

**BAB III**

**ISU SEPARATISME DAN IDENTITAS PERSONAL SEBAGAI NEGARA  
KESATUAN SEBAGAI FAKTOR SIKAP PASIF INDONESIA TERHADAP  
PELANGGARAN HAM ETNIS UIGHUR DI TIONGKOK**

Sebagai salah satu negara yang telah dipercaya sebagai anggota Dewan HAM sebanyak lima kali, Indonesia dinilai memiliki komitmen dan keseriusan terhadap upaya penegakan HAM baik dalam level regional maupun internasional. Komitmen Indonesia ini dapat dilihat dari upaya Indonesia yang cukup vokal dalam mengadvokasi isu pelanggaran etnis Rohingya di Myanmar dan isu kemerdekaan rakyat Palestina. Namun komitmen tersebut tidak nampak ketika membahas isu pelanggaran HAM yang terjadi kepada etnis Uighur di Tiongkok. Dalam isu tersebut, Indonesia cenderung bersikap pasif. Pada bab sebelumnya telah dijelaskan mengenai dinamika isu pelanggaran HAM etnis Uighur. Dalam pembahasan tersebut, diketahui bahwa pemerintah Tiongkok menganggap etnis Uighur sebagai separatis dan mengancam kedaulatan negara. Isu separatisme juga menjadi isu yang tidak dapat dilepaskan dari catatan sejarah Indonesia. Salah satu isu separatisme yang masih menimbulkan gejolak hingga saat ini adalah isu separatisme Papua. Isu ini menjadi ironi tersendiri dengan status Indonesia sebagai anggota Dewan HAM dan negara dengan jumlah umat Islam terbesar di dunia.

Oleh karena itu, bab III dalam penelitian ini akan terbagi menjadi tiga subbab untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini. Subbab pertama akan berfokus pada dinamika isu separatisme pada era kepemimpinan Presiden Joko Widodo. Selanjutnya, subbab kedua akan membahas mengenai peran identitas personal sebagai negara kesatuan yang menjadi dasar kebijakan pada tiap era kepemimpinan presiden di Indonesia serta pendekatan kebijakan pada era Presiden Joko Widodo dalam menangani isu separatisme Papua. Pada subbab ketiga akan membahas keterkaitan

antara isu separatisme Papua dengan sikap pasif Indonesia terhadap pelanggaran HAM etnis Uighur.

### **III.1. Dinamika Isu Separatisme dan HAM Papua di Era Kepemimpinan Joko Widodo**

Terpilihnya Presiden Joko Widodo sebagai presiden ke tujuh pada tahun 2014 silam memberikan angin segar dalam sistem perpolitikan Indonesia baik dalam negeri maupun luar negeri. Selama 10 tahun masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), pemerintah Indonesia sangat gencar melakukan upaya pendekatan ke dunia internasional dengan terlibat aktif di berbagai forum regional dan internasional seperti ASEAN, pendekatan dengan negara-negara Asia-Afrika, pendekatan bilateral dengan Australia, aktif dalam KTT ASEAN+3, pemulihan hubungan dan penghormatan kemerdekaan Timor Leste (Inayati, 2005), inisiator pembentukan *Bali Democracy Forum* pada tahun 2008 (Weatherbee, 2013, p. 30) serta menjadi anggota Dewan HAM untuk periode 2006-2007 dan 2007-2010 dan pernah menjadi Wakil Presiden Dewan HAM PBB untuk periode 2009-2010 (ANTARA News, 2011). Meskipun demikian, pemerintahan SBY yang sangat “*outward-looking*” mendapat kritik karena orientasi kebijakan tersebut membuat isu-isu domestik kurang dapat diakomodir.

Oleh karena itu, pada pemerintahan Presiden Joko Widodo terdapat “*shifting*” atau perubahan doktrin kebijakan luar negeri. Politik luar negeri pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo direinterpretasikan sebagai “*all nations are friends until Indonesia’s sovereignty are degraded and national interests are jeopardized*” (The Jakarta Post, 2015). Reinterpretasi dan perubahan arah kebijakan luar negeri ini dimaksudkan untuk mengisi kekosongan yang ada dalam masa pemerintahan SBY khususnya dalam aspek domestik. Oleh karena itu, Presiden Joko Widodo menekankan aspek “*inward-looking*” dan “*pro-people policy*” dalam menjalankan politik luar negerinya (Madu, 2013). Dalam menjalankan kebijakan luar negerinya, Presiden Joko Widodo merumuskan tiga pilar yang disebut dengan “Trisakti” yakni Indonesia

memiliki kedaulatan dalam politik, berdikari dalam ekonomi, dan kepribadian dalam budaya. Kepada Badan Penelitian dan Pengembangan Kebijakan Kementerian Luar Negeri—Darmansjah Djumala—menjelaskan bahwa dalam aspek budaya, Presiden Joko Widodo memprioritaskan kepentingan budaya strategis yakni mempromosikan nilai budaya dan kesatuan NKRI (Balairung Press, 2015).

Pemerintahan Presiden Joko Widodo yang cenderung memprioritaskan isu domestik, salah satunya tercermin sejak masa kampanye pemilihan presiden berlangsung. Isu domestik yang menjadi perhatian Presiden Joko Widodo adalah isu mengenai gejolak dan isu separatisme yang selama ini terjadi di Papua. Selama masa kampanye, Presiden Joko Widodo sendiri telah mengunjungi Papua sebanyak tiga kali. Ia berjanji akan memberikan perhatian lebih pada kondisi masyarakat Papua. Bentuk perhatian tersebut antara lain mempromosikan kesejahteraan alih-alih keamanan, membangun infrastruktur, dan memberikan akses pelayanan kesehatan dan pendidikan yang lebih baik (New Mandala, 2014). Janji dan keseriusan Presiden Joko Widodo dalam upaya mendekati diri ke Papua menjadi angin segar bagi gejolak politik yang selama ini terjadi antara pusat dan Papua. Joko Widodo sendiri menyadari pentingnya pendekatan dengan masyarakat Papua salah satunya berkaitan dengan proses pemilihan presiden tahun 2014 silam. Provinsi Papua dan Papua Barat menjadi dua provinsi yang berperan dalam kesuksesan Presiden Joko Widodo dalam memenangkan pemilihan umum tersebut. Oleh karena itu, Presiden Joko Widodo mencanangkan kunjungan sebanyak tiga kali dalam setahun sebagai bukti komitmennya untuk menurunkan ketegangan vertikal yang selama ini terjadi di wilayah tersebut (Syailendra, 2015).

Upaya pendekatan kepada masyarakat Papua yang dilakukan oleh Presiden Joko Widodo selama masa kampanye, tercoreng akibat adanya insiden penembakan di Kabupaten Paniai, Papua. Peristiwa tersebut terjadi pada 7 Desember 2014 yang bermula ketika sekelompok pemuda menegur sekelompok anggota TNI yang tidak menyalakan lampu kendaraan ketika mengendarai mobil. Teguran tersebut berakhir dengan penganiayaan yang dilakukan oleh sekelompok TNI. Keesokannya rombongan masyarakat mendatangi Polsek Paniai dan Koramil untuk meminta

penjelasan atas tindakan anggota TNI tersebut. Semula masyarakat melakukan protes dengan cara menyanyi dan menari, namun dikarenakan tidak ada tanggapan masyarakat mulai melempari pos polisi dan pangkalan militer dengan batu. Tindakan tersebut ditanggapi dengan aksi penembakan yang dilakukan oleh aparat dan menewaskan lima warga sipil (Tempo, 2020). Lima warga tersebut tewas akibat terkena peluru panas dan luka tusuk, sedangkan 21 orang lainnya mengalami luka-luka (BBC, 2020). Berkenaan dengan komitmen pemerintahannya untuk mengakhiri ketegangan dan konflik dengan masyarakat Papua, pada 27 Desember 2014, dalam pidatonya pada perayaan Natal di Jayapura, Presiden Joko Widodo berjanji akan mengadili pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam peristiwa penembakan tersebut sesegera mungkin (Amnesty International, 2018). Peristiwa ini menjadi tantangan yang cukup berat di masa awal upaya pendekatan yang dilakukan oleh rezim Presiden Joko Widodo terhadap masyarakat Papua.

Kompleksitas kasus ini membuat Komnas HAM perlu membentuk tim *ad hoc* pada tahun 2015 yang dipimpin oleh Choirul Anam untuk menyelidiki kasus ini. Hingga pada 3 Februari 2020, Ketua Komnas HAM—Ahmad Taufan Damanik—tragedi Paniai ditetapkan sebagai peristiwa pelanggaran HAM berat. Ketua Komnas HAM menuturkan bahwa tragedi Paniai memenuhi unsur kejahatan kemanusiaan dengan adanya tindakan pembunuhan dan penganiayaan. Berdasarkan hasil penyelidikan dapat disimpulkan bahwa anggota TNI yang bertugas pada peristiwa tersebut baik dalam struktur komando Kodam XVII/Cenderawasih sampai komando lapangan di Enarotali, Paniai, diduga sebagai pelaku yang bertanggung jawab atas peristiwa ini. Sebelumnya pada 12 Desember 2019, Menkopolhukam—Mahfud MD—mengatakan bahwa tidak ada satupun isu pelanggaran HAM pada rezim Presiden Joko Widodo sejak tahun 2014. Namun hal tersebut berubah pasca diputuskannya keputusan Komnas HAM akan status tragedi Paniai sebagai pelanggaran HAM berat. Mahfud MD mengaku tidak menampik adanya dugaan pelanggaran HAM di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, namun hal tersebut dilakukan oleh oknum kepada rakyat atau sesama rakyat, bukan oleh oknum pemerintah (Tirto, 2020).

Meskipun pada awal pemerintahannya sudah tercoreng akibat adanya pelanggaran HAM oleh oknum TNI, Presiden Joko Widodo tetap menunjukkan keseriusannya dalam upaya pendekatan dan penyelesaian konflik di Papua. Presiden Joko Widodo memberikan grasi kepada lima tahanan Papua ketika mengunjungi Papua pada 9 Mei 2015 silam. Kelima orang tersebut ditahan sejak tahun 2003 akibat dugaan keterlibatan mereka dalam penggerebekan gudang persenjataan TNI di Wamena pada tanggal 4 April 2003 yang mengakibatkan kematian dua tentara. Sebelumnya, kelima orang tersebut didakwa hukuman penjara mulai dari 19 tahun hingga seumur hidup. Gregory Poling—ekspertis Asia Tenggara di *Center for Strategic & International Studies* (CSIS)—menuturkan bahwa perhatian Presiden Joko Widodo memberikan perhatian terhadap isu Papua lainnya dengan cara menghapuskan larangan jurnalis asing untuk memasuki wilayah Papua. Hal ini menjadi realisasi dari janji kampanye Presiden Joko Widodo akan komitmennya terhadap isu Papua. Namun Presiden Joko Widodo masih menunjukkan keengganan untuk menangani akar permasalahan isu separatisme di Papua (DW, 2025).

Selain peristiwa Paniai, menurut data laporan Amnesty International sejak Januari 2010 hingga Februari 2018 terdapat 69 kasus dugaan pembunuhan di luar hukum yang dilakukan oleh pasukan keamanan di Papua dengan korban sebanyak 95 orang dan 85 orang di antaranya adalah orang asli Papua. Sejumlah 34 kasus yang terjadi diduga dilakukan oleh pihak kepolisian, 23 kasus diduga dilakukan oleh pihak militer, dan 11 kasus diduga melibatkan keduanya. Dari jumlah kasus yang tercatat, 25 kasus di antaranya tidak diinvestigasi sama sekali dan 26 kasus lainnya, pihak kepolisian atau militer mengaku telah melakukan investigasi internal namun tidak mengumumkan hasilnya kepada masyarakat, dan hanya enam kasus yang benar-benar dipersidangkan meskipun semuanya dilakukan oleh personil militer dan dilaksanakan di pengadilan militer. Dari data ini, terdapat lima kasus yang terjadi pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, baik kasus pembunuhan yang didasari oleh motif politik maupun yang tidak memiliki keterkaitan dengan politik (Amnesty International, 2018).

Kasus pertama merupakan kasus yang tidak berlatar belakang politik yang terjadi pada 30 Oktober 2015 di Kabupaten Merauke. Peristiwa ini terjadi akibat petugas polisi menembak mati seorang pemuda yang diduga merampas kendaraan bermotor secara paksa. Sedangkan dua orang tersangka asli pada peristiwa tersebut kabur ketika akan ditangkap. Pasca peristiwa tersebut tidak dilakukan penyelidikan meskipun Kapolres Merauke berjanji akan mengadakan penyelidikan internal. Selanjutnya, pada 1 Desember 2015 terjadi peristiwa pembunuhan yang berkaitan dengan politik di Desa Wanapompo Kepulauan Yapen. Pada saat itu, pendukung gerakan kemerdekaan mengadakan upacara bendera dengan mengibarkan bendera Bintang Kejora sekaligus menyanyikan lagu kebangsaan Papua serta do'a bersama untuk memperingati 54 tahun pengibaran bendera Bintang Kejora untuk pertama kali yang dianggap sebagai deklarasi kemerdekaan pertama mereka. Namun peristiwa khidmat tersebut berubah menjadi peristiwa berdarah ketika polisi dan tentara berdatangan dan mulai menembaki mereka. Peristiwa tersebut terjadi tanpa adanya negosiasi atau peringatan terlebih dahulu dari anggota kepolisian. Dalam peristiwa tersebut terdapat empat orang tewas dan delapan orang luka-luka. Erik Manitori sang pemimpin upacara menjadi salah satu korban tewas dalam peristiwa ini. Hingga kini, tidak ada penyelidikan terkait dengan peristiwa ini. Peristiwa ini dapat terjadi akibat peraturan yang tertulis dalam Buku Putih Kementerian Pertahanan Indonesia tahun 2015 yang menyatakan bahwa "gerakan separatisme dilakukan baik dengan senjata maupun dengan gerakan politik" adalah salah satu ancaman utama bagi keamanan nasional dan kedaulatan negara (Kementerian Pertahanan RI, 2015). Selain peraturan dari pusat, Kapolda Provinsi Papua juga mengeluarkan keputusan pada bulan Juli 2016 yang melarang kelompok pro kemerdekaan untuk melaksanakan unjuk rasa damai. Keputusan ini secara resmi juga menjabut status hukum kelompok pro kemerdekaan sebagai organisasi sosial menurut UU No. 17 tahun 2013 tentang Organisasi Massa (Amnesty International, 2018). Dengan demikian, upaya penyampaian pendapat dan penggunaan atribut-atribut kemerdekaan Papua secara damai tetap ditindak secara militer menggunakan senjata.

Ketengangan konflik Papua yang berkaitan dengan politik semakin meningkat yang ditandai dengan adanya peristiwa penembakan terhadap 19 pekerja<sup>4</sup> konstruksi dari PT Istaka Karya yang bertugas untuk membangun jalan Trans Papua. Peristiwa ini terjadi pada 1-2 Desember 2018 di Kabupaten Nduga yang diduga dilakukan oleh kelompok Tentara Pembebasan Nasional Papua Barat (TPNPB). Peristiwa ini menjadi tidak jelas akibat adanya perbedaan keterangan mengenai korban yang disampaikan oleh pihak TPNPB maupun pihak pemerintah Indonesia. Seby Sanbom—juru bicara TPNPB—mengakui bahwa pihaknya melakukan operasi di Kali Aworak, Kali Yigi, dan pos TNI di Mbua. Penyerangan tersebut dipimpin oleh komandan Makodap III Ndugama—Eugianus Kogeya—dan komandan operasi—Pemne Kogeya. Namun Seby membantah bahwa yang diserang bukanlah pekerja sipil melainkan anggota Korps Insinyur Angkatan Darat Indonesia. Ia juga mengatakan bahawa pihaknya telah mengamati para pekerja selama tiga bulan dan menyakini bahwa korban-korban tersebut merupakan anggota tentara dari unit Zipur atau Zeni Tempur<sup>5</sup> yang mengenakan pakaian sipil. Ia menambahkan bahwa aksi yang dilakukan bertepatan dengan peringatan hari kemerdekaan Papua ini merupakan bentuk pernyataan bahwa rakyat Papua tidak menginginkan adanya pembuatan Trans Papua atau pembangunan. Solusi dari permasalahan di Papua adalah kemerdekaan dan kedaulatan sebagai negara (The Jakarta Post, 2018). Hal ini dibantah oleh pihak pemerintah Indonesia, melalui Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat—Basuki Hadimuljono—yang mengatakan bahwa korban merupakan pekerja dari PT Istaka Karya dan PT Brantas Abipraya yang berasal dari Sulawesi. Ia menambahkan bahwa salah satu tentara yang menjaga wilayah tersebut ikut menjadi korban dalam serangan (HRW, 2018).

---

<sup>4</sup> Terdapat perbedaan mengenai jumlah pasti korban, Human Rights Watch menyebutkan korban sejumlah 17 orang, Tempo.co menyebutkan korban sejumlah 31 orang, dan The Jakarta Post menyebutkan 19 orang korban.

<sup>5</sup> Zipur atau Zeni Tempur merupakan sebuah unit tentara yang memiliki spesialisasi dalam aspek teknik dan teknis infrastruktur pertempuran.

Untuk merespon hal tersebut, Presiden Joko Widodo mengambil tindakan untuk mengusut pelaku pembunuhan dengan menginstruksikan pembentukan “Operasi Nemangkawi” kepada TNI dan Polri. Ia mengatakan bahwa tujuan dibentuknya operasi tersebut adalah untuk menangkap pelaku tindakan kekerasan tersebut (HRW, 2018). Namun dalam pelaksanaannya, operasi ini justru memicu kemunculan pelanggaran-pelanggaran HAM lainnya. Bentuk-bentuk pelanggaran HAM tersebut seperti personil TNI diduga menghancurkan dan membakar rumah warga dan memaksa mereka untuk meninggalkan rumahnya. Sekitar sepuluh ribu warga mengungsi ke wilayah distrik lain di sekitarnya dan sebagian ada yang memilih untuk mengungsi ke hutan tanpa akses yang memadai untuk makan, pendidikan, maupun kesehatan. Laporan pelanggaran HAM lain yang dilakukan oleh TNI adalah penghancuran 34 gereja bahkan gereja SION GKI Mapenduma digunakan sebagai markas TNI. Masyarakat juga melaporkan bahwa TNI telah membunuh setidaknya 25 orang termasuk dua siswa yang tidak terhubung dengan gerakan separatis. Namun informasi ini dibantah oleh Kolonel Muhammad Aidi—Juru Bicara TNI di Papua—yang mengatakan bahwa penghancuran rumah dan gereja adalah *hoax*. Ia juga mengatakan bahwa investigasi dan laporan tersebut berasal dari kelompok yang memihak Organisasi Papua Merdeka (OPM) (The Jakarta Post, 2019). Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Papua mengatakan bahwa operasi ini telah mengarah pada krisis keamanan yang mengancam penduduk sipil. Lembaga ini mengatakan bahwa instruksi tersebut telah “membuka” konflik antara pihak keamanan Indonesia dengan TPNPB sejak 2018 hingga kini. Emanuel Gobay—Direktur LBH Papua—mendesak Presiden Joko Widodo untuk mengevaluasi instruksi ini karena telah menyalahi dan melanggar HAM (The Jakarta Post, 2020).

Benturan etnis dengan masyarakat Papua kembali memanas pasca adanya laporan dari pihak ormas yang mengatakan bahwa sejumlah pelajar Papua di Surabaya telah merusak bendera merah putih pada tanggal 17 Agustus 2019. Bendera merah putih tersebut sebelumnya dipasang oleh sejumlah personel Satpol PP Kecamatan Tambaksari bersama personel Koramil 02/0831, dan Polsekta Tambaksari yang dibantu oleh pihak Kecamatan Tambaksari pada tanggal 15 Agustus 2019 di asrama



mahasiswa Papua. Namun keesokan harinya, aparat kepolisian mendapat laporan bahwa bendera tersebut sudah dirusak dan posisinya sudah jatuh hampir mengenai got. Sejumlah 43 pelajar Papua ditangkap atas dugaan perusakan bendera merah putih tersebut. Penangkapan juga diikuti dengan tembakan gas air mata serta ujaran rasis kepada pelajar Papua oleh oknum aparat dengan mengatakan “monyet” dan ujaran rasis lainnya (BBC, 2019). Para pelajar tersebut dibebaskan dan dipulangkan ke asrama keesokan harinya pada 18 Agustus 2019 karena minimnya bukti terkait tindakan tersebut (Kompas, 2019). Namun sayangnya, berita tersebut sudah terlanjur memicu kemarahan pelajar Papua dan aktivis Papua di berbagai daerah di Indonesia. Salah satunya adalah protes yang dilakukan di Manokwari pada tanggal 19 Agustus 2019 yang memicu pemutusan jaringan internet di wilayah Papua oleh pemerintah pusat pada keesokan harinya (Vice, 2019). Presiden Joko Widodo mengatakan bahwa tindakan ini dilakukan pemerintah demi kepentingan dan keamanan nasional (Detik, 2019). Sayangnya tindakan ini justru membuat pemerintah Indonesia dinilai merampas hak warga Papua untuk berekspresi dan hak publik untuk mengetahui kondisi yang terjadi di Papua (The Jakarta Post, 2019). Dalam menanggapi peristiwa ini, Presiden Joko Widodo mengerti bahwa masyarakat Papua terluka akibat hal ini. Namun Presiden Joko Widodo mengatakan bahwa saling memaafkan satu sama lain adalah langkah terbaik yang dapat ditempuh untuk menurunkan ketegangan antara masyarakat Papua dengan oknum aparat dan pemerintah (Al Jazeera, 2019).

Masa pemerintahan Presiden Joko Widodo diwarnai dengan ketegangan dan konflik antara pemerintah dengan masyarakat Papua yang tak kunjung mereda. Hal ini telah mencoreng komitmen serta keseriusan janji Presiden Joko Widodo pada masa kampanye untuk mendekati diri dan menyelesaikan konflik di Papua. Pada umumnya, konflik-konflik yang terjadi pada era kepemimpinan Presiden Joko Widodo terjadi akibat agresifitas oknum-oknum aparat baik dalam konteks politis maupun non-politis. Hal ini semakin meningkatkan sentimen serta ketegangan antara aparat dan pemerintah dengan masyarakat Papua. Sehingga diperlukan upaya pendekatan yang

lebih inklusif dan efektif untuk membuktikan komitmen Presiden Joko Widodo terhadap Papua.

### **III.2. Identitas Indonesia sebagai Negara Kesatuan dan Implementasinya dalam Kebijakan Luar Negeri**

Keragaman budaya dan etnis merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Indonesia merupakan negara yang terdiri atas lebih dari 300 kelompok etnis dan bahasa (Invest Islands, 2020). Dengan kondisi demikian, Indonesia rentan akan adanya disintegrasi atau benturan konflik antar etnis. Ancaman ini disadari oleh para pendiri bangsa yang kemudian melahirkan gagasan untuk menjadikan Indonesia sebagai sebuah negara kesatuan. Meskipun demikian, masa penjajahan Belanda juga memberikan pengaruh dalam hal bentuk negara Indonesia. Pada awal kemerdekaan, terdapat dua preferensi bentuk negara yakni bentuk negara kesatuan dan negara federal. Bentuk negara kesatuan diharapkan dapat membawa Indonesia ke arah yang lebih stabil baik dalam hal politik maupun ekonomi. Sedangkan bentuk negara federal dimaksudkan untuk dapat mengakomodir keberagaman kultur yang ada di Indonesia (Marzuki, 2012, p. 103). Bentuk negara kesatuan juga bermaksud bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah bertanggung jawab kepada pemerintah pusat dan kebijakan nasional dibuat oleh pemerintah pusat. Sehingga tidak memungkinkan adanya perbedaan di daerah (Sung & Hakim, 2019). Pada akhirnya, bentuk negara kesatuan menjadi bentuk negara yang dipilih para pendiri bangsa yang tertuang dalam konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 Ayat 1 yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik” (Marzuki, 2012, p. 103).

Dalam perkembangannya, bentuk negara kesatuan yang telah tecantum dalam konstitusi tersebut mengalami tantangan baik yang berasal dari campur tangan pihak asing maupun yang berasal dari dalam negeri. Indonesia pernah berbentuk sebagai negara federal sebagai hasil dari Konferensi Meja Bundar pada tahun 1949. Namun bentuk pemerintahan ini hanya berlangsung selama tujuh bulan dari tanggal 29

Desember 1945 hingga 17 Agustus 1950 dikarenakan adanya tuntutan dari masyarakat yang menginginkan untuk kembali ke bentuk negara kesatuan dan kembali menggunakan konstitusi UUD 1945 (ABC, 2020). Intensi pembentukan negara federal kembali muncul pada era reformasi sebagai antitesis dari bentuk pemerintahan pada masa Orde Baru yang cenderung sentralistis. Gagasan federalisme pada saat itu diusung oleh tokoh politik Amin Rais yang secara terbuka menginginkan pembentukan negara federal alih-alih bertahan dengan bentuk negara kesatuan. Ia beranggapan bahwa bentuk negara federal lebih dapat mengakomodir perbedaan dan menjawab krisis multidimensi yang ada di Indonesia (Marzuki, 2012, p. 104). Namun gagasan tersebut tidak berhasil mengubah bentuk negara Indonesia menjadi negara federal. Bentuk negara kesatuan menjadi sesuatu yang tidak terbantahkan lagi pasca kemerdekaan Indonesia dari penjajah pada tahun 1945. Kesamaan sejarah dan bentuk negara kesatuan menjadikan nilai nasionalisme sebagai nilai pokok yang amat penting bagi masyarakat Indonesia (Sung & Hakim, 2019).

Merujuk Douglas (1986), identitas korporat suatu negara merupakan sesuatu yang membedakan suatu negara dengan negara lain melalui sesuatu yang intrinsik atau kualitas yang membangun suatu negara. Bentuk negara kesatuan merupakan bentuk yang dikonstruksi dari identitas korporat yang ada dalam diri masyarakat Indonesia. Identitas korporat Indonesia sebagai negara kesatuan merupakan atribut yang membentuk eksistensi dan membedakan Indonesia dengan negara lain. Identitas ini membuat Indonesia mengedepankan nilai-nilai kesatuan seperti persatuan dan nasionalisme. Nasionalisme yang dimiliki Indonesia lebih mengarah ke dalam (*inward-looking*) untuk membangkitkan rasa persatuan dan memperkuat legitimasi kemerdekaan ke dunia luar (Yani, 2009). Sehingga dalam proses pembentukan kebijakan baik kebijakan dalam dan luar negeri, pemerintah Indonesia akan mengedepankan nilai-nilai yang menjaga identitas korporatnya—sebagai negara kesatuan—tersebut.

Politik luar negeri Indonesia merupakan refleksi dari kepentingan nasional dan dibentuk atas dasar nilai-nilai, prinsip, dan identitas yang dianut oleh masyarakat

Indonesia. Oleh karena itu, anti-kolonialisme dan politik luar negeri bebas-aktif menjadi dua prinsip utama yang digunakan oleh para aktor dalam menjalankan politik luar negeri Indonesia (Sukma, 1995). Wakil Presiden Mohammad Hatta pada 2 September 1948 mengemukakan empat premis utama dalam prinsip politik luar negeri bebas aktif, yaitu: (1) pelaksanaan politik luar negeri yang berdasarkan kepada Pancasila, (2) politik luar negeri harus berdasarkan kepentingan nasional yang tercantum dalam konstitusi, (3) pemenuhan kepentingan nasional harus dilaksanakan melalui kebijakan yang merdeka—tanpa intervensi pihak manapun, (4) politik luar negeri Indonesia harus dilaksanakan secara pragmatis (Hatta, 1985). Identitas korporat Indonesia sebagai negara kesatuan yang tercermin dalam sila ketiga Pancasila menjadi salah satu premis utama dalam prinsip politik luar negeri Indonesia. Selanjutnya, Wakil Presiden Mohammad Hatta juga menegaskan bahwa kesatuan nasional digunakan Indonesia untuk meraih posisi independen di dunia internasional. Ia juga mengatakan bahwa upaya mempertahankan kemerdekaan, kedaulatan, dan keamanan, menjadi tugas pokok pertama Indonesia, baru disusul oleh konsolidasi internal, dan kepentingan ekonomi (Sukma, 1995). Dengan demikian, kesatuan dan keutuhan negara kembali ditegaskan sebagai nilai esensial dalam pembuatan prinsip kebijakan luar negeri Indonesia.

Pada era pemerintahan Sukarno, revolusi dipercayai sebagai instrumen terbaik untuk mencapai kepentingan nasional. Revolusi yang dilakukan oleh Sukarno mencakup pembentukan negara kesatuan serta pemenuhan keadilan dan kesejahteraan rakyat. Kedua hal ini hanya dapat dicapai ketika imperialisme, kolonialisme, dan kapitalisme berhasil dihilangkan. Pencapaian pertama pemerintahan Sukarno dalam upaya penghilangan kolonialisme ditandai dengan kembalinya hak kedaulatan Indonesia atas Papua Barat dari pihak sekutu (Sukma, 1995). Sejak masa kemerdekaan, isu Papua Barat menjadi isu yang sangat kompleks dan dicampuri oleh berbagai aktor dan kepentingan. Berdasarkan hasil Konferensi Meja Bundar, Belanda mengakui kedaulatan Indonesia dan kedaulatan Papua Barat akan diputuskan dalam jangka waktu satu tahun kemudian. Pemerintah Indonesia saat itu melihat hal ini sebagai upaya

Belanda untuk mengkolonisasi kembali wilayah Indonesia. Dengan prinsip anti-kolonial, Indonesia memegang kuat doktrin *uti possidetis juris*. Menurut Michael Freeman—akademisi Essex University—doktrin ini mengatakan bahwa batas teritorial negara bekas jajahan harus sesuai dengan batas wilayah yang sebelumnya dijajah. Prinsip tersebut dimaksudkan untuk menghindari sengketa yang tidak perlu di antara negara bekas jajahan (Saltford, 2003). Doktrin ini memperkuat posisi Indonesia dalam proses perebutan wilayah Papua Barat.

Dengan berbagai tekanan dari pihak asing, Indonesia tetap berupaya menghapuskan segala bentuk kolonisasi demi mempertahankan identitasnya sebagai negara kesatuan. *New York Agreement* pada tahun 1962 disepakati sebagai titik awal penyelesaian isu Papua Barat yang dilaksanakan oleh pihak ketiga yakni PBB melalui UNTEA (*United Nations Temporary Executive Authority*). Kurangnya sinkronisasi dan kerja sama setiap pihak membuat UNTEA gagal dalam upaya penyelidikan kasus Papua Barat. Hal ini dimanfaatkan oleh pemerintah Indonesia melalui Menteri Luar Negeri Subandrio untuk menekan UNTEA dan meminta segera diadakan referendum (Grus, 2005). Namun hal tersebut tidak dikabulkan oleh PBB. Meskipun penyelesaian isu Papua Barat tidak dapat diselesaikan pada era kepemimpinan Presiden Sukarno, dapat dilihat bahwa Indonesia memiliki komitmen yang kuat dalam mempertahankan wilayah kedaulatannya dan identitasnya sebagai negara kesatuan meskipun dilaksanakan dengan penuh tekanan.

Referendum yang dikenal dengan PERPERA (Penentuan Pendapat Rakyat) baru dilaksanakan pada era kepemimpinan Presiden Suharto yang dimulai pada Juli hingga Agustus 1969. Akan tetapi, jauh sebelum dilaksanakan PERPERA, pada tahun 1950an Belanda telah mempersiapkan kemerdekaan Papua melalui pelatihan dan edukasi tentang penyelenggaraan negara bagi masyarakat Papua. Hal ini meningkatkan semangat pro kemerdekaan dan sentimen kepada pemerintah Indonesia. Secara politis, Belanda juga membantu pembentukan West New Guinea Council (WNGC) sebagai badan perwakilan untuk wilayah tersebut. Badan ini juga berperan dalam mengajukan resolusi kemerdekaan Papua Barat ke PBB (Musgrave, 2015). Dengan demikian,

semangat pro kemerdekaan Papua Barat sejak awal telah difasilitasi oleh pihak asing. Oleh karena itu, langkah pertama yang dilakukan Indonesia pasca penyerahan kekuasaan Papua dari UNTEA ke Indonesia adalah pelarangan segala bentuk perkumpulan atau partai yang bersifat pro kemerdekaan serta pengendalian media massa, dan pembatasan pergerakan bagi orang-orang tertentu (Gruss, 2005). Ketegangan dan sentimen politik semakin meningkat ketika pada Desember 1963 Organisasi Papua Merdeka (OPM) sebagai manifestasi gagasan kemerdekaan Papua terbentuk (Saltford, 2003).

Selain itu, teknis pelaksanaan PERPERA yang seluruhnya ditentukan oleh pemerintah Indonesia juga menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat Papua. Proses tersebut dilaksanakan secara musyawarah dengan perwakilan delapan dewan daerah sebanyak 1.022 orang dengan hasil bahwa Papua tetap menjadi bagian dari Indonesia. Alih-alih menggunakan teknik voting seperti yang diajukan PBB, PERPERA dilakukan dengan teknik musyawarah sebab menurut pemerintah Indonesia sebagian besar masyarakat Papua belum mengenal sistem voting dan sistem voting merupakan sistem Barat (Musgrave, 2015). Hasil ini menimbulkan sejumlah protes dan demonstrasi dikarenakan hasil tersebut tidak mencerminkan keinginan sebagian besar masyarakat Papua. Selain itu, masa kepemimpinan Presiden Suharto lebih dikenal dengan adanya penyeragaman alih-alih persatuan. Menurutnya, persatuan Indonesia hanya dapat dicapai melalui keseragaman kebijakan dan pemerintahan yang diatur oleh pusat yang diperkuat oleh kekuatan militer. Pemerintahan yang terpusat dan penyeragaman kebijakan dapat mengancam nilai-nilai atau identitas lokal yang ada (Trajano, 2010). Meskipun demikian, hal tersebut dilakukan demi menjaga kedaulatan dan mempertahankan identitas negara sebagai negara kesatuan.

Pada era reformasi, terdapat pergeseran pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap isu-isu etnis yang memicu separatisme. Presiden B. J. Habibie memilih untuk mengedepankan dialog-dialog untuk mendengarkan aspirasi dan inkompatibilitas yang menjadi akar permasalahan konflik dari masyarakat Papua yang selama ini tidak difasilitasi oleh pemerintah. Selain itu, demokratisasi dan keterbukaan

juga memungkinkan adanya ekspresi kemerdekaan dengan cara damai (Druce, 2020). Momentum ini juga mengubah bentuk protes kepada pemerintah Indonesia yang semula menggunakan teknik gerilya skala kecil menjadi pergerakan sipil non kekerasan di wilayah urban (MacLeod, 2010). Dari pendekatan tersebut, Presiden B. J. Habibie mengetahui bahwa akar permasalahan di Papua Barat bukan hanya semata-mata keinginan untuk merdeka dan bertindak separatis, melainkan juga adanya ketidakpuasan dengan pemerintah pusat. Selanjutnya, pemerintah juga mengetahui jika masyarakat Papua Barat ingin mengubah nama Irian Jaya menjadi Papua seperti sebelum kembali di bawah kedaulatan Indonesia (Braithwaite, Braithwaite, Cookson, & Dunn, 2010). Salah satu dialog yang dilakukan oleh Presiden Habibie adalah dialog dengan perwakilan FORERI (*Forum for the Reconciliation of Irian Jaya Society*) sebanyak 100 orang pada 26 Februari 1999 (MacLeod, 2010). Dialog tersebut berujung pada kebuntuan dikarenakan perwakilan tersebut menyatakan keinginan untuk merdeka. Hal ini tentunya ditentang pemerintah dan diskusi maupun diseminasi informasi mengenai kemerdekaan menjadi sesuatu yang dilarang (FitzSimons, 2000). Sehingga meskipun kebijakan pada era Presiden B. J. Habibie lebih diplomatis dan tidak agresif, akan tetapi pada dasarnya pemerintah tetap menunjang identitas sebagai negara kesatuan dengan melarang bentuk-bentuk separatisme.

Era kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid juga mengedepankan upaya-upaya non militer untuk menangani isu Papua Barat. Salah satunya adalah perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua sesuai dengan tuntutan masyarakat Papua pada era Presiden B. J. Habibie. Perubahan nama tersebut pada awalnya ditolak oleh MPR pada Agustus tahun 2000 dan baru diberikan pada 1 Januari 2002 seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah (Rabasa & Haseman, 2002). Presiden Abdurrahman Wahid juga dikenal lebih lunak dan toleran terhadap isu Papua Barat. Hal ini dibuktikan dengan adanya penghapusan hukuman untuk mengekspresikan gagasan pro-kemerdekaan dengan cara damai, membebaskan lebih dari 60 tahanan politik, hingga mengizinkan dikibarkannya bendera “Bintang Kejora” asalkan bersamaan dan tidak lebih tinggi dari Bendera Merah Putih. Presiden juga meminta maaf atas pelanggaran

HAM masa lalu, mengganti aparat yang represif, menjaga keterbukaan komunikasi dengan pemimpin daerah. Meskipun demikian, Presiden juga tetap tidak memberikan kemungkinan akan adanya kemerdekaan (Rabasa & Chalk, 2001). Kebijakan Presiden Abdurrahman Wahid yang cenderung menunjukkan keterbukaan dan toleransi, pada akhirnya tetap memcerminkan identitas kesatuan yang dimiliki Indonesia ketika ia tetap menolak adanya kemungkinan kemerdekaan untuk Papua.

Pasca berakhirnya kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid, Presiden Megawati Soekarnoputri hadir dengan gagasan-gagasan ambisius yang terdiri atas enam poin tujuan, yaitu: (1) menjaga kesatuan nasional, (2) melanjutkan reformasi dan demokrasi, (3) menormalisasi ekonomi, (4) menjunjung tinggi hukum, memulihkan keamanan dan perdamaian, serta menghapuskan KKN<sup>6</sup>, (5) mengembalikan kredibilitas Indonesia di mata internasional, (6) serta mempersiapkan pemilu 2004 (ICG, 2001). Kesatuan nasional masih menjadi prioritas teratas dalam tujuan utama masa pemerintahan Presiden Megawati (Miller, 2009). Hal ini berarti identitas kesatuan masih menjadi prioritas utama pemerintah Indonesia. Presiden Megawati mengidentifikasi dirinya sebagai “pelindung warisan nasionalis” yang diwarisi oleh ayahnya. Era kepemimpinan Presiden Megawati juga memiliki hubungan erat dengan militer. Hal ini dikarenakan Presiden Megawati memiliki sentimen dan *trust issue* kepada politisi sipil (McGibbon, 2009). Pendekatan kepada Papua yang berusaha dibangun sejak era Presiden Habibie dan Presiden Abdurrahman Wahid dapat dikatakan mengalami kemunduran pada era kepemimpinan Presiden Megawati. Pasalnya pada era tersebut ketegangan dan setimen pusat dengan Papua kembali meningkat. Seorang pemimpin kemerdekaan Papua—Theys Eluay—dibunuh oleh anggota Kopassus pada November 2001 (ICG, 2003). Anggota Kopassus yang terlibat dalam pembunuhan ini dijatuhi hukuman selama 42 bulan (The Jakarta Post, 2003). Kedua adalah undang-undang otonomi khusus yang tidak berjalan sebagaimana mestinya karena keengganan dari pemerintah pusat dan pemerintah lokal Papua yang

---

<sup>6</sup> KKN merupakan kependekan dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.



tidak mampu mengelola otonomi tersebut (McGibbon, 2009). Terakhir adalah pemberlakuan UU No. 45 Tahun 1999 tentang pemekaran wilayah Papua. Chauvel dan Bhakti berargumen bahwa kebijakan ini memiliki tujuan untuk membendung gerakan kemerdekaan. Sebab kebijakan ini diberlakukan tanpa adanya persetujuan dari MRP<sup>7</sup> dan DPR Papua (Bhakti, 2004). Meskipun era kepemimpinan Presiden Megawati cenderung represif dan memperburuk sentimen antara masyarakat Papua dengan pemerintah pusat, kesatuan negara tetap menjadi prioritas utama dalam kebijakannya.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) memilih cara-cara yang lebih halus ketika berhadapan dengan isu separatisme. Presiden dalam pidatonya tahun 2005 mengatakan akan menyelesaikan isu separatisme Papua dengan cara damai, adil, dan bermartabat dan pada tahun 2006 ia menyatakan akan menjalin dialog dan persuasi alih-alih kekerasan dalam menangani isu ini (Trajano, 2010). Ia juga menjelaskan kepada pemimpin Papua bahwa Otonomi Khusus akan dilaksanakan sepenuhnya pada era kepemimpinannya (ICG, 2006). Pada era SBY, iklim politik di Papua cenderung lebih dingin dengan dibiarkan terbukanya advokasi kemerdekaan namun tetap dibatasi (ICG, 2010). Tekanan militer dan tekanan internasional juga cenderung rendah (ICG, 2010). Konflik sporadis yang terjadi juga belum dianggap mengancam. Bahkan Pacific Islands Forum mencatat antara tahun 2004-2014, konflik di Papua hanya terjadi dua kali yakni tahun 2006 dan 2007 (Fujikawa, 2017). Pada era pemerintahan SBY juga terdapat gagasan untuk membangun dialog konstruktif, namun gagasan ini tidak dibarengi dengan definisi operasional yang menciptakan multitafsir di antara para stakeholder terkait. Pada akhirnya gagasan dialog konstruktif tidak dilakukan, melainkan Presiden mengeluarkan Perpres No. 65/2011 mengenai pembentukan Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat (UP4B). Unit ini berusaha menyelesaikan permasalahan Papua dengan dua pendekatan yakni strategi politik, keamanan dan kebudayaan; dan pembangunan sosial ekonomi (Nugroho, 2019).

---

<sup>7</sup> MRP adalah Majelis Rakyat Papua yang dibentuk berdasarkan Otonomi Khusus.

Sikap Presiden SBY yang kurang membangun negosiasi dengan masyarakat Papua Barat dimanfaatkan oleh kelompok separatis Papua untuk mencari dukungan internasional salah satunya adalah pengajuan keanggotaan ke Melanesian Spearhead Group (MSG). MSG merupakan sebuah wadah organisasi bagi negara-negara Melanesia yang memiliki latar belakang yang homogen. Organisasi ini memiliki visi yang kuat terkait dengan dekolonisasi dan kemerdekaan negara-negara Melanesia (MSG, 2020). Alih-alih meningkatkan negosiasi dengan masyarakat Papua, Presiden SBY justru mengintensifkan pendekatan dengan MSG untuk mencegah upaya internasionalisasi isu kemerdekaan Papua (Webb-Gannon & Elmslie, 2014). Pendekatan isu Papua Barat dalam ranah domestik memang cenderung menurun, dibandingkan presiden-presiden sebelumnya, Presiden SBY memilih untuk menangani isu Papua Barat dari luar dengan cara membendung internasionalisasi isu Papua Barat melalui pendekatan Indonesia ke forum regional dan negara-negara Pasifik. Langkah ini mencerminkan identitas kesatuan tidak hanya dalam level domestik melainkan juga termanifestasi dalam politik luar negeri Indonesia.

Identitas sebagai negara kesatuan selain termanifestasi dalam upaya membendung konflik domestik, juga tercermin dalam sikap Indonesia dalam menentukan kebijakan luar negerinya. Salah satu keengganan Indonesia dalam menentukan sikap terkait isu separatisme adalah pengakuan kemerdekaan Kosovo yang mendeklarasikan kemerdekaannya pada 17 Februari 2008. Hingga hari ini, Indonesia masih belum mengakui kemerdekaan Kosovo, hal ini dikarenakan Indonesia berkomitmen sepenuhnya untuk menghormati kedaulatan dan integritas Serbia sebagai negara anggota PBB. Indonesia juga secara konsisten tetap memberikan dukungan kepada pemerintah Serbia. Alih-alih menentukan sikap dengan memberikan pengakuan terhadap kedaulatan Kosovo, pasca Perjanjian Brussels 2013<sup>8</sup>, Presiden Indonesia

---

<sup>8</sup> Perjanjian Brussels 2013 atau yang secara formal disebut *First Agreement of Principles Governing the Normalisation of Relations* merupakan perjanjian normalisasi hubungan antara pemerintah Serbia dan pemerintah Kosovo pasca deklarasi kemerdekaan Kosovo pada tahun 2008. Perjanjian tersebut mencakup lima belas poin yang disimpulkan pada 19 April 2013 dan belum ditandatangani kedua belah pihak (The Government of the Republic Serbia, 2020).

menyurati Presiden Serbia pada tanggal 30 April 2013 untuk menegaskan kembali dukungan Indonesia kepada Serbia untuk menyelesaikan isu Kosovo melalui dialog sesuai mandat Resolusi PBB (Kementerian Luar Negeri RI, 2019). Sikap Indonesia yang belum mengakui kemerdekaan Kosovo menjadi ironi pasalnya sebagai negara Islam terbesar, Indonesia seharusnya menunjukkan sikap yang mendukung Kosovo. Sebab menurut data dari Swiss Metadatabase of Religious Affiliation in Europe (SMRE) yang telah diolah dari berbagai sumber seperti Pew Research Centers (2010), European Values Studiesn (2008), World Religion Project (2010), World Christian Database (2010) dan European Social Survey (2015), persentase Muslim di Kosovo mencapai 88.8% dan menjadikan Islam sebagai agama mayoritas (Universitat Lurzen, 2015). Selain itu dukungan dari Indonesia juga strategis untuk memicu dukungan negara-negara Islam lain terhadap Kosovo.

Konflik Kosovo dimulai pada tahun 1981 akibat klaim Serbia atas wilayah Kosovo. Kemudian Kosovo menjadi bagian dari wilayah Serbia dengan status otonomi khusus namun pada masa kepemimpinan Slobodan Milosevic, status otonomi tersebut dicabut sehingga wilayah Kosovo menjadi wilayah yang langsung berada dibawah pemerintah Serbia (Febriani, 2014). Hal tersebut memicu keinginan rakyat Kosovo untuk memerdekakan diri, ditambah lagi dengan adanya kemerdekaan dari negara-negara di kawasan tersebut. Intervensi NATO dan mandat Resolusi PBB 1244 Tahun 1999 dibentuk untuk mengatur jalannya seksesi oleh Kosovo dari Serbia. Kosovo akhirnya mendeklarasikan kemerdekaan secara unilateral pada tahun 2008 dan mendapat penolakan keras dari Serbia. Kemerdekaan Kosovo hingga kini masih belum diakui oleh sebagian negara salah satunya adalah Indonesia. Pada Sidang Darurat yang dilaksanakan Dewan Keamanan PBB untuk membahas mengenai kemerdekaan Kosovo, Indonesia juga tidak memberikan suara atau *abstain*. Keengganan Indonesia untuk tidak mendukung kemerdekaan Kosovo merupakan bentuk dari keengganan Indonesia untuk menentukan sikap terhadap isu separatisme. Sekalipun yang dihadapi adalah negara dengan mayoritas Muslim seperti Indonesia. Indonesia lebih mengedepankan identitas kesatuannya yang cenderung menghormati kedaulatan

negara alih-alih seksesi suatu kelompok etnis. Dalam isu domestik, Indonesia memiliki isu yang serupa dengan kemerdekaan Kosovo yakni isu separatisme Papua Barat. Kosovo memiliki perbedaan ras dan agama dengan mayoritas rakyat Serbia, begitupun dengan masyarakat Papua Barat yang menjadi minoritas di Indonesia baik dari segi ras maupun agama. Selama masa perjuangan kemerdekaan, pelanggaran HAM menjadi hal yang kerap terjadi di Kosovo dan Papua Barat. Terakhir, kedua wilayah tersebut sama-sama memiliki sumber daya alam yang melimpah (Mauliani, 2016). Oleh karena itu, pengakuan terhadap Kosovo dapat memicu gejolak separatisme domestik di Indonesia (The Jerusalem Post, 2008). Kedekatan Indonesia dengan pemerintah Serbia juga semakin meningkat pasca adanya pernyataan Presiden Serbia Tomislav Nikolic pada kunjungannya ke Indonesia tahun 2016 silam yang mengapresiasi dan sangat berterima kasih atas sikap Indonesia yang tidak mengakui Kosovo dan menolak keanggotaan Kosovo di World Bank dan UNESCO. Ia mengatakan bahwa sebagai negara dengan umat Islam terbesar, Indonesia merupakan negara yang sangat penting bagi Kosovo. Akan tetapi alih-alih mendukung Kosovo, Indonesia memilih untuk tidak mengakui Kosovo hingga hari ini (Antara News, 2016). Dari fakta tersebut, dapat dikatakan bahwa Indonesia belum mengakui kemerdekaan Kosovo hingga saat ini dikarenakan Indonesia konsisten mengedepankan identitas kesatuan dan Indonesia memiliki isu separatisme domestik yang mirip dengan Kosovo sehingga pengakuan Indonesia terhadap Kosovo dikhawatirkan akan memicu gejolak politik di dalam negeri.

Meskipun demikian, Indonesia juga pernah berperan sebagai mediator dalam isu separatisme. Hal ini terjadi ketika negara-negara lain di Asia Tenggara juga mengalami konflik etnis dan separatisme. Indonesia yang dianggap memiliki kapabilitas dalam menangani isu-isu etnis dan separatisme pernah didaulat menjadi mediator konflik etnis dan separatisme di negara tetangga. Konflik etnis dan separatisme bangsa Moro di Filipina menjadi isu pertama yang berusaha di mediasi oleh Indonesia. Masyarakat Filipina mengidentifikasi dirinya sebagai bangsa “Filipino”—identitas yang disematkan oleh penjajah Spanyol—akan tetapi, bangsa

Moro tetap mengidentifikasi diri mereka sebagai bangsa Moro yang beragama Islam. Perbedaan diantara keduanya semakin terasa ketika Amerika Serikat menduduki Filipina. Masyarakat Filipina yang beragama Katolik oleh mayoritas penjajah Amerika Serikat yang beragama Kristen dianggap lebih siap untuk menyelenggarakan pemerintahan dibandingkan bangsa Moro yang beragama Islam. Marjinalisasi dan diskriminasi etnis semakin buruk hingga Filipina merdeka tahun 1946. Muslim bangsa Moro yang terdiri atas beberapa etnis kemudian bersatu dalam Moro National Liberation Front (MNLF) (ASEAN-IPR, 2019). MNLF sendiri merupakan organisasi separatis muslim yang didirikan tahun 1972. Organisasi ini memperjuangkan kemerdekaan bangsa Moro hingga ditandatanganinya *Final Peace Agreement* pada tahun 1996 antara MNLF dengan pemerintah Filipina (Center for International Security and Cooperation of Stanford, 2019). Perjanjian damai tersebut tidak lepas dari peran Indonesia sebagai anggota Organization of Islamic Conference (OIC) dan diminta untuk menjadi mediator dalam menangani konflik ini (ASEAN-IPR, 2019). Indonesia saat itu berperan menjadi tuan rumah dalam penyelenggaraan dialog antara pihak yang berkonflik. Menteri Luar Negeri Ali Alatas pada saat itu menyatakan:

sebagai sesama negara anggota ASEAN, Indonesia memiliki kepentingan dalam pemeliharaan perdamaian yang sesuai dengan mandat konstitusi. Indonesia memiliki kewajiban untuk menjaga perdamaian, keadilan, dan keamanan dunia. Selain itu Indonesia juga telah berpengalaman dalam menangani konflik serupa dalam ranah domestik. Sehingga Indonesia memiliki pemahaman yang mendalam dalam penyelesaian konflik ini (ASEAN-IPR, 2019).

Dialog perdamaian yang diselenggarakan oleh Indonesia tersebut berlangsung sejak tahun 1993 hingga berhasil merumuskan *Final Peace Agreement* pada tahun 1996 yang ditandatangani oleh pemerintah Filipina dan kelompok separatis MNLF. Hal ini menunjukkan bahwa identitas sebagai negara kesatuan tidak hanya termanifestasi dalam politik domestik namun juga dalam politik luar negeri. Sebagai negara kesatuan,

Indonesia berusaha membendung konflik-konflik yang berkaitan dengan separatisme yang berpotensi mengganggu perdamaian dunia.

Komitmen Indonesia dalam membendung konflik yang berkaitan dengan etnis dan separatisme berlanjut pada era kepemimpinan Presiden SBY saat Indonesia menjadi pemimpin ASEAN (Arifi & Mulyana, 2011). Indonesia berperan sebagai mediator dalam konflik Thailand Selatan. Konflik di Thailand Selatan terjadi antara masyarakat keturunan Melayu yang beragama Islam dengan mayoritas pemerintah Thailand yang beragama Buddha. Konflik ini telah terjadi sejak tahun 1921 yang disebabkan adanya perbedaan budaya dan kebijakan dekulturasi dengan budaya keagamaan yang dianut mayoritas pemerintah Thailand (Arifi, 2008). Kebijakan diskriminatif yang dilakukan oleh pemerintah Thailand antara lain seperti pelarangan masyarakat Muslim Thailand menjadi aparatur sipil negara, pelarangan penggunaan pakaian tradisional Melayu, dan mendorong penggunaan nama Thailand dan meninggalkan nama Melayu. Kebijakan ini memicu berbagai aksi pemberontakan yang mengarah kepada separatisme. Konflik ini terus bergulir hingga kembali berujung pada kekerasan pada tahun 2004. Indonesia sebagai negara anggota ASEAN dan OIC serta sebagai negara yang berpengalaman dalam menangani isu konflik etnis dan separatisme dianggap perlu mengambil peran sebagai mediator konflik. Mediasi ini dilakukan dengan dua cara yakni diplomasi jalur satu melalui aktor pemerintah dan diplomasi jalur dua oleh aktor non pemerintah. Mediasi melalui pemerintah dilakukan dengan cara menjadi tuan rumah penyelenggaraan dialog antara kedua pihak yang berkonflik pada September 2008. Lalu mediasi melalui aktor non pemerintah melibatkan Nahdatul Ulama dan Muhammadiyah sebagai organisasi Islam terbesar di Indonesia yang bertugas melaksanakan dialog konstruktif dengan pihak terkait (Arifi & Mulyana, 2011).

Meskipun Indonesia pernah menjadi mediator dalam isu separatisme, Indonesia melakukan hal tersebut atas dorongan organisasi internasional dan regional seperti OIC dan ASEAN. Indonesia dianggap mampu dan memiliki kapabilitas karena telah memiliki sejarah panjang dalam isu separatisme. Sehingga dapat dikatakan bahwa

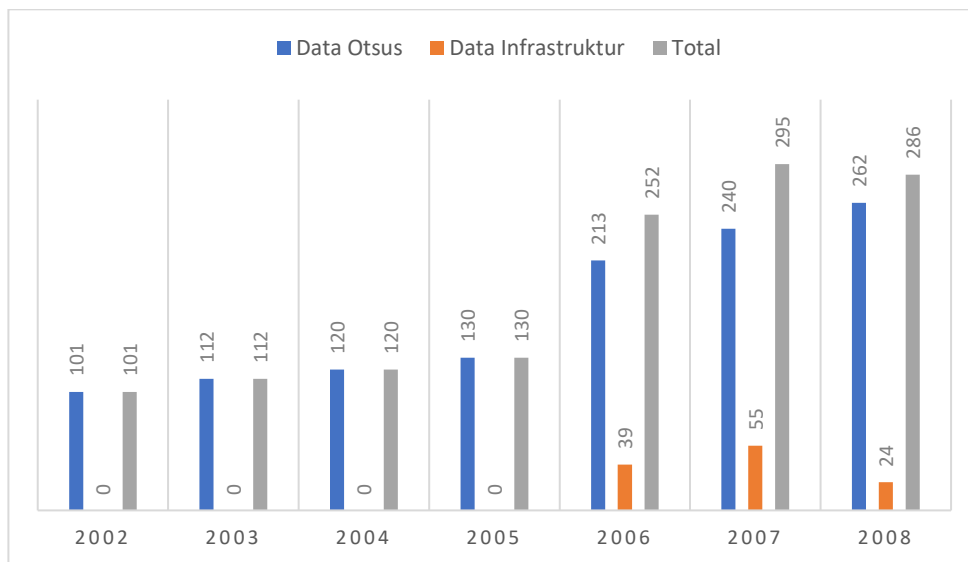
keterlibatan Indonesia sebagai mediator dalam isu separatisme menegaskan bahwa Indonesia menunjung tinggi kesatuan dan menghormati kedaulatan negara lain alih-alih mendukung gerakan separatisme yang mengancam kesatuan negara.

### **III.2.1. Pendekatan Pemerintahan Joko Widodo dalam Mengatasi Isu Separatisme Papua**

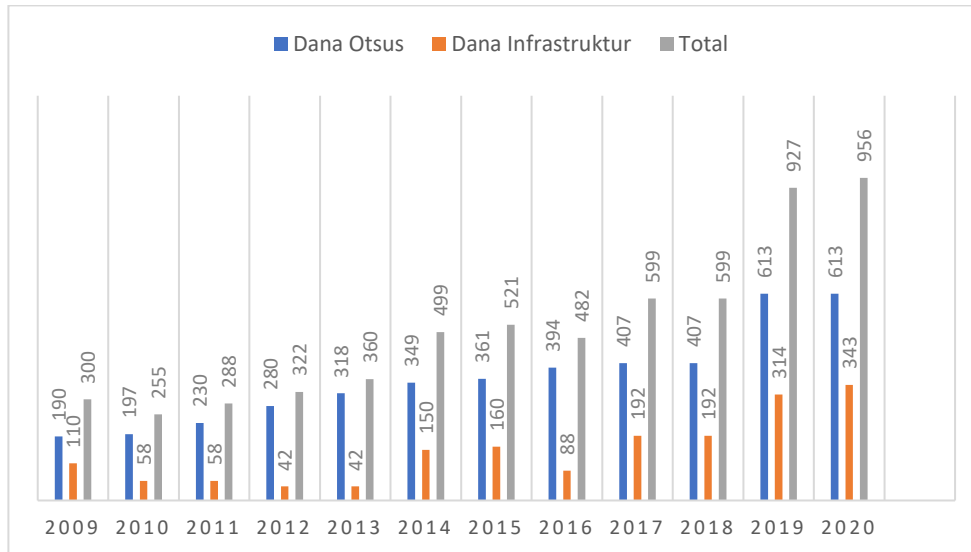
Presiden Joko Widodo memberi harapan baru dalam penanganan isu separatisme di Papua. Bahkan selama masa kampanye, Presiden Joko Widodo telah mengunjungi Papua selama tiga kali. Ia mengklaim telah mengetahui 100 persen permasalahan di Papua sebab setiap harinya selama kunjungannya, berbagai kelompok datang menemui dan menjerlaskan permasalahan yang terjadi (Sydney Morning Herald, 2014). Presiden berusaha membangun pendekatan kembali dengan masyarakat Papua dengan cara yang berbeda dari presiden terdahulu yakni melalui kerangka ekonomi dan penghapusan kesenjangan sosial melalui pembangunan infrastruktur. Pendekatan ini tidak berbeda dengan fokus pemerintahan Presiden Joko Widodo secara umum yakni meningkatkan pertumbuhan ekonomi, mengurangi kesenjangan sosial dan pembangunan infrastruktur (CSIS, 2019). Meskipun didominasi oleh pendekatan ekonomi, pada era ini Presiden Joko Widodo menginginkan adanya dialog konstruktif dengan masyarakat Papua untuk mengetahui akar permasalahan dan penyelesaian isu separatisme Papua. Selain itu, pengaruh elit pada era ini juga membuat pendekatan pemerintahan Joko Widodo juga cukup militeristik. Secara umum, pendekatan pemerintah Joko Widodo dapat diklasifikasikan ke dalam tiga aspek yakni: ekonomi, politik, dan militer.

Ekonomi menjadi prioritas kebijakan era Presiden Joko Widodo tak terkecuali isu Papua. Pembangunan infrastruktur turut menjadi prioritas presiden Joko Widodo di Papua yakni pembangunan Trans-Papua sepanjang 4.330 km yang bertujuan untuk menghubungkan masyarakat yang selama ini terisolir. Presiden Joko Widodo juga memperkenalkan “BBM Satu Harga” yakni sistem standarisasi nasional harga BBM. Dengan kebijakan ini, masyarakat Papua yang selama ini merasakan harga BBM

seharga Rp 50.00- Rp100.000 per liter bisa mendapatkan harga BBM sama dengan masyarakat di Pulau Jawa. Alokasi anggaran juga meningkat, pada tahun 2016 sendiri pemerintah pusat mengalokasikan 85.7 triliun rupiah untuk anggaran pembangunan di Papua dan Papua Barat. Selain itu, adanya Otonomi Khusus juga memberikan dana tambahan untuk pembangunan infrastruktur (The Conversation, 2018). Meskipun Undang-Undang Otonomi Khusus (Otsus) sudah berlaku sejak tahun 2001, menurut data pendanaan yang diterima Papua sejak tahun 2002, alokasi anggaran ke Papua dapat dikatakan cukup sedikit dibandingkan dengan pada era kepemimpinan Presiden Joko Widodo. Presiden juga menuturkan bahwa Indeks Pembangunan Manusia di Papua mengalami peningkatan pada beberapa tahun terakhir (The Jakarta Post, 2019). Hal ini menunjukkan komitmen Joko Widodo dalam hal ekonomi dan infrastruktur terbukti lebih tinggi dibandingkan era sebelumnya. Berikut merupakan tabel data alokasi pendanaan di Papua yang diolah dari laman The Jakarta Post yang dipublikasikan pada Februari 2020.







Tabel 3.1. Alokasi Pendanaan oleh Pemerintah Pusat ke Papua\*

Sumber: The Jakarta Post, 2020

Keterangan:

\* : dalam juta dolar AS dan pembulatan

Alokasi dana dan pembangunan infrastruktur yang digalakkan di Papua menuai berbagai kritik. Beberapa kritik mengungkapkan bahwa pendekatan ekonomi tidak cukup untuk menyelesaikan akar permasalahan yang terjadi di Papua. Ketua Aliansi Mahasiswa Papua—Jhon Gobay—mengungkapkan bahwa yang diinginkan masyarakat Papua adalah pengakuan hak dari pemerintah pusat termasuk hak berpolitik dan hak penentuan nasib sendiri (*self-determination*) (The Jakarta Post, 2019). Aisah Putri Budiarti—peneliti LIPI—juga mengungkapkan hasil penelitiannya bahwa pendekatan ekonomi tidak cukup untuk menyelesaikan permasalahan di Papua. Terbukti dengan digalakkannya ekonomi dan pembangunan, eskalasi konflik yang disebabkan oleh rasisme dan diskriminasi tetap terjadi pada periode pertama pemerintahan Presiden Joko Widodo. Ia menyebutkan akar permasalahan yang telah diteliti oleh LIPI yakni status politik dan sejarah integrasi Papua, kegagalan pembangunan, pelanggaran HAM, dan diskriminasi. Dengan permasalahan ini, dialog

menjadi pendekatan yang dinilai lebih baik dan lebih disarankan pada pemerintahan Joko Widodo (Tempo, 2019).

Presiden Joko Widodo menyadari bahwa dialog menjadi salah satu kanal yang tepat untuk menyelesaikan isu Papua. Pada tanggal 15 Agustus 2017, Presiden Joko Widodo mengadakan pertemuan dengan 14 tokoh dan stakeholder yang terkait dengan penyelesaian isu Papua. Forum tersebut memungkinkan presiden untuk mengetahui penjabaran permasalahan yang ada di Papua secara rinci dan detail<sup>9</sup>. Presiden juga mengangkat *person in charge* untuk melakukan dialog sektoral yang terdiri dari Teten Masduki, Wiranto dan Pater Neles Tebay sebagai representasi dari berbagai lini<sup>10</sup>. Dialog sektoral disadari sebagai dialog yang lebih efektif untuk menangani isu Papua, konsep ini dicetuskan oleh Pater Nales Tebay ketika masih bergabung di Jaringan Damai Papua. Dialog sektoral memungkinkan adanya dialog dengan pemerintah dengan cara lebih informatif di mana setiap isu diakomodir oleh pihak yang memiliki keahlian di bidang tersebut. Sebelumnya pola dialog sektoral seperti ini kerap dilakukan secara soliter oleh beberapa lembaga negara seperti Tim Kajian Papua LIPI dan Komnas HAM (Nugroho, 2019). Hingga kini perbedaan pandangan mengenai mekanisme dialog yang tepat membuat upaya dialog terkesan jalan di tempat dan tidak memiliki output yang konkret.

Selain pendekatan dialog politik domestik, era kepemimpinan Presiden Joko Widodo juga melanjutkan pendekatan ke organisasi internasional seperti yang dilakukan pada masa Presiden SBY. Pendekatan ini difokuskan kepada organisasi di Pasifik yakni Melanesian Spearhead Group (MSG) seiring dengan meningkatnya dukungan terhadap kelompok separatis Papua yang berusaha mendapat keanggotaan di organisasi tersebut pada tahun 2013. Namun keanggotaan yang berusaha diajukan oleh

---

<sup>9</sup> Keterangan dari Aisyah Putri Budiatri, anggota dari Tim Kajian Papua LIPI yang mengikuti forum tersebut

<sup>10</sup> Tokoh-tokoh tersebut mewakili lini yang berbeda yakni Masduki yang menjabat kepala Kantor Staf Presiden (KSP) sebagai tangan kanan Presiden Jokowi, Wiranto menjabat sebagai Menkopolkam merupakan representasi dari lembaga pemerintah negara dan Pater Nelas Tebay selaku koordinator Jaringan Damai Papua (JDP) sudah dipercaya oleh Kepala Suku dan tokoh adat Papua.

*West Papua National Coalition for Liberation* (WPNCL) ditolak oleh MSG sebab organisasi tersebut bukanlah organisasi resmi yang menaungi seluruh gerakan kemerdekaan Papua. Organisasi resmi menjadi syarat utama untuk masuk ke dalam forum MSG (O'Neil, 2014). Meskipun ditolak, dukungan internasional terhadap OPM semakin meningkat. Oleh karena itu, Indonesia berusaha mengimbangi dengan mengajukan keanggotaan di MSG dan pada tahun 2011 terpilih sebagai anggota observer (Kementerian Luar Negeri RI, 2017). Walaupun belum memiliki hak voting dan hak lain sebagai anggota tetap, status ini memungkinkan Indonesia untuk mengundang perwakilan MSG untuk melihat pembangunan yang ada di Indonesia (Cramer & Azizian, 2015). Upaya ini berhasil meningkatkan daya tawar Indonesia dengan menjadikan Indonesia sebagai anggota asosiasi pada tahun 2015. Dengan status ini, Indonesia dapat memantau arah kebijakan MSG khususnya yang berkaitan dengan isu kemerdekaan Papua. Di samping itu, hingga kini kelompok kemerdekaan Papua masih belum berhasil diterima oleh MSG. Dengan demikian, hal ini dianggap sebagai keberhasilan Indonesia dalam mencapai kepentingan nasionalnya untuk menjaga kedaulatan (Percaya, 2016).

Presiden Joko Widodo juga memberi harapan baru bagi masyarakat Papua untuk memperbaiki dan menyelesaikan isu HAM yang terjadi di Papua dan membendung isu separatisme dengan pendekatan nirkekerasan. Presiden menyampaikan bahwa anggota militer di Papua harus mengubah pendekatan dari yang sebelumnya represif, menjadi militer yang membangun dan mengayomi masyarakat. Militer dapat berperan dalam mengajar di sekolah yang kekurangan guru atau membangun jalan diperbatasan (Republika, 2015). Pada tahun 2016 pemerintahan Joko Widodo membentuk komando militer XVII/Kasuari di Manokwari yang beranggotakan 5.000 personil TNI dan dipimpin oleh Mayor Jenderal TNI Jopye Onesimus Wayangkau. Pembentukan komando militer yang dipimpin oleh mantan Pati Sahli bidang HAM ini menegaskan akan mengutamakan dialog dan komunikasi untuk menjaga stabilitas kawasan (DW, 2016). Dengan demikian, diharapkan pendekatan berbasis militer yang ada pada era pemerintahan Joko Widodo ini akan mengubah

stigma represif militer yang selama ini bertugas di Papua. Cita-cita presiden Joko Widodo untuk mendekatkan diri dengan Papua disebabkan oleh kebulatan tekadnya untuk tetapi memprioritaskan keutuhan NKRI. Presiden Joko Widodo menyadari bahwa identitas kesatuan merupakan sesuatu yang secara alamiah terbentuk dan harus dirawat dengan cara menjaga keutuhan bangsa khususnya di wilayah-wilayah perbatasan. Hal ini disampaikan oleh presiden pada pidato kenegaraan dalam menyambut kemerdekaan RI ke 71 pada tahun 2016. Presiden juga mengungkapkan apresiasi kepada pihak militer yang senantiasa menjaga keutuhan NKRI. Meskipun demikian, dalam pidato tersebut hak asasi hanya diucapkan satu kali. Presiden juga tidak menyinggung mengenai penegakan HAM di masa lalu maupun di Papua. Hal ini kemudian menciptakan ambiguitas tentang bagaimana komitmen pemerintahan Presiden Joko Widodo dalam menangani isu HAM (DW, 2016). Pemerintah dan TNI sepakat tidak akan menetapkan Papua sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) pasca penembakan yang terjadi di Nduga pada tahun 2018. Menurut pakar militer Universitas Padjajaran—Muradi—TNI di bawah kepemimpinan TNI Hadi Tjahjanto cenderung mengedepankan pendekatan yang lebih lunak dengan Papua (BBC, 2018).

Pendekatan militer menjadi pendekatan yang pada mulanya tidak ingin ditonjolkan pada era pemerintahan Joko Widodo. Namun pada akhirnya presiden menginstruksikan pembentukan Operasi NEMANGKAWI yang sarat akan tindakan represif oleh oknum aparat militer yang memicu korban sipil. Kebijakan Presiden Joko Widodo dalam mengubah pendekatan militer ke Papua menimbulkan ambiguitas dan tidak memberikan hasil yang signifikan. Hal ini mungkin terjadi akibat adanya *ruling elite* di sekeliling Presiden Joko Widodo yang memiliki latar belakang militer seperti Wiranto dan Luhut Binsar Pandjaitan yang menjadi Menkopolhukam serta Menteri Pertahanan Ryamizard Ryacudu (pada periode pertama masa kepemimpinan Joko Widodo), dan Kepala Staf Kepresidenan Moeldoko serta Menteri Pertahanan Prabowo pada periode kedua kepemimpinan Joko Widodo.

Dapat disimpulkan bahwa pada era Presiden Joko Widodo, pendekatan ekonomi menjadi pendekatan utama yang dilakukan untuk menangani isu Papua.

Namun dengan hadirnya beberapa kritik, pendekatan dialog dan pendekatan politik melalui forum internasional juga menjadil hal yang diupayakan oleh pemerintah. Akan tetapi pada pelaksanaannya tidak terdapat harmoni dan sinkronasi pandangan tentang bagaimana seharusnya menangani isu ini. Elit pemerintah yang didominasi oleh eks-militer juga mendominasi arah pendekatan era Presiden Joko Widodo ke arah militeristik. Padahal aspek militer yang pernah dilakukan para presiden terdahulu telah terbukti tidak berhasil dalam meredam isu Papua. Dominasi militer dalam lingkaran pembuat kebijakan membuat *soft approach* yang berusaha dikedepankan oleh Presiden Joko Widodo menjadi angan semata.

### **III.3. Keterkaitan Isu Separatisme Papua dengan Sikap Pasif Indonesia terhadap Isu Pelanggaran HAM Etnis Uighur**

Heterogenitas etnis dan kelompok dalam sebuah negara kerap kali menjadi sebuah bumerang. Ketegangan etnis kerap kali menjadi isu domestik yang mengancam kedaulatan negara baik di negara berkembang maupun di negara maju. Salah satu isu etnis yang menarik perhatian internasional adalah isu pelanggaran HAM terhadap etnis Uighur yang dilakukan oleh pemerintah Tiongkok. Etnis Uighur telah dikonstruksi sebagai musuh bersama bagi masyarakat Tiongkok dan dilabeli sebagai kelompok separatis dan teroris yang mengancam kedaulatan negara. Label ini telah dinyatakan ke hadapan PBB oleh Menteri Luar Negeri Tang Jiaxuan pada awal dekade 2000 (Amnesty International, 2002). Konstruksi ini dapat meningkatkan sentimen etnis dan memvalidasi tindakan diskriminatif oleh pemerintah Tiongkok terhadap etnis Uighur. Hal ini merupakan manifestasi dari konsep identitas dalam konstruktivisme di mana tindakan seorang aktor (negara) ditentukan oleh karakter yang membedakan satu entitas dengan yang lain yang diperoleh dengan adanya *significant other*. Dengan adanya *significant other* memungkinkan untuk mengkonstruksi makna tentang siapa kawan dan lawan (Rosyidin, 2015). Makna tersebut dapat tercipta melalui interaksi sosial sebagaimana yang dikemukakan oleh Herbert Blumer dalam teori

interaksionalisme simbolik yang mengilhami lahirnya konstruktivisme (Layder, 2006). Interaksi historis etnis Uighur dengan Tiongkok sudah berlangsung tidak harmonis sejak penaklukan wilayah *East Turkestan Islamic State* oleh Dinasti Qing pada tahun 1874 dan diberi nama “Xinjiang” (CNN, 2018). Sejak saat tersebut, kedua entitas telah memaknai satu sama lain sebagai lawan dan menciptakan interaksi-interaksi yang tidak harmonis hingga beberapa dekade setelahnya.

Selain pihak Tiongkok yang telah mengklaim kekuasaan atas etnis Uighur dan wilayah Xinjiang, etnis Uighur sendiri juga tidak pernah memaknai diri mereka sebagai bagian dari Tiongkok. Hal ini disebabkan oleh adanya perbedaan historis serta budaya yang menciptakan perbedaan identitas antara etnis Uighur dan Tiongkok. Etnis Uighur merupakan etnis yang berbicara bahasa Turki dan beragama Islam sehingga etnis Uighur memiliki ikatan yang lebih kuat dengan negara-negara di Asia Tengah dibandingkan dengan mayoritas etnis Tiongkok. Sehingga, etnis Uighur tidak pernah berkeinginan untuk menjadi bagian dari Tiongkok apalagi melakukan asimilasi budaya dengan etnis mayoritas di Tiongkok (Castets, 2003). Fenomena ini dapat dilihat sebagai manifestasi dari teori konstruktivisme, dimana menurut Andrew Philips, teori konstruktivisme menggarisbawahi variabel-variabel non material seperti norma-norma, kebudayaan, identitas, dan gagasan untuk menjelaskan perilaku aktor (Dongoran, 2016). Identitas merupakan determinan dari lahirnya konflik antara etnis Uighur dengan pemerintah Tiongkok.

Eskalasi konflik yang meningkat pada dekade 2000an memicu lahirnya inisiasi pemerintah Tiongkok untuk membangun sebuah kamp re-edukasi pada tahun 2017. Kamp ini ditujukan untuk menderadikalisasi etnis Uighur yang telah dianggap sebagai teroris dan separatis. Namun sayangnya ditemukan berbagai unsur pelanggaran HAM yang dilakukan Tiongkok kepada etnis Uighur terutama dengan adanya pengadaan kamp re-edukasi tersebut. Dunia internasional dihadapkan dalam situasi dilematis dikarenakan isu entisitas dan separatisme juga marak terjadi di berbagai negara, salah satunya Indonesia. Indonesia memiliki sejarah panjang terkait dengan isu separatisme khususnya Papua. Jika dilihat lebih mendalam, isu Uighur memiliki berbagai kesamaan

dengan isu Papua, hal ini membuat kedua negara enggan saling menyinggung isu ini di forum internasional.

Gejolak politik dan praktik diskriminatif di Papua yang belum terselesaikan hingga kini dapat disebabkan oleh tidak adanya pemaknaan sebagai bangsa Indonesia dalam diri masyarakat Papua. Hal ini sejalan dengan yang diungkapkan oleh Benny Giay—dosen Sekolah Tinggi Teologi Walter Post Jayapura—bahwa dalam benak masyarakat Papua mereka adalah orang Papua (*Papuans*) bukan orang Indonesia (*Indonesians*). Identitas ke-Papua-an ini dimiliki oleh setiap masyarakat Papua dan diperoleh melalui berbagai interaksi dan pemaknaan yang terjadi (Giay, 2007). Identitas ini tidak hanya sebuah alat melainkan tujuan akhir, yakni kemerdekaan. Sebagai sebuah alat, identitas dijadikan sebuah dasar untuk menekankan bahwa secara etnis dan kultur masyarakat Papua adalah Melanesia bukan Melayu seperti mayoritas masyarakat Indonesia (Farneubun, 2019). Sejak awal penyerahan kekuasaan dari Belanda ke Indonesia hingga kini, masyarakat Papua tidak merasa menjadi bagian dari Indonesia. Identitas ke-Papua-an yang merupakan bagian dari Melanesia daripada Indonesia, dapat disamakan dengan identitas etnis Uighur sebagai etnis Turki yang lebih memiliki kedekatan dengan negara-negara Asia Tengah daripada Tiongkok.

Pemerintah Indonesia telah menyadari bahwa masyarakat Papua ‘berbeda’ dengan mayoritas masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah telah melakukan proses “Indonesianisasi” bahkan sebelum mendapat kekuasaan penuh atas Papua melalui referendum tahun 1969. Upaya ini dilakukan sebagai bagian dari penyeragaman identitas masyarakat Papua dengan Indonesia. Di sisi lain, proses ini berpotensi menghilangkan kearifan budaya dan identitas asli Papua sebab proses ini bertujuan untuk menanamkan identitas ke-Indonesia-an yang dianggap lebih ‘maju’ dan ‘beradab’ (Gietzelt, 1989). Penguatan identitas ke-Indonesia-an juga ditujukan untuk memperkuat persatuan nasional yang telah menjadi identitas korporat bangsa Indonesia. Identitas sebagai negara kesatuan yang termanifestasi ke dalam bentuk negara menjadi determinan dalam setiap kebijakan Indonesia khususnya yang berupaya mengancam kedaulatan dan persatuan.

Isu separatisme etnis Uighur dan Papua memiliki kesamaan yang dapat mempengaruhi sikap kedua negara dalam politik luar negeri dan merespon fenomena yang terjadi di negara lain. Kesamaan tersebut antara lain sebagai berikut:

Pertama, wilayah dengan sumber daya alam melimpah. Baik Xinjiang maupun Papua sama-sama diketahui memiliki daya tarik berupa kekayaan alam yang melimpah. Xinjiang diketahui memiliki 150 milyar barel cadangan minyak bumi, memiliki 40% dari total batu bara milik Tiongkok, serta 23.5 milyar meter kubik gas alam (Al Jazeera, 2018). Di sisi lain, kekayaan alam Papua ditemukan melalui eksplorasi yang dilakukan oleh Belanda yang dimuat di *New York Times* pada tahun 1959 bahwa terdapat keberadaan emas aluvial di Laut Arafura dan dalam gunung yang kini dikenal dengan Ertsberg atau Tembagapura (Parrot, 1959). Baik pemerintah Tiongkok maupun Indonesia, merasa bahwa kekayaan alam yang ada tidak mampu diolah oleh masyarakat pribumi. Sehingga pemerintah Tiongkok melakukan migrasi besar-besaran oleh etnis mayoritas Han ke Xinjiang dan mengelola sumber daya tersebut (The Conversation, 2019). Di sisi lain, pemerintah Indonesia menandatangani kontrak kerja sama dengan perusahaan asal Amerika Serikat berbentuk PT. Freeport Indonesia yang memiliki kuasa penuh atas tambang emas. Untuk mengelola sumber daya tersebut dibutuhkan tenaga ahli yang didapat dari Indonesia bagian barat (Mitton, 1977) bahkan Filipina dan Korea Selatan (Garnaut & Minning, 1974), sebab penduduk Papua dianggap belum memiliki skill yang mumpuni. Program transmigrasi besar-besaran ke Papua juga membuat penduduk asli termarginalkan (Gietzelt, 1989).

Kedua, proses asimilasi dengan budaya mayoritas. Setelah diketahui bahwa kelompok etnis Uighur dan Papua tidak memaknai diri mereka sebagai bagian dari negara dan memiliki identitas lain, pemerintah melakukan serangkaian kebijakan untuk mengasimilasi budaya dan menumbuhkan identitas nasional. Pemerintah Tiongkok kerap melakukan pelarangan kegiatan dan penghancuran rumah ibadah (Tam, 1988), penangkapan etnis Uighur atas praktik keagamaan (China Rights Forum, 2004), dan didirikannya kamp re-edukasi yang mengajarkan ideologi komunisme serta perintah untuk menggunakan bahasa Mandarin alih-alih bahasa Turkistan (State Council



Information Office of the PRC, 2019). Di Indonesia, pemerintah juga melakukan proses “Indonesianisasi” untuk menumbuhkan identitas nasional dan menjadikan warga pribumi lebih ‘maju’ dan ‘beradab’. Proses ini memuat penggiatan penggunaan Bahasa Indonesia, penanaman nilai-nilai Pancasila, kontrol dalam pendidikan dan media, serta pembauran dengan etnis lain melalui transmigrasi dinilai akan memunculkan rasa ke-Indonesia-an dan asimilasi budaya (Gietzelt, 1989). Upaya memodernkan Papua juga ditemukan pada “Operasi Koteka” pada awal tahun 1970an yang bertujuan untuk menghilangkan budaya pakaian adat *koteka* untuk laki-laki dan *sali* untuk perempuan dan mengganti dengan pakaian ‘modern’ berbahan kain (Free West Papua, 2016). Alih-alih menumbuhkan identitas ke-Indonesia-an, tindakan semacam ini justru meningkatkan sentimen dan identitas ke-Melanesia-an bagi masyarakat Papua.

Ketiga, gerakan kemerdekaan yang kurang solid dan terstruktur. Selain tekanan kebijakan dari pemerintah, kegagalan untuk memerdekakan diri diakibatkan oleh kurang solid dan terstrukturnya gerakan kemerdekaan kedua etnis. Dalam isu Uighur, peran diaspora Uighur di luar negeri berhasil meningkatkan kesadaran akan adanya tindakan diskriminatif dari pemerintah Tiongkok dan dukungan kemerdekaan Uighur. Namun kurangnya sinkronasi antar gerakan membuat upaya ini tidak membuahkan hasil yang konkret. Salah satu contohnya adalah ETIM yang memilih cara militer dan dinyatakan terlibat jaringan terorisme oleh PBB dan ETLO yang menginginkan cara damai untuk menyelesaikan konflik Uighur dan tidak berafiliasi dengan ETIM (Gladney, 2006). Salah satu kegagalan gerakan kemerdekaan Papua dapat dilihat pada pengajuan keanggotaan *West Papua National Coalition for Liberation* (WPNCL) yang ditolak oleh MSG, sebab organisasi tersebut bukanlah organisasi resmi yang menaungi seluruh gerakan kemerdekaan Papua. Organisasi resmi menjadi syarat utama untuk masuk ke dalam forum MSG (O’Neil, 2014). Selain itu, deklarasi kemerdekaan oleh Ketua ULMWP—Benny Wenda—di Inggris, ditolak oleh kelompok kemerdekaan Papua yang lain yakni Tentara Pembebasan Nasional Papua Barat—Organisasi Papua Merdeka (TPNPB-OPM) sebab deklarasi dilakukan di negara yang tidak mempunyai

legitimasi mayoritas rakyat Papua dan di luar dari wilayah hukum revolusi. Sehingga Manajemen Markas Pusat KOMNAS TPNPB-OPM mengumumkan mosi tidak percaya kepada Benny Wenda (Tirto, 2020). Dengan gejolak seperti ini, masing-masing pemerintah akan semakin mengintensifkan pengamanan di wilayah yang berkonflik dan semakin meningkatkan potensi pelanggaran HAM.

Keempat, kebijakan represif yang mengarah pada pelanggaran HAM. Pasca pemerintah Tiongkok meluncurkan kampanye “*Strike Hard Against Violent Extremism*” tahun 1997 terjadi peningkatan yang signifikan terhadap pelanggaran HAM dan penangkapan warga sipil. Hingga 2005 Amnesty International mencatat sebanyak 200 orang telah dieksekusi akibat tuduhan kejahatan keamanan negara (Clarke, 2010). Menurut data dari *Amnesty International* dan *Human Rights Watch* dari tahun 2001-2005 dan berita dari surat kabar *Xinjiang Ribao* mencatat sebanyak 18.227 orang telah ditangkap akibat dugaan tindakan yang membahayakan keamanan negara (South China Morning Post, 2006). Keberadaan kamp re-edukasi yang dimulai pada tahun 2017 juga memperkuat dugaan pelanggaran HAM yang terjadi di Xinjiang. Sementara itu, pendekatan pemerintah Indonesia sejak Orde Baru cenderung militeristik dan berpotensi menimbulkan pelanggaran HAM. Bahkan pada era pemerintahan Joko Widodo yang sejak awal tidak mengutamakan pendekatan militer, pada akhirnya militer menjadi opsi penyelesaian konflik di Nduga melalui Operasi Nemangkawi. Dari operasi ini, diketahui muncul pelanggaran-pelanggaran HAM baru yang menambah daftar panjang kasus pelanggaran HAM di Papua.

Dengan melihat berbagai kesamaan yang terjadi, sangat dimungkinkan bahwa kedua negara memiliki keengganan untuk menyinggung satu sama lain terkait isu pelanggaran HAM yang terjadi di negaranya di forum internasional. Indonesia telah terpilih menjadi anggota Dewan HAM PBB sebanyak lima kali di mana seharusnya Indonesia memiliki kemampuan lebih untuk menentukan sikap terhadap pelanggaran HAM yang terjadi di Xinjiang. Sikap aktif yang dimaksud adalah Indonesia seharusnya dapat meningkatkan kesadaran dunia internasional salah satunya melalui inisiasi

pembentukan *fact-finding mission*<sup>11</sup> sebagai salah satu mekanisme yang ada di Dewan HAM PBB dalam upaya penegakan HAM (UNHRC, 2020). Namun, Indonesia cenderung memilih bersikap pasif. Sikap pasif Indonesia ini dipengaruhi oleh identitas korporat Indonesia sebagai negara kesatuan yang membuat Indonesia enggan bersuara terkait dengan separatisme, meskipun Indonesia memiliki kapabilitas tersebut. Penelitian yang dilakukan oleh lembaga *think tank*—Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC)—juga mendukung argumen ini dengan mengatakan bahwa keenganan Indonesia bersikap aktif disebabkan oleh adanya ketidakinginan Indonesia untuk dicampuri oleh negara lain dalam menangani isu separatisme dan pelanggaran HAM Papua (IPAC, 2019).

Sumber daya alam melimpah dan kawasan geopolitik yang strategis membuat Tiongkok semakin gencar untuk memainkan peran di kawasan Pasifik. Intesitas hubungan Tiongkok dengan negara-negara Pasifik melalui peningkatan bantuan pendanaan dan pinjaman ke negara pro-Papua merdeka seperti Vanuatu dan Kepulauan Solomon, secara tidak langsung dapat meningkatkan dukungan internasional terhadap isu separatisme dan pelanggaran HAM Papua. Vanuatu telah menghabiskan dana yang cukup besar untuk mendukung Papua di forum internasional. Pendanaan ini berasal dari pendanaan luar negeri dengan total mencapai 400 juta dolar AS dimana setengahnya merupakan bantuan hutang dari Tiongkok (Yaung, Yani, & Dermawan, 2020). Pendekatan melalui pendanaan ini bukanlah hal baru, pasalnya Tiongkok pernah membantu pendanaan senjata kelompok Fretilin melalui kepala perwakilan Timor Timur di Vanuatu (CAVR, 2005). Meaghan Tobin dalam artikelnya di harian South China Morning Post juga menuliskan bahwa bantuan Tiongkok ke negara Pasifik, meningkatkan keberanian dan kepercayaan diri mereka untuk mengkritisi Indonesia

---

<sup>11</sup> *Commissions of Inquiries and Fact-Finding Missions* merupakan salah satu mekanisme Dewan HAM PBB sebagai misi pencari fakta untuk menyelidiki dan menginvestigasi suatu pelanggaran HAM, pelanggaran hukum humaniter internasional, baik yang berlarut-larut atau akibat mendadak, dan sebagai pertanggungjawaban atas pelanggaran tersebut dan melawan impunitas. Contoh komisi pencari fakta yang masih berlangsung hingga saat ini adalah misi pencari fakta untuk isu pelanggaran HAM di Myanmar, Suriah, dan Sudan Selatan (UNHRC, 2020).

dan meningkatkan dukungan terhadap Papua (South China Morning Post, 2019). Penelitian lain juga menyebutkan bahwa pendekatan Indonesia ke Pasifik merupakan tindakan untuk membendung pengaruh Tiongkok di kawasan yang dapat mempengaruhi dukungan terhadap isu separatisme Papua (Haan, 2020). Salah satu pemimpin gerakan separatisme Papua Barat mengatakan kepada Ben Bohane<sup>12</sup> bahwa jika negara demokratis (Amerika Serikat dan Australia) mengabaikan mereka, maka tidak ada pilihan lain selain membuka diri kepada negara Timur (Tiongkok). Sebagai imbalan, dukungan Tiongkok terhadap Papua juga memberikan keuntungan materil bagi Tiongkok seperti sebagai lokasi perlindungan diaspora Tiongkok yang dipersekusi di Indonesia, akses sumber daya alam, pijakan geopolitik strategis di wilayah selatan khususnya Laut Cina Selatan dan gerbang penghubung antara Samudera Hindia dan Pasifik. Dalam sisi keamanan, pengaruh Tiongkok di Papua Barat juga berguna untuk membendung kekuatan sekutu (Amerika Serikat dan Australia) yang telah lebih dulu memiliki pangkalan militer di Pulau Manus, Papua Nugini (Bohane, 2019). Dengan melihat berbagai potensi keuntungan strategis yang akan diperoleh Tiongkok jika mendukung kemerdekaan Papua Barat, maka penting bagi Indonesia untuk berhati-hati dalam mengambil sikap terkait isu pelanggaran HAM yang dilakukan oleh Tiongkok jika tidak ingin ‘diusik’ tentang masalah Papua melalui negara-negara Pasifik.

Penelitian terkait sikap Indonesia terhadap pelanggaran HAM etnis Uighur masih jarang dilakukan sebab adanya sikap ambigu yang ditunjukkan Indonesia dalam menangani isu HAM internasional. Dalam wawancara penelitian yang dilakukan dengan dosen Hubungan Internasional Universitas Indonesia—Yeremia Lalisang—menyatakan:

Pendekatan yang dilakukan pada era pemerintah Joko Widodo terhadap isu pelanggaran HAM Uighur sangat mempertimbangkan hubungan bilateral kedua negara secara keseluruhan. Di mana hubungan bilateral kedua negara itu

---

<sup>12</sup> Ben Bohane adalah jurnalis foto berbasis di Vanuatu yang meliput Pasifik dan telah melaporkan tentang Papua Barat selama 25 tahun terakhir. Dia adalah satu-satunya orang asing yang berada di tiga wilayah Komando paling aktif OPM yang beroperasi di Papua Barat.

kompleks dan isu Uighur hanyalah satu bagian didalamnya. Dengan demikian fokus pemerintah juga mempertimbangkan dimensi lain, jangan sampai hubungan bilateral kedua negara ter-okupasi hanya dengan isu Uighur saja. Sehingga pendekatan pemerintah itu dapat dikatakan komprehensif sebab tidak hanya mempertimbangkan satu dimensi melainkan juga dimensi-dimensi lain seperti politik, ekonomi, dan lain-lain (Wawancara dengan Yeremia Lalisang, 27 November 2020).

Poin penting yang perlu digarisbawahi dalam pernyataan tersebut adalah pentingnya menjaga hubungan bilateral yang baik dengan Tiongkok sebab saat ini kerja sama dengan Tiongkok telah meliputi berbagai dimensi. Sehingga daripada ‘bermain’ pada isu yang berpotensi mengganggu hubungan bilateral kedua negara, seperti isu pelanggaran HAM etnis Uighur, Indonesia memilih untuk bersikap pasif. Selain itu, dalam isu pelanggaran HAM, Yeremia Lalisang juga mengungkapkan bahwa pemerintah Indonesia selama ini tidak pernah punya pendekatan yang konsisten dalam pelanggaran HAM. Hal tersebut disampaikan melalui pernyataan berikut:

Perlu melihat sikap Indonesia terhadap pelanggaran HAM yang terjadi di kawasan maupun global. Saya menekankan bahwa pemerintah Indonesia tidak pernah mempunyai pendekatan yang konsisten terhadap isu HAM. Terkadang mendukung, terkadang tidak mendukung. Terkadang berperan aktif, terkadang tidak. Jika dilihat dari kacamata kebijakan luar negeri, sikap ini mungkin dipengaruhi oleh berbagai variabel faktor, seperti: isu domestik maupun individu pemimpin atau *ruling elites*. Indonesia memiliki sikap selektif terhadap pelanggaran HAM, seperti kebijakan luar negeri menurut perspektif realpolitik dimana ketika isu tersebut sesuai dengan kepentingan nasional maka isu tersebut akan dikejar dan sebaliknya. Sehingga perlu untuk melihat isu prioritas dalam masa era kepemimpinan Jokowi (Wawancara dengan Yeremia Lalisang, 27 November 2020).

Selain memiliki pendekatan yang selektif terhadap isu-isu HAM, Indonesia juga memiliki isu pelanggaran HAM domestik dan banyak yang tidak terselesaikan. Hal tersebut juga dikemukakan oleh Yeremia Lalisang sebagai kemungkinan alasan Indonesia bersikap pasif terhadap pelanggaran HAM etnis Uighur, sebagai berikut:

Indonesia memiliki isu pelanggaran HAM domestik dan banyak yang tidak terselesaikan, sehingga hal tersebut kerap kali membuat Indonesia menjadi sasaran negara lain terkait komitmen dan *track record* HAM domestik. Mungkin itu juga yang juga menjadi salah satu pertimbangan bahwa Indonesia sendiri menyadari bahwa isu HAM adalah instrumen pengaruh, instrumen kekuasaan, instrumen yang bisa menyudutkan, dan menjadi strategi negara lain untuk menyerang Indonesia dalam forum internasional. Indonesia juga tidak pernah konsisten dalam prinsip non-intervensi urusan dalam negeri negara lain. Namun bisa jadi dalam isu ini (isu pelanggaran HAM Uighur) Indonesia menerapkan prinsip tersebut karena Indonesia juga tidak ingin diintervensi urusan dalam negerinya (Wawancara dengan Yeremia Lalisang, 27 November 2020).

Kedepannya ia melihat bahwa sikap Indonesia terhadap pelanggaran HAM etnis Uighur akan tetap sama (pasif), jika tidak ada tekanan domestik yang meminta pemerintah untuk bersikap aktif terhadap isu tersebut (Wawancara dengan Yeremia Lalisang, 27 November 2020). Dari pernyataan-pernyataan tersebut, diketahui bahwa hubungan bilateral yang baik antara Indonesia-Tiongkok menjadi salah satu faktor pertimbangan untuk Indonesia dapat bersikap lebih aktif terhadap isu Uighur. Selain itu, selama ini sikap Indonesia terhadap isu pelanggaran HAM masih inkonsisten dan cenderung tebang pilih. Hal ini tergantung bagaimana kepentingan nasional dan tekanan domestik yang meminta pemerintah untuk bertindak. Indonesia juga kerap kali menjadi sasaran ‘serangan’ negara lain terkait rekam jejak isu HAM domestik. Isu ini menjadi isu strategis yang dapat digunakan negara lain untuk menyerang Indonesia. Sehingga tidak menutup kemungkinan faktor HAM domestik seperti separatisme Papua menjadi pertimbangan Indonesia untuk bersikap terhadap isu pelanggaran HAM Uighur. Oleh karena itu, Indonesia dapat dikatakan cukup rasional apabila cenderung menghindari isu HAM dan separatisme di level internasional untuk menghindari serangan negara lain yang mengancam identitas kesatuan yang selama ini dimiliki Indonesia.

Dalam wawancara lain, Guru Besar Hubungan Internasional dari Universitas Pelita Harapan—Aleksius Jemadu—juga menekankan pentingnya melihat dimensi

hubungan bilateral kedua negara dalam melihat sikap Indonesia terhadap isu Uighur. Ia menyatakan bahwa:

Pemerintah Indonesia di bawah Presiden Joko Widodo tidak memberikan respons secara spesifik tentang pelanggaran HAM etnis Uighur selain seruan atau imbauan normatif guna menjawab tekanan domestik. Indonesia agak enggan mengkonfrontasi Beijing secara terbuka untuk isu ini karena dianggap bisa mengganggu kerja sama bilateral kedua negara yang akhir-akhir ini meningkat (Wawancara dengan Aleksius Jemadu, 16 November 2020).

Selain memperhatikan aspek bilateral, dalam aspek multilateral pemerintah Indonesia juga tidak memilih untuk mengadvokasi isu ini agar menjadi agenda Dewan HAM. Menurutnya, Indonesia memerlukan dukungan Tiongkok dalam mendukung keutuhan NKRI dan kebijakan pemerintah pusat terhadap kelompok separatis Papua:

Kalau Indonesia memasukkan ini ke dalam prioritas Agenda HAM Dewan HAM PBB maka langkah tersebut akan dianggap sebagai tindakan tidak bersahabat oleh Tiongkok dan dapat merusak hubungan kedua negara. Bagaimanapun Indonesia memerlukan dukungan Tiongkok untuk keutuhan NKRI dan kebijakan Jakarta terhadap kelompok separatis di Papua. Mungkin ada benarnya (sikap pasif Indonesia terhadap isu HAM Uighur dipengaruhi oleh isu separatisme Papua), karena kalau sampai Tiongkok mempersoalkan isu Papua maka itu akan merugikan kredibilitas Indonesia. Jadi Indonesia juga tidak ingin ada negara lain mencampuri urusan dalam negeri Indonesia di Papua (Wawancara dengan Aleksius Jemadu, 16 November 2020).

Dari pernyataan tersebut dapat dilihat bahwa terdapat kemungkinan bahwa Indonesia tidak ingin bersikap aktif terhadap isu HAM Uighur karena tidak ingin disinggung terkait dengan isu HAM dan separatisme domestik di Papua. Dalam hal ini, Indonesia mengedepankan prinsip non intervensi terhadap negara lain agar negara lain juga melakukan hal yang sama terhadap Indonesia. Kedepannya, sikap Indonesia terhadap isu pelanggaran HAM terhadap etnis Uighur akan tetap mengedepankan suasana hubungan bilateral yang kondusif. Sehingga, hal yang bisa dilakukan oleh Indonesia adalah melakukan imbauan secara hati-hati sebab isu ini merupakan isu

sensitif yang dapat mempengaruhi hubungan bilateral kedua negara (Wawancara dengan Aleksius Jemadu, 16 November 2020).

Sebagaimana yang telah dikatakan oleh Lalisang (2020) sikap Indonesia selama ini inkonsisten dan cenderung tebang pilih terhadap pelanggaran HAM. Hal ini dapat terlihat dalam isu kemerdekaan Kosovo. Hingga kini Indonesia tidak mengakui Kosovo sebagai negara meskipun Kosovo berbagi identitas yang sama dengan Indonesia sebagai negara dengan mayoritas umat Islam (Antara News, 2016). Hal ini jelas berbeda jika dibandingkan dengan isu Palestina dan Rohingya yang selalu mendapat perhatian dari pemerintah Indonesia. Pemerintah Indonesia bersikap aktif terhadap isu Palestina didasarkan kepada mandat konstitusi dalam Pembukaan UUD 1945 (Marsudi, 2020). Sedangkan pada isu Rohingnya disebabkan oleh identitas perannya<sup>13</sup> sebagai pemimpin di ASEAN (Pradityo, 2020). Perbedaan mendasar dari sikap tebang pilih Indonesia dapat disebabkan oleh tidak adanya unsur separatisme dalam kedua kasus tersebut seperti yang terjadi dengan isu Kosovo dan Uighur. Sehingga pemerintah Indonesia lebih berani untuk menyatakan sikap. Sekalipun pernah bersinggungan sebagai mediator isu separatisme di Thailand dan Filipina, hal itu diakibatkan oleh adanya dorongan dan mandat dari organisasi seperti ASEAN dan OIC. Terlebih lagi, dalam kebijakan pada era Joko Widodo yang lebih nasionalis, Indonesia pernah menolak pengungsi Rohingya namun mengubah sikap karena adanya teguran dari PBB (Pradityo, 2020). Sehingga bukan merupakan inisiatif Indonesia sendiri.

Dalam kegiatan Virtual Coaching Clinic: Diplomasi HAM dan Kemanusiaan Multilateral<sup>14</sup>—Indah Nuria Savitri<sup>15</sup> juga mengungkapkan bahwa sebagai anggota

---

<sup>13</sup> Identitas peran didefinisikan sebagai kedudukan atau posisi aktor (negara) dalam hubungan internasional. Identitas peran berkenaan dengan tanggung jawab negara, yaitu apa yang seharusnya dilakukan oleh negara ketika dihadapkan pada situasi tertentu (Rosyidin, 2015).

<sup>14</sup> Virtual Coaching Clinic: Diplomasi HAM dan Kemanusiaan Multilateral merupakan kegiatan yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Multilateral Kementerian Luar Negeri RI yang diperuntukkan bagi mahasiswa atau peneliti yang memiliki ketertarikan dalam isu diplomasi HAM dan kemanusiaan yang dilakukan oleh Indonesia. Kegiatan ini bertujuan sebagai sarana diskusi dan tanya jawab seputar topik yang diajukan. Kegiatan berlangsung pada tanggal 29 September 2020 melalui platform Zoom.

<sup>15</sup> Sekretaris Pertama pada Perutusan Tetap Republik Indonesia untuk PBB di New York.



Dewan HAM, kebijakan Indonesia terhadap isu Uighur dipengaruhi oleh mandat dan dorongan institusi. Ia menyatakan:

Hingga kini isu pelanggaran HAM etnis Uighur belum ada (menjadi agenda) baik di Dewan HAM PBB, Dewan Keamanan PBB, maupun Majelis Umum PBB. Isu ini hanya diangkat oleh sebagian kelompok negara tertentu sehingga rawan dipolitisasi. Dengan prinsip bebas-aktif Indonesia tidak ingin terlibat dalam politisasi isu oleh kelompok negara tertentu. Indonesia juga sangat memegang prinsip PBB untuk menghormati integritas dan kedaulatan negara lain. Indonesia juga tidak akan memilih langkah untuk menyudutkan Tiongkok guna mengangkat isu ini ke forum internasional (Wawancara dengan Indah Nuria Savitri, 29 September 2020)

Pernyataan tersebut semakin menekankan bahwa terlepas dari prinsip bebas-aktif, mandat organisasi multilateral menjadi salah satu faktor determinan dalam penentuan sikap Indonesia terhadap isu-isu HAM dan separatisme. Dalam isu Uighur, Indonesia memilih pendekatan melalui dialog sebab isu tersebut masih dikategorikan ke dalam isu domestik Tiongkok. Meskipun demikian, ia menolak jika Indonesia dikatakan bersikap pasif terhadap isu pelanggaran HAM etnis Uighur. Ia menyatakan:

Perlu definisi yang jelas dengan apa yang disebut dengan pasif. Sebab selama ini Indonesia tidak pasif, melainkan tetap melakukan pendekatan melalui dialog. Indonesia juga berbicara pada forum Universal Periodic Review (UPR) di Dewan HAM PBB kepada Tiongkok untuk tidak melakukan pemaksaan dan perlu adanya jaminan *freedom of expression* bagi masyarakat Uighur. Indonesia memberikan kesempatan bagi Tiongkok untuk menyampaikan kondisi yang sebenarnya terjadi. Selain itu, Indonesia juga melakukan *sharing experiences* dengan Tiongkok sebab Indonesia telah memiliki berbagai pengalaman terkait isu serupa. Dengan hal tersebut tidak dapat dikatakan bahwa Indonesia bersikap pasif (Wawancara dengan Indah Nuria Savitri, 29 September 2020).

Pendapat senada juga dikemukakan oleh pihak Kementerian Luar Negeri RI lainnya yang diwakili oleh Achsanul Habib—Direktur Jenderal HAM dan Kemanusiaan—yang mengatakan bahwa Indonesia menunjang prinsip non intervensi sebagaimana prinsip yang dianut oleh PBB.

Sebagian besar negara tetap menginginkan adanya jaminan non intervensi untuk menjaga tatanan dunia agar tetap dapat hidup berdampingan secara damai. Suatu isu domestik dapat diintervensi melalui mekanisme yang diatur dalam Chapter VII Piagam PBB apabila telah dianggap mengganggu perdamaian dan keamanan dunia (Wawancara dengan Achsanul Habib, 21 September 2020).

Dengan prinsip ini, Indonesia memegang teguh prinsip bahwa segala sesuatu yang belum ditetapkan sebagai gangguan keamanan internasional, maka Indonesia masih menganggapnya sebagai isu domestik. Oleh karena itu, ia menambahkan bahwa isu Rohingya merupakan isu yang berbeda dengan isu Uighur:

Tiap tahunnya sudah ada resolusi di PBB terkait dengan isu Rohingya, sedangkan untuk isu Uighur itu belum ada resolusi yang mengaturnya. Hal ini bermakna bahwa belum ada kesepakatan global bahwa situasi ini (yang terjadi di Xinjiang) memerlukan perhatian internasional secara multilateral. Sehingga Indonesia menganggap isu ini adalah isu domestik dan Indonesia tidak pernah melakukan intervensi kepada suatu isu yang belum menjadi mandat internasional. Namun apabila suatu isu sudah menjadi isu multilateral maka Indonesia akan bertindak sesuai dengan mandat internasional (Wawancara dengan Achsanul Habib, 21 September 2020).

Dewan HAM PBB hingga kini belum memiliki agenda terhadap isu Uighur. Sehingga sikap Indonesia terhadap Uighur tidak bisa disamakan dengan isu Rohingya sebagai isu yang telah menjadi *concern* dan memiliki resolusi internasional. Indonesia memiliki prinsip untuk tidak mencampuri urusan domestik suatu negara tanpa adanya mandat (organisasi) multilateral, hal ini seperti yang terjadi dengan sikap Indonesia terhadap Kosovo. Selain itu, ia juga menambahkan bahwa isu Uighur tidak terlepas dari dinamika politik antara Tiongkok dengan Amerika Serikat. Sehingga, Indonesia dengan prinsip politik luar negeri bebas-aktif berusaha untuk tetap netral dan tidak terpengaruh dinamika dua raksasa dunia tersebut. Indonesia juga tidak ingin terlibat dalam isu Uighur yang dinilai rentan dipolitisasi oleh berbagai kepentingan. Selain faktor-faktor di atas, dalam setiap pembuatan kebijakan, Indonesia tidak pernah

terlepas dari *intermestic factors* yakni isu domestik yang mempengaruhi internasional dan sebaliknya, termasuk dalam menyikapi isu pelanggaran HAM etnis Uighur (Wawancara dengan Achsanul Habib, 21 September 2020). Sehingga tidak menutup kemungkinan bahwa keengganan Indonesia untuk tidak bersikap aktif terhadap isu Uighur disebabkan oleh isu domestik yakni separatisme Papua.

Dalam memandang konteks isu Uighur yang dikaitkan dengan isu Papua, pihak Kementerian Luar Negeri, baik yang disampaikan oleh Sekretaris Pertama PTRI untuk PBB di New York dan Dirjen HAM dan Kemanusiaan, memiliki pandangan yang sama yakni isu Uighur tidak sama dengan isu Papua. Savitri (2020) mengatakan. “*The Papua issue is nothing in comparison with other urgent agendas in the UN*. Isu Papua juga tidak ada di agenda PBB melainkan hanya upaya propaganda oleh negara tertentu” (Wawancara dengan Indah Nuria Savitri, 29 September 2020).

Indonesia selama ini juga telah melakukan upaya-upaya perbaikan isu pelanggaran HAM yang pernah terjadi. Indonesia juga mengundang Komisioner Tinggi Dewan HAM PBB untuk melihat kondisi yang terjadi di Papua (Wawancara dengan Indah Nuria Savitri, 29 September 2020). Dirjen HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri juga menolak bahwa pemerintah telah menganaktirikan Papua sebab pemerintah telah memberikan Otonomi Khusus untuk pembangunan di Papua. Ia menyatakan:

Isu Uighur tidak sama dengan isu Papua. Asal-usul isu Papua berasal dari janji kemerdekaan oleh Belanda kepada sekelompok orang. Sekelompok orang itu yang kemudian menjadi cikal bakal gerakan separatis. Sedangkan, isu Uighur berasal dari adanya pembangunan oleh pemerintah Tiongkok yang menimbulkan *ethnic riot*. Dari situ muncul gagasan untuk memerdekakan diri. Selain itu sejak tahun 2001, Papua juga sudah memperoleh Undang Undang Otonomi Khusus, dan uang yang telah diberikan oleh pusat jumlahnya lebih dari 100 triliun rupiah. Sehingga tidak tepat apabila pemerintah pusat dianggap menganaktirikan Papua (Wawancara dengan Achsanul Habib, 21 September 2020).

Isu Papua dan Uighur dianggap sebagai dua isu yang berbeda sehingga alasan mengapa Indonesia tidak bersikap aktif pada pelanggaran HAM etnis Uighur kecil kemungkinannya jika diakibatkan oleh isu Papua, melainkan lebih kepada prinsip non-intervensi yang berusaha dipegang teguh oleh Indonesia. Selain prinsip tersebut, Indonesia juga memegang teguh penghormatan kedaulatan sebuah negara sebagaimana yang tercantum dalam konstitusi. Bentuk negara kesatuan dan mandat konstitusi yang menekankan agar Indonesia dapat mengambil peran juga dimanifestasikan dengan cermat dalam kebijakan luar negeri (Wawancara dengan Achsanul Habib, 21 September 2020).

Dalam menangani isu pelanggaran HAM yang terjadi terhadap etnis Uighur, Indonesia memiliki cara tersendiri untuk bersikap. Indonesia aktif mencatat dan mengikuti perkembangan yang terjadi (Wawancara dengan Achsanul Habib, 21 September 2020). Disamping itu, Indonesia juga fokus kepada pemberian edukasi tentang upaya penegakan HAM di Xinjiang dengan mendorong *technical cooperation* dan *capacity building* (Nuran, 2020). Indonesia memilih untuk melakukan *silent diplomacy* secara bilateral alih-alih *megaphone diplomacy*<sup>16</sup> sebab cara tersebut dinilai lebih efektif.

Indonesia tidak pernah menggunakan *megaphone diplomacy* melainkan lebih mengedepankan ‘diplomasi belakang layar’ dan menekankan dialog bilateral. Seperti yang dilakukan Ibu Menteri Luar Negeri yang menghubungi langsung Menteri Luar Negeri Tiongkok untuk membahas isu Uighur. Jika saat ini Kedutaan Besar Tiongkok di Indonesia menjadi lebih sering menampilkan berita mengenai isu Uighur, itu merupakan bukti imbauan yang dilakukan Indonesia (Wawancara dengan Achsanul Habib, 21 September 2020).

Bukti lain diplomasi Indonesia dalam isu Uighur adalah Indonesia mendorong Tiongkok mengundang pemimpin-pemimpin negara, organisasi keagamaan, serta

---

<sup>16</sup> *Megaphone diplomacy* atau yang disebut juga *media diplomacy* mengacu pada praktik diplomasi dan dialog dengan cara mengirimkan pesan melalui media alih-alih melakukan dialog secara langsung dengan pihak lain yang berkonflik. *Megaphone diplomacy* melibatkan penyajian informasi kepada pihak jurnalis dalam format yang layak diberitakan dan dapat menjangkau pihak lain (Sparre, 2015).

media untuk meliput kondisi yang terjadi di Xinjiang. Sehingga, Indonesia tidak tinggal diam, melainkan memiliki mekanisme tersendiri dalam menangani suatu isu (Wawancara dengan Achsanul Habib, 21 September 2020).

### **III.4. Kesimpulan**

Isu pelanggaran HAM yang terjadi pada etnis Uighur terjadi akibat adanya konflik berkepanjangan antara etnis Uighur dengan pemerintah Tiongkok. Perbedaan pemaknaan menjadi akar permasalahan yang terjadi. Hal serupa juga terjadi kepada isu Papua yang terjadi di Indonesia. Sejak kemerdekaan Indonesia, upaya penyerahan kekuasaan atas wilayah Papua dari pihak kolonial ke Indonesia memiliki catatan yang cukup kompleks dan diwarnai dengan pelanggaran HAM. Selain pelanggaran HAM, diskriminasi dan stigmatisasi yang terjadi di Papua juga semakin meningkatkan sentimen antara masyarakat Papua dengan pemerintah pusat. Masyarakat Papua sejak awal dianggap sebagai masyarakat yang kurang beradab dengan penolakan Indonesia terhadap sistem voting untuk referendum yang diajukan oleh PBB sebab masyarakat Papua pada saat itu dianggap belum mampu memahami sistem tersebut. Proses Indonesianisasi dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk meningkatkan identitas ke-Indonesia-an dan menjaga identitas kesatuan Indonesia. Namun alih-alih meningkatkan identitas ke Indonesiaan, hal ini justru meningkatkan sentimen dari masyarakat Papua. Pendekatan yang dilakukan oleh berbagai pemimpin sebenarnya memiliki satu tujuan yang sama, yakni kesatuan Indonesia. Namun hingga kini pendekatan yang dilakukan cenderung militeristik dan rentan menimbulkan pelanggaran-pelanggaran HAM baru. Pada era pemerintahan Joko Widodo memiliki kebijakan untuk mendekati diri dengan Papua dengan cara meningkatkan pembangunan infrastruktur dan ekonomi. Presiden juga kerap melakukan kunjungan ke wilayah Papua. Pendekatan dalam level internasional seperti keanggotaan di forum MSG juga diintensifkan untuk membendung dukungan internasional terhadap kelompok separatisme Papua. Semua upaya ini dilakukan semata-mata untuk menjaga kedaulatan sebagai manifestasi dari identitas kesatuan yang dimiliki Indonesia.

Dalam menyikapi isu HAM yang terjadi di Uighur, terdapat berbagai pendapat dari berbagai pakar dan pembuat kebijakan. Hal yang perlu disoroti adalah hubungan bilateral dengan Tiongkok, isu domestik yang mempengaruhi kebijakan luar negeri, serta mandat organisasi yang menentukan apakah Indonesia perlu mengambil tindakan

terhadap suatu isu. Untuk isu Uighur, pihak Kementerian Luar Negeri selaku pembuat kebijakan sepakat bahwa selama tidak ada mandat multilateral, isu Uighur akan tetap dianggap sebagai isu domestik yang tidak akan diintervensi Indonesia. Indonesia hanya akan melakukan upaya diplomasi secara bilateral dan tertutup yang dinilai lebih efektif dibandingkan dengan *megaphone diplomacy*. Pihak kementerian luar negeri juga menolak jika isu separatisme yang terjadi di Papua disamakan dengan isu yang terjadi pada etnis Uighur. Meskipun demikian tidak menutup kemungkinan bahwa isu separatisme Papua memberikan pertimbangan terhadap sikap Indonesia terhadap pelanggaran HAM etnis Uighur sebab Indonesia selalu menganut prinsip *intermestic factors* dalam setiap pembuatan kebijakan luar negeri. Sehingga dapat disimpulkan bahwa sejak kemerdekaan, pemimpin Indonesia telah mengedepankan identitas kesatuan salah satunya termanifestasi dalam penanganan isu Papua. Meskipun demikian, sikap pasif Indonesia yang diakibatkan oleh pengaruh isu separatisme domestik memiliki kemungkinan yang cukup kecil. Sebab terdapat faktor lain yang dinilai lebih dominan seperti belum adanya mandat organisasi multilateral terkait isu pelanggaran HAM etnis Uighur.