

**LAPORAN AKHIR  
TIM PENELITIAN HUKUM**

**TENTANG  
INTERAKSI HUKUM NASIONAL DAN  
INTERNASIONAL  
DALAM PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN  
SEPARATISME DI INDONESIA**

**Oleh:  
Tim Kerja Penelitian Hukum  
Di Bawah Koordinator**

**Suharyo, S.H., M.H.**

**DEPARTEMEN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI  
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL**

**JAKARTA, DESEMBER 2008**

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan Puji Syukur ke hadirat Allah SWT, dan berkat Rahmat-Nya pula, Alhamdulillah Laporan Penelitian Hukum tentang INTERAKSI HUKUM NASIONAL DAN INTERNASIONAL DALAM PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN SEPARATISME DI INDONESIA, dapat diselesaikan sesuai waktu yang telah ditetapkan.

Persoalan gerakan Separatisme merupakan bahaya laten di banyak Negara, termasuk di Indonesia. Sementara mengenai pola-pola penyelesaiannya sangat beragam, di antaranya ada yang melalui perundingan, ada yang melalui referendum, dan bahkan tidak jarang melalui pendekatan keamanan (*security approach*). Model pemberantasan Separatisme melalui kekuatan senjata, ternyata sering memancing intervensi dan tekanan asing. Yang pada gilirannya Negara yang sedang berkonflik, ditambah dengan keadaan ekonomi dan politiknya lemah, sering tidak berdaya dan “mengiyakan” desakan asing yang dibungkus dengan hokum internasional. Sedangkan yang cukup berhasil dalam penanganan Separatisme sampai saat ini adalah dengan cara pemberian otonomi khusus. Namun demikian, dengan Penelitian Hukum ini kami menyadari sepenuhnya masih banyak kekurangannya, mengingat waktu dan dana yang tersedia sangat terbatas. Atas kekurang-sempurnaan hasil laporan Penelitian Hukum ini, diharapkan kritik dan sumbang sarannya sebagai masukan, agar ke depan dapat lebih sempurna. Paling tidak, dapat bermanfaat bagi masyarakat luas yang memerlukan bahan-bahan penelitian hukum sebagai salah satu referensi, dan berguna bagi pembangunan hukum nasional.

Tim Penelitian Hukum ini, dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor PHN.1-01.LT.01.05 Tahun 2008, tanggal 04 Maret 2008, di mana kami dipercaya oleh Kepala BPHN Departemen Hukum dan HAM RI (Prof.Dr. Ahmad M. Ramli, S.H., M.H) untuk memimpin sebagai Koordinator Tim Penelitian Hukum dimaksud. Untuk itu, dalam kesempatan yang baik ini kami ingin mengucapkan terima kasih kepada Kepala BPHN atas kepercayaan yang diberikan kepada kami. Selanjutnya ucapan terima kasih ini disampaikan pula kepada semua pihak (Narasumber dan para personil Anggota Tim) yang dengan segala daya, pikiran, dan waktunya disumbangkan kepada Tim, sehingga Laporan Hasil Penelitian Hukum ini berhasil disusun tepat pada waktunya. Mudah-mudahan semua usaha dan pemikiran yang bermanfaat bagi tim ini, menjadikan suatu amal ibadah kita, amin.

**Jakarta, Desember 2008**

**KOORDINATOR TIM,**

**SUHARYO, S.H., M.H.**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Konflik - konflik internal yang telah terjadi di beberapa daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), secara umum telah dapat diselesaikan dengan baik melalui meja perundingan. Dari penyelesaian secara damai tersebut, di antaranya telah dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, yang kemudian tanggal 18 Agustus 1945 berhasil ditetapkan UUD 1945, telah berkali-kali terjadi konflik internal. Terakhir dalam periode tahun 2000-an, mencuat konflik internal di Nangroe Aceh Darussalam (NAD), dan Papua.

Sebagai fenomena umum, konflik internal yang terjadi di suatu negara, dapat berakibat pemisahan dan lepasnya suatu wilayah negara (*secession*) dan berdirinya negara-negara baru. Namun demikian, tidak selalu pecahnya suatu negara dan terbentuknya negara-negara baru, diawali suatu konflik. Pecahnya Uni Soviet menjadi 16 negara atau pecahnya Cekoslovakia tidak disebabkan konflik internal yang melalui letusan-letusan senjata. Melainkan mereka pecah karena pemahaman politik, dan kebersatuan yang lama terpelihara tidak bermanfaat lagi.

Secession atau pemisahan diri dari negara induk bukanlah hak tapi sesuatu yang dapat saja diperjanjikan. Permasalahan konflik internal pada hakekatnya merupakan masalah dalam negeri suatu negara dan bukan masalah internasional. Meskipun demikian, tetap terdapat kaidah-kaidah hukum humaniter guna melindungi masyarakat sipil saat terjadi konflik bersenjata, perlindungan integritas teritorial negara terutama terhadap pihak luar yang berupaya melakukan intervensi (Disintegrasi Pasca Orde Baru, 2007:242).

Kebersamaan, dan pernyataan dalam membentuk negara pada situasi dan kondisi tertentu, baik oleh pengaruh dari dalam maupun pengaruh dari luar, dapat mengakhiri cita-cita untuk selalu bersama dalam konteks satu negara. Adapun negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, ia adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah agency (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat (Mirian Budiardjo, 2003:38).

Separatisme di Indonesia merupakan budaya penyimpangan dari orang per orang atau kelompok masyarakat tertentu, di daerah tertentu, yang ingin memisahkan diri dari NKRI. Kebersamaan, dan penyatuan dalam NKRI, dianggap telah selesai, dan harus keluar untuk mendirikan negara tersendiri.

Eksistensi NKRI yang terdiri dari belasan ribu pulau besar, kecil, baik yang berpenghuni atau kosong, dan lebih dari 700 suku bangsa, dengan budaya, dan istiadat masing-masing yang tidak mendapat

penghargaan dan perhatian yang layak dari negara, dengan budaya demokrasi yang menjadi ruh dan idola banyak bangsa di dunia menjadi faktor pemicu munculnya gerakan separatisme.

Di sini hukum nasional, mulai dari UUD 1945 sampai dengan pelbagai Undang-Undang lainnya, yang dimaksudkan di antaranya untuk menegakkan kedaulatan negara, kedaulatan dan supremasi hukum, serta terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat mulai digunakan untuk mengantisipasi dan sekaligus menyelesaikan keberadaan gerakan separatisme di Indonesia.

Namun begitu, tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dan negara Indonesia terhadap gerakan separatisme di Indonesia, ternyata tidak mudah. Eksistensi gerakan separatis selalu dibiayai, dan didukung kekuatan asing. Dari dukungan yang semula bersifat tersembunyi, berangsur-angsur menjadi dukungan terbuka, baik melalui dukungan dana maupun dukungan politik oleh elit-elit politik di suatu negara. Sehingga, gerakan separatisme pada gilirannya telah berubah menjadi gerakan mendirikan negara, yang berimplikasi internasional.

Dalam dinamika masyarakat dunia sekarang, prinsip hak menentukan nasib sendiri lebih banyak diartikan sebagai hak untuk merdeka. Sehingga, perubahan sosial dan perubahan pelaksanaan dari semacam negara kesatuan yang sentralistik menjadi negara kesatuan yang mempunyai otonomi luas dalam konteks negara kesatuan, menjadi didistorsi. Keadaan inilah yang menjadikan konflik di Papua, dan Nangroe Aceh Darussalam (NAD) yang kemudian melebar menjadi masalah yang sering diangkat dalam forum internasional.

Beranjak dari hal itu, dalam konteks perwujudan dan pengamalan negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, dalam mencegah dan memberantas separatisme di Indonesia, tidak selamanya dapat melakukan tindakan represif secara total. Operasi militer harus dibingkai dalam konteks penegakan hukum. Di samping itu, perhatian masyarakat internasional juga harus direspon dengan baik. Dan juga, interaksi hukum nasional dan internasional dalam pencegahan dan pemberantasan separatisme di Indonesia, terkadang merupakan pilihan akhir. Walaupun seringkali pilihan hukum itu terasa tidak adil atau pahit.

## B. PERMASALAHAN HUKUM

Dari pelbagai uraian di atas, berkenaan dengan asimilasi pendekatan hukum dalam pencegahan dan pemberantasan separatisme di Indonesia, paling tidak dapat dibuat permasalahan hukum.

1. Apakah makna dari kedaulatan negara Indonesia dalam menghadapi gerakan separatisme ?
2. Apakah bentuk otonomi khusus yang telah dilaksanakan di Papua dan NAD, sebagai hal yang final dalam konteks NKRI?
3. Bagaimana konsekuensi NKRI dalam hal mengabaikan pandangan, dan sikap masyarakat internasional dalam menyelesaikan gerakan separatisme ?

### C. MAKSUD DAN TUJUAN

Maksud dari penelitian ini adalah untuk memecahkan masalah hukum yang berkenaan pencegahan dan pemberantasan separatisme di Indonesia. Adapun tujuan dari penelitian ini untuk memberi masukan dalam rangka pembentukan dan pembangunan hukum nasional dalam menyikapi gerakan separatisme di Indonesia.

### D. KERANGKA TEORITIS

Dalam meneliti masalah ini digunakan teori demokratisasi, negara hukum, dan teori konflik. Sebagai fenomena umum, demokratisasi bukanlah budaya Indonesia, tetapi sebagai fenomena global, yang berlangsung dari banyak negara, yang kemudian menjalar ke Asia. Valina Singka Subekti (2007:16) yang mengutip (Samuel P. Huntington). Ada berbagai faktor penyebab yang berkaitan, yaitu faktor yang bersifat sosial, ekonomi, kultur, dan internasional. Faktor internasional ini disebut sebagai efek bola salju yang telah merangsang negara-negara lainnya mengubah lazimnya yang otoriter menjadi negara demokratis.

Negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar daripada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadaan badi pergaulan hidup antar warga negaranya (Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, 1983:153).



Separatisme sebagai modal dalam rangka memisahkan diri dari negara semula, merupakan perwujudan perlawanan bersenjata. Pada mulanya terjadi polarisasi sosial, ekonomi, hukum, ras, dan etnis, yang kemudian berubah menjadi konflik. Teori konflik yang mendasari penelitian ini adalah Stincturalist Non Marxist yang diketengahkan oleh Ralf Dahrendorf (Nurhadiantono, 2004:28), dengan premis-premis sebagai berikut:

1. Setiap masyarakat senantiasa berada di dalam proses perubahan yang tidak pernah berakhir atau dengan kata lain bahwa perubahan sosial merupakan gejala yang melekat dalam setiap masyarakat.
2. Setiap masyarakat di dalam dirinya terkandung konflik-konflik atau dengan perkataan lain bahwa konflik merupakan gejala yang melekat dalam setiap masyarakat.
3. Setiap unsur dalam suatu masyarakat memberikan sumbangan bagi terjadinya disintegrasi dan perubahan-perubahan sosial.
4. Setiap masyarakat terintegrasi di atas penguasaan atas dominasi oleh sejumlah orang atas sejumlah orang-orang lain.

## E. KERANGKA KONSEPSIONAL

### 1. *Hukum Nasional*

Hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan serta sarana perubahan sosial, mengharuskan politik hukum nasional untuk memperhatikan:

- a. Hukum harus memelihara integrasi bangsa, baik secara ideologis maupun secara teritorial.

- b. Hukum harus membuka dalam bahkan menjamin terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- c. Hukum harus menjamin tampilnya tata politik dan, kenegaraan yang demokratis dan monokratis.
- d. Hukum harus mampu membangun terciptanya toleransi hidup beragama.

Mahfud MD (2006:21) hukum nasional adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan, dasar, dan cita hukum suatu negara. Dalam konteks inia hukum nasional Indonesia adalah kesatuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibangun untuk mencapai tujuan negara yang bersumber pada pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945. Sebab, di dalam pembukaan dan pasal-pasal UUD itulah terkandung tujuan, dasar, dan cita hukum suatu negara.

Dari aspek peraturan perundang-undangan, sebagai bagian dari pencegahan separatisme adalah Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus di Papua. Di samping itu juga Undang Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, khusus untuk pemberantasan separatisme, di antaranya tertuang dalam pasal-pasal dalam KUHP, serta peraturan perundang-undangan dalam penegakan hukum.

## 2. *Hukum Internasional*

Adapun tentang prinsip hak menentukan nasib sendiri, dalam hukum internasional terdapat beberapa hal yang penting seperti Piagam PBB, Kovenan Internasional tentang Perlindungan Hak Asasi Manusia Tahun 1966, serta Resolusi-resolusi Majelis Umum PBB.

Pada awalnya prinsip hak menentukan nasib sendiri hanya ditujukan pada dua hal: daerah Perwalian (*Trusteeship Territories*) dan Wilayah-wilayah tak berpemerintahan sendiri (*non self governing territories*). *Pertama*, sehubungan dengan Daerah Perwalian yang mengacu pada Bab XII dan XIII Piagam PBB. Yang dimaksud daerah perwalian yaitu: 1. Wilayah-wilayah yang ada di wilayah mandat; 2. Wilayah-wilayah yang dilepaskan dari negara musuh sebagai akibat Perang Dunia Kedua; 3. Wilayah-wilayah yang secara sukarela ditempatkan dalam sistem perwalian secara sukarela oleh negara-negara yang bertanggungjawab terhadap pemerintahan mereka (Pasal 77 Piagam PBB). Di dalam prakteknya, pelaksanaan rejim perwalian ditujukan pada wilayah-wilayah mandat di bawah sistem mandat Liga Bangsa Bangsa. Saat ini sudah tidak terdapat lagi wilayah perwalian. *Kedua*, hak menentukan nasib sendiri ditujukan pada *non self governing territories* sebagaimana termaktub dalam Bab XI Piagam PBB. Semula pengertian *non self governing territories* ini masih belum jelas karena Pasal 73 Piagam PBB hanya menyatakan *territories whose people have not yet*

*attained full measure of self government.* Prinsip-prinsip Dasasila Bandung yang dihasilkan oleh Konferensi Asia Afrika Tahun 1955, khususnya mengenai kolonialisme mendorong bangsa-bangsa terjajah di Asia Afrika untuk mengelaborasi pengertian *non self governing territories* sebagai wilayah-wilayah koloni/jajahan (Syamsul Hadi et.al, 2007:243-244).

Hukum internasional tidak jarang dijuluki sebutan sebagai hukum primitif. Sebagai sumber yang demikian "Sifat dan Hakekatnya", maka sumber terpokok hukum internasional itu adalah:

- 1) Kebiasaan
- 2) Persetujuan informal ataupun formal antara negara-negara.

Dalam lingkungan Hukum Internasional, instansi kekuasaan sentral tidak ada (St. Munadjat Danusaputro, 2002:256).

### 3. *Separatisme*

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1989:820) separatisme adalah paham yang mencari keuntungan dengan pemecahbelahan di suatu golongan (bangsa).

## F. METODE PENELITIAN

Penelitian ini melalui pendekatan kualitatif sebagai alat untuk menemukan masalah penelitian. Fokus perhatian diarahkan pada realitas politik dan hukum yang berlangsung terhadap obyek yang diteliti. Sehingga penelitian ini memandang produk hukum dan integritas negara

sebagai bagian dari suatu kekuatan untuk mencegah dan memberantas separatisme di Indonesia

Penelitian ini didasarkan pada penelitian pustaka maupun penelitian lapangan. Dalam konteks kajian pustaka, penulis menyimpulkan data surat kabar, peraturan perundang-undangan, situs internet, dan berbagai macam materi sekunder pilihan, sebagaimana tercantum dalam kepustakaan (Denny Indrayana, 2007:59).

Untuk penelitian lapangan dan kepustakaan juga dilakukan di Surabaya dan Denpasar. Di samping itu juga melakukan wawancara dengan pakar politik, dan Hukum Tata Negara.

#### G. JADUAL KEGIATAN

Penelitian Hukum tentang *INTERAKSI HUKUM NASIONAL DAN INTERNASIONAL DALAM PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN SEPARATISME DI INDONESIA*, dilakukan selama 1 (satu) tahun mulai Januari sampai dengan Desember 2008, sedangkan kegiatan penelitian lapangan mengambil lokasi Surabaya dan Denpasar, Bali.

## H. PERSONALIA TIM

Berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: PHN.1-02.LT.01.05 Tahun 2008, tanggal 04 Maret 2008 dibentuk Tim Penelitian Hukum tentang INTERAKSI HUKUM NASIONAL DAN INTER-NASIONAL DALAM PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN SEPARATISME DI INDONESIA, dengan susunan personalia sebagai berikut:

- NARASUMBER:           1. Andi Widjajanto, S.Sos., M.si., MS  
                                  2. RusmiyaH, S.H.
- KOORDINATOR:         Suharyo, S.H., M.H. (BPHN)
- SEKRETARIAT:         1. Saliyo (BPHN)  
                                  2. Hartono (BPHN)
- ANGGOTA   :           1. Ahyar, S.H., M.H. (BPHN)  
                                  2. Syprianus Aristeus, S.H., M.H. (BPHN)  
                                  3. Sri Sedjati, S.H., M.H. (BPHN)  
                                  4. Dra. Diana Yussyanti, M.H. (BPHN).

**BAB II**

**KEDAULATAN NEGARA DALAM SISTEM KETATA NEGARAAN  
REPUBLIK INDONESIA**

**A. KEDAULATAN NEGARA DAN HAKIKAT NEGARA**

*1. Kedaulatan Negara*

Ditinjau dari sudut hukum tata Negara, Negara adalah suatu organisasi itu merupakan tatarerja daripada alat-alat perlengkapan Negara yang merupakan suatu keutuhan, tatarerja di mana melukiskan hubungan serta pembagian tugas dan kewajiban antara masing-masing alat perlengkapan Negara itu untuk suatu tujuan yang tertentu.

Menurut ajaran dari aliran atau teori yang antara lain dikemukakan oleh Kranenburg dan Logeman, yang mereka itu pada pokoknya berpendapat sama, dalam arti bahwa mereka itu

menyatakan bahwa Negara itu adalah suatu organisasi kekuasaan. Jadi jelas, bahwa negara itu di dalamnya ada kekuasaan.

Dalam kekuasaan:

- a. Adanya sumber kekuasaan,
- b. Pemegang kekuasaan (kekuasaan tertinggi atau kedaulatan), dan
- c. Pengesahan kekuasaan.

*Ad.a.* Tentang Sumber Kekuasaan

- Berdasarkan pada teori teokrasi yang menyatakan bahwa asal atau sumber dari kekuasaan adalah dari Tuhan.
- Berdampak pada teori hukum alam. Teori ini menyatakan bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat.

*Ad.b* Tentang Pemegang Kekuasaan (Kekuasaan Tertinggi atau Kedaulatan)

Di dalam Negara itu siapakah yang memegang kekuasaan tertinggi atau kedaulatan. Untuk menjawab pertanyaan ini, kita harus memikirkan apakah yang dimaksud dengan kekuasaan tertinggi itu, sama dengan pengertian *sovereignty*, *sovereignty*., *souveriniteit*.

Pendapat mengenai persoalan pertama menyatakan bahwa kedaulatan itu adalah kekuasaan yang tertinggi dalam suatu Negara. Dalam Undang Undang Dasar 1945 di dalam penyelesaiannya



dikatakan bahwa kedaulatan itu adalah kekuasaan tertinggi. Perlu kiranya di sini diperhatikan bahwa pada hakekatnya teori kedaulatan negara entah itu bersifat absolute atau terbatas. Dalam arti bahwa Negara itu kekuasaannya meliputi segala segi kehidupan masyarakat, sehingga mengakibatkan para warga itu tidak lagi mempunyai kepribadian.

Menurut George Jellinek bahwa hukum itu adalah merupakan penjelmaan daripada kehendak atau kemauan Negara. Jadi negaralah yang menciptakan hukum, maka Negara dianggap satu-satunya sumber hukum, dan negaralah yang memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.

Di luar Negara tidak ada satu organ pun yang berwenang menetapkan hukum. Adat kebiasaan yaitu hukum adat tertulis yang bukan dikeluarkan atau dibuat oleh Negara dapat menjadi hukum apabila itu sudah ditetapkan oleh Negara sebagai hukum.

## 2. *Arti Penting Kedaulatan Negara*

Seandainya ada survey kepada warga Negara di seluruh dunia tentang apa yang mereka dambakan dengan negaranya, tentu dapat kita perkirakan jawabannya bahwa kedaulatan negaranya yang mereka inginkan, sehingga dapat mengatur dan menentukan rumah tangga negaranya tanpa intervensi dari luar. Dengan kedaulatannya itu, visi dan misinya menciptakan negara yang maju, rakyatnya sejahtera dapat tercapai.

Pada prinsipnya, tiap Negara memiliki kedaulatan sehingga tak ada satu Negara pun yang berhak mengganggu kedaulatannya itu. Hingga kini, intervensi dan agresi negara-negara maju terhadap negara-negara berkembang menjadi momok yang sangat menakutkan. Karena intervensi terhadap suatu Negara dalam menjalankan kebijakan dalam negeri dan luar negerinya merupakan salah satu bentuk penjajahan yang tersirat.

Negara Palestina adalah salah satu contoh dari Negara yang eksistensinya nyaris tidak ada, karena kedaulatannya terus diobok-obok oleh kepentingan luar. Intervensi pihak asing memiliki andil besar terpuruknya Negara Palestina, terutama soal keamanan Negara yang saat ini hampir terjadi perang saudara di Negara tersebut. Menurut *The New York Time*, majalah terbitan AS, edisi 14 Februari 2006, rentetan peristiwa politik akhir-akhir ini merupakan bagian dari scenario penggulingan pemerintahan yang dipimpin oleh Perdana Menteri (PM) Ismail Haniya dari Partai Hamas. Meskipun Haniya telah terpilih secara demokratis pada Pemilu beberapa bulan yang lalu, namun eksistensinya terancam.

### 3. *Kedaulatan Negara Terancam*

Dewan Perwakilan Rakyat menilai, penanganan daerah perbatasan yang dilakukan pemerintah sangat lemah dan mengancam kedaulatan Negara. Pulau maupun kekayaan alam seperti kandungan minyak yang semula menjadi milik Indonesia mulai diklaim Negara lain. Warga Negara Indonesia yang

seharusnya bisa menikmati kekayaan alam negaranya bahkan ada yang langsung ditangkap Karena mendekati daerah tersebut.

Hal itu mengemuka dalam Rapat Kerja Panitia Ad Hoc (PAH) I Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono, Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI) Jenderal Endriartono Sutarto, dan Kepala Kepolisian Negara RI (Polri) Jenderal (Pol) Da'i Bachtiar, Selasa (15/2).

Rapat dipimpin Ketua PAH I DPD Kafrawi Rahim dari Sumatera Selatan, didampingi dua Wakil Ketua DPD, yaitu La Ode

Ida dan Irman Gusman. Namun, Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan Widodo AS tidak hadir dalam rapat itu.

Dari hasil penyerapan aspirasi daerah, DPD menemukan sejumlah persoalan mendesak yang perlu segera ditangani dengan tuntas. Kandungan minyak terbesar di Celah Timor di daerah perbatasan di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) dengan Negara Timor Timur dan Australia, misalnya, mulai diklaim sebagai milik kedua negara itu.

Pulau Pasir, yang selama ini diakui sebagai milik Indonesia, saat ini juga sudah diklaim oleh Australia. Akibatnya, setiap orang Indonesia yang mendekat ke pulau itu langsung ditangkap.

“Pemerintah Indonesia masih tenang-tenang saja, belum bersikap”, papar Ketua Tim Kerja Perbatasan yang juga Wakil Ketua PAH I DPD Yonathan Nubatonis, yang juga dari NTT.

DPD Kepulauan Riau juga mengeluhkan soal kian terdesaknya nelayan tradisional di daerah itu akibat maraknya penangkapan ikan ilegal oleh para nelayan Thailand di Kabupaten Natuna. Sementara itu, pengamanan pos-pos perbatasan masih sangat lemah. Wilayah Kalimantan Barat yang berbatasan dengan Serawak, Malaysia, misalnya, hanya mengandalkan 17 pos pengamanan lintas batas. Padahal, garis perbatasan itu panjangnya 857 kilometer. Atas dasar itu, DPD megnusulkan kepada pemerintah untuk melipatgandakan anggaran bidang pertahanan dan keamanan di daerah perbatasan. Pembangunan di wilayah perbatasan dengan Negara tetangga pun dijadikan agar meningkatkan ekonomi masyarakat setempat sekaligus mempertebal ketahanan nasional.

## B. HAKIKAT NEGARA

Negara merupakan organisasi daripada fungsi bersama (kenegaraan) yang mengasumsikan jabatan untuk fungsi tersebut, sehingga ada yang menganggap sifat hakikat negara tidak lain adalah organsasi jabatan.

Dengan demikian pandangan-pandangan yuridis terhadap hakekat Negara adalah teori secara yuridis pertama yang dapat kami kemukakan ialah hakekat Negara dari segi hukum pemilikan (hak milik perdata) seperti yang dijadikan sandaran teori-teori feudal. Teori patrimonial ini

memungkinkan adanya jual beli, sewa menyewa, pinjam meminjam tanah dengan hak-hak dan kewajiban Negara.

Pandangan yuridis kedua ialah hakekat Negara adalah suatu (hasil) perjanjian timbal balik antara dua pihak (hukum perdata) sifat dualistis ini akan jelas tampak apabila kedua pihak yang berjanji tersebut lain kelompok kebanyakannya dan berbeda kepentingan-kepentingannya.

Bentuk perjanjian yang lain ialah dalam hal yang mengadakan perjanjian adalah suatu kelompok dengan tujuan yang sama (perjanjian) kemasyarakatan bersifat hukum tata Negara, misalnya teori Rousseau sebagai pemikiran lebih lanjut daripada pandangan-pandangan ini ialah mengadakan perjanjian tersebut kemudian mengadakan aturan-aturan/hukum untuk eksistensi perjanjian mengenai statusnya, sehingga terbentuklah seperangkat hukum dasar dengan hukum-hukum pelaksanaan lebih lanjut.

Sifat hakekat Negara dalam hal ini ialah suatu penjelmaan tata hukum nasional daripada ide bernegara.

#### *1. Hakikat Negara Menurut Hukum Internasional*

Negara merupakan subyek hukum internasional. Mengenai istilah “Negara” itu sendiri tidak terdapat definisi yang tepat, tetapi dengan melihat kondisi-kondisi modern saat ini, dapat ditentukan karakteristik-karakteristik pokok suatu Negara:

Pasal 1 Konvensi Montevideo 1933 mengenai Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban Negara (yang ditangani oleh Amerika Serikat dan Negara Amerika Latin) merupakan karakteristik-karakteristik berikut ini:

*“Negara sebagai hukum internasional harus memiliki syarat-syarat berikut: (1) penduduk tetap, (2) wilayah tertentu, (3) pemerintah, dan (4) kemampuan untuk melakukan hubungan dengan Negara-negara lainnya”.*

Mengenai syarat (2), suatu wilayah tertentu bukan merupakan hal yang esensial untuk adanya Negara dengan ketentuan bahwa terdapat pengakuan mengenai apa yang dikarakteristikan sebagai “ketetapan” (*concistency*) dari wilayah terkait dan penduduknya, meskipun dalam kenyataannya semua Negara modern berada dalam batas-batas territorial. Demikian pula, perubahan-perubahan yang terjadi, baik menambah atau megnurangi luasnya wilayah Negara tertentu, tidak dengan sendirinya mengubah identitas Negara tersebut. Wilayah tersebut juga tidak perlu merupakan kesatuan geografis, suatu Negara mungkin terdiri dari beberapa wilayah territorial, yang kurang berhubungan atau bahkan saling berjauhan satu sama lain.

Dari segi Hukum Internasional, syarat (4) merupakan syarat yang paling penting. Suatu Negara harus memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan hubungan-hubungan eksternal dengan Negara-negara lain. Hal inilah yang membedakan Negara dalam arti yang sesungguhnya dari unit-unit yang lebih kecil seperti anggota-anggota suatu federasi, atau protektorat-protektorat, yang tidak mengurus hubungan-hubungan luar negerinya sendiri, dan tidak diakui oleh Negara-negara yang lain sebagai anggota masyarakat internasional yang sepenuhnya mandiri.

Konsepsi Kelsen mengenai Negara menekankan bahwa Negara merupakan suatu gagasan teknis semata-mata yang menyatakan bahwa serangkaian kaidah hukum tertentu mengikat sekelompok individu yang hidup di dalam suatu wilayah territorial terbatas, dengan perkataan lain, Negara dan hukum merupakan suatu istilah yang sinonim. Dengan analisis yang wilayah territorial terbatas, dengan perkataan lain yang lebih mendalam akan tampak bahwa teori ini merupakan penyingkatan dari keempat karakteristik Negara, yang dikemukakan di atas, dan khususnya, adanya sistem hukum merupakan persyaratan dari suatu pemerintahan sebagai suatu unsure ketatanegaraan, karena seperti yang dikatakan Locke:

*“Suatu pemerintahan tanpa hukum adalah suatu misteri dalam politik, yang sulit untuk dibayangkan secara manusiawi dan tidak konsisten dengan masyarakat manusia”*

Konsepsi Kelsen tidak memperoleh dukungan dari banyak penulis yang lebih modern, khususnya di Jerman, yang menyatakan bahwa Kelsen yang menekankan keidentikan Negara dengan hukum, tidak berhasil menempatkan dengan pentas aspek-aspek kekuatan Negara dan kesinambungannya. Namun tidak dapat disangkal bahwa suatu eksistensi suatu sistem hukum merupakan syarat paling pokok dari status kenegaraan. Dalam kaitan ini hal yang paling penting adalah apakah suatu kenegaraan (statehood) dari suatu kesatuan bergantung pada sahnya kesatuan tersebut, dan juga dimilikinya suatu sistem hukum yang sah secara yuridis.

Saat ini hubungan internasional bangsa-bangsa di sebagian pelosok dunia kurang harmonis dan terjadi diskriminasi terhadap Negara-negara berkembang. Meskipun diskriminasi itu tidak separah yang terjadi di abad sebelumnya, ketika Perang Dunia ke I dan Perang Dunia ke II, namun aroma ketidakadilan yang dilakukan oleh suatu Negara atau komunitas Negara terhadap Negara dan komunitas Negara lainnya saat ini masih terjadi. Prinsip “hukum rimba masih sering terjadi: Negara yang kuat bias menentukan kebijakan hukum bagi Negara lemah. Negara-negara lemah pun tidak bias berlutik dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Negara-negara maju.

Suatu hal wajar apabila suatu Negara yang maju menjunjung terciptanya demokrasi di negaranya dan mereka memiliki keinginan untuk mengimpor sistem tersebut ke Negara lain. Sosialisasi demokrasi dan program oleh Negara-negara maju terhadap Negara-negara berkembang cukup berhasil mereka realisasikan. Beberapa Negara berkembang kini sudah megnadopsi sistem tersebut.

Namun, di balik keberhasilan itu, kini ada kecenderungan Negara-negara kuat mensosialisasikan demokrasi dengan cara-car yang tidak demokratis. Kasus yang terjadi di Aljazair yang telah sukses mengadakan Pemilu secara demokratis dan dimenangkan oleh Partai FIS, dan yang masih hangat suksesnya Palestina dalam mengadakan Pemilu dan Partai Hamas sebagai pemenangnya, ternyata kemenangan itu tidak diterima oleh Negara-negara Barat.



Fenomena itu menunjukkan ada suatu paradoks dari kebijakan luar negeri yang Negara-negara Barat. Di satu sisi mereka begitu sukses mensosialisasikan sistem demokrasi, tapi di sisi lain mereka harus mengingkari sendiri hasil yang demokratis. Padahal intervensi mereka dalam mengatur rumah tangga Negara lain bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi, yaitu: justice (keadilan), freedom (kebebasan), dan solidarity (silidaritas). Ketiga prinsip tersebut secara substantive sangat menjunjung terciptanya Negara yang berdaulat.

#### Pelajaran bagi Indonesia

Dua contoh Negara yang mengalami kehancuran dalam usaha menciptakan kedaulatan negaranya itu, mestinya bias dijadikan pelajaran bagi bangsa Indonesia, yang saat ini sedang membangun sistem yang demokratis. Pijakan yang paling berharga untuk menciptakan sistem yang demokratis adalah kedaulatan sebuah bangsa. Bangsa yang berdaulat adalah bangsa yang bisa menentukan nasib bangsanya sendiri (otonom), tanpa intervensi Negara mana pun.

Untuk mewujudkan itu semua, Indonesia harus meninggalkan ketergantungan kepada Negara lain. Salah satu bentuk yang akan mengganggu kedaulatan adalah utang luar negeri. Utang luar negeri Indonesia kepada IMF tak bias dipungkiri sangat mengganggu otonomi berbangsa dan bernegara kita. Dari sisi histories

terpuruknya Palestina yang tergadai kedaulatannya, disebabkan ketergantungannya terhadap Negara lain (Negara-negara donor).

Dengan latar belakang hancurnya kedaulatan Palestina tersebut, seharusnya Pemerintah Indonesia segera mengambil kebijakan secara revolusioner untuk segera menghentikan kebiasaan utang ke Negara-negara donor. Karena ternyata alokasi utang tersebut tidak memberikan manfaat yang berarti bagi perbaikan bangsa ini. Malah yang terjadi justru terciptanya masalah baru dari penggunaan dana bantuan luar negeri tersebut dengan pegnalokasian tidak tepat sasaran alias mengalami kebocoran di sana-sini (dikorupsi).

Semua fungsi negara dapat dikembalikan pada satu fungsi formal. Negara mempromosikan, menerapkan dan menjamin, seperlunya secara memaksa, keberlakuan aturan-aturan kelakuan bagi seluruh masyarakat. Ada beberapa unsur dalam penetapan ini yang perlu diperhatikan. Menurut Franz Magnis Suseno (1987: 24-27)

*Pertama*, tentu saja di samping negara masih ada banyak lembaga lain yang menetapkan pelbagai aturan bagi kelakuan para anggota masyarakat, misalnya orang tua, agama, sekolah, pimpinan perusahaan, angkatan bersenjata dan perkumpulan olahraga. Akan tetapi, semua aturan ini hanya dapat dilaksanakan sejauh sesuai dengan aturan negara. Aturan-aturan negara merupakan kerangka dan batas bagi kehidupan masyarakat. Maka hanya aturan-aturan negaralah yang disebut hukum. Maka semua

aturan yang ditetapkan dalam masyarakat hanya berlaku sejauh sesuai dengan hukum.

*Kedua*, satu wilayah negara (dalam arti pertama) mesti dikuasai oleh satu lembaga negara saja. Soalnya, apabila ada dua atau lebih banyak lembaga pembuat normal dalam satu wilayah, mereka mesti bersaing dan kesatuan hukum tidak mungkin. Karena hukum tidak pasti, hukum tidak dapat merupakan kerangka bagi kehidupan masyarakat. Maka kesatuan lembaga pemerintahan adalah hakiki. Yang dapat terjadi ialah bahwa suatu wilayah yang disebut sebagai satu negara *de facto* tidak berada di bawah satu kekuasaan pusat, entah karena letaknya terlalu jauh, atau karena diperebutkan antara dua pusat kekuasaan.

*Ketiga*, norma-norma kelakuan yang ditetapkan oleh negara berlaku definitif. Artinya hukum bukan sekedar anjuran, melainkan secara hakiki dilaksanakan dengan pasti. Negara tidak membiarkan aturan-aturannya dialnggar, dan kalau terjadi pelanggaran maka pelanggaran itu pasti ditindak dan si pelanggar dikenai sanksi.

*Keempat*, keberlakuan aturan-aturan negara hanya dapat dijamin apabila negara seperlunya dapat dan berhak untuk menggunakan paksaan fisik. Kepastian hukum mengandaikan kesedian negara untuk mengambil semua tindakan yang diperlukan untuk mencegah pelanggarannya, termasuk tindakan kekerasan. Jadi negara adalah lembaga masyarakat yang berbeda dari semua lembaga masyarakat lain, berhak dan bahkan berkewajiban untuk seperlunya memakai kekerasan.

*Kelima*, negara adalah lembaga satu-satunya yang berhak untuk menggunakan paksaan fisik guna menjamin keberlakuan aturan-aturannya.

Jadi negara memiliki monopoli hak penggunaan paksaan fisik dan salah satu kewajibannya yang paling penting adalah untuk menjaga monopoli itu. Maka apabila gangguan-gangguan ketertiban umum sedemikian menjadi sehingga masyarakat sendiri terpaksa membentuk satuan-satuan keamanan (*vigilantes*), kewibawaan negara dan dengan demikian stabilitas seluruh tatanan masyarakat betul-betul berada dalam bahaya. Hal yang sama berlaku apabila ketertiban perlu dijamin dengan cara-cara kekerasan yang walaupun dilakukan oleh alat-alat negara, namun tidak menurut hukum negara itu sendiri (*extra judicial killings*). Keadaan-keadaan semacam itu merusak citra negara sebagai penjamin tata tertib kehidupan masyarakat.

Pengakuan warga masyarakat (rakyat) terhadap eksistensi NKRI, termasuk wewenang NKRI dalam perkembangan sekarang semakin menurun. Era demokratisasi, perlindungan HAM, liberalisasi ekonomi, dan globalisasi yang melanda dunia, menjadikan keberadaan Negara kesatuan di belahan dunia, semakin sulit untuk membendung keinginan warga masyarakat membentuk pemerintahan sendiri.

Kedaulatan Negara dan hakekat suatu Negara di Indonesia khususnya, dengan beribu-ribu pulau besar dan kecil, dan tidak berpenghuni, tidak sepenuhnya mampu memberikan kesejahteraan umum, lahir dan batin kepada seluruh rakyatnya.

Sekalipun pembangunan, dan pelaksanaan pemerintahan Negara Indonesia sudah berusaha pemeratakan pembangunan, melaksanakan persamaan hukum dan perlakuan kepada seluruh rakyatnya, namun kenyataan di lapangan memang sulit dielakkan. Konsentrasi pembangunan

dan kegiatan perekonomian, berkenaan dengan liberalisasi ekonomi yang secara langsung dan tidak langsung telah merambah di tengah sistem perekonomian nasional, hanya terlihat di Pulau Jawa, dan beberapa kota besar di luar Pulau Jawa.

Daerah-daerah lainnya yang mempunyai luas puluhan kali Pulau Jawa, dan dengan penduduk yang terbatas, seolah-olah terpinggirkan. Sehingga isu tentang gerakan separatisme lebih mudah muncul di daerah tersebut. Dan seperti biasanya beranjak dari prinsip kedaulatan Negara, selalu merespon dengan pendekatan penegakan kedaulatan Negara, melalui hukum yang represif.

Pendekatan keamanan, dan politik memang tidak menyalahi prinsip Negara hukum. Karena hal itu juga sudah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Bahkan untuk kondisi tertentu, pemerintah harus membahas bersama DPR.

Respon pemerintah terhadap persoalan Negara di tengah masyarakat melalui pendekatan keamanan, memang tidak berdiri sendiri. Kelompok masyarakat juga menebar konflik kekerasan, baik dengan menggelar konflik etnis maupun konflik politik yang berkepanjangan.

Kebersamaan sebagai suatu bangsa Indonesia yang kuat, mandiri, dan sejahtera sebagaimana telah dirintis sejak masa pergerakan nasional, masa perintis kemerdekaan sampai dengan proklamasi 17 Agustus 1945, mulai aa yang berniat melupakan. Seolah-olah, semuanya tidak bersifat abadi, dan mutlak. Menurut Sultan Hamengku Buwono X (2007:77-78).

Perbedaan dan pertentangan telah menjadi bagian tak terpisahkan dari perjalanan dan perantauan ide-ide, termasuk ide tentang Indonesia

Baru. Artinya, kita tidak mungkin memahami ide Indonesia Baru sebagaimana adanya, atau sebagaimana ia dirumuskan dan merumuskan dirinya tanpa menyertakan variabel kritik, penolakan dan penentangan atas gagasan itu sendiri, baik yang muncul bersamaan dengannya maupun yang lahir kemudian.

Kedaulatan Negara, dan hakekat Negara harus dipertahankan sepanjang mayoritas rakyat tetap menghendaki keberadaan Negara. Dan sebagai implementasinya, dipastikan melalui pembuatan kebijaksanaan Negara. Menurut Thomas R Dye (Irfan Islamy (2007:37-38), lembaga-lembaga pemerintahan itu memberikan kebijaksanaan Negara dengan tiga ciri utamanya:

1. Lembaga pemerintah itu memberikan pengesahan (legitimasi) terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan Negara ini berarti bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan Negara tersebut dipandang sebagai kewajiban-kewajiban hukum yang harus ditaati/dilaksanakan oleh semua warga Negara.
2. Kebijaksanaan Negara itu bersifat universal dalam arti bahwa hanya kebijaksanaan-kebijaksanaan Negara yang dapat disebarluaskan pada seluruh warga Negara, sedangkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang lain (bukan Negara) hanya dapat mencapai bagian kecil dari anggota masyarakat.
3. Hanya pemerintah yang memegang hak monopoli untuk memaksakan secara sah kebijaksanaan-kebijaksanaannya pada anggota masyarakat, sehingga ia dapat memberikan sanksi pada mereka yang tidak menaatinya.

Penegakan kedaulatan Negara, tidak serta merta, dengan melanggar hukum, dengan dilandasi oleh eksistensi Negara NKRI dengan UUD 1945 setelah perubahan keempat, secara mendasar telah berubah menjadi Negara demokrasi, dan supremasi hukum. Menurut Prof. Zen (Sultan Hamengku Buwono X, 2007:17) tentang Masyarakat Terbuka yang membuka diri bagi pembaharuan dan perbaikan, sendiri dari tujuh pilar yang disebut “*The Seven Pillars of a Modern State*”, yaitu

1. Demokrasi
2. Kebebasan dan keterbukaan
3. Supremasi hukum di atas kekuasaan politik
4. Hak-hak asasi manusia, yang juga memberikan penghormatan atas hak-hak masyarakat minoritas
5. Keadilan sosial dan keadilan ekonomi
6. Kelestarian lingkungan hidup
7. Etika dan moralitas.

Persoalan kedaulatan Negara, memang sebagai masalah yang sulit.. Baik itu di Negara demokratis maupun totaliter, kedaulatan Negara selalu diwarnai berbagai kendala. Biasanya dalam Negara yang totaliter, kedaulatan Negara dalam artian kekuasaan Negara, akan lebih mudah diwujudkan. Namun, dapat berlangsung singkat, dan tentu saja diwarnai pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Sebaliknya dalam Negara yang demokratis kedaulatan Negara seringkali mengalami gangguan dari dalam, yang diwarnai tuntutan kebebasan HAM, termasuk yang dilakukan oleh kelompok oposisi. Namun, kedaulatan Negara tersebut berlangsung mapan

(stabil) sepanjang tahun. Karena antara warga Negara dan pemerintahannya, tetap menegakkan eksistensi Negara.

Kedaulatan memiliki dua aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal. Kedaulatan internal sudah didefinisikan sebagai supremasi seseorang atau sekumpulan orang dalam Negara terhadap individu-individu atau perkumpulan-perkumpulan individu di dalam wilayah yurisdiksinya. Kedaulatan eksternal didefinisikan sebagai kemerdekaan absolute suatu Negara sebagai keseluruhan dalam kaitannya dengan Negara-negara lain (CF Strong, 2004:109-110).

Perwujudan kedaulatan Negara Indonesia dalam konteks Negara hukum selalu dilandasi dengan keluaran peraturan perundang-undangan dalam segala hal. Dalam teori kedaulatan Negara disebut juga sebagai *staats souveriniteit*. Menurut teori ini, negaralah yang berdaulat terhadap masyarakat yang berdiam dalam wilayah Negara tersebut. Ini berarti negaralah yang memiliki kekuasaan tertinggi untuk mengambil setiap keputusan terhadap masyarakat yang berdiam dalam wilayah tadi. Pengertian mengambil keputusan termasuk membuat peraturan-peraturan, mengatur tata tertib dan menjalankan peraturan itu sendiri. Dalam hal tersebut di atas tidak ada kekuasaan lain lagi yang lebih tinggi dari kekuasaan. Negara. Adalah organisasi kekuasaan yang berstruktur dan bergaris kekuasaan. Negara adalah dalam keadaan abstrak. Jadi mewakili Negara menjalankan kedaulatan tadi, oleh Negara diangkatlah seseorang atau beberapa yang menjalankan kedaulatan tadi yang disebut sebagai pemerintah (Muchtar Pakpahan, 2006:73-74).



Gerakan separatisme seperti telah disebutkan pada halaman – halaman di depan, muncul akibat pengelolaan dan pelaksanaan kedaulatan Negara yang dianggap menyimpang dari kesepakatan bersama. Ada pihak yang sangat diinginkan dari pelbagai aspek sosial, ekonomi, politik, dan kemandirian. Sebaliknya ada pihak yang selalu diuntungkan karena memperoleh kesempatan yang sangat luas, tanpa memperhatikan pihak lain. Padahal semua Negara yang dikenal di masa kini didirikan menjadi bentuknya yang sekarang melalui proses integrasi atau penggabungan bersama (CF Strong, 2004:113).

Namun harus diingat, bahwa integrasi (politik) di Indonesia yang mempersatukan seluruh wilayah Indonesia, memang tidak pernah tuntas, dan seringkali mengalami kendala. Nazaruddin Syamsuddin (1989:2-3) yang mengutip dua orang sarjana Barat, James J. Coleman dan Carl G. Rosberg, melihat integrasi politik sebagai suatu bagian dari integrasi nasional. Dalam pandangan mereka, integrasi nasional mempunyai dua dimensi, yaitu vertical (elit massa) dan horizontal (atau territorial). Menurut mereka, istilah integarsi politik bersifat vertical, dan bertujuan untuk menjembatani celah perbedaan yang mungkin ada antara elit dan massa dalam rangka pengembangan suatu proses politik terpadu dan masyarakat politik yang berpartisipasi. Dan yang dimaksudkan mereka dengan integrasi territorial adalah integrasi dalam bidang horizontal dengan tujuan untuk mengurangi diskontinuitas dan ketegangan kultur kedaerahan dalam rangka proses penciptaan suatu masyarakat politik yang homogen.

### C. KEBHINNEKAAN SEBAGAI SUMBER KEKUATAN

Eksistensi bangsa Indonesia, merupakan keputusan bersama dalam sejarah perjuangannya terdiri dari berbagai suku, adat istiadat yang berbeda-beda, ribuan pulau besar, dan kecil dalam suatu kebhinnekaan yang demikian terwujud dalam semangat kebangsaan Indonesia.

Prosesi semangat kebangsaan, yang kemudian diikuti dengan semangat berbahasa Indonesia, dan bertanah air Indonesia berpuncak dengan keberhasilan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, yang merupakan keputusan bersejarah, keputusan politik dan produk hukum yang tertinggi bagi bangsa, dan rakyat Indonesia menuju eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai negara yang berdaulat, berkeadilan, dan berkesejahteraan umum.

Namun begitu, di tengah semangat dan cita-cita kebersamaan melalui eksistensi NKRI sebagai negara hukum, dalam perjalanannya seringkali diwarnai berbagai dinamika dan gejolak politik sampai dengan gejolak sosial dan keamanan nasional. Semangat kebersamaan itu terkadang diselingi perbedaan pendapat yang sangat tajam di antara kelompok masyarakat (daerah) tertentu. Sehingga konflik kekerasan yang ada kalanya diwarnai tujuan-tujuan memisahkan diri dari NKRI, menjadi tidak terelakkan.

Pola penyelesaian yang dilakukan oleh pemerintah, bahkan dalam konteks negara, selalu berjenjang mulai dari pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*). Khusus dalam perkembangan etnisitas di Indonesia menurut HAR Tilaar dengan mengutip seorang pakar Gerry van Klinken telah meneliti perkembangan kehidupan etnis Indonesia. Sebagaimana juga

yang terjadi di bagian dunia yang lain, munculnya kelompok-kelompok etnis dapat menyebabkan ketidak stabilan di dalam masyarakat bahkan sampai kepada konflik etnis.

Menurut pandangan van Klinken terdapat lima jenis perkembangan etnisitas:

1. Etno-nasionalis.

Etno nasionalisme hidup di dalam suatu teritori tertentu dan mempunyai keinginan untuk memisahkan diri dari negara. Biasanya mereka itu mempunyai latar belakang sebagai suatu masyarakat yang bebas. Di dalam hal ini van Klinken mengambil contoh kasus Aceh sebelum terjadi perdamaian di Aceh. Keadaan yang serupa juga menurut pandangan van Klinken terjadi di Papua. Masalah papua tentunya berlainan dengan masalah Aceh. Papua memang agak lama di bawah cengkraman penjajah Belanda sehingga terbentuk sentimen-sentimen suku tertentu apalagi jika dilihat perkembangan ekonominya yang relatif sangat terbelakang dibandingkan dengan daerah-daerah lain di Indonesia.

2. Kelompok perlawanan (*communal contender*)

Kelompok ini biasanya hidup tersebar di dalam suatu teritori di dalam masyarakat plural. Mereka bersaing dengan kelompok yang lain di dalam kekuasaan politik. Hal ini misalnya terjadi antara kelompok Kristiani dan Muslim dalam kasus Ambon dan Poso.

3. Kelas-kelas Etnis (*ethnoclasses*)

Kelompok ini tersebar di berbagai teritori di dalam masyarakat plural dan menginginkan partisipasi yang besar untuk

mencapai kesamaan hak dan kesempatan dalam rangka untuk menghilangkan diskriminasi. Hal ini disebabkan karena politik kolonial yang memberi status yang bersifat imigran dan kelompok minoritas. Contoh di Indonesia seperti kelompok etnis Tionghoa yang mempunyai kedudukan ekonomi yang relatif lebih baik.

4. Kaum Pribumi (*indigeneous peoples*)

Kelompok ini hidup di dalam teritori tertentu dan menginginkan otonomi yang lebih luas dari negara. Mereka mempertahankan hak-hak tanahnya, sumber-sumber alamnya serta kebudayaannya. Di dalam hal ini diberikan contoh seperti suku Dayak di Kalimantan dan suku Papua.

5. Kelompok Militan

Biasanya kelompok militan ini bersifat agama, yaitu kelompok-kelompok kecil yang berjuang untuk ideologi agama. Sebagai contoh misalnya Laskar Jihad yang militan di dalam kasus kerusuhan horizontal di Ambon pada tahun 2001.

Kebhinnekaan sebagai sumber kekuatan bangsa Indonesia, dalam arti kata yang lain merupakan bentuk semangat nasionalisme. Sesuai prinsip demokrasi, dan perlindungan HAM, sekarang ini rasa nasionalisme menjadi pudar. Kecintaan pada bangsa, dan NKRI, tidak sekuat pada masa lalu. Kebebasan pribadi, dan kepentingan pribadi sebagai bagian dari individualisme, dengan berbagai pembenaran, menjadi marak.

Liberalisasi ekonomi, demonstration effect akibat barang mewah di sekitar kita, serta globalisasi, yang dibarengi dengan trend pemisahan

wilayah dari Negara induk, menjadikan kesepakatan dalam bernegara, tergerus dalam tindakan gerakan-gerakan memerdekakan daerah sendiri.

Tokoh-tokoh panutan yang menegakkan integrasi politik, dan integrasi nasional sesuai sifat manusia, dan takdirnya telah meninggal dunia. Namun sebaliknya, tokoh-tokoh pengganti yang bermunculan dalam era sekarang, tentu tidak selalu sama dengan para founding fathers kita.

Memperbandingkan masa lalu dengan masa sekarang, serta masa yang akan datang, tentu tidak akan sama. Menurut Sultan Hamengku Buwono X (2008: 88-89). Kalau kita mau belajar dari masa lalu, kita pernah memiliki rasa nasionalisme yang begitu tinggi menjelang dan awal kemerdekaan. Bias jadi, hal ini disebabkan oleh tiga hal.

*Pertama*, bangsa Indonesia menghadapi musuh bersama (*common enemy*, yakni penjajahan). Adanya musuh bersama ini telah membentuk rasa solidaritas yang sangat tinggi untuk menghadapi dan mengusir musuh itu sejauh-jauhnya.

*Kedua*, berhubungan dengan yang pertama, pada waktu itu bangsa ini memiliki tujuan yang sama, yakni ingin mandiri sebagai sebuah bangsa yang merdeka.

*Ketiga*, Karena kedua hal di atas, waktu itu bangsa ini merasa senasib sepanngungan. Semua merasa tertindas dan teraniayai oleh bangsa asing. Kehidupan menjadi terasa selalu diinjak-injak dan sama sekali tak dihargai. Di sinilah terjadi sinergi dari segenap lapisan masyarakat dengan kemampuan masing-masing berjuang mengubah nasib bersama.

Tantangan kuat terhadap Kebhinnekaan dan Nasionalisme, juga disebabkan dengan masuknya korupsi di pelbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Korupsi yang mulai menghancurkan sistem perekonomian bangsa, sistem politik, dan sistem hukum nasional, pada masa lalu, telah berlangsung lebih dari 30 tahun. Para pelakunya, tentu saja elit politik, elit pemerintahan, dan elit penegak hukum yang tidak terjamah oleh hukum itu sendiri.

Masa keemasan korupsi yang juga menghancurkan ketahanan nasional, dan etika sosial dan etika moral, baru dapat dikendalikan sejak 2004 yang baru lalu. Bersamaan dengan era kejayaan korupsi di Indonesia, semangat kebhinnekaan mulai mengendor. Keadaan ini juga selaras dengan dilaksanakan sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan dari pusat ke daerah.

Sebagai konsekuensi logisnya pemerintah pusat hanya mementingkan kebutuhannya sendiri. Sedangkan daerah, cenderung ditinggalkan, dan semakin menderita dalam segala hal. Di samping itu, demokratisasi juga dibungkam. Yang kemudian, kebebasan warga masyarakat daerah untuk menata dan membangun daerahnya dalam segala hal, walaupun tetap dalam bingkai NKRI, selalu ditolak oleh pemerintah pusat Jakarta.

Era reformasi sudah digelar sejak tahun 1998. Pada 21 Mei 1998, Presiden Soeharto menyatakan mengundurkan diri dari jabatan Presiden dan digantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie. Dan tampilnya Presiden B.J. Habibie dalam situasi krisis moneter yang hebat, dan berimbang pada pelbagai kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, menjadikan

semangat kebhinnekaan dan nasionalisme bangsa Indonesia semakin mengendur.

Di seluruh wilayah Indonesia terjadi berbagai gelombang unjuk rasa/demonstrasi menuntut reformasi total, dan pembentukan Negara federal. Keinginan membentuk Negara federal dari sekelompok pakar, menjadi perdebatan yang sangat tajam, dan menarik. Terjadi polarisasi antara yang setuju, dan menentang pembentukan Negara federal.

Ada asumsi yang belum diuji kebenarannya, dengan Negara federal, di situ akan menuju pada pemisahan Negara tersendiri. Dengan Negara kesatuan, dapat dipastikan akan diperhatikan kebhinnekaan, dan nasionalisme, serta wawasan kebangsaan.

Suatu keputusan politik yang dapat dicatat dalam menjaga NKRI, dalam rangka menjaga semangat kebhinnekaan adalah dengan melaksanakan otonomi daerah, yang kadang-kadang ada yang menyebut desentralisasi. Pemerintah dan OPR mengeluarkan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dan Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pembagian Keuangan pemerintah Pusat dan Daerah.

Palaksanaan otonomi daerah, dalam masa awalnya berlangsung gegap gempita, dan warga masyarakat daerah, sangat menikmainya. Dengan tetap dalam bingkai NKRI, pelaksanaan otonomi daerah dengan cepat direspon secara cepat oleh warga masyarakat di daerah. Dengan kebebasan berpartisipasi, kebebasan mengelola daerah sendiri, serta kemandirian yang diperoleh setelah lebih dari 30 tahun diberangus oleh

kepentingan pemerintah pusat dengan mengatasnamakan kepentingan nasional dan NKRI.

Implikasi negative dalam otonomi daerah ternyata juga ada. Adanya ketimpangan perekonomian anantara daerah yang satu dengan yang lain, menjadikan etalase antara kemakmuran dan kemiskinan berjalan beriringan. Sehingga semangat kebhinnekaan yang terus dipertahankan, justru menjadi kendur. Kepentingan daerah sendiri-sendiri, dengan memperhatikan potensi putra daerah sendiri dalam otonomi daerah, justru tidak mendukung pelestarian kebhinnekaan.

Upaya mewujudkan revitalisasi nasionalisme Indonesia maa kini dan masa depan, tetap diperlukan. Saat ini kita sesungguhnya masih mempunyai nasionalisme. Menurut Sultan Hamgku Buwono X (2008:89).

*Pertama*, yang dapat dijadikan musuh bersama bangsa ini dan masih sangat garang mencengangkan kita berupa KKN, kebodohan, dan kemiskinan. Musuh yang ini bukanlah sesuatu yang ringan dan sebenarnya itulah musuh bangsa ini yang sesungguhnya. *Kedua*, kemakmuran bangsa ini merupakan tujuan bersama yang masih terus harus diperjuangkan secara sungguh-sungguh. Kita sebenarnya juga masih senasib berada di bawah cengkraman asing yang bernama kebodohan, kemiskinan, dan lilitan utang tanpa mampu berbuat banyak. Bila ingin memperoleh kembali kehidupan kita yang sewajarnya, kita harus bias membebaskan diri bangsa ini darinya.

#### D. DALAM KERJASAMA INTERNASIONAL DAN PERGAULAN INTERNASIONAL



Kebijakan negara atau apapun namanya dalam mencegah dan memberantas munculnya gerakan separatisme, sebagai suatu gerakan yang bertujuan memisahkan diri dari negara induk dan mendirikan negara sendiri, baik yang berdaulat atau tidak, tentu beragam. Tidak ada satu pendekatan atau teori yang *general*, yang digunakan oleh satu negara, kemudian pasti berhasil baik diterapkan dan ditiru oleh negara lain dalam kasus serupa.

Pendekatan kesejahteraan melalui produk hukum misalnya dengan perimbangan pembagian keuangan pusat dengan daerah, dengan prosesntase yang yang dominan pada daerah, adalah jika daerah tersebut hanya menuntut dalam aspek pendapatan daerah. Bisa juga diwarnai tuntutan lain seperti misalnya produk hukum lokal, kepemimpinan lokal, boleh berhutang pada luar negeri, sistem peradilan yang berbeda, dan birokrasi yang sarat lokalisme.

Namun ada kalanya dengan mewujudkan diri sebagai gerakan separatis, sudah barang tentu tujuan dan keinginan utama gerakan itu, tentu memisahkan diri dari negara induk dalam konteks ini NKRI. Tentu saja dari aspek hukum yang *pragmatis* karena memang dimungkinkan oleh hukum itu sendiri, pemerintah dan ada kalanya berkonsultasi dengan legislatif (DPR), langsung melakukan serangkaian tindakan termasuk tindakan hukum yang *represif*.

Konflik-konflik internal yang menyebabkan situasi darurat atau chaos di suatu Negara, dapat menuju bubarnya suatu Negara, atau minimal lepasnya suatu wilayah tertentu dari negara asalnya. Konsep Negara bangsa yang semula sebagai kesatuan kuat, kemudian akan goyah akibat

desakan kuat bagi kelompok etnik untuk tidak menundukkan diri dari Negara kesatuan sebagai Negara induk.

Sejarah primodialisme di zaman modern yang mencuat di berbagai Negara, tidak selamanya menjadi pemicu keberhasilan pemisahan daerah tertentu, menjadi Negara sendiri yang berdaulat. Kasus wilayah Quebec di Kanada, dan wilayah Basque Spanyol, justru dapat diselesaikan melalui pendekatan pemberian Otonomi Khusus yang identik dengan pemberian kegiatan pemerintahan tersendiri, namun dalam konteks Negara induk (Negara kesatuan/federal).

Demikian pula halnya, bubarnya Uni Soviet, dan menjadi 16 negara anggota Commonwealth of independent States (CIS/atau pecahnya Cekoslovakia, juga berlangsung damai. Kehancuran Negara-negara tersebut karena berasal dari dalam. Penyebab utama bubarnya Negara yang semula tergabung dalam union, tidak lain adalah masalah ekonomi,, yang mengalami kehancuran akibat perlombaan persenjataan, dan korupsi. Yang kemudian, mengilhami masing-masing Negara, yang semula tergabung dalam Union, merasa mampu dan sejahtera dengan memisahkan diri dari persekutuan semula.

Pemisahan diri dari Negara induk dalam Negara demokrasi adalah wajar. Asalkan mekanisme, dan cara pemisahan diri tersebut dilakukan secara demokratis, aman, dan damai, dan dalam Negara hukum yang demokratis, termuat atau dimungkinkan dalam UUD. Kalau mekanisme dalam Negara demokratis tersebut tidak dimungkinkan, maka yang seringkali terjadi adalah munculnya gerakan Separatisme melalui pemberontakan bersenjata. Dan karena Negara induk berupaya

menegakkan dan mengamankan kedaulatannya yang dijamin hukuml internasional, maka upaya gerakan Separatisme untuk memisahkan diri dari Negara semula, mengakibatkan konflik militer di dalam negeri.

Sebagai masalah yang universal, konflik internal di dalam suatu Negara sesungguhnya adalah persoalan dalam negeri suatu Negara, terdapat kaidah-kaidah hukuml humaniter guna melindungi masyarakat sipil pada waktu terjadi konflik bersenjata. Dalam hal ini telah diatur dalam Statuta Roma Tahun 1998.

Adanya kepentingan-kepentingan asing dalam pelbagai konflik internal di suatu Negara, khususnya yang langsung berbatasan wilayah darat, sehingga menyebabkan adanya intervensi dari Negara tetangga, dengan dalih utama mengmankan wilayah perbatasan. Hal ini sering terjadi di Negara-negara Afrika, termasuk Somalia. Untuk di Asia, paling tidak persoalan wilayah Kashmir, justru menjadi konflik pasif dan aktif berkepanjangan antara Pakistan dan India. Sering ada kecenderungan pencampuradukan konsep pemisahan diri dari negara induk dengan konsep hak menentukan nasib sendiri (*right to self determination*), yang mana sebenarnya keduanya berbeda (2006:242). Dalam penelitian ini diupayakan mengulas kedua hal tersebut dengan menelaah penerapannya pada kkonflik-konflik di Papua, dan Aceh.

Prinsip hak menentukan nasib sendiri (*right to self determination*), dimasukkan ke dalam beberapa instrumen internasional yang penting seperti Piagam PBB, dua Konvesi Internasional tentang Perlindungan Hak Asasi Manusia Tahun 1966 serta Resolusi-resolusi Majelis Umum PBB dan Yurisprudensi Internasional. Pada saat dilangsungkan konferensi

untuk merancang Piagam PBB, prinsip hak menentukan nasib sendiri tidak dimaksudkan sebagai hak untuk merdeka, namun hanya sebagai *self-rule*, semacam otonomi sehingga kemerdekaan hanya dimungkinkan atas persetujuan dari negara penjajah. Dari sini dapat diketahui, bahwa dasar pemikiran untuk melansungkan kolonialisme saat pembahasan rancangan Piagam PBB masih sangat kental. Negara-negara Eropa yang porak poranda akibat perang masih ingin menjadikan wilayah-wilayah koloni mereka sebagai sumber bahan mentah yang murah bagi rekonstruksi pasca perang.

Pada awalnya prinsip hak menentukan nasib sendiri (*right to self determination*), hanya ditujukan pada dua hal: Daerah Perwalian dan wilayah-wilayah tak berpemerintahan sendiri (*non self-governing territories*):

*Pertama*, sehubungan dengan daerah perwalian yang mengacu pada bab XII dan XIII Piagam PBB. Yang dimaksud daerah perwalian yaitu: (1) wilayah-wilayah yang ada di wilayah mandat; (2) wilayah-wilayah yang dilepaskan dari negara musuh sebagai akibat Perang Dunia Kedua; dan (3) wilayah-wilayah yang secara sukarela ditempatkan dalam sistem perwalian secara sukarela oleh negara-negara yang bertanggungjawab terhadap pemerintahan mereka (Pasal 77 Piagam PBB). Di dalam prakteknya, pelaksanaan rejim perwalian ditunjukkan pada wilayah-wilayah Mandat di bawah Sistem Mandat Liga Bangsa Bangsa. Saat ini sudah tidak terdapat lagi wilayah Perwalian.

*Kedua*, hak menentukan nasib sendiri ditujukan pada *non self-governing territories* sebagaimana termaktub dalam Bab XI Piagam PBB.

Semula pengertian *non self-governing territories* ini masih belum jelas karena Pasal 73 Piagam PBB hanya menyatakan: "... *territories whose peoples have not yet attained full measure of self government...*". Prinsip-prinsip Dasasila Bandung yang dihasilkan oleh Konferensi Asia Afrika 1955, khususnya mengenai kolonialisme mendorong bangsa-bangsa terjajah di Asia Afrika untuk *mengelaborasi* pengertian *non self-governing territories* sebagai wilayah-wilayah koloni/jajahan. Resolusi-resolusi Majelis Umum PBB yang penting sehubungan dengan dekolonisasi adalah Resolusi 1514 (XV) 1960, Resolusi 1541 (XV) 1960 dan Resolusi (2625) 1970. Resolusi 1541 (XV) 1960 menyatakan, bahwa yang dimaksud sebagai *non self-governing territories*: "wilayah yang secara geografis terpisah, secara etnik dan kultur berbeda dari negara yang mengelola administrasinya, dan berada dalam posisi subordinasi dengan negara induknya". Secara singkat, yang ditunjukkan dalam pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri ini adalah wilayah-wilayah koloni negara-negara Eropa, yaitu Asia Afrika.

Pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri yang diaplikasikan dalam konteks dekoloniasasi ini memiliki beberapa batasan yang dapat kita lihat pada Resolusi Majelis Umum PBB (2625) Tahun 1970 Bab VI tentang Prinsip Hak Menentukan Nasib Sendiri, serta Resolusi (1514) 1960.

*Pertama*, bahwa pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri berlaku bagi populasi di suatu wilayah koloni secara keseluruhannya, dalam arti keberagaman populasi di suatu wilayah koloni tidak berarti setiap kelompok etnik dapat melaksanakan hak menentukan nasib sendiri karena

dapat berakibat pada disintegrasi/perpecahan. Secara singkat pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri tidak dapat dipecah-pecah. Hal ini ditegaskan Resolusi 1514 Tahun 1960 point ke enam.

*Kedua*, bahwa hak menentukan nasib sendiri berakhir setelah sekali digunakan. Atau dengan kata lain, ketika suatu bangsa memproklamasikan kemerdekaannya, saat itu ia sudah menggunakan hak menentukan nasib sendiri dan karenanya hak ini sudah berakhir dan tidak dapat digunakan lagi. Hal ini dapat dilihat pada *Paragraf VI Declaration on Friendly Relations 1970* di bawah judul *Principle on Self Determination*, yang menyatakan: "wilayah koloni atau tak berpemerintahan sendiri mempunyai, sesuai Piagam, status terpisah dan berbeda dari wilayah negara yang mengurusnya; dan status yang demikian sesuai Piagam ini akan tetap ada sampai rakyat dari wilayah koloni atau tak berpemerintahan sendiri itu telah selesai melaksanakan hak menentukan nasib sendiri mereka sesuai Piagam, dan terutama tujuan-tujuan dan prinsip-prinsipnya".

*Ketiga*, bahwa pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri tetap harus menjaga dan menghormati batas-batas wilayah yang telah ada sebelumnya. Hal ini disebut sebagai doktrin *uti possidetis* dalam hukum internasional: "batas-batas wilayah suatu negara baru mengambil batas-batas wilayah koloni yang telah ada". Sebagaimana dalam keputusan Burkina Faso-Mali Case yang menyatakan: "... *by becoming independent, anew State acquires sovereign with the territorial base and boundaries left to it by the colonial power*". *Chamber of International Court of Justice* dalam *Case Concerning the Frontier Dispute* mengatakan, bahwa prinsip *uti possidetis* ini sudah menjadi bagian dari hukum kebiasaan

international. Apabila dua negara koloni hendak memodifikasi perbatasan wilayah koloni mereka sebelum kekuasaan mereka berakhir, maka harus dilaksanakan referendum untuk mengetahui keinginan populasi di wilayah terkait, dan mereka tidak dapat memutuskannya sendiri. Doktrin ini bertujuan untuk menjaga agar kemerdekaan dan stabilitas negara-negara tidak berada dalam keadaan bahaya akibat konflik perbatasan setelah mundurnya penguasa kolonial.

Di samping itu, dapat dikemukakan konflik di Nigeria pada tahun 1967 (2006:248-251). Setelah memperoleh kemerdekaan tahun 1960 dari Inggris, Nigeria yang berbentuk federasi dengan dasar pengelompokan etnik, sering dilanda perseteruan di antara kelompok-kelompok etnik ini. Keadaan berpuncak pada konflik di sekitar tahun 1966-1967 dengan deklarasi kemerdekaan wilayah Biafra. Konflik di Nigeria menunjukkan masalah seputar prinsip hak menentukan nasib sendiri dan separatisme. Pemerintah pusat Nigeria memegang teguh prinsip bahwasanya hak untuk menentukan nasib sendiri hanya dapat diterapkan dalam konteks dekolonisasi, dan ketika kemerdekaan telah tercapai maka integritas teritorial perlu dijunjung. Sebaliknya Biafra berpendapat bahwa hak untuk menentukan nasib sendiri dapat berlaku bagi kelompok yang berada di bawah penindasan untuk memisahkan diri. Tercatat ada lima negara yang mengakui kemerdekaan Biafra, yakni Tanzania, Gabon, Pantai Gading, Zambia dan Haiti.

Meskipun Biafra mengajukan masalah ini ke hadapan PBB, namun PBB tidak menerima argumen Biafra dan pada tanggal 9 Januari 1970, Sekretaris Jenderal PBB menegaskan masalah ini adalah murni problem

dalam negeri Nigeria. Hal ini juga menjadi posisi OAU. Kemudian, meskipun ada lima negara yang mengakui status Biafra, tetapi Biafra tidak pernah mencapai syarat minimum sahanya berdiri suatu negara akibat konflik yang terus berkecamuk di wilayahnya. Karenanya pengakuan itu dinilai tidak pantas dan dikategorikan sebagai *instan recognition* yang bisa dianggap sebagai suatu bentuk intervensi terhadap urusan dalam negeri Nigeria.

Setelah proses dekolonisasi selesai, meskipun telah membebaskan bangsa-bangsa dari kekuatan kolonial, namun dalam kenyataannya telah menciptakan tantangan-tantangan baru bagi banyak negara baru yang tidak *homogen* dipandang dari segi budaya, etnik, agama atau bahasanya. Perbedaan-perbedaan itu terbukti seringkali menimbulkan kesukaran dalam proses *nation building* dan mengancam persatuan bangsa. Dapat membayangkan akibatnya pada tatanan dunia internasional apabila setiap kali kelompok-kelompok etnik dalam populasi negara mempunyai hak menentukan nasib sendiri dalam arti melepaskan diri dari negara induk. Harapan mendapatkan kehidupan yang lebih baik setelah kemerdekaan diraih hanyalah semu dan ikut membesarkan *micro nationalism* yang dapat mengeroposkan konsep negara-bangsa dengan segala akibatnya.

Dalam perkembangannya kemudian, munculllah konsep hak menentukan nasib sendiri secara internal atau *internal self-determination*. Memang dalam Resolusi Majelis Umum PBB No. 1514 dan 1541 (XV) Tahun 1960 dan UN Convention on Human Rights 1966 tidak dibedakan antara hak menentukan nasib sendiri yang bersifat ke luar atau ke dalam (*external self-determination* atau *internal self-determination*), namun bila



diperhatikan sungguh-sungguh perumusan dalam Resolusi 1514 (XV) 1960 Pasal 2, yaitu: "semua rakyat memiliki hak menentukan nasib sendiri, berdasarkan hak itu mereka bebas menentukan status politik mereka dan dengan bebas pula berupaya bagi perkembangan ekonomi, sosial dan budaya mereka", maka sebenarnya terdapat dua tahapan penentuan nasib sendiri:

1. Ketika suatu bangsa terjajah menentukan nasibnya untuk membentuk suatu negara merdeka (atau bisa pula berintegrasi atau berasosiasi dengan negara lain), yang mana hal ini bersifat sekali, tidak dapat dipecah dan tetap menjaga batas wilayah yang telah ada sebelumnya.
2. Setelah hal tersebut terlaksana, negara tersebut mempunyai hak untuk menentukan bentuk negara, sistem pemerintahan, ekonomi atau budaya tertentu, yang mana semuanya ini bersifat pengaturan ke dalam atau urusan dalam negeri suatu negara.

Hal inilah yang dinamakan sebagai hak menentukan nasib sendiri secara internal atau *internal self-determination*, yang sifatnya tidak sekali tetapi dapat digunakan berulang-ulang dan dilaksanakan di dalam wilayah negara-negara yang telah ada. Dalam negara demokrasi pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri secara internal itu dilakukan melalui pemilihan umum yang periodik, jaminan atas perlindungan HAM, peluang yang terbuka bagi otonomi untuk hal-hal tertentu misalnya yang berkaitan dengan ekonomi, budaya, tradisi atau agama/kepercayaan pada tingkat lokal. Dan yang penting pula bahwa hak-hak kelompok minoritas dan penduduk asli juga perlu mendapatkan perlindungan secara khusus.

### BAB III

#### PENANGGULANGAN SEPARATISME DI INDONESIA

##### A. PERANAN NEGARA DALAM MENCEGAH TIMBUL-NYA SEPARATISME

Gerakan separatis, merupakan fenomena umum di beberapa negara yang maksudnya ingin memisahkan diri dari negara, yang sejak semula diperjuangkan dan dipatuhi bersama. Berbagai faktor yang

melatarbelakangi separatisme; utamanya Pemerintah pusat tidak memperhatikan pembangunan (ekonomi) di daerah tersebut. Menyusul penerapan hukum yang tidak adil. Berikutnya semangat kedaerahan (sukuisme) yang sangat kuat, dan tidak mau dipimpin (di bawah kendali) suku lain. Dan terakhir adanya propaganda (intervensi asing), baik secara tersamar maupun terlihat.

Banyak pihak yang menyatakan, bahwa eksistensi pemerintahan yang otoriter (diktator), akan melahirkan gerakan separatis. Sedangkan pemerintahan yang demokratis, serta merta akan menghilangkan bibit-bibit potensi timbulnya gerakan separatis. Akan tetapi dalam perkembangannya yang terus berlangsung sampai sekarang, hal itu tidak semuanya mengandung kebenaran.

Menurut Kasus Besar Bahasa Indonesia (1989:820), Separatis diartikan sebagai orang (golongan yang memiliki faham memecah belah persatuan golongan (bangsa) untuk mendapatkan dukungan. Sedangkan Terorisme (1989:939), diartikan penggunaan kekerasan untuk menimbulkan ketakutan dalam usaha mencapai suatu tujuan (terutama tujuan politik), praktek-praktek tindakan teror.

Jika ditinjau dari Aspek Kejahatan, gerakan Separatis merupakan salah satu dari jenis kejahatan dengan kekerasan yang dapat mengganggu kredibilitas pemerintah (negara) yang berdaulat dan sejahtera, menimbulkan korban jiwa yang tidak sedikit. Yang pasti gerakan Separatis jelas melakukan teror terhadap seluruh aparatur negara di suatu daerah tertentu, serta melakukan teror kepada masyarakat, baik yang mendukung maupun menolak eksistensi mereka.

Menurut Anton Tabah (2002:129): "GAM/GSAB sudah keterlaluhan, begitu masyarakat sering memandang kelompok bersenjata ini. Di mana sebagian besar publik kelompok ini selalu diberi angin, meskipun diyakini bahwa aparat telah bertindak sesuai dengan prosedur dan kemampuan yang ada. Mungkin saja terdapat keragu-raguan di kalangan aparat dalam bertindak, oleh karena sekarang ini mereka sering dibuat serba salah. Jika tidak bertindak tegas dibidang kurang peka, sementara jika bergerak cepat dan jatuh korban nanti dituduh bahwa aparat telah melanggar hak asasi manusia (HAM). Yang terjadi kemudian adalah kekuatan GAM (GSAB) meningkat eksistensinya".

Konsistensi Pemerintah/Negara mutlak diperlukan dalam satu penyelesaian masalah dan konflik (separatisme), Negara/Pemerintah, dituntut menjaga dinamika dan kelembagaan hukum yang bisa mengakomodasi kebutuhan masyarakat.

Pada masa lalu, gerakan separatis di Aceh yang menamakan dirinya sebagai Gerakan Aceh Merdeka (GAM), sedang terus digempur oleh kekuatan TNI dan Polri, maksudnya agar mengurungkan niatnya untuk memerdekakan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Dengan dilandasi Keputusan Presiden RI Nomor 28 Tahun 2003 tentang Darurat Militer di Nangroe Aceh Darussalam (NAD).

Eksistensi gerakan separatis selalu diwarnai dengan penggunaan kekuatan senjata, teror, pembunuhan, penculikan, intimidasi, pendudukan wilayah dan penyerangan terhadap siapa saja yang dianggap sebagai lawan, termasuk pada aparat pertahanan (Militer) dan keamanan (Polisi) di

suatu negara. Sasaran penyerangan yang dilakukan gerakan separatis, juga tidak terbatas pada suatu daerah tertentu. Akan tetapi juga bisa menjangkau daerah lain, sesuai dengan strategi yang mereka inginkan.

Adanya kerjasama baik secara langsung ataupun tidak langsung antara gerakan separatis di suatu negara dengan kelompok lain di lain negara, sudah barang tentu tercakup hukum internasional. Dalam kegiatan terhadap negara yang dilakukan GAM, ternyata Presiden GAM Hasan Tiro sudah lama menjadi warga negara Swedia. Persoalan menjadi timbul, karena aparat penegak hukum (Polri), tidak dapat menangkap Hasan Tiro. Karena yang bersangkutan selain telah menjadi warga negara Swedia, juga sekarang menetap di Swedia. Lain lagi persoalannya, apabila Hasan Tiro berada di suatu negara tertentu yang mempunyai perjanjian ekstradisi dengan Pemerintah Indonesia, penangkapan terhadap Hasan Tiro dkk tentunya lebih mudah.

Berbicara khusus tentang gerakan separatis di Indonesia, sesungguhnya kejahatan terhadap keamanan dan keutuhan negara RI sudah ada sejak awal kemerdekaan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Dari ketidakpuasan yang sangat meluap beberapa tokoh daerah tentunya didukung kelompok masyarakat lokal terhadap pemerintah pusat, dalam proses selanjutnya karena antisipasi pemerintah pusat yang kurang maksimal, pada gilirannya akan semakin memantapkan gerakan separatis tersebut.

Di Indonesia, gerakan separatis mempunyai sejarah yang panjang. Yang pernah ada yaitu Gerakan PRRI dengan basis di Sumatera Barat dengan diawali suatu rapat raksasa di Padang pada tanggal 10 Februari

1958, Gerakan Darul Islam 21 September 1953 di Aceh, yang kemudian berakhir tahun 1964 dengan pimpinan Teuku Daud Beureuh Ulama Aceh yang disegani. Dan GAM lahir pada tahun 1976 dengan pimpinan Hasan Tiro yang kemudian melebar sampai sekarang. Di daerah timur Indonesia juga pernah muncul Organisasi Papua Merdeka (OPM) pada akhir Juli 1965 (Nazarudin Syamsudin, 1998:96). Dalam tahun-tahun terakhir ini kekuatan OPM timbul dan tenggelam, dan tidak terlalu merepotkan pemerintah (negara) Indonesia. Selebihnya gerakan separatis dalam skop terbatas (kecil) yang dalam waktu tidak terlalu lama, dapat ditangani oleh pemerintah.

Selama kurang lebih dari empat puluh tahun kita ditabukan membicarakan tentang konsep negara lain, selain dari negara kesatuan, padahal masih banyak alternatif lain selain itu, misalnya negara federal. Tidak ada yang sakral dalam politik sehingga tidak boleh dibicarakan, dikritik, diubah dan diganti. Sistem politik adalah produk manusia, oleh karena itu ia dapat diubah dan diganti sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Demikian juga halnya dengan konsep negara. Di era keterbukaan yang dimulai dengan pengunduran diri Soeharto sebagai presiden pada bulan Mei 1998, ditandai antara lain oleh kebebasan mengutarakan pendapat. Akibatnya muncul berbagai pandangan yang selama orde baru atau bahkan pada masa sebelumnya tidak boleh dibicarakan. Salah satu di antaranya adalah masalah bentuk negara kesatuan yang dianut Indonesia perlu ditinjau kembali dengan mengkaji kembali kemungkinan-kemungkinan negara serikat (negara federal atau negara federasi). Negara kesatuan merupakan salah satu penyebab

terjadinya manipulasi kekuasaan oleh penguasa sehingga merugikan daerah-daerah di Indonesia. Sebaliknya negara federal bisa merupakan salah satu alternatif untuk mencegah menumpuknya kekuasaan di tangan pemerintah pusat dan berkembangnya potensi daerah sesuai dengan kemampuan masing-masing (Rauf, 1991:1).

Persoalan bentuk negara federasi, pada awal memasuki reformasi, kembali mencuat dan ditawarkan untuk dijadikan alternatif dari bentuk negara kesatuan, yang ternyata tidak dapat mewujudkan cita-cita untuk hidup dan sejahtera bersama. Adanya ide untuk mencari alternatif bentuk negara itu, seharusnya tidak ditentang dengan alasan separatis, disintegrasi, serta anti Pancasila, malah sebaliknya karena kembali kepada bentuk negara federasi sama sekali tidak ada hubungannya dengan kehendak separatis. Bahkan sebaliknya, justru adalah usaha beralternatif untuk tetap mempertahankan kehidupan bersama sebagai bangsa dan negara (Gonggong, 1999:5).

Salah satu hasil dari Konferensi Meja Bundar (KMB) yang tidak dapat dilupakan dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia adalah bahwa Belanda mengakui Negara Indonesia berbentuk serikat. Hasil persetujuan dan kesepakatan dalam KMB adalah dibentuknya satu negara federal di Indonesia (Puspongoro, 1992:205).

Negara federal baru itu diberi nama Republik Indonesia Serikat (RIS). RIS sendiri terdiri dari negara-negara bagian, Negara Sumatera Timur, Negara Sumatera Selatan, Negara Pasundan, Negara Indonesia Timur, Negara Jawa Timur, Negara Madura, dan sembilan satuan kenegaraan yang berdiri sendiri, yakni: Kalimantan Barat, Kalimantan

Timur, Bangka, Belitung, Riau, dan Jawa Tengah. Masing-masing negara bagian memiliki luas daerah dan jumlah penduduk yang berbeda.

Secara panjang lebar (meluas), dapat dikemukakan tentang eksistensi Negara Madura, pada periode awal kemerdekaan, yang ditelaah oleh Muryadi (2006:35-43)

Menurut Wiryoprawiro, di daerah Madura kekuasaan Belanda dalam bidang pemerintahan sudah demikian kuat, meskipun secara tidak langsung. Artinya penguasaan Belanda terhadap daerah Madura ini tidak langsung memerintah rakyat, tetapi dengan jalan menguasai dan memerintah para bangsawannya. Dengan demikian maka para adipati di Madura masih tetap memiliki kekuasaan atas rakyat dan daerahnya. Bahkan untuk sumber tenaga militer dalam rangka politik *divide et impera*, maka justru Belanda mengajarkan pada para adipati untuk mendirikan pasukan yang cukup kuat untuk menghadapi rakyat, namun tidak akan berani untuk menyerang Belanda (Wiryoprawiro, 1986:41-42).

Menurut Herbert Feith, pembentukan negara federal ini tidak berdasarkan landasan konsepsional. Menurut kenyataannya negara federal itu bermula dari usaha Belanda untuk menghancurkan Republik Indonesia hasil Proklamasi 17 Agustus 1945. Sudah pasti pembentukannya ditentang oleh sebagian terbesar rakyat Indonesia. Dalam pada itu ternyata di dalam lingkungan negara-negara bikinan Belanda pun terdapat gerakan *republikein* yang kuat yang berhasrat menegakkan kembali NKRI (Feith, dalam Dekker, 1980:55).

Setelah Perjanjian Linggarjati secara resmi disepakati oleh pihak Indonesia dan Belanda yang pada waktu itu sedang berselisih, namun pada



kenyataannya Belanda masih terus berusaha untuk melaksanakan politiknya untuk menguasai Indonesia. Pada suatu saat Belanda mengeluarkan interpretasi atas bunyi Perjanjian Linggarjati tersebut, yang sangat sukar diterima oleh Republik Indonesia. Menurut interpretasinya, sebelum Negara Indonesia Serikat terbentuk nanti pada tanggal 1 Januari 1949, maka harus dibentuk pemerintahan peradilan di Indonesia yang dikepalai oleh Wakil Tinggi Mahkota. Interpretasi ini ditulis dalam suatu nota yang kemudian disampaikan kepada pemerintah RI pada tanggal 27 Mei 1947. Nota ini ditolak oleh RI, sebab dirasa tidak sesuai dengan jiwa Perjanjian Linggarjati.

Sementara itu bangsa Indonesia pada saat yang bersamaan baru terjadi krisis kabinet di Yogyakarta dengan jatuhnya Kabinet Syahrir yang kemudian digantikan oleh Kabinet Amir Syarifuddin pada tanggal 3 Juli 1947. Kesempatan ini digunakan oleh van Mook pada tanggal 20 Juli 1947 untuk mengumumkan sikapnya dengan menyatakan bahwa Belanda tidak mau lagi dengan isi Perjanjian Linggarjati. Pada tanggal 21 Juli 1947 van Mook melancarkan agresi militer ke wilayah RI. Agresi ini dikenal dalam sejarah sebagai Agresi Militer Belanda I.

Agresi ini direncanakan oleh van Mook untuk melancarkan niatnya mendirikan negara-negara bagian di wilayah-wilayah hasil agresi itu. Negara bagian pertama yang diciptakan van Mook pada tanggal 24 Desember 1946 adalah Negara Indonesia Timur (NIT). Menurut Perjanjian Linggarjati NIT diakui sebagai negara tersendiri. NIT dipilih sebagai daerah tempat negara bagian pertama yang dibentuk dengan pertimbangan karena kekuatan militer Belanda di daerah ini relatif besar. Selain itu

Belanda berpendapat bahwa gagasan negara federal akan mempunyai daya tarik tersendiri bagi rakyat di luar pulau Jawa, yang jumlahnya jauh lebih besar.

Pada salah satu kesempatan van Mook pernah mengemukakan perbedaan antara sistem uniterisme dan federalisme. Dalam sistem uniterisme biaya pemerintahan akan menjadi lebih murah daripada sistem federal, tetapi akan timbul bahaya bahwa satu bagian akan dapat menguasai bagian lainnya. Dalam keadaan demikian perpecahan mungkin akan timbul. Oleh karena itu sistem federal dalam susunan ketatanegaraan akan lebih baik, tetapi dengan suatu syarat bahwa bagian-bagian yang merupakan komponen dari federasi itu haruslah merupakan wilayah-wilayah yang luas dan memiliki potensi ekonomi, sosial, dan politik yang mantap. Menurutnya sistem yang cocok untuk diterapkan di Indonesia adalah sistem federal. NIT sebagai negara bagian pertama yang didirikan, menurutnya memiliki potensi yang sangat besar baik dari segi ekonomi maupun kebudayaan. Van Mook yakin bahwa NIT akan dapat menjelma menjadi suatu negara yang mempunyai daya hidup yang kuat dan akan dapat mengembangkan identitasnya sendiri, sehingga akan berhasil menjadi bagian yang berharga dari federasi Indonesia (Anak Agung, 1985:1001).

Langkah van Mook ini kemudian dilanjutkan dengan mendirikan negara-negara bagian yang lainnya seperti: Negara Sumatera Timur, Negara Madura, Negara Pasundan, Negara Sumatera Selatan, dan Negara Jawa Timur. Di samping mendirikan negara-negara bagian ia juga membentuk daerah-daerah otonom seperti: Kalimantam Barat, Kaliman

Timur, Kalimantan Tenggara, Dayak Besar, Banjar, Bangka, Belitung, Riau, dan Jawa Tengah. Dengan berhasilnya membentuk negara-negara bagian ini menandakan pula keberhasilan Belanda dalam menjalankan politik *divide et impera*.

Pada bulan Desember 1947 di Jakarta terbentuk Komite Indonesia Serikat yang anggotanya terdiri dari wakil-wakil negara bagian dan tokoh-tokoh politik termasuk di dalamnya wakil dari Madura. Tugas utama dari komite adalah membentuk negara Indonesia Serikat. Oleh karena itu perwakilan yang hadir setelah pertemuan berakhir diberi tugas supaya merundingkan hal ini dengan rakyat di daerahnya masing-masing. Sebagai tindak lanjut dari keputusan ini maka pada tanggal 16 Januari 1948 di Madura berhasil didirikan Komite Penentuan Kedudukan Madura.

Dari hasil inilah maka pada tanggal 20 Februari 1948 secara resmi pemerintah Hindia Belanda melalui Letnan Gubernur Jenderal van Mook mengakui dan merestui berdirinya Negara Madura. Sebagai Wali Negara ditunjuk Cakraningrat. Sementara itu pada tanggal 15 April 1948 telah diadakan juga pemilihan Dewan Perwakilan Negara Madura dan dalam bulan Desember 1948 dewan ini telah diadakan pelantikan di Pamekasan.

Pada tanggal 2 November 1949 terbentuklah Negara Indonesia Serikat (RIS) sebagai konsekuensi dari hasil Konferensi Meja Bundar. Sebagai Presiden atau Kepala Negara yang pertama RIS adalah Sukarno, sedangkan Moh. Hatta sebagai Perdana Menterinya. Sementara yang diangkat sebagai anggota kabinet ternyata sebagian besar terdiri dari tokoh pendukung unitarisme dan hanya dua orang pendukung sistem federal, yaitu Sultan Hamid II dan Anak Agung Gde Agung. Oleh karena itu di

dalam kabinet kemudian muncul gerakan untuk membubarkan negara federal dan menggantinya dengan membentuk negara kesatuan semakin kuat. Kondisi yang demikian juga berdampak terhadap sikap penduduk yang ada di daerah-daerah yang menjadi negara bagian.

Reaksi dari rakyat Madura yang menolak berdirinya Negara Madura diwujudkan dalam bentuk berdirinya organisasi gerakan perjuangan hingga dalam bentuk aksi masa secara besar-besaran. Salah satu organisasi yang sangat keras menolak berdirinya Negara Madura adalah Gerakan Perjuangan Madura. Organisasi yang berpusat di Pamekasan ini memiliki cabang di berbagai wilayah seperti Surakarta, Madiun, Nganjuk, Kediri, Blitar, Turen, Jombang, Babat, dan Tuban. Tujuan dari gerakan ini adalah menggerakkan rakyat Madura untuk memperjuangkan agar pulau Madura tetap dalam lingkungan NKRI.

Selain dengan membentuk berbagai organisasi perjuangan, rakyat juga melakukan demonstrasi secara besar-besaran terutama ke gedung DPR. Massa demonstran terus mendesak agar dewan dibubarkan. Melihat reaksi para demonstran yang tidak dapat dibendung lagi maka dengan suara aklamasi sidang akhirnya mengambil keputusan menyetujui tuntutan rakyat untuk membubarkan dewan. Untuk pelaksanaan pembubaran Negara Madura, maka dibentuklah Panitia Pelaksana Resolusi DPR. Madura yang beranggotakan wakil-wakil DPR Madura dan organisasi rakyat. Demonstran yang dilakukan berkali-kali secara besar-besaran ini akhirnya dapat memaksa Wali Negara Madura untuk meletakkan jabatan. Penyerahan jabatan Wali Negara ini kemudian diikuti dengan pembubaran Dewan Perwakilan Rakyat Madura (Abdurrachman, 1988:74).

## B. KOMPROMI POLITIK DALAM KONTEKS NEGARA HUKUM

Melalui kebijakan pemerintah dan undang-undang, bagi daerah-daerah yang memiliki kekhasan dan/ karakteristik tertentu terutama bagi daerah-daerah selama ini timbul konflik dapat diberikan status otonomi khusus. Pasal 18B UUD-NKRI 1945 menyebutkan, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Istilah Otonomi Khusus terdiri dari dua kata yaitu “otonomi” dan “khusus”. Istilah otonomi dalam otonomi khusus haruslah diartikan sebagai kebebasan bagi rakyat untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya dengan mendapatkan kekuasaan dan kewenangan yang lebih besar, mengatur dan mengelola dan mengatur segenap sumber daya yang dimiliki dengan tidak meninggalkan tanggung jawab untuk memberikan kontribusinya kepada kepentingan nasional.

Istilah “khusus” hendaknya diartikan sebagai perlakuan berbeda yang diberikan pada daerah tertentu karena kekhususan dan karakteristik yang dimilikinya suatu daerah. Kekhususan tersebut mencakup hal-hal seperti tingkat sosial, ekonomi rakyat, budaya dan sejarah politik.

Menurut Ketetapan MPR No. IV/TAP/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara 1999-2004 huruf G angka 2 tentang Pembangunan Daerah, otonomi khusus ini hanya diberikan kepada dua provinsi, yaitu provinsi Papua yang lebih lanjut diatur dalam Undang-undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua dan provinsi Aceh (NAD) yang kemudian diatur oleh Undang-undang No. 18 Tahun

2001 tentang Otonomi Aceh. Undang-undang ini kemudian dirubah dengan Undang Uundang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Istilah otonomi itu sendiri muncul dalam berbagai konteks hukum. Oleh karenanya, pembahasan tentang otonomi khusus tidak dapat dipisahkan dengan konsep otonomi daerah. Bahkan dalam UU. No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, konsiderannya berangkat dari peraturan-peraturan tentang otonomi daerah, yaitu Pasal 18 dan 18A UUD-NKRI 1945, Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, dan Undang Undang Nomor. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah. Demikian pula dengnan Undang Undang Nomor. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yaitu Pasal 18 dan 18A UUD-NKRI 1945 dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam perspektif Tata Hukum nasional, otonomi adalah bagian dari pemerintahan sendiri dari sebuah institusi dan organisasi politik. Hak ini termasuk kewenangan membuat peraturan perundangan. Sedangkan dalam pendekatan Hukum Internasional, otonomi berarti bahwa sebagian dari wilayah Negara diberikan kewenangan untuk mengatur urusannya sendiri dengan cara mengesahkan suatu undang-undang tanpa diikuti pembentukan suatu bangunan Negara yang baru (*Musgrave, 1997:62*). Secara prinsip, otonomi diberikan sebagai perolehan suatu wilayah berpemerintahan sendiri (internal self government) sebagai pengakuan kemerdekaan parsial dari pengaruh

pemerintahan pusat. Perolehan otonomi dalam konteks hukum internasional pada umumnya didasarkan pada suatu perjuangan untuk memperoleh status politik dalam suatu Negara yang telah merdeka, dan otonomi khusus ini dianggap sebagai suatu cara untuk menghindari proses disintegrasi suatu Negara. Perkembangan dari prinsip otonomi ini secara umum didasarkan pada perlindungan terhadap hak asasi manusia yang secara langsung berpengaruh pada upaya membangun demokrasi, kesetaraan, sosial, budaya, politik dan hukum.

Adanya daerah otonomi dalam suatu Negara sebagai suatu mekanisme penyelesaian konflik adalah pilihan bagi penyelesaian konflik internal sehingga memaksa pemerintah pusat untuk memberikan otonomi. Untuk itu daerah otonomi harus mendapatkan pengakuan secara konstitusional dari Negara induk yang didasarkan pada prinsip pemerintahan sendiri yang derajat kemandiriannya lebih tinggi dibandingkan daerah lainnya dalam suatu Negara.

Konflik internal yang terjadi dalam suatu Negara dapat berakibat lepasnya suatu wilayah Negara (*secession*). Pemisahan satu wilayah dari Negara induk bukanlah suatu hak, akan tetapi dapat diperjanjikan secara damai. Jika tidak, maka yang terjadi adalah pemberontakan (*separation*) terhadap kedaulatan Negara. Pada sisi lain, Negara induk ingin tetap mempertahankan kedaulatannya, maka upaya pemisahan diri akan menimbulkan “internal armed conflict” (*Casessa, 1996;78*).

Jika muncul tuntutan pemisahan dari suatu kelompok atau etnik untuk merdeka sebagai suatu negara yang terlepas dari negara induknya, maka Negara induknya dapat mengambil tindakan tegas disaat langkah

negosiasi dengan pihak separatis tidak berhasil. Dapat dibayangkan, bagaimana akibatnya apabila setiap kali kelompok etnik dalam suatu Negara ingin melepaskan diri dari induknya, maka harapan untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik setelah kemerdekaan akan menjadi semu dan dapat melumpuhkan konsep bangsa dan Negara dengan segala konsekuensinya.

Pertanyaan yang mendasar adalah, apa yang terkandung dalam otonomi (khusus). Otonomi dapat berarti keseimbangan yang dibangun dengan konstruksi hukum antara kedaulatan Negara dan kespresi dari identitas kelompok etnis atau bangsa dalam suatu Negara. Dalam paparan konstitusi, otonomi sendiri dapat ditentukan melalui pengalihan kekuasaan legislatif dan organ/lembaga Negara kepada organ/lembaga daerah otonomi dimaksud. Dengan dasar kedaulatan Negara, satu atau lebih daerah dapat diberi status yang “khusus” sebagai daerah yang berhak menikmati “self government” yang mencakup beberapa kewenangan, yaitu:

1. Status dari daerah otonomi harus ditentukan dalam konstitusi atau peraturan yang lebih tinggi dari undang-undang, atau dapat pula atas dasar perjanjian antara pemerintah dengan masyarakat di daerah otonom;
2. Harus memiliki DPR yang dipilih secara demokratis oleh masyarakat di daerah tersebut dan memiliki kewenangan legislatif yang mandiri;
3. Adanya kewenangan kesklusif dari pemerintah otonomi;
4. Memiliki kemungkinan untuk menajdi salah satu pihak dalam proses pengambilan kebijakan di tingkat nasional;



5. Peradilan wilayah setempat harus menjadi bagian dari otonomi dan mandiri;
6. Mempunyai hak untuk bekerja sama dengan daerah atau masyarakat lain di Negara tetangga dalam bidang ekonomi dan budaya.

Daerah yang otonom harus dapat menikmati penguasaan yang efektif atas beberapa masalah local dengan tetap memperhatikan norma dasar dari suatu Negara. Otonomi tidak sama dengan kemerdekaan dan pemerintah daerah otonom sulit untuk menghindari diri dari intervensi pemerintah pusat.

Peran Negara sebagai pengatur dan penyelenggara akan semakin berkurang dan akan sangat tergantung pada mekanisme koordinasi dan pembagian kekuasaan, baik di tingkat nasional maupun lokal. Konsekuensi logisnya adalah penyerahan sebagian kekuasaan kepada unit-unit daerah, yang karenanya tugas pengaturan dan penyelenggaraan tugas Negara akan senantiasa berubah secara periodik, baik di Negara yang berstruktur federal maupun unitaris (kesatuan). Dinamika hubungan pusat dan daerah yang melahirkan pemerintahan daerah, tidak saja terjadi di Negara kesatuan seperti Indonesia, akan tetapi terjadi juga di Negara federal. Sentralisasi kewenangan yang terjadi di Negara-negara federal memberikan bukti bahwa hubungan pusat dan daerah sebagai refleksi vertical distribution bersifat dinamik, berada dalam suatu kontinum antara ekstrim sentral unitaris dan ekstrim liberal-federalis.

Membandingkan praktek pemerintahan daerah antara satu negara

dengan negara lain akan menemui kesulitan terkait dengan berbagai konsep pemerintahan daerah yang bervariasi. Paling tidak ada 3 (tiga) pola pemerintahan daerah menurut ada tidaknya wakil pemerintahan di daerah yaitu (i) sistem perfectoral, baik yang terintegrasi maupun yang tidak terintegrasi, dan (ii) fungsional (*Fried, 1963:66*). Heterogenitas inipun dapat dilihat dari pemaknaan konsep local government yang tidak tunggal dengan unsure-unsur (i) daerah otonom, (ii) organ-organ pemerintah daerah dan (iii) fungsi-fungsi yang dijalankan (*Hoessein,2003:36*).

Di Negara dengan struktur federal, terdiri dari beberapa Negara bagian yangn memiliki karakter “state” dan memiliki soberenitas. Negara bagian merupakan unsur dasar dan unsur pembentuk sebuah Negara federal. Eksistensi politik Negara bagian telah tumbuh sebelum terbentuknya struktur federal. Strktur federal yang terbentuk juga memiliki soberenitas adalah fakta hukum yang meerupakan hasil proses politik diantara kelompok masyarakat untuk menyerahkan sebagian kedaulatannya kepada struktur federal tersebut. Soverenitas dalam Negara federal lazimnya didefinisikan sebagai kompetensi dan bukan sebagai kekuasaan tertinggi atau bukan sebagai kedaulatan awal Negara bagian.

Elemen-elemen hubungan pusat dan daerah pada Negara federal terlihat pada kewenangan yang dimiliki oleh pusat yang lazimnya merupakan kewenangan yang diserahkan dalam konstitusi federal, baik dengan cara (i) pengaturan secara detail kewenangan pemerintah pusat dalam konstitusi (*residual of power state*) seperti Jerman, Swiss, Austria,

atau (ii) pengaturan secara detail kewenangan secara detail Negara bagian dalam konstitusi (*residual of power federal*) seperti Kanada (Prasojo dkk,2006:92).

Sedangkan di Negara dengan struktur unitaris (kesatuan), otonomi yang dimiliki pemerintah daerah bukanlah otonomi original, melainkan otonomi yang diberikan oleh pusat melalui undang-undang pusat. Oleh karenanya status otonomi dapat dibubarkan atau dicabut, sehingga pemerintahj daerah tidak memiliki karakter “state” seperti pada Negara dengan struktur federal, sehingga tidak pula memiliki kedaulatan. Otonomi berbeda dengan kedaulatan, karena di dalam otonomi tidak terdapat kekuasaan pemerintah daerah untuk memiliki konstitusi sendiri. Pada dasarnya otonomi yang dimiliki daerah adalah kewenangan pusat yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus beberapa kewenangan pemerintahan yang diserahkan.

Bangsa Indonesia boleh lega dengan pola desentralisasi yang digulirkan di era kepemimpinan BJ. Habibie di tahun 1999 dengan mengeluarkan dua paket undang-undang, yaitu Undang Undang Nomor. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang Nomor. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Akan tetapi, pelaksanaan kedua paket undang-undang di atas tidak pernah sepi dari gejolak yang banyak menimbulkan masalah di daerah. Kondisi di daerah mendesak agar Undang Undang Nomor. 22 Tahun 1999 ditinjau ulang atau bahkan diganti dengan undang-undang baru yang lebih demokratis. Desakan di atas melahirkan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Terdapat beberapa alasan mendasar lahirnya Undang Undang Nomor. 32 Tahun 2004 di atas, mulai dari alasan yang bersifat normatif-konstitusional sampai pada pengalaman empirik. *Pertama*, secara normatif harus mengikuti sandaran konstitusionalnya, yaitu sejak Agustus 2002 telah dilakukan Amandemen keempat UUD 1945, yang salah satunya terkait dengan Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah yang dijabarkan secara lebih mendetail. *Kedua*, adanya keinginan untuk mengatur pemilihan Kepala Daerah yang dipilih secara langsung. *Ketiga*, kurangnya kontrol yang mengarah pada terbentuknya oligarki kekuasaan di daerah sehingga membahayakan keutuhan NKRI.

Dalam Undang Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan 2 (dua) aspek perubahan mendasar yang menjadi paradigma pemerintahan daerah ke depan. *Pertama*, meletakkan aspek demokrasi dan peran serta masyarakat secara mendasar dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dengan memisahkan secara tegas fungsi DPRD dan Kepala Daerah. *Kedua*, menghapus asas dekonsentrasi pada daerah kabupaten/kota. Asas ini hanya diterapkan untuk provinsi. Oleh karenanya semua kewenangan pemerintah kabupaten/kota pada prinsipnya merupakan kewenangan dalam rangka desentralisasi dan tugas pembantuan. Makna desentralisasi tidak lagi dipahami sebagai pemahaman administratif, tetapi dalam konteks politis, di mana pemerintah kabupaten/kota berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah terkadang hanya dipahami sebagai kebijakan yang

bersifat institusional belaka yang dikaitkan dengan fungsi organ-organ pemerintahan, sehingga focus perhatian hanya pada masalah kewenangan pemerintah tingkat pusat dan daerah. Akan tetapi sebenarnya kebijakan otonomi daerah berkaitan pula dengan gelombang demokratisasi yang berkembang luas dalam kehidupan nasional bangsa dewasa ini. Pada tingkat suprastruktur kenegaraan maupun dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan otonomi daerah dikembangkan seiring dengan agenda dekonsentrasi. Jika kebijakan desentralisasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertikal, maka kebijakan dekosentrasi merupakan kebijakan pembagian kewenangan birokrasi pemerintahan secara horizontal. Keduanya bersifat membatasi kekuasaan dan berperan sangat penting dalam rangka menciptakan iklim kekuasaan yang semakin demokratis.

Oleh karenanya kebijakan otonomi daerah tidak hanya perlu dilihat kaitannya dengan pengalihan kewenangan pusat ke daerah, tetapi juga menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintah kepada masyarakat. Justru inilah yang harus dilihat sebagai esensi pokok dari kebijakan otonomi daerah dalam arti yang sebenarnya. Otonomi daerah berarti otonomi masyarakat di daerah yang diharapkan dapat terus tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi.

Paparan di atas dapat dijadikan rujukan dalam menelaah kebijakan pemberian otonomi khusus, baik untuk provinsi Papua maupun provinsi Aceh dalam pendekatan konflik. Sifat otonomi khusus Papua lebih merupakan tindakan sepihak pemerintah pusat, sedangkan untuk masalah Aceh kental dengan separatis dan juga aspek "*internal armed conflict*"

yang ditandai dengan diterapkannya Darurat Militer dan Darurat Sipil. Gerakan DI/TII di Aceh di masa lalu adalah perjuangan untuk mendapatkan “*internal self determination*”, sedangkan gerakan GAM 1976 lebih kepada keinginan pemisahan diri (secession) akibat kekecewaan terhadap pemerintahan Orde Baru. Otonomi khusus Aceh adalah buah kesepakatan dari Nota Kesepahaman antara Pemerintah Indonesia dengan GAM yang ditandai tangani pada tanggal 15 Agustus 2005 di Hensinki.

Regulasi hukum internasional memang mengatur hak “Right to self determination”, akan tetapi di antara semua konflik yang terjadi di tanah air, hanya Timor Leste yang memiliki justifikasi untuk mengakses hak tersebut, karena wilayah ini bekas jajahan Portugal yang mengalami proses dekolonisasi, sedangkan untuk Aceh dan Papua adalah bekas jajahan Belanda yang telah diakui secara internasional sebagai bagian dari NKRI.

### C. PENANGGULANGAN SEPARATISME

Dibawah ini akan diuraikan bagaimana penanggulangan saporatis khususnya di daerah Aceh dan Papua sebagai acuan dalam penelitian ini.

#### 1. Papua

Di era pemerintahan Soeharto lebih banyak menggunakan pendekatan represif dalam menyelesaikan konflik di Papua, dengan menjadi Papua sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) atau penempatan personil TNI dengan tujuan untuk menumpas OPM, seiring dengan kebijakan pembangunan yang bersifat kapitalistik. Sedangkan di era

pasca pemerintahan Orde Baru lebih pada penyelesaian konflik dengan pendekatan atau analisis ekonomi dan politik dengan meninggalkan pendekatan represif. Hal ini dibuktikan dengan dihapusnya DOM dari Papua tahun 1998 oleh Presiden BJ. Habibie. Akan tetapi konflik vertikal terus terjadi, seperti peristiwa di Abepura (2000) dan Timika (2001). Untuk kasus Abepura, Komnas HAM telah menyerahkan berkasnya ke Kejaksaan Agung, akan tetapi sampai Maret 2002 Kejaksaan Agung belum juga mengumumkan hasil penyidikannya (*Suebu, 2003:71*).

Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, penyelesaian konflik di Papua cenderung memilih pendekatan liberal-sosial sebagai upaya non-koersif untuk mengatasi sikap diskriminatif yang selama ini dirasakan oleh masyarakat Papua. Langkah yang ditempuh adalah menggunakan nama “Papua” untuk menggantikan nama Irian Jaya yang resmi diumumkan Januari 2000. Di era pemerintahan Megawati pendekatan resolusi konflik sedikit berbeda dengan pemerintahan sebelumnya, yang lebih memfokuskan pada pemberian otonomi khusus pada Papua melalui Undang-undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Kekhususan otonomi ini dapat dikelompokkan menjadi (i) kekhususan dalam adat istiadat, (ii) kekhususan dalam bidang pengelolaan sumber daya alam dan potensi ekonomi daerah, dan (iii) dalam bidang hak asasi manusia. Ketiga hal di atas dapat dilihat dari pasal-pasal dalam UU. No. 21 Tahun 2001 sebagai berikut :

- 1) Pasal 2 tentang lambang daerah sebagai panji kebesaran dan

kemegahan jati diri masyarakat Papua dalam bentuk bendera dan lagu daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan;

- 2) Pasal 4 tentang kewenangan Papua dalam seluruh bidang pemerintahan di Papua kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, ekonomi dan fiskal, yustisi dan agama;
- 3) Pasal 19-25 Undang Undang Nomor. 21 Tahun 2001 menjelaskan tentang kehususan adat istiadat Papua dengan dibentuknya Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural untuk melindungi hak-hak asli masyarakat Papua sesuai adat istiadat setempat. MRP secara khusus diperkuat dengan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua;
- 4) Pasal 33-37 tentang kewenangan mengatur keuangan
- 5) Pasal 38 jaminan tentang hak-hak masyarakat adat dalam usaha perekonomian di Papua;
- 6) Pasal 41 mengenai penyertaan modal pada BUMN yang beroperasi di Papua;
- 7) Pasal 42-44 mengenai pembangunan ekonomi yang berbasis kerakyatan dan kewajiban investor untuk menghormati hak-hak masyarakat adat setempat;
- 8) Pasal 43-45 mengenai jaminan perlindungan hak-hak masyarakat adat dan pembentukan perwakilan Komnas HAM, pengadilan HAM dan komisi kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR);
- 9) Pasal 62 ayat (3) mengenai pengakuan akan eksistensi peradilan adat
- 10) Pasal 57-58 mengenai kewajiban pemerintah Papua untuk



melindungi, membina dan mengembangkan kebudayaan asli Papua, melestarikan keragaman bahasa dan penggunaan bahasa daerah disemua jenjang pendidikan;

11. Pasal 63-64 mengenai pengelolaan lingkungan hidup yang berkeadilan;
- 12) Pasal 66 mengenai penanganan khusus suku-suku terpencil;
- 13) Pasal 76 mengenai pemekaran provinsi dengan persetujuan MRP dengan memperhatikan kesatuan sosial budaya, kesiapan SDM dan kemampuan ekonomi;

### *Implementasi dan Masalah*

Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua lahir sebagai produk sejarah yang panjang dalam konteks dinamika sosial politik, keamanan, penegakan hukum, HAM dan demokrasi. Undang-undang ini lahir diharapkan dapat menyelesaikan konflik berkepanjangan antara rakyat Papua yang menginginkan kemerdekaan penuh dengan pemerintah Indonesia yang teguh mempertahankan integritas dan kedaulatan NKRI.

Dalam konsideran “Menimbang” dalam Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 di atas secara tegas menyatakan bahwa NKRI tetap menjunjung tinggi cita-cita dan tujuan Negara untuk membangun masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera, termasuk masyarakat Papua, karena muncul kesadaran baru di kalangan masyarakat Papua untuk memperjuangkan secara damai dan konstitusional terhadap hak-

hak dasar dan penyelesaian pelanggaran HAM di Papua. Tujuan dan cita-cita di atas diwujudkan salah satunya dengan tetap mempertahankan integritas bangsa dan menghargai kesetaraan keragaman budaya, sejarah dan adat istiadat, sehingga pembangunan yang dilaksanakan dapat melahirkan rasa keadilan yang dibutuhkan masyarakat Papua dalam bentuk pemenuhan hak-hak dasar manusia (HAM, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme) baik sebagai warga Papua maupun sebagai warga negara, termasuk hak untuk pemanfaatan sumber daya alam yang belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat Papua itu sendiri.

Muncul pendapat bahwa sebenarnya otonomi (khusus) diberikan sebagai strategi “standar” yang lazim ditempuh pemerintah dalam menghadapi wilayah yang berpotensi “memberontak”. Pendapat di atas jelas menyesatkan karena akan mengajarkan kepada masyarakat untuk melakukan pemberontakan dan memperjuangkan kemerdekaan jika menginginkan kewenangan daerahnya menjadi lebih luas. Inilah yang terjadi di Papua, kebijakan otonomi khusus yang diberikan pemerintah tidak sepenuh hati, sehingga tidak berharap besar dari kebijakan yang digariskan akan dapat menyelesaikan masalah Papua, karena hanya berorientasi pada distribusi dan kesejahteraan, tanpa menyentuh sama sekali masalah sejarah, status politik serta pelanggaran HAM (*Solossa, 2005:117*).

Resistensi masyarakat terhadap kebijakan otonomi khusus juga didasarkan pada asumsi bahwa otonomi yang diberikan terletak di kutub

yang berseberangan dengan kemerdekaan. Salah satunya nampak pada proses penyusunan kebijakan yang kerap tidak melibatkan masyarakat Papua, sehingga masyarakat tidak memiliki informasi cukup mengenai peluang dan akibat yang ditimbulkan oleh kebijakan tadi. Dari sisi ini, masyarakat Papua menganggap bahwa kebijakan otonomi khusus dipandang sebagai istilah lain dari “penindasan”.

Dari paparan di atas, ada beberapa masalah di lapangan dalam implementasi Undang Undang Nomor. 21 Tahun 2001 di atas yang dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Perbedaan persepsi di kalangan pemerintah, bahkan di kalangan masyarakat Papua sendiri dalam memahami otonomi khusus yang diberikan kepada Papua. Mereka yang merespon positif melihat status otonomi khusus sebagai jalan keluar yang bersifat *win-win solution* yang diharapkan dapat mencegah konflik. Sebaliknya ada yang menolak otonomi khusus, yang diinginkan adalah kemerdekaan penuh dalam arti lepas dari NKRI;

Perbedaan persepsi inipun dipertajam dengan adanya ketentuan dalam pasal 5 ayat (2) Undang Undang Nomor. 21 Tahun 2001 jo. PP No. 54 Tahun 2004 mengenai pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP). Elite pemerintahan menilai bahwa eksistensi MRP sebagai representasi politik, bukan representasi kultural rakyat Papua. Kekhawatiran di atas jelas berlebihan yang berakibat kurang mulusnya perjalanan otonomi khusus yang semula diberikan.

Jika dianalisa secara lebih mendalam, MRP bukanlah “MPR Mini” di Papua, karena lembaga ini lebih menekankan pada

pemberian pertimbangan pada penyelenggaraan pemerintahan, dan bukan pula sebagai “cikal bakal” merdekanya Papua, karena menurut Pasal 23 Undang Undang Nomor. 21 Tahun 2001 MRP berkewajiban mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI dan mengabdikan kepada rakyat Papua.

2. Saling tidak percaya (*distrust*) antara masyarakat Papua dan pemerintah sebagai akibat kekerasan, penindasan, intimidasi, diskriminasi yang dialami masyarakat Papua sehingga mereka kecewa dan tidak percaya lagi bahwa masih ada ruang untuk perbaikan nasib Papua ke depan;
3. Lambatnya proses penyusunan peraturan pelaksanaan (legal drafting) untuk mengimplementasikan Undang Undang Nomor. 21 Tahun 2001 dalam bentuk PP, Perdasi dan Perdasus. Ironisnya, para expert dari Papua tidak dilibatkan dalam proses penyusunan Rancangan Undang-undang di atas, maupun PP-nya, yang tidak mustahil akan menimbulkan *missing-link* antara nilai dan norma dasar dalam undang-undang yang akan diterjemahkan ke dalam peraturan pelaksanaan dan implementasinya di lapangan. Hal ini membuka peluang terjadinya *misinterpretasi*, *misunderstanding* dan *misperception* terhadap undang-undang tersebut yang pada gilirannya konsep peraturan pelaksanaan akan bias dari nilai dan norma dasar yang tertuang dalam undang-undang;
4. Masalah penyerahan kewenangan. Meskipun atas perintah undang-undang, pemerintah pusat belum siap secara mental untuk

menyerahkan semua kewenangan dan sumber daya yang dimiliki kepada daerah dengan otonomi khusus. Misalnya pada kesiapan administratif, struktural dan fungsional dari para pihak, yang pada gilirannya akan menghambat proses penyerahan itu sendiri.

5. Kesiapan pemerintah daerah untuk menerima amanat dan tanggung jawab yang diberikan. Muncul kesan adanya ketidaksiapan pemerintah daerah dalam arti kapasitas dan kapabilitas kepemimpinan dan manajemen yang dimilikinya untuk mengemban kewenangan dari pemerintah pusat.
6. Lambannya pemerintah pusat membaca peta konflik sosial di Papua. Terbitnya Inpres No. 1 tahun 2003 untuk mendukung pemekaran wilayah Papua berdasarkan Undang-undang No. 45 Tahun 1999, seolah kebijakan ini telah mengubah peta konflik sosial dari konflik vertikal menjadi konflik horizontal. Pemerintah pascas Orde Baru melihat konflik di Papua sama dengan era pemerintahan sebelumnya, hanya menggunakan analisis ekonomi berupa kurangnya kesejahteraan yang harus diikuti dengan aspek pelayanan publik yang baik. Akan tetapi kurang memperhatikan perbedaan pendapat antara masyarakat Papua dengan pemerintah mengenai otonomi khusus itu sendiri, yang seharusnya bertolak dari keinginan pemerintah untuk menjaga agar masyarakat Papua tetap berintegrasi dengan NKRI.

Dewasa ini konflik sosial sudah berkembang menjadi semakin kompleks, yang jika tidak ditangani secara cepat dan tepat akan menimbulkan resistensi masyarakat Papua terhadap pemerintah. Jika

sejumlah masalah besar Papua belum terselesaikan dan semakin luas dampaknya, maka tantangan untuk mempertahankan integrasi Papua dalam NKRI akan semakin berat. Fakta di lapangan, 4 tahun setelah pemberian otonomi khusus tahun 2001 perkembangan situasi politik di Papua semakin memanas, bahkan ada kecenderungan saat itu Dewan Adat Papua (DAP) akan mengembalikan otonomi khusus kepada pemerintah pusat, bersamaan dengan itu muncul pula isu yang digulirkan oleh kelompok yang tidak bertanggung jawab yang mencoba memprovokasi untuk melakukan tindakan-tindakan anarkis yang mengarah pada konflik SARA seperti yang terjadi di Ambon dan Poso. Mirip dengan konflik politik yang terjadi di Aceh, tanggal 15 Agustus 2005 akan dilaksanakan referendum bagi Papua untuk menentukan apakah rakyat Papua tetap bergabung dengan NKRI atau berdiri sendiri.

#### *Prospek Otonomi Khusus Papua*

Dari paparan di atas, bagaimana prospek otonomi Khusus di Papua dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga dapat dihindari desintegrasi bangsa yang merupakan ancaman serius terhadap keutuhan bangsa.

Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 sebenarnya merupakan kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan (*service*), akselerasi pembangunan (*acceleration development*) serta pemberdayaan (*empowerment*) seluruh rakyat Papua. Melalui kebijakan ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar provinsi serta memberikan peluang bagi masyarakat Papua untuk berpartisipasi dalam

pembangunan. Kewenangan luas yang diberikan lewat otonomi khusus kepada Papua merupakan harga yang harus dibayar mahal oleh pemerintah pusat, krena kewenangannya akan meliputi aspek pemanfaatan sumber daya alam, memberdayakan potensi perekonomian, sosial dan budaya, termasuk memberikan peranan yang signifikan bagi masyarakat Papua melalui wakil-wakilnya untuk terlibat dalam proses perumusan dan pengambilan kebijakan daerah dan menentukan strategi pembangunan.

Berbagai uraian di atas menegaskan bahwa Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 merupakan produk politik yang dihasilkan melalui proses kompromi politik yang melibatkan multi stakeholders untuk berpihak pada kepentingan Papua. Terlepas dari proses penyusunan undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang diduga tidak melibatkan masyarakat Papua, akan tetapi pemerintah sudah berada pada jalur yang benar untuk mengatasi konflik. Dengan demikian, meskipun adanya penolakan terhadap otonomi khusus di Papua, hal itu merupakan sinyal untuk pemerintah untuk segera mengambil langkah-langkah konkrit untuk membenahi pelaksanaan otonomi khusus di Papua.

Pada intinya ada dua hal yang ingin dicapai melalui penerapan Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001. *Pertama*, undang-undang tersebut dapat menjadi alat legislasi yang ampuh untuk menyelesaikan persoalan mendasar Papua yang secara serius mengancam integrasi NKRI yang secara kategoris dapat dikelompokkan menjadi (i) masalah pelanggaran HAM, termasuk di dalamnya pelanggaran terhadap hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat asli Papua, (ii) ketimpangan di

bidang pembangunan, dan (iii) kemiskinan yang meluas. Dengan otonomi khusus yang diberikan kepada Papua maka kewenangannya mencakup di semua bidang pemerintahan. *Kedua*, dengan menyelesaikan tiga masalah di atas secara benar dan konsekuen, tuntas dan bermartabat integritas NKRI di Papua dapat dipertahankan.

Paling tidak ada 6 hal yang harus diperhatikan atau sebagai alternatif solusi agar prospek otonomi khusus Papua ke depan dapat memperkokoh kesatuan dan persatuan bangsa, yaitu :

1) Pendekatan Dialog dan Mediasi.

Dialog harus menjadi strategi utama dalam menyelesaikan masalah Papua dan dipahami sebagai proses memperbaiki hubungan kepercayaan antar pihak bukan sekedar berorientasi pada hasil. Pada tahap pra-dialog perlu dilakukan identifikasi mengenai pihak-pihak yang dilibatkan. Simplifikasi aktor menjadi entitas besar Jakarta-Papua saja harus dihindari karena sangat rentan menghasilkan *political hijacking* serta kesepakatan yang rapuh.

2) Reorientasi Sejarah Papua

Integrasi Papua ke dalam NKRI merupakan salah satu ganjalan dalam pelaksanaan otonomi khusus Papua di lapangan. Oleh karena perlu merealisasi pelurusan sejarah Papua dengan merujuk pada Pasal 46 Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001. Pemerintah harus memberikan dukungan dan ruang gerak yang luas terhadap berbagai pendekatan dalam merekonstruksikan sejarah Papua.

3) Penghormatan Hak-hak Dasar Manusia

Pemberian jaminan terhadap hak-hak dasar ( hak hidup, hak



budaya, hak mendapat layanan kesehatan, pendidikan) masyarakat Papua harus menjadi prioritas. Konsep jaminan terhadap hak-hak dasar ini harus disosialisasikan dan diadvokasikan secara luas, termasuk komunitas internasional. Konsep dikerangkakan dalam pendekatan keamanan manusia (*human security*).

4) Otonomi Khusus

Otonomi khusus perlu di yakinkan kepada masyarakat Papua sebagai sebuah kebijakan yang tidak bersifat final, melainkan masih dapat dinegosiasikan, diuji dan direvisi sehingga secara bertahap dapat menjamin kewenangan masyarakat Papua terhadap wilayahnya.

5) Pembentukan Zona Damai.

Untuk memperlancar rekonsiliasi di Papua perlu mengambil tindakan terhadap kekerasan yang terjadi, mengusut tuntas pelanggaran HAM. Penetapan DOM pada Papua yang berakhir tahun 1999 bukan merupakan solusi dan opsi terbaik. Oleh karenanya perlu menjadikan Papua sebagai Zona Damai dengan menarik semua pasukan militer dari Papua.

6) Menghindari Penggunaan Jasa Militer.

Hal ini penting, terutama dalam mengamankan perusahaan multinasional asing yang beroperasi di Papua. Sebagai gantinya dapat dikembangkan konsep pemolisian masyarakat (*community police*). Berkenaan dengan beroperasinya perusahaan multinasional asing, sungguh arif jika pemerintah hanya bertindak sebagai fasilitator, sehingga proses perencanaan, keputusan dan pelaksanaan kerja sama dengan pihak asing lebih ditentukan oleh masyarakat Papua sendiri .

Harus dapat dipastikan bahwa keuntungan besar kelak akan diperoleh dan dinikmati oleh masyarakat Papua dengan hadirnya perusahaan multinasional asing di Papua sebagai perwujudan dari pemerataan di bidang pembangunan ekonomi.

## 2. Aceh.

Bagi pemerintah Indonesia, konflik di Aceh menjadi isu yang sangat penting bagi kelangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena Aceh merupakan indikator perpecahan Indonesia, sehingga jika Aceh terpisah dari NKRI, maka terbuka gerakan separatis di wilayah lainnya. Dalam konteks otonomi khusus yang diberikan kepada provinsi Aceh, perlu dipahami kerangka filosofis, yuridis dan historis yang tertuang dalam Penjelasan Umum Undang-undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Dalam perspektif komparatif, konflik lokal yang terjadi di Indonesia, khususnya di Aceh dan Papua memiliki akar permasalahan yang pada dasarnya sama, yaitu kekecewaan historis, kesenjangan ekonomi dan peminggiran identitas kultural. Perbedaannya terletak pada dinamika yang mewarnai konflik tersebut. Gerakan Aceh Merdeka (GAM) jauh lebih radikal dan aktif dalam merealisasikan cita-cita separatismenya dibandingkan dengan OPM dan PDP di Papua. GAM melakukan aksi kekerasan dalam skala yang lebih massif dan lebih vokal ditataran internasional untuk memperjuangkan kemerdekaan Aceh, sedangkan OPM dan PDP hanya dalam skala lokal dan terbatas. Akan tetapi rupanya sejarah masyarakat Aceh dan Papua sangat kental mempengaruhi mentalitas dan karakteristik mereka dalam

memperjuangkan aspirasi separatismenya.

a. *Pendekatan Sejarah.*

Pendekatan sejarah tentang Aceh lebih banyak diwarnai oleh konflik dan berbagai pelanggaran yang terjadi. Oleh karenanya perlu dipahami sebab terjadinya konflik di Aceh yang multidimensional karena berbagai hal terkait dalam kompleksitas konflik tersebut, seperti faktor ekonomi, politik, sosial dan budaya.

a.1 Kekecewaan Sejarah

Di awal kemerdekaan, Aceh banyak memberikan dukungan moral dan ekonomi pada pemerintah Indonesia untuk terus melawan penjajah. Atas dasar itu, Presiden Sukarno menjanjikan akan menerapkan syari'at Islam di Aceh, akan tetapi janji untuk otonomi itu tidak terwujud, bahkan sejumlah tokoh disingkirkan dari pemerintahan. Kekecewaan ini memunculkan gerakan DI/TII tahun 1953 yang berakhir tahun 1959 saat Aceh diberikan status Daerah Istimewa dengan otonomi luas, terutama di bidang agama, adat dan pendidikan melalui Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan diubah dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Pencabutan undang-undang ini melahirkan gagasan Negara Aceh Merdeka (NAM) (*LIPi, 2001;34*).

Pemberian status Daerah Istimewa tahun 1965 tidak dapat meredam kekecewaan masyarakat Aceh, karena tetap saja muncul intervensi dan tekanan dari pemerintah pusat untuk kepentingan eksploitasi politik dan ekonomi.

a.2 Marjinalisasi Identitas Kultural

Sebagai sebuah komunitas, Aceh memiliki konsep yang mapan

yang telah terbentuk semenjak masa pemerintahan kerajaan Islam di Aceh. Keistimewaan identitas sosial-kultural seyogyanya menjadi kekuatan dan kelebihan masyarakat Aceh di antara kemajemukan etnis di tanah air.

Munculnya Orde Baru dengan model politik yang sentralisme kembali menjauhkan Aceh dari identitas kulturalnya. Lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa telah menyeragamkan di semua daerah tanpa memperhatikan nilai-nilai lokal sehingga keistimewaan Aceh menjadi tereliminasi. Dengan model pemerintahan yang sentralistik, pemerintah pusat menciptakan jaringan elite lokal sebagai perpanjangan tangan elite pusat, sehingga status keistimewaan Aceh dalam bidang agama, pendidikan dan adat istiadat hanya sebagai wacana yang tidak pernah terealisasi (*Hadi, 2007:49*).

### a.3 Eksploitasi dan Ketimpangan Ekonomi

Orde Baru, dengan prioritas pembangunan dibidang ekonomi dan stabilitas politik telah melakukan eksploitasi terhadap asset sumber daya alam di Aceh. Dengan adanya pabrik LNG di Aceh telah menempatkan Indonesia sebagai salah satu pengeksport LNG terbesar dan juga pabrik Pupuk Iskandar Muda dengan tujuan ekspor hampir 90% hasil produksinya. Dengan lemahnya mekanisme kontrol, maka kekayaan daerah tersebut terserap ke pemerintah pusat tanpa pengembalian yang sepadan untuk keperluan pembangunan, sehingga Aceh tidak mengalami kemajuan yang signifikan dan masih tergolong salah satu provinsi yang

memiliki infra struktur tertinggal, karena tidak seimbangya pembagian pendapatan hasil eksploitasi asset sumber daya alam antara pusat dan daerah. Sedangkan pada sisi lain Aceh telah mampu menyumbangkan devisa Negara yang cukup banyak (*Isre, 2003:110-111*).

Di Aceh Utara berdiri kilang gas Arun pada tahun 1977 serta pabrik Kertas PT. Kraft yang menjadi Aceh sebagai kawasan industri yang strategis. Dengan penggalan kekayaan alam secara terus menerus, maka Aceh mampu memberikan devisa yang cukup besar kepada negara, akan tetapi, jumlah masyarakat miskin di Aceh pun cukup banyak.

#### a.4 Separatisme Aceh

Setelah pemberontakan DI/TII tahun 1953 muncul gerakan kedua di tahun 1976 sebagai kelanjutan atas kekecewaan terhadap pemerintah Indonesia yang terefleksikan dalam Gerakan Aceh Merdeka (GAM, *The Free Aceh Movement*) dipimpin oleh Hasan Tiro dengan idiologi kemerdekaan nasional yang bertujuan membebaskan Aceh dari belenggu dan intervensi politik asing. Dalam perkembangannya ada tiga fase gerakan GAM, yaitu di tahun 1976-1978 GAM sebagai gerakan idiologis, di tahun 1989 muncul kembali dengan mendapat pendidikan militer, dan di tahun 1990, yang kemudian pemerintah mengambil kebijakan militeristik dengan menggelar operasi jaring merah dan memberikan status DOM. Sudah barang tentu, penetapan DOM menelan banyak korban dan diwarnai banyaknya kekerasan terhadap masyarakat Aceh (*Schulze, 2004:10*)

Sama halnya dengan OPM dan PDP, maka GAM memandang

bahwa integrasi Aceh dalam NKRI merupakan tindakan illegal, karena berdasarkan perjanjian Inggris dan Kesultanan Aceh tahun 1819, Aceh merupakan negara merdeka, sehingga kadaulatan harus dikembalikan kepada kesultanan, sedangkan integrasi telah mengabaikan hak menentukan nasib sendiri atas Aceh, agar dapat menjamin kelangsungan hidup. Aceh sebagai sebuah bangsa (Schulze, 2004:13)

Akibatnya Aceh lumpuh dan tidak percaya lagi dengan pemerintah pusat dalam menangani pelanggaran HAM, sehingga banyak masyarakat berpihak pada GAM. Bahkan, GAM mampu mempengaruhi gerakan mahasiswa maupun LSM untuk membentuk opini publik. Kepemimpinan Hasan Tiro sangat berpengaruh, baik dalam tataran nasional maupun internasional. Dalam Sidang PBB tahun 1990 ia menyampaikan pidato mengenai ketidakabsahan pengintegrasian Aceh ke dalam NKRI, dan di tahun 1991 dalam sidang Majelis Ekonomi dan Sosial PBB ia membangun opini publik dalam skala internasional mengenai pelanggaran HAM yang dilakukan pemerintah Indonesia.

b. *Strategi dan Langkah Perdamaian.*

Konflik dan kekerasan di Aceh semakin tidak terkendali yang membuktikan bahwa strategi penanganan konflik yang selama ini diterapkan pemerintah Orde Baru tidak berhasil. Di era pasca Orde Baru terlihat perubahan strategi yang ditandai dengan dicabutnya status DOM di Aceh tahun 1998, akan tetapi seiring dengan itu konflik di Aceh telah menjadi isu internasional, terutama ketika terungkapnya diruang publik ribuan penduduk sipil korban DOM yang dilakukan oleh TNI

yang tidak tidak ditindaklanjuti dengan proses hukum. Berbagai LSM internasional terlibat dalam penyelesaian konflik, antara lain *Henry Dunant Center for Humanitarian Dialogue* (HDC) yang kemudian terlibat sebagai mediator dalam perundingan antara pemerintah dan GAM. Kedua pihak menandatangani dokumen perjanjian damai di Jenewa pada 12 Mei 2000 yang berisi “Saling Pengertian untuk Jeda Kemanusiaan di Aceh” (*Understanding of Humanitarian Pause for Aceh*) yang berlaku sampai 15 Januari 2001 (*Aspinall, 2003:16*). Bersamaan dengan itu, pemerintah Indonesia mengundang Undang Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Aceh, yang salah satu tujuannya adalah untuk sedapat mungkin meredam konflik di Aceh antara pemerintah dan GAM. Akan tetapi otonomi yang diberikan kepada Aceh ditolak oleh GAM yang menginginkan Aceh memperoleh kemerdekaan penuh. Merespon hal itu, pemerintah tetap menggunakan jalur militer secara ofensif yang diwarnai dengan berlanjutnya operasi militer sampai akhir Nopember 2002.

Sepanjang tahun 2002, pemerintah lokal Aceh belum siap dalam mengimplementasikan Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 di atas. Lemahnya pemerintahan provinsi dan tidak adanya *checks and balances* terhadap eksekutif lokal menjadi hambatan utama implementasi otonomi khusus seiring dengan semakin tingginya tingkat korupsi di Aceh. Hambatan lain adalah kurangnya sosialisasi mengenai otonomi khusus, baik substansi maupun signifikansinya dengan masyarakat Aceh sendiri.

Desember 2002 kembali pemerintah Indonesia mengambil kebijakan negosiasi dengan GAM untuk penandatanganan Perjanjian

Penghentian Permusuhan (*Cessation of Hostilities Agreement*, CoHA) di Jenewa dan membentuk *Joint Security Communitie* (JSC) sebagai pengawas dan pemantau implementasi perjanjian damai. Dalam perjalanannya, CoHA tidak berfungsi karena pada dasarnya pemerintah dan GAM tidak memiliki keseriusan dalam menjalani upaya perdamaian di Aceh, sehingga JSC tidak mempunyai kompetensi untuk melakukan tindakan apalagi menjatuhkan sanksi. Pemerintah Indonesia memprotes HDC telah gagal dan GAM melanggar kewajiban-kewajiban dalam CoHA. Untuk itu perlu diadakan sidang Dewan Bersama (Joint Council) antara pemerintah, GAM dan HDC pada April 2003, akan tetapi perundingan inipun mengalami kegagalan. Sementara itu, pemerintah melalui Keppres No. 28 Tahun 2003 telah menetapkan status Darurat Militer di Aceh, yang terdiri dari operasi kemanusiaan, operasi hukum, penamtapan jalannya pemerintahan dan operasi pemulihan keamanan

Babak baru upaya penyelesaian konflik di Aceh adalah merubah status darurat militer menjadi darurat sipil pada 19 2004, di mana pengawasan operasi terpadu diserahkan kepada pemerintahan sipil, dalam hal ini Gubernur NAD. Sejumlah kalangan mengkritisi kebijakan di atas. Boleh jadi bahwa kebijakan di atas dalam rangka menarik simpati masyarakat Aceh khususnya dalam menghadapi Pemilu 2004 dan sekaligus menyelamatkan sang Gubernur dari jeratan hukum kasus korupsi (*Republika*, 15 Mei 2004). Hasil penelitian Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia (PPSK-BI) tahun 2002 telah menempatkan Aceh sebagai daerah terkorup di Indonesia (*Kompas*, 17 Mei 2004). Perubahan status di atas tidak berpengaruh besar karena



berbagai gangguan kemanan tetap dilakukan oleh GAM sehingga masalah kemanan masih tetap menjadi tanggung jawab TNI dan Polri dengan pola yang sama pada saat menetapkan status darurat militer.

*c. Aceh Pasca Tsunami*

Gelombang Tsunami yang mengguncang Aceh di akhir tahun 2004 telah menjadi catatan tersendiri mengenai penderitaan masyarakat Aceh khususnya yang tentunya menjadi keperihatinan bersama. Akan tetapi di balik telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa, pemerintah dan termasuk GAM untuk membangun kembali wilayah dan masyarakat Aceh. Dengan bencana ini pemerintah menetapkan pengelolaan bantuan dan rekonstruksi secara besar-besaran yang diketuai oleh Wakil Presiden Yusuf Kalla. Sejalan dengan program rekonstruksi di Aceh (tahap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi) yang memakan waktu hampir 15 tahun ke depan, sangat diperlukan dukungan segenap pihak dengan tetap memperhatikan aspek sosial budaya dan hak-hak masyarakat setempat. Penanganan program inipun harus dapat mencegah kembalinya sentralisasi pemerintahan di NAD, sehingga proses rekonstruksi harus selalu didasari pada semangat otonomi khusus bagi masyarakat Aceh.

Sejalan dengan harapan di atas dan untuk mengantisipasi munculnya konflik yang berkelanjutan, pemerintah kembali melakukan perundingan dengan GAM dengan harapan tercapainya perdamaian abadi sehingga rekonstruksi dapat berjalan dengan baik sesuai harapan bersama. Perundingan berlangsung di Helsinki Februari 2005 dan melahirkan MoU perjanjian damai yang ditandatangani pada tanggal 15

Agustus 2005. Dalam perundingan ini diperoleh kemajuan yang menggembirakan, di mana GAM mulai memperlihatkan itikad baik dengan menghentikan keinginan membentuk sebuah Negara Aceh Merdeka. Dalam perundingan tersebut, penasihat GAM, Damien Kingsbury menekankan pada masalah bentuk otonomi yang ditawarkan pemerintah Indonesia. GAM menganggap bahwa otonomi khusus sebagai hal yang berbau “status quo” dan lebih memilih istilah “pemerintahan sendiri” (Hadi, 2007:90).

Perundingan pasca Tsunami ini menghasilkan nota kesepahaman bersama (MoU) antara pemerintah dan GAM yang meliputi (i) penyelenggaraan pemerintahan Aceh, termasuk politik, ekonomi dan perundang-undangan, (ii) hak asasi manusia, (iii) amnesti dan reintegrasi, (iv) keamanan, (v) pembentukan misi monitoring Aceh dan (vi) penyelesaian perselisihan.

Hasil perundingan di Helsinki membawa perubahan besar dan perdamaian di Aceh, seiring dengan agenda perdamaian yang berjalan mulus dan lancar. Dua tahap awal dalam implementasi MoU Helsinki yaitu tahap *demobilization* dan *disarmament* dapat berjalan dengan baik sesuai jadwal dan tanpa gejolak yang berarti. Oleh karenanya, GAM harus melakukan demobilisasi terhadap 3000 pasukan serta menyerahkan 840 pucuk senjata organik yang masih berfungsi untuk dihancurkan, sementara pemerintah Indonesia harus menarik 18.000 pasukan TNI non-organik serta 3.800 pasukan Polri non-organik ke luar Aceh.

d. *Prospek Otonomi Khusus Aceh dalam Konteks NKRI*

Perjanjian perdamaian Helsinki telah mengilhami penyusunan Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh yang disahkan menjadi Undang-undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) sebagai pengganti Undang-undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Aceh. Undang-undang mengatur tentang “Pemerintahan Aceh”, dan bukan “Otonomi Khusus Aceh”, akan tetapi makna dari otonomi khusus terkandung dalam pasal-pasal nya, dan dalam beberapa hal, realisasi dari kebijakan otonomi khusus ini baru diterapkan pada tahun 2008 mendatang (Pasal 253, 254 dan 258 UUPA).

UUPA terhitung unik dalam proses penyusunannya karena melibatkan berbagai elemen masyarakat Aceh seperti pemerintah daerah, LSM, akademisi, wanita, ulama dan anggota GAM sendiri. Sebagai produk hukum yang lahir dari konsekuensi adanya perubahan kebijakan politik antara pemerintah dan GAM, maka undang-undang ini harus dapat mengakomodasi tuntutan kedua pihak. Sejarah panjang perjalanan Aceh yang tidak sunyi dari konflik yang menimbulkan banyak korban, suasana mencekam, pelanggaran HAM dan ketimpangan ekonomi, UUPA telah memberikan diskresi kewenangan yang cukup besar, baik di tingkat pemerintahan provinsi maupun kabupaten kota dibandingkan dengan daerah lainnya di Indonesia.

Perjanjian damai Helsinki merupakan momentum menciptakan hukum yang demokratis, responsif dan berkeadilan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (good governance) dalam penyelenggaraan pemerintahan di Aceh. Ide dasar pembentukan UUPA adalah Aceh diatur dalam tata pemerintahan sendiri (self government), di mana kelak

Aceh mempunyai pemerintahan sendiri dan kewenangan penuh mengatur pemerintahannya tanpa campur tangan pemerintah pusat yang berbeda dengan pemerintahan pada provinsi lainnya. Dengan terwujudnya tata pemerintahan sendiri, akan mempunyai pengaruh besar pada upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat Aceh, yaitu kewenangan menguasai 70% hasil SDA oleh masyarakat Aceh (*Lihat poin 1.3.4. MoU*).

Sejauh ini, bagaimana prospek otonomi khusus Aceh vide UUPA dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia? Memang terlalu dini untuk menilai apalagi mengevaluasi pelaksanaan UUPA karena baru dua tahun berjalan sejak perjanjian damai Helsinki atau satu tahun pelaksanaan UUPA. Apalagi dalam beberapa hal, realisasi dari kebijakan otonomi khusus ini baru diterapkan pada tahun 2008 mendatang (Pasal 253, 254 dan 258 UUPA).

Melihat prospek otonomi khusus Aceh ke depan, uraian di bawah ini menawarkan analisa yang dapat menampung dua kepentingan di atas yaitu kebutuhan otonomi khusus dan upaya mempertahankan keutuhan bangsa dengan menghindari disintegrasi dalam NKRI, meskipun dalam perjanjian damai Helsinki itu sendiri tidak mencantumkan secara eksplisit kalimat “UUD 1945” dan “NKRI”.

d. Dimensi Kekhususan.

UUPA memiliki 2 (dua) kekhususan yang menyangkut pemerintahan Aceh, yaitu: *Pertama*, UUPA merupakan turunan dari perjanjian damai Helsinki antara GAM dengan Pemerintah Indonesia.

Artinya, dalam dimensi ini terkandung semangat otonomi khusus yang diperjuangkan oleh GAM sebagai elemen masyarakat Aceh. *Kedua*, melalui UUPA, masyarakat Aceh harus dapat menampung dan menanggung beban sebagai bagian dari upaya membangun kembali Aceh, bukan hanya dalam arti fisik, tetapi juga membangun masyarakat Aceh sebagai bagian dari bangsa Indonesia. Dari sisi lain, UUPA dinilai jauh lebih maju dibandingkan dengan Undang-undang NO. 21 Tahun 2001 karena menunculkan keterlibatan GAM melalui kesepakatan politik damai dan kebebasan politik yang diperoleh masyarakat Aceh pasca perdamaian untuk bisa lebih terlibat dalam proses politik perundang-undangan. Ini akan melahirkan kualitas hukum yang erat kaitannya dengan kualitas tekanan politik oleh elemen masyarakat Aceh. Hal ini membuktikan bahwa proses politik benar-benar mampu merangkul semua spektrum politik yang ada di Aceh, baik bagi masyarakat yang sebelumnya mendukung kemerdekaan maupun bagi masyarakat yang mendukung otonomi khusus.

e. Dimensi Politik Hukum (*legal policy*).

Dari segi politik hukum (*legal policy*) UUPA memang terlihat komprehensif, dalam hal mengatur penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, sehingga secara keseluruhan undang-undang ini terdiri dari 40 Bab dan 273 Pasal. Dengan pengaturan yang komprehensif dapat dipastikan UUPA memuat pengaturan secara terperinci dan detail, sehingga untuk peraturan pelaksanaannya membutuhkan peraturan-peraturan :

1). Di tingkat pemerintah pusat, 7 Peraturan Pemerintah (Pasal 4 ayat

- (5), Pasal 43 ayat (5) dan (6), Pasal 95, Pasal 107, Pasal 124 ayat (2) dan Pasal 160 ayat (5); 3 Peraturan Presiden (Pasal 8 ayat (4), Pasal 9 ayat (4) dan Pasal 253 ayat (2)); 2 Keputusan Presiden (Pasal 102 ayat (4) dan Pasal 103 ayat (3));
- 2) Di tingkat Pemerintah Aceh dan DPRA, 64 qonun; 1 (satu) Peraturan Gubernur; 2 (dua) Keputusan Gubernur; dan 7 (tujuh) Tata Tertib DPRA.
  - 3) Di tingkat Kabupaten/kota, 11 (sebelas) qonun kabupaten; 2 (dua) Peraturan Bupati, dan 7 (tujuh) Tata Tertib DPRK.

Implikasi kompleksnya peraturan pelaksana memunculkan banyak tantangan sekaligus harapan ke depan bagi pemerintah Aceh dalam mengatur arah kesejahteraan masyarakatnya. Dari segi ini, peluang yang dapat dimanfaatkan adalah mudahnya membuat dan menetapkan legal policy dengan pembentukan qonun-qonun sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan. Misalnya legal policy mengenai partai politik lokal, pengelolaan sumber daya alam minyak dan gas, perekonomian, investasi pendidikan dan sebagainya.

f. Dimensi Kenasionalan.

Dengan dimensi ini dalam konteks NKRI diartikan bahwa UUPA masih tetap menjaga dan mempertahankan NKRI dengan mencantumkan pasal-pasal perekat persatuan untuk kepentingan bangsa.

Pasal 1 angka 2 UUPA menyebutkan :

“Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus

untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar RI 1945...” dst.

Rumusan pasal di atas yang diperkuat dengan rumusan Pasal 1 angka 4 UUPA merupakan titik temu antara prinsip negara persatuan dan hasil perundingan damai Helsinki. Frasa terbuka *“bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat”* diakhiri dengan frasa *“sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar RI 1945...”*.

Pasal-pasal perekat persatuan inipun dicantumkan dalam beberapa pasal mengenai batas kewenangan dalam konteks otonomi khusus ini, yaitu pengendalian pemerintah pusat – selain mengenai urusan yang diatur dalam Pasal 10 ayat (3) UUNo. 32 Tahun 2004 jo. Pasal 7 ayat (2) UUPA – antara lain Pasal 4 ayat (1) mengenai penentuan kawasan khusus, Pasal 8 mengenai rencana perjanjian internasional yang berkaitan langsung dengan pemerintahan Aceh, Pasal 9, mengenai kerjasama dengan lembaga atau badan luar negeri, Pasal 11 mengenai kewenangan menetapkan norma, standard dan prosedur serta pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Aceh, dan Pasal 107 mengenai persyaratan dan tata cara pengangkatan Sekretaris Daerah Aceh dan sekretaris daerah kabupaten/kota.

Dari paparan di atas, apa yang telah ditempuh oleh pemerintah

bersama elemen masyarakat Aceh dapat dikatakan sudah tepat, sehingga untuk saat ini munculnya kekhawatiran bahwa dengan otonomi khusus akan meruntuhkan kekuatan kesatuan dan persatuan bangsa yang berimplikasi pada merosotnya kewibawaan NKRI akan menjadi tidak relevan. Terlebih lagi Pasal 18 UUD\_NKRI 1945 telah melandasi prinsip desentralisasi yang tidak simetris (asymmetrical decentralization) antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Yang patut dilakukan untuk beberapa waktu ke depan adalah mendorong kesempatan bagi pemulihan masyarakat dan wilayah Aceh agar semua aspek pembangunan dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat Aceh. Pemerintah pusat jangan lagi menggunakan pendekatan represif yang ditujukan untuk mereduksi sifat kekhususan, karena berbagai aspek pembangunan di Aceh telah dielaborasi dalam UUPA melalui qonun. Jika pemerintah pusat keberatan terhadap substansi dari sebuah qonun, sangat bijak jika ditempuh pendekatan non-represif.



d:separatisme\2008

## BAB IV ANALISIS

### A. NORMA-NORMA YANG MENGATUR TINGKAHLAKU NEGARA-NEGARA DALAM PERGAULAN INTER-NASIONAL

Suatu masyarakat tidak dapat beroperasi tanpa suatu control sosial yang normative atas tingkahlaku anggota-anggotanya. Bila setiap anggota hanya melakukan kehendaknya saja, maka anarki akan menang, tingkahlaku tidak dapat diramalkan dan orde sosial tidak dapat dipelihara sama sekali. Masyarakat internasional berbeda dari masyarakat nasional, masyarakat internasional terdiri atas Negara-negara bukan individual-individual dan organisasi masyarakat ini lebih longgar. Walaupun demikian analogi-analogi dari masyarakat individual-individual tidaklah dibenarkan, asal saja tidak diterapkan terlampau luas dan asal diingat selalu perbedaan kedua masyarakat itu

Suatu system yang legal adalah bentuk yang tertinggi yang berkembang untuk menyatakan orde sosial, tetapi tingkahlaku manusia diperinci oleh banyak lagi system lain, norma-norma yang tidak legal, misalnya norma-norma moralitas dan apa yang biasa disebut adapt istiadat,

seperti adapt kebiasaan, etiket, atau cara-cara mutakhir (fashion). Beberapa ahli piker lebih suka untuk memperoleh yang tertinggi dari norma-norma itu, seperti norma-norma hukum dan moralitas, dari norma-norma prinsip kemanusiaan yang lebih tinggi, tetapi masih dapat menjelaskan norma-norma itu, bersamaan dengan norma-norma lain, sebagai pernyataan kebutuhan sosial. Masyarakat-masyarakat berbeda dalam hal sejauh mana mereka mengizinkan adanya ragam tingkahlaku manusia dan dalam tekanan-tekanan yang mereka letakkan atas persesuaian cara hidup. Secara keseluruhan sifat peraturan-peraturan diperintah oleh betapa pentingnya peraturan-peraturan itu di mata masyarakat dan hal ini dapat dilihat pada sanksi yang dibuat bila peraturan itu dilanggar. Bila pentingnya peraturan-peraturan itu hanya sedikit saja, maka masyarakatpun cukup dengan menggerutu bila terjadi pelanggaran. Misalnya seorang wanita yang tidak mau tunduk pada mode dan berpakaian semau hatinya saja, paling-paling dalam hubungan sosialnya dengan wanita-wanita yang lebih sadar akan mode, wanita tadi akan dicemoohkan dan terhalang dalam pergaulan sosialnya. Bila harga diri suatu lembaga atau situasi menghendaki pemakaian pakaian yang sudah diadakan, siapa saja yang tidak berpakaian seperti yang diharuskan ada kemungkinan tidak diizinkan masuk dengan demikian, seorang wanita yang berpakaian tanpa lengan tidak akan diizinkan masuk gereja Itali.

Sanksi-sanksi sosial bertambah sesuai dengan sejauh mana tingkahlaku manusia mempengaruhi orang lain dengan serius. Beberapa dari norma-norma itu telah tercakup di dalam undang-undang hukum Negara itu dan dijalankan oleh yang berwenang yang mencoba agar

undang-undang itu tidak dilanggar dan menghukum siapa yang melanggarnya, tetapi undang-undang itu tidak dapat memenuhi keseluruhan ruang lingkup kemungkinan-kemungkinan sosial yang tidak dikehendaki. Karena itu undang-undang hukum dilengkapi oleh tata cara hidup, yaitu peraturan-peraturan moralitas yang diperkuat oleh undang-undang tetapi masih tetap penting. Sanksi pelanggaran peraturan-peraturan moral tidak saja terletak pada kata hati seorang individual (yang telah dilatih ke arah yang dikehendaki di rumah di sekolah dan dalam segala interaksi sosial) tetapi juga dalam tekanan sosial yang kuat. Jika kekejaman terhadap kanak-kanak harus dihindari, undang-undang hanya dapat menetapkan sejumlah pelanggaran-pelanggaran yang terbatas yang dapat dihukum, tetapi seseorang melakukan kanak-kanak dengan kejam, walaupun tidak melanggar ketentuan yang dapat dihukum tadi, bila diketahui oleh umum maka ia akan disumpahi dan dibenci oleh tetangga dan teman-temannya. Hal ini pun adalah hukuman yang cukup kuat.

Perbedaan yang sederhana itu tetapi diketahui semua orang dibicarakan di sini karena hal tersebut dapat memperjelas sifat norma-norma yang pelik yang mengatur tingkahlaku Negara-negara. Sebagaimana dalam masyarakat dalam suatu negeri, jarak jangkauan dan sifat-sifat norma internasional ditentukan oleh keperluan-keperluan sosial, tetapi ada perbedaan yang penting dalam tingkat kesepakatan sosial yang dapat dicapai mengenai persoalan tersebut. Melalui definisi, masyarakat di dalam suatu negeri menanggung sejumlah besar tindakan –tindakan persetujuan sosial yang fundamental. Tanpa hal tersebut maka masyarakat

itu tidak dapat berlangsung, atau akan buyar. Jika consensus sosial yang demikian juga terdapat di masyarakat internasional, maka kita akan langsung menuju suatu pemerintahan dunia. Orde atau ketertiban internasional tidaklah seluruhnya berdasar consensus mereka yang ikut serta di dalamnya tetapi lebih banyak berdasarkan atas fakta fisik bahwa Negara itu ada dan tidak lepas dari berinteraksi. Orde ini adalah suatu dunia yang bercirikan semata-mata suatu kebutuhan mutlak akan masyarakat Hobbesia yang belum lagi mengembangkan suatu kontrak sosial yang telah diejakan dengan penuh.

Ragam interaksi antara Negara-negara tidak sebanyak ragam interaksi antara individual, dan arena itu adapt kebiasaan dan tata cara, yaitu adapt istiadat suatu masyarakat internasional tidaklah sekompleks dan sebanyak adapt kebiasaan individual. Sebagaimana juga dalam masyarakat di dalam suatu negeri sanksi pelanggarannya adalah ketidaksetujuan sosial yang cukup kejam juga. Dalam masa-masa stabil, seperti keseimbangan kekuasaan yang homogen, adapt istiadat dapat dilihat secara umum, tetapi pada masa-masa revolusi, adapt kebiasaan itu dilanggar dengan sengaja dan dengan ketetapan hati. Suatu gambaran tentang hal tersebut dapat dilihat pada kekerasan hati orang-orang Bolshevik yang memerintah di Rusia untuk menggantikan hubungan diplomatic yang tradisional dengan Negara-negara lain, kemudian juga dengan partai komunis, dengan hubungan langsung dengan orang-orang di Negara lain itu. Dalam beberapa tahun, sesudah semuanya reda kembali, orang Rusia kembali lagi pada bentuk diplomasi, termasuk pakaian resmi

dan title, walaupun mereka tidak melempar jauh-jauh usah-usaha untuk subversive.

Dunia kini dicabik-cabik oleh konflik ideologi dan penuh dengan sejumlah besar Negara-negara baru dengan latar belakang kebudayaan yang berbeda-beda pula, karena itu tradisi dunia diplomasi Eropah yang kecil dan homogen itu di abad yang lalu memperoleh adaptasi yang besar. Di sinilah Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa memainkan peranan yang menentukan. Dijadikannya Majelis Umum ini sebagai tempat pertemuan umum dari hamper seluruh bangsa di dunia, maka majelis ini memaksakan mereka untuk saling menyesuaikan diri dalam tingkahlaku dan menerima tata tertib yang sama. Walaupun tidak sehomogen pendahulunya di abad ke 19, masyarakat internasional dewasa ini dapat berjalan karena Negara-negara telah menjadi lebih sadar akan reaksi yang mungkin diterimanya berdasarkan tingkahlakunya sendiri terhadap Negara lain. Dengan istilah sosiologi, dari hanya semata-mata memikirkan diri sendiri menjadi memikirkan orang lain (*other-oriented*). Tetapi hal ini tidaklah berarti bahwa mereka selalu bersedia mempertimbangkan keinginan-keinginan dan kelemahan-kelemahan orang lain.

## B. MORALITAS DAN LEMBAGA INTERNASIONAL

Apa yang menyebabkan moralitas mempunyai arti yang tidak tepat? Hal ini disebabkan karena arti dari kata-kata tersebut belum pernah didefinisikan secara jelas dan tepat dan belum pula ada persetujuan mengenai hubungan antara norma-norma individual dan moralitas internasional. Suatu aliran ahli piker, mengikuti Machiavelli, menyangkal

adanya moralitas internasional itu; yang lain seperti Kant menyamakan moralitas internasional dengan moralitas pribadi, kebanyakan ahli pikir menerima adanya moralitas internasional itu tetapi membedakannya dari moralitas individual.

Suatu analisa yang realistis, mengenai hubungan internasional, tidak dapat menerima begitu saja protes-protes yang dilancarkan berulang kali oleh negarawan-negarawan dari semua Negara baha mereka diperintah oleh peraturan-peraturan moral. Jelaslah baha moralitas sering digunakan sebagai kedok. Pakta Perdamaian Versailles adalah suatu persepakatan yang mengikat, tetapi orang Jerman menggunakannya sebagai suatu diktat yang tak bermoral dari Negara-negara yang menang yang telah bermaksud akan menekan mereka, sama saja dengan mempertanyakan batas-batas Negara yang telah ditetapkan secara legal dengan alasan penentuan nasib sendiri secara nasional.

Walaupun demikian, tidaklah pula sepenuhnya Machiavelli benar menolak bahwa moralitas internasional itu tidak ada. Meskipun tidak adanya persepakatan tentang jangkauannya, moralitas internasional tidak dapat diadaptasi untuk kepentingan diri sendiri dalam keadaan apapun juga. Dalam generasi kita ini suatu klaim untuk merevisi batas-batas Negara untuk tujuan mempersatukan bangsa dilanjutkan dan diterima sebagai kebenaran secara moral tetapi jika dikemukakan atas dasar kepentingan ekonomi klaim yang demikian tidak akan diterima Negara-negara lain dengan senang hati, juga pendapat umum internasional tidak akan simpatik dan tidak seorang pun negarawan akan bersedia melanjutkan klaim tersebut. Inilah alasan pertama yang penting mengapa

norma-norma harus diterima sebagai suatu pengaruh atas tingkahlaku Negara-negara, tingkahlaku itu dimengerti dan dievaluasi dalam istilah moral. Bahkan bila untuk mengejar suatu kepentingan nasional yang vital, Negara-negara kadang-kadang mengabaikan atau tidak mengindahkan opini umum internasional, mereka masih tetap lebih tertarik bila mereka disenangi oleh masyarakat internasional itu.

Kedua, garis-garis demokrasi antara urusan-urusan dalam negeri dan urusan-urusan internasional dan antara Negara-negara dan individual-individual tidaklah begitu tajam seperti sediakala. Dalam abad ke-19 negara-negara saja yang mempunyai kedudukan dalam undang-undang internasional dan perlakuan mereka terhadap individual-individual, asalkan mereka rakyatnya sendiri, adalah urusan dalam negeri Negara-negara tersebut. Keterlaluan tingkahlaku Nazi terhadap orang Yahudi telah menyebabkan diperluasnya beberapa peraturan moralitas individual terhadap perlakuan atas individual-individual oleh suatu Negara. Hak asasi manusia kini mencakup sejumlah norma-norma tingkahlaku yang beberapa di antaranya dikristalkan menjadi undang-undang tetapi sebagian besarnya terbatas pada deklarasi-deklarasi saja dan termasuk dalam dunia moralitas.

Juga sentiment moral dari negarawan-negarawan sebagai individual harus diingat. Dengan aman kita dapat menganggap bahwa setidak-tidaknya bila kepentingan nasionalnya tidak tergantung dengan serius, mereka biasanya lebih suka untuk bertindak dalam cara yang mereka anggap bermoral daripada sebaliknya. Hal ini dapat terlihat dan dibenarkan dalam tindakan-tindakan yang dibuat oleh Inggris dan Amerika. Dalam keamanan yang luar biasa yang mereka alami selama abad ke-19, mereka

mempunyai kesempatan moral untuk berpikir mengenai moralitas, dan tidak, sebagaimana negawaran daratan Eropa biasa melakukannya dari segi kepentingan negaranya (rasio d'etat). Sebaliknya, mungkin juga benar, sebagaimana Dr. Reinhold Niebuhr mempersoalkan, bahwa manusia ini yang seharusnya memperluas peraturan-peraturan moral mereka ke politik internasional, mereka bahkan cenderung untuk menggunakan politik sebagai jalan keluar bagi niat-niat yang tidak bermoral – bahwa mereka adalah manusia-manusia bermoral yang hidup di dalam masyarakat yang tak bermoral.

Usul-usul aliran Kant yang ekstrem yang mengatakan bahwa norma-norma moral internasional identik dengan moral-moral yang memerintah individual-individual termasuk dalam alam keharusan moral atau kewajiban. Akhirnya semuanya harus dikembalikan pada cara manusia bertindak, tetapi hal ini tidak mengubah fakta bahwa Negara-negara bukan individual dan bahwa individual-individual bertindak atas nama Negara-negara itu akan memikirkan terlebih dahulu keuntungan nasional mereka. Moralitas hanya merupakan langkah-langkah yang bersifat kolektif yang kabur atas tingkahlaku mereka, barangkali secara lebih konkret dengan memberikan standar-standard yang lebih maju untuk penafsiran dan perkembangan hukum internasional. Di luar itu suatu kewajiban yang samara-samar untuk memenuhi kebutuhan individual-individual yang mendesak, walaupun individual-individual itu adalah rakyat Negara lain, mungkin akan menjadi norma moralitas internasional yang dapat diterima secara umum. Dalam hal bencana alam yang besar, bila pemerintah nasional suatu Negara tidak mempunyai cukup alat dan perlengkapan



untuk menangani bencana tersebut, Negara-negara lain yang mampu diharapkan akan menolong, dan suatu rasa tanggung jawab untuk menolong Negara-negara yang secara ekonomis masih terbelakang telah tumbuh, walaupun hal ini belum diterima secara meluas.

Sama seperti dengan norma-norma yang paling penting yang mengatur tingkahlaku individual-individual diwujudkan dalam undang-undang dalam negeri, atau undang-undang kota (*municipallawi*), maka norma-norma yang mengatur tingkahlaku Negara-negara diwujudkan pula dalam suatu hukum internasional. Walaupun demikian, nama yang identik tidaklah menunjukkan sifatnya identik pula. Hukum internasional beroperasi dalam konteks sosial yang sangat berbeda, tanpa dasar-dasar dari suatu consensus sosial yang meluap-luap dan kewenangan sentral yang memberkati peraturan-peraturannya dengan sanksi-sanksi. Negara-negara berbeda dari individual dalam hal bahwa Negara tidak tunduk pada hukum. Hukum internasional bukanlah suatu hukum mengatasi Negara-negara tetapi antara Negara-negara. Situasi yang seperti ini adalah suatu situasi yang demikian menyimpangnya dari suatu system yang legal yang biasa sehingga beberapa ahli hukum yang profesional kesemuanya menyangkal sifat legal dari hukum internasional itu. Mereka menyatakan hukum itu tidak mempunyai sifat-sifat sanksi efektif yang membedakan. Negara-negara berdaulat dan system internasional yang legal yang sama jenisnya dengan system dalam negeri yang legal secara logika berlawanan. Atau Negara itu betul-betul berdaulat dan tidak mengakui sesuatu yang lebih tinggi daripadanya, dalam hal mana tidak ada peraturan yang legal yang dapat mengikatnya, atau bila peraturan-peraturan yang sedemikian

terdapat maka Negara-negara itu tidaklah benar-benar berdaulat penuh. Kontradiksi ini dipecahkan melalui teori pemberian persetujuan yang mengklaim bahwa sifat mengikat dari norma internasional yang legal itu didirikan atas diterimanya norma-norma tersebut oleh Negara-negara di dunia secara eksplisit atau secara tidak langsung, maka diikat oleh hukum internasional menjadi suatu bentuk pelaksanaan kedaulatan. Dalam definisi yang klasik tentang kedaulatan dalam kasus Wimbledon, maka Pengadilan Dunia dengan keras menolak *to see in the conclusion of any Treaty by which a state undertaken to perform or refrain from performing a particular act an abandonment of sovereignty.*

Indonesia: ..... *untuk melihat di dalam kesimpulan suatu Pakta manapun juga di mana suatu Negara akan melakukan suatu tindakan atau menahan diri untuk melaukkan tindakan khusus itu guna melepaskan kedaulatan.*

Karena hukum internasional didasarkan atas kompromi yang tidak mudah, maka tidaklah mengejutkan kita bahwa evaluasi atas arti hukum tersebut sangat luasnya. Bebeapa menganggapnya sesuatu yang pura-pura saja, sedangkan yang lain berkata bahwa bila saja, konsep para politisi memberi banyak kesempatan, maka ahli hukum akan membuat suatu konsep yang akan menjamin kedamaian di atas dunia ini. Tidak satupun dari kedua persaingan itu dapat mengungkapkan sifat hukum internasional yang sebenarnya yang mencoba untuk mendamaikan Negara-negara berdaulat dengan ketertiban internasional dan menjadi pernyataan dari Negara berdaulat dan dari keterbatasannya.

Suatu analisa sosiologis tentang norma-norma hukum internasional memperlihatkan bahwa norma-norma tersebut dapat dibagi atas tiga

kategori. Pertama, apa yang dinamakan hukum kekuasaan oleh George Schwarzenberger. Hukum itu terdiri atas peraturan-peraturan yang membantu untuk memelihara rangka politik, hierarki yang ada yang berdasarkan kekuasaan. Di dalam hukum ini termasuk norma-norma yang menjamin kemerdekaan Negara-negara dan tidak ikut campur dalam negeri Negara-negara tersebut, fakta-fakta perdamaian, persepakatan kata, persekutuan-persekutuan dan sebagainya. Kemudian ada hukum timbal balik yang mengatur wilayah yang kurang vital untuk tujuan-tujuan kekuasaan di mana Negara-negara lain dengan maksud memperoleh balasan dalam bentuk keuntungan. Hukum ini adalah kelompok hukum yang paling banyak dalam norma internasional yang mencakup banyak bidang, misalnya, bidang kekebalan diplomatic dan ekstradisi, perdagangan dan komunikasi, atau pembatasan-pembatasan peperangan. Akhirnya, ada hukum masyarakat internasional, masih pada tahap dasar. Contoh-contoh untuk itu dijumpai dalam pengaturan perdagangan budak, atau pengaturan sungai-sungai internasional, atau alam standar bertetangga baik dalam ekonomi sesuai dengan Persepakatan Umum mengenai Bea dan Perdagangan (Power Politics oleh Georg Sch).

Seperti semua system normative, hukum internasional memasukkan, pula prinsip-prinsip hukuml alam tertentu, tetapi suatu survey histories mengenai perkembangannya memperlihatkan bahwa prinsip itu lahir dari praktek Negara-negara itu bukn hasil pemikiran. Hal tersebut terjalin erat dengan system keseimbangan kekuasaan di mana hukuml menjalankan suatu tugas penting tentang hak dan kewajiban dari Negara-negara dalam hubungannya satu sama lain. Sebagian besar dari peraturan-peraturan

dasar itu dikembangkan dalam abad ke 15 dan ke 16, ketika system ini mulai lahir.

Masyarakat internasional bersifat desentralisasi dan tidak mempunyai badan pembuat undang-undang, walaupun demikian masyarakat ini memasukkan peraturan-peraturan dasar seperti *pacta sunt servanda* yang memungkinkan Negara-negara mengembangkan hukuml melalui sejumlah perjanjian saling menguntungkan. Bebarapa penyusunan-penyusunan dan klausula-klausula selalu terdapat dalam perjanjian itu yang mengatur satu pokok persoalan dan sering bertindak sebagai suatu dasar untuk hukuml internasional yang dibicarakan. Hal ini berarti bahwa sesudah beberapa waktu peraturan dan susunan itu sudah seharusnya demikian dan tidak perlu lagi ditulis secara eksplisit di dalam perjanjian-perjanjian ataupun persepakatan baru.

Konsekuensi lain yang lebih penting dan hal desentralisasi masyarakat internasional ini adalah tidak adanya pelaksana sentral yang berwenang yang dapat menjalankan undang-undang itu. Hal ini sebenarnya tidak menjadi soal karena hukuml ini tidak mencoba ketidak-dapat-dilaksanakannya, tidak memaksakan diri pada peraturan-peraturan suatu Negara sehingga berkemungkinan untuk melanggar kepentingan vital Negara itu. Negara tetap mempunyai hak untuk menggunakan kekuatan dan mencari jalan keluar dalam peperangan dan tetap mempertahankan suatu yurisdiksi eksekutif atas persoalan dalam negerinya. Walaupun beberapa usaha sudah dicoba, intervensi tidak pernah disahkan sebagai suatu lembaga yang absah. Sungguhpun pelanggaran peraturan-peraturan yang legal tidak akan dihukum, pelanggaran-pelanggaran ini jarang sekali

terjadi, tekanan-tekanan sosial yang dilancarkan oleh masyarakat internasional biasanya menjadi sanksi yang cukup karena semua Negara ingin mempunyai reputasi patuh akan peraturan yang berakibatkan orang senang membuat perjanjian-perjanjian dengan mereka karena akan dihargai dan sampai tahap tertentu, Negara-negara yang membuat perjanjian itu tidak akan diperas dan tidak diberikan syarat-syarat yang keras sebagaimana membuat perjanjian dengan Negara-negara yang tidak berpegang pada prinsip-prinsip.

Di dalam system keseimbangan kekuasaan, hukuml internasional sudah cukup untuk menjaga keseimbangan tersebut. Walaupun adanya pelanggaran sebagian dari system tersebut selama revolusi Perancis dan peperangan Napoleon, system ini berkembang tahap demi tahap sehingga menjadi suatu system peraturan yang meliputi banyak hal. Sikap yang tidak berlebih-lebihan terhadap system tersebut serta bersedianya Negara-negara untuk menerimanya, membuat hukuml itu dapat berlaku, walaupun dengan sifatnya yang masih belum sempurna itu. Dengan latar belakang rasa aman, maka kepentingan yang timbal balik memberi dasar untuk timbulnya perjanjian-perjanjian serta persepakatan-persepakatan, khususnya dalam hal perdagangan, sementara konferensi yang tak terhitung jumlahnya dan beberapa lembaga yang tetap mulai meluaskan hukuml masyarakat itu.

Ketika system keseimbangan kekuasaan mulai menurun dalam abad ke 20, usaha yang banyak untuk menyebarkan “norma-norma hukuml”, untuk membangun pengadilan internasional, memperluas hukuml internasional sampai mencakup pelarangan penggunaan kekerasan,

tampaknya akan gagal. Hukum adalah pernyataan suatu ketertiban sosial dan suatu unsure pembentuk yang tidak mutlak di dalamnya. Alasan utama mengapa usaha-usaha tersebut gagal ialah karena mereka yang ingin mengubahnya mencampur adukan hukuml kekuasaan dengan kelompok norma lainnya. Hukum timbal balik dan hukuml masyarakat dapat berkembang dengan subur hanya dengan latar belakang rasa aman yang dijamin oleh pelaksanaan keseimbangan kekuasaan. Bila rasa aman itu lenyap dan hukuml kekuasaan diterapkan pada suatu system internasional yang baru, maka segala usaha untuk memperluas norma-norma masyarakat ke dalam bidang kekuasaan adalah sangat naïf. Lebhi-lebih lagi, system legal yang berdiri atas dasar agama Kristen dan dasar Eropa meghendaki penyesuaian untuk dapat merangkul Negara-negara bukan Eropa dan Negara-negara bukan Kristen.

Dalam dunia kedwi-kutuban sesudah perang dunia yang terakhir, hukuml internasional telah banyak kehilangan arti tradisionalnya. Perbedaan dasar antara persoalan dalam negeri dan persoalan internasional telah lenyap dan perbedaan-perbedaan antara tindakan-tindakan pribadi dan tindakan di depan umum telah menjadi kabur. Banyak peraturan-peraturan mengenai yurisdiksi wilayah atau hukuml peperangan dan hukuml kenetralan telah dilanggar sedmeikian rupa sehingga hampir meniadakannya. Masalah-masalah baru tentang senjata-senjata nuklir atau tentang angkasa luar, atau propaganda, tidak dapat begitu saja dipecah. Konflik-konflik dalam dunia dwi-kutub ini telah menjadi demikian tajamnya sehingga tidak ada rasa aman terdapat di dalamnya. Hubungan antara kedua blok yang sangat bermusuhan itu telah begitu tak menentunya

sehingga hukuml kekuasaan tidak dapat memberikan suatu tempat berdiri yang masuk akal untuk mengadakan suatu hubungan timbal balik dan kerjasama. Sebenarnya tidak satupun dapat mencapai tingkat pengertian yang terdahulu. Pada waktu yang bersamaan, interaksi dalam blok-blok itu sendiri telah menjadi begitu mesranya sehingga dalam beberapa hal hubungn itu telah menggantikan pola-pola internasional yang tradisional dan mulai menyerupai suatu interaksi dalam masyarakat politik yang telah berintegrasi.

Pemisahan yang tajam dalam dwi-kutub ini kini akan berubah menjadi suatu orde polisentris yang baru dan, alih-alih menjadi sangat berbeda dalam hubungan-hubungan antar blok dan dalam blok sendiri, hukuml internasional kembali pada fungsi-fungsinya yang lebih umum. Namun, akan sangat tidak realistic untuk mengharapkan kembalinya norma-norma zaman keemasan hukuml internasional yang berdasarkan pada keseimbangan kekuasaan. Kelangsungan hukuml internasional belum pernah putus. Karena lebih mudah untuk menyesuaikan konsep-konsep serta lembaga-lembaga tua daripada membangun kembali dari nol, tetapi jelaskan hukuml orde baru ini harus merupakan jenis hukuml yang baru. Sebagian besar daripadanya mungkin, akan berbentuk hukuml dari lembaga-lembaga internasional.

### C. KEDAULATAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Perwujudan NKRI sebagai Negara berdaulat, telah ditegaskan dalam UUD 1945 yang lama (asli), atau UUD 1945 setelah perubahan keempat. Dan sebagai pelaksanaan UUD 1945 dalam konteks pengamalan

kedaulatan Negara, telah banyak diatur dalam pelbagai peraturan perundang-undangan.

Keterkaitan antara pencegahan dan pemberantasan Separatisme di Indonesia melalui interaksi hukuml internasional, tidak dengan sendirinya harus mengorbankan kepentingan dan keamanan nasional. Suatu kepentingan nasional yang di dalamnya tercakup keamanan nasional, merupakan harga mati/final bagi suatu Negara yang berdaulat. NKRI merupakan Negara besar, baik dengan luas wilayah, jumlah penduduk, serta potensi kekayaan alam yang sangat melimpah, adalah hal yang wajar, dan perlu untuk mempertahankan integritasnya, sebagai Negara yang berwibawa.

Sebagai bentuk kewibawaan Negara, Indonesia tidak dengan mudah untuk mengadopsi, meratifikasi hukuml asing atau perjanjian internasional karena harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan norma dasar Pancasila, bahkan menginternasionalisasi persoalan internal dalam negeri. Sejak awal kemerdekaan 17 Agustus 1945, dalam menyelesaikan ataupun mencegah terjadinya gerakan Separatisme, serta menghormati daerah tertentu yang berjuang untuk NKRI, dan berpotensi, memisahkan diri dari NKRI, tidak dicoba dan dilaksanakan dengan pembentukan Daerah Istimewa. Namun dalam pembentukan Daerah Istimewa seperti Aceh, ternyata hanya berupa semangat untuk menghargai, bukan dalam arti yang luas untuk kesejahteraan masyarakat. Sehingga yang terjadi adalah perasaan ketidakpuasan di daerah itu, yang memunculkan Separatisme.

Pemberian Daerah Istimewa di Aceh, berbeda dengan status, dan bentuk Daerah Istimewa di Yogyakarta. Untuk Daerah Istimewa



Yogyakarta, adalah semacam pemerintahan dengan model desentralisasi secara penuh (luas), menghormati kedaulatan dan kewenangan Kesultanan/Raja, namun tetap dalam bingkai kepentingan nasional atau NKRI.

Sebagai jalan tengah pelaksanaan kedaulatan NKRI, dalam era reformasi melalui kesepakatan eksekutif dan legislative, untuk mengatasi konflik internal di Aceh, dan Papua, telah diatur melalui Undang Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus di Aceh, dan juga Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus di Papua.

Respon Gerakan Aceh Merdeka (GAM), terhadap Undang Undang Nomor 18 Tahun 2001, negataif, dan melanjutkan perlawanan bersenjata. Sebaliknya respon masyarakat Papua, terhadap Otonomi Khusus sangat positif, dan terus berlangsung sampai sekarang.

Berkeenaan terjadinya Tsunami di Aceh 26 Desember 2004, dengan didasarkan semangat rekonsiliasi antara GAM dan Pemerintah RI, maka dapat tercapai perdamaian di Aceh melalui MoU di Helsinki Finlandia 15 Agustus 2005. Jalan tengah atau perdamaian antara Pemerintah RI dan GAM banyak menimbulkan pro dan kontra di tengah masyarakat, termasuk di kalangan legislative. Dalam aspek kedaulatan Negara, banyak pihak yang menentangnya. Dan dalam system hukuml nasional, sedikit atau banyak menabrak (berlawanan) dengan system hukuml nasional.

Sebagai tindak lanjut MoU antara Pemerintah RI dan GAM, eksekutif dan legislative menyepakati pembentukan Undang Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dan kemauan politik (*political will*) NKRI dalam pembentukan Otonomi Khusus sampai saat ini

masih berlangsung aman, dan damai serta dalam konteks (bingkai) NKRI. Keberhasilan atau kegagalan Negara dalam menyepakati Otonomi Khusus, akan diuji pada periode Pemilu 2009 ini. Apapun hasil pemilu 2009, jika Otonomi Khusus atau Pemerintahan Daerah Khusus, dapat terus berlangsung, dan masyarakat/rakyat setempat tidak ingkar janji, dan tetap setia pada Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), tentu saja NKRI akan selalu berdaulat.

Intervensi asing dalam menyikapi gerakan Separatisme di Indonesia, tidak perlu ditakuti, sepanjang NKRI melakukan langkah-langkah terukur dalam penegakan kedaulatannya. Dasar utamanya, tidak lain pemerintahan yang demokratis, dan kuat, ditunjang system hokum dan penegakannya yang dijiwai semangat perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), dan terselenggaranya kesejahteraan rakyat, serta dipatuhinya pelaksanaan hokum humaniter, dan Statuta Roma 1998.

## BAB V PENUTUP

### A. KESIMPULAN

Sebagai Negara demokratis, dan modern NKRI telah berkali-kali mengalami gerakan Separatisme, yang disebabkan ketidakpuasan masyarakat local di daerah atas kebijakan pemerintah pusat, yang tidak kondusif ataupun mengabaikan keberadaan, dan keinginan masyarakat di daerah.

Penanganan gerakan Separatisme di Indonesia, biasanya dilakukan oleh pemerintah melalui pendekatan keamanan (*security approach*) yang dibungkus penegakan hokum. Model penanganan tersebut ada yang berhasil, dan ada pula yang gagal. Di samping itu, secara sadar terkadang juga dilakukan melalui perundingan, baik yang dilakukan di dalam negeri maupun di luar negeri. Keputusan yang diambil dari semacam perdamaian (jalan tengah) yang dilakukan di dalam negeri, yang dapat dilihat adalah pembetulan peraturan perundangan tertentu, yaitu pemberian otonomi khusus seperti di Papua melalui Undang Undang nomor 21 Tahun 2001.

Khusus upaya penyelesaian konflik bersenjata atau gerakan Separatis yang dilakukan di luar negeri, secara sadar dalam pola pendekatan penyelesaiannya akan melahirkan produk perdamaian yang didesain pada interaksi hukum nasional, dan internasional. Model yang demikian, dapat dilihat dari proses perundingan antara Pemerintah RI dengan GAM di Helsinki Finlandia 15 Agustus 2005, yang melahirkan banyak kesepakatan-kesepakatan, termasuk di antaranya adanya pengawas dari masyarakat internasional.

Sebagai Negara yang besar, dan berdaulat, sesungguhnya Negara Indonesia tidak selalu harus mengadopsi dan memanfaatkan hukum internasional, yang kemudian dimasukkan ke dalam hukum nasional untuk menyelesaikan gerakan Separatisme di Indonesia.

## B. S A R A N

Dari kesimpulan yang dapat dikemukakan dalam penelitian ini, secara umum dapat diberikan saran yaitu; persoalan gerakan Separatisme adalah masalah dalam negeri Indonesia. Dan hukum yang mengatur serta menyelesaikan gerakan Separatisme tersebut, harus berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yang di dalamnya terdapat perlindungan HAM. Sebagai factor pencegah (*deterrent factor*) desakan ataupun intervensi asing dalam menyikapi gerakan Separatisme di setiap Negara, pola-pola penegakan hukum harus mengacu, dan memperhatikan hukum humaniter dan Statuta Roma 1998. Di samping itu, pemberian otonomi khusus adalah langkah positif, walaupun bisa dikatakan bahwa otonomi khusus merupakan bentuk dipensasi yang sifatnya terbatas.

## DAFTAR PUSTAKA

- Antonio Casese, *Self-Determination of Peoples*, Cambridge University Press, 1996.
- Barnabas Suebu, *Masalah Integrasi Khas Indonesia Timur; Kasus Papua*, The Go-East Institute, Jakarta, 2003.
- Bhenyamin Hoessein,  
*Sentralisasi dan Desentralisasi*, PT. Gramedia, Jakarta, 1995.
- CF Strong,  
*Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*. Penerbit Nuansa dan Nusa Media, Bandung 2004.
- Cepos, 17 Januari 2007. “Pemekaran PBD harus mengacu UU Otsus”
- Denny Indrayana,  
*Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembangkaran*. Penerbit Mizan. Bandung, 2007.
- Erdward Aspinall & Harold Coruch,  
*The Aceh Peace Process*, Washington East-West Center, 2003.
- Hadi Setia Tunggal.,  
*Peraturan Pelaksanaan UU Otonomi Khusus Papua.*, Harvarindo, Jakarta, 2007.
- Hinca Panjaitan,  
*Radio Pagar Hidup Otonomi Daerah*, Media Law Departemen, Jakarta, 2000.
- Irfan Islamy,  
*Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Penerbit Bumi Aksara, Jakarta 2007.
- Jacobus P. Solossa,

- Otonomi Khusus Papua, Masa Depan Papua*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005
- Kirsten E. Schulze,  
*The Free Aceh Movement (GAM)*, Washington; east west Center, 2004
- Miriam Budiardjo,  
*Dasar-dasar Ilmu Politik*. Cetakan Keduapuluh Lima. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta, 2003.
- Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim,  
*Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Penerbit Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI. Jakarta, 1983.
- Moh. Kusuardi & Bintan M. Saragih,  
*Ilmu Negara*. Edisi Revisi Keempat, Maret 2000. Penerbit Gaya Media Pratama. Jakarta.
- Muryadi,  
*Negara Madura: Sejarah Pembentukan Hingga Penyelesaiannya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)*. Majalah Masyarakat Kebudayaan dan Politik Tahun XIX Nomor 1 Januari 2006. FISIP UNAIR Surabaya.
- Muchtar Pakpahan,  
*Ilmu Negara dan Politik*: Penerbit Bumi Intitama Sejahtera, 2006.
- Morissau,  
*Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*. Penerbit Ramdua Prakarsa, Jakarta, 2005.
- Nazaruddin Syamsuddin,  
*Integrasi Politik di Indonesia*. Penerbit PT Gramedia, Jakarta 1989.
- Nurhaditomo,  
*Hukum Reintegrasi Sosisla: Konflik-konflik Sosial Pri dan Non Pri & Hukum Keadilan Sosial*. Cetakan Keduapuluh Lima. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta, 2003.
- Robert, C. Fried,  
*The Mayor Traits of Perfectoral, A Study in Administration Politics*, New Haven and London, 1963.
- Soerjono Soekanto,  
*Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial*. Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 1991.
- Soehino,  
*Ilmu Negara*. Penerbit Liberty Yogyakarta, Cetakan Ketujuh, Agustus 2005.

- Syamsul Hadi et.al,  
*Disintegrasi Pasca Orde Baru Negara: Konflik Lokal dan Dinamika Internasional.*  
 Penerbit Cires FISIP UI & Yayasan Obor Indonesia. Jakarta, 2007.
- Sultan Hamengku Buwono,  
*Merajut Kembali Ke-Indonesiaan Kita..* Penerbit Gramedia, Jakarta 2007.
- Syamsuddin Haris, (ed),  
*Indonesia Diambang Perpecahan; Kasus Aceh, Riau, Irian Jaya dan Timor Timur,*  
 Penerbit Erlangga-LIPI Jakarta, 1999.
- Thomas Musgrave,  
*Self-Determination and National Minorities.* Clarendon Express, Oxford, 1997.
- Valina Singka Subekti,  
*Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945.* Penerbit Rajawali Pers. Jakarta, 2008.
- Yoseph Frankel,  
*International Relations, Copyright ANS* Sungguh Bersandara, Jakarta Indonesia.  
 Penerbit Cires FISIP UI & Yayasan Obor Indonesia. Jakarta, 2007.
- Indonesia:
- Undang Undang Dasar 1945 Amandemen Lengkap. Penerbit Poliyarna Widyapustaka, Jakarta.
- Undang Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.
- Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua.
- Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pembagian Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Undang Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- Kompas, 17 Mei 2004
- Republika, 15 Mei 2004.

d:htn\separatisme\2008