputra. 1982. "Hak Untuk Menentukan Nasib Sendiri Dalam Hukum Internasional Publik", dalam *Hukum dan Pembangunan*, Juli.
- Tasrif, S. 1990. *Hukum Internasional Tentang Pengakuan dalam Teori dan Praktek*, Abardin, Jakarta.
- Thurer, Daniel. 1998. *The right of Self Determination of People*, Clarendon Press, Oxford.
- Visscher, Charles de. 1985. *Theory and Reality in Public International Law*, Princenton.
- Wilson, Hether. 1989. *International Law and The Use of Force by National Liberation Movements*, Clarendon Press, Oxford.

