

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hubungan internasional tidak selalu berjalan dengan lancar. Adanya perbedaan pandangan atau pola pikir akan sesuatu adalah titik awal penyebab tidak mulusnya hubungan internasional yang kemudian menyebabkan terjadinya konflik internasional. Konflik sendiri menurut Taquiri dalam Newstorm dan Davis (1977), konflik merupakan warisan kehidupan sosial yang boleh berlaku dalam berbagai keadaan akibat daripada berbangkitnya keadaan ketidaksetujuan, kontroversi dan pertentangan di antara dua pihak atau lebih pihak secara berterusan. Contoh dari konflik internasional sendiri seperti pada Jerman Barat dan Jerman Timur¹, konflik kedaulatan Taiwan², serta konflik yang pernah terjadi antara Indonesia dengan Timor Leste yang dulunya adalah bagian dari negara Indonesia.³

Konflik sendiri jika tidak diatasi dengan menurunkan keinginan masing-masing pihak maka konflik tersebut akan berlangsung untuk kurun waktu yang sangat lama, bahkan konflik yang awalnya hanya perbedaan pendapat atau pandangan bisa berkembang sampai dengan kontak fisik atau yang biasa kita kenal dengan konflik bersenjata. Konflik tersebut tidak serta merta bisa

¹ Konflik pemisahan antara Jerman Barat dan Jerman Timur hingga dibuatnya tembok Berlin pada tahun 1961 karena saat itu Jerman Timur dibawah kendali Uni Soviet dan Jerman Barat dibawah kendali negara-negara Barat (Amerika, Inggris, dan Perancis).

² Konflik kedaulatan Taiwan yang disebabkan perang saudara (1945-1949) yang terjadi di China antara Partai Komunis China (PKC) yang dipimpin Mao Zhedong dengan Partai Nasionalis yang dipimpin Chiang Kai Shek, yang kemudian dimenangkan oleh PKC, sehingga Chiang Kai Sek yang kalah perang menyingkir ke Pulau Formosa atau yang sekarang dikenal dengan Taiwan.

³ konflik kedaulatan atas Timor Leste sebagai akibat dari berakhirnya kekuasaan pemimpin Orde Baru melalui gerakan reformasi secara berkesinambungan menunjukkan ketidakpercayaan masyarakat dalam negeri terhadap pemerintah sehingga menimbulkan krisis kepercayaan terhadap pemerintah.

diselesaikan oleh pihak yang berkonflik saja, bahkan dalam beberapa kasus bisa melibatkan pihak lain atau pihak ketiga, contohnya Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB).

PBB sendiri merupakan suatu organisasi internasional yang dibentuk pada tanggal 24 Oktober 1945. Piagam PBB yang merupakan instrumen pokok PBB, terdiri dari 111 pasal yang mempunyai tujuan dan prinsip prinsip untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional⁴. Untuk menjalankan tugas dan fungsinya, PBB dibantu oleh 6 (enam) organ utama, yaitu majelis umum, sekretariat Jenderal, Mahkamah Internasional, Dewan Keamanan, Dewan Sosial dan Ekonomi, dan Dewan Perwalian. Salah satu organ yang mempunyai tugas paling penting dalam usaha perdamaian dan keamanan internasional adalah Dewan Keamanan.

Ruang lingkup dari peran Dewan Keamanan PBB sendiri dalam hal terlibat sebagai pihak ketiga dalam suatu konflik adalah pada saat masa damai atau yang bisa disebut dengan kegiatan *peace keeping*. Menurut buku tentang *peacekeeping*, yakni "*The Blue Helmets: Review of UN Peace keeping*", pengertian dari *peacekeeping* itu sendiri adalah:

"...an operation involving military personnel but without enforcement powers, undertaken by the United Nations to help maintain or restore international peace and security in areas of conflict. These operations are voluntary and are based on consent and cooperation. While they involve the use of military personnel, they achieve their objectives not by force of arms, thus contrasting them with the 'enforcement action' of the United Nations under Article 42."

Berdasarkan pemahaman di atas, *peace keeping operation* adalah suatu kegiatan yang melibatkan personel militer namun tidak dengan penggunaan

⁴Sumaryo Suryokusumo, **Studi Kasus Hukum Organisasi Internasional**, Bandung, P.T Alumni, 1997, hlm.30.

kekuatan atau dengan kekuatan yang minim, yang dilakukan oleh PBB untuk menjaga atau mengembalikan perdamaian internasional dan keamanan di daerah konflik, kegiatan tersebut adalah kegiatan secara sukarela dan berdasarkan pada persetujuan dan kerjasama. Meskipun kegiatan tersebut melibatkan personel militer, mereka dalam hal ini *peace keepers* memenuhi tujuannya tidak dengan menggunakan kekuatan senjata yang sesuai dengan pengertian *enforcement* PBB pada artikel 42.

Kegiatan *peacekeeping* bersifat sementara dan dijalankan hanya dalam jangka waktu pendek setelah tujuan dari kegiatan tersebut terpenuhi. Tujuan tujuan tersebut ini adalah yang sesuai dengan mandat yang diberikan kepada *peace keepers*. Tugas utama dari suatu *peace keeping operation* ada dua, yaitu; 1) untuk menghentikan konflik bersenjata dan menciptakan kondisi yang memungkinkan bagi kegiatan *peacemaking* dapat berjalan, 2) mengawasi jalannya proses penerapan dari suatu persetujuan setelah proses negosiasi oleh para *peacemakers*.

Peace keeping operation mempunyai beberapa faktor mendasar agar dapat dilaksanakan dengan lancar. Beberapa faktor tersebut meliputi:

1. Adanya persetujuan negara yang sedang mengalami konflik untuk diintervensi. Ada dua hal yang mengakibatkan aspek perizinan ini penting. Yang pertama, aspek ini membantu PBB dalam proses pengambilan keputusan dalam hal melawan kekuatan kelompok musuh. Kedua, aspek ini sangat berpotensi untuk mengurangi kemungkinan *peacekeepers* menerima serangan dari kelompok-kelompok yang sedang berkonflik ketika mereka sedang menjalankan operasi perdamaian. Kesukaran yang dihadapi oleh

kegiatan *peacekeeping* PBB adalah agar tetap mendorong terjadinya gencatan senjata/perdamaian ketika kemauan para pihak yang berkonflik untuk menyelesaikan permasalahan secara politis telah hilang.

2. Kegiatan *peacekeeping* yang dilaksanakan harus mendapatkan dukungan secara penuh terlebih dahulu dari Dewan Keamanan. Dukungan dari DK PBB ini sangat penting tidak hanya pada tahap-tahap seperti awal suatu kegiatan *peacekeeping* akan dijalankan; perencanaan ekonomi, pembentukan kekuatan pasukan, maupun kepentingan lainnya; namun juga pada tahap-tahap selanjutnya, seperti ada mandat yang diperbaharui.
3. Negara-negara yang mengirimkan pasukannya didalam kegiatan *peacekeeping* yang dilaksanakan harus sanggup untuk berkontribusi secara penuh terhadap kegiatan penuh serta mau menanggung resiko atas kegiatan tersebut.
4. Pemberitahuan mandat secara jelas
5. Kekuatan serangan/persenjataan dari pasukan yang dimiliki hanya digunakan sebagai pembelaan diri atas serangan terlebih dahulu dari pihak lain dan sebagai jalan terakhir⁵.

Pada masa sekarang ini, kegiatan *peacekeeping* lebih sering dilakukan pada wilayah atau negara yang mengalami konflik bersenjata secara dalam negeri yang umumnya dilatarbelakangi oleh perbedaan etnis, religi, serta ketidak stabilan pemerintahan yang disebabkan oleh kurangnya kemampuan pemerintahan yang ada. Beberapa konflik semacam ini dapat dilakukan oleh lebih dari dua pihak; adanya pra pihak yang tidak taat terhadap aturan dari pemerintahan yang ada;

⁵ Fierda Milasari Rahmawati, *Peacekeeping Operation Pbb Pada Konflik Darfur Tahun 2004-2008*, Jakarta, Universitas Indonesia, 2010, hlm. 71.

suatu keadaan perdamaian yang tidak efektif; memudarnya aspek hukum; adanya *probability* bahwa angkatan bersenjata penduduk lokal bisa menjadi pihak yang melawan *peacekeepers* PBB; melibatkan dalam skala besar rakyat sipil biasanya disebabkan karena menjadi korban perang dan masalah pengungsian; hancurnya sarana dan prasarana publik; dan ketidakjelasan beberapa wilayah yang menjadi tujuan dari kegiatan *peacekeeping* yang dilakukan.⁶

Kegiatan *peace keeping* sendiri tidak serta merta selalu lancar dan berhasil dijalankan. Nyatanya, di lapangan sering terjadi beberapa hal yang menyebabkan kegiatan *peace keeping* ini mendapat hambatan hambatan. contohnya seperti dalam kasus Genosida *srebrenica* di Negara dimana para pasukan penjaga kedamaian PBB yang bisa juga disebut *peace keepers* yang diberi mandat untuk menjaga zona damai yang telah ditentukan oleh PBB diserang oleh salah satu pihak yang berkonflik dan kemudian melarikan diri dari zona damai tersebut. Padahal keadaan paada saat itu adalah *peace keepers* ditugaskan untuk menjaga zona damai dalam konflik yang ditengarai adalah konflik bersaudara yang ada di Negara Serbia.

Kasus Srebrenica, yang diketahui juga dengan sebutan *The Srebrenica Massacre / The Srebrenica Genocide* adalah kasus genosida yang terjadi pada bulan Juli 1995 yang menewaskan kurang lebih 8000 muslim Bosnia, mayoritas yang meninggal adalah laki-laki dewasa dan anak anak yang berada di dalam dan di sekitar Kota Srebrenica pada saat terjadinya Perang Bosnia.

⁶96 *Principles for the Conduct of Peace Support Operations (PSO)*, The United Nations Institute for Training and Research, Programme of Instruction in Peace-keeping Operations United Nations Institute for Training and Research, New York, 1996, halaman 14.

Pembunuhan massal tersebut dilakukan oleh Pasukan Serbia yang bernama Army of Republika Srpska (VRS) yang dikomandoi oleh Ratko Mladic. *The Scorpion*, pasukan militer Serbia, yang menjadi bagian dari Kementerian Dalam Negeri Serbia sampai tahun 1991, juga ikut andil dalam kejahatan pembantaian tersebut. Pada April 1993, PBB mendeklarasikan bahwa daerah yang terkepung di Srebrenica, yakni Lembah Drina yang berada pada timur laut di wilayah Bosnia, menjadi daerah aman (*safe zone*) dan berada pada perlindungan PBB. Namun, pada bulan Juli 1995, pasukan PBB yang saat itu dalam operasi yang bernama UNPROFOR (*United Nation Protection Force*) yang terdiri dari ratusan pasukan Belanda yang berada di Srebrenica gagal untuk mempertahankan daerah aman yang telah dimandatkan oleh PBB untuk dilindungi. Daerah aman tersebut kemudian berhasil diambil alih oleh VRS dan menimbulkan proses pembantaian etnis muslim Bosnia yang berada pada daerah aman tersebut.

Kemudian mundur lagi pada tahun 1994, tepatnya di negara Rwanda, Benua Afrika. Terdapat kejadian lain yang menunjukkan kegagalan kegiatan *peacekeeping* PBB. Dimana *Peacekeepers* PBB yang sejatinya diberi tugas untuk menjaga perdamaian daerah tersebut yang sedang mengalami konflik internal. Namun secara mengejutkan, di tengah tengah berjalannya kegiatan *peacekeeping* oleh *peacekeepers* PBB. Tiba tiba dewan keamanan PBB yang memberikan mandat atas kegiatan *peacekeeping* tersebut menarik sebagian besar pasukan yang sedang bertugas. Penarikan tersebut beralasan bahwa pasukan yang ditarik kembali diberi tugas lain yakni mengawal warga asing yang berada di Negara Rwanda tersebut agar proses evakuasi mereka berjalan dengan lancar. Karena penarikan pasukan inilah yang menyebabkan salah satu pihak yang berkonflik di

dalam Negara Rwanda ini menyerang habis habisan warga sipil yang dijaga oleh sebagian kecil dari *peacekeepers* PBB yang menyebabkan terjadinya genosida yang menewaskan sekitar 2000 warga sipil Negara Rwanda.

Kemudian ada permasalahan-prmasalahan umum yang timbul dalam kegiatan *peace keeping* oleh PBB seperti:

- a. Negara-negara anggota seringkali terpaku pada komitmen lama tanpa diselaraskan dengan keadaan sekarang ini beserta sumber daya yang dibutuhkan. Akibatnya, apabila ada negara anggota yang baru berpartisipasi didalam suatu kegiatan *peacekeeping* hanya memiliki sumber daya yang minim, cara penyelesaian konflik lama untuk disesuaikan/diterapkan dengan situasi konflik yang sama sekali berbeda atau baru.
- b. PBB tidak menerima bantuan yang diperlukan untuk keperluan mandat yang dikuasai oleh Dewan Keamanan. Kegiatan *peacekeeping* yang dilakukan secara berdiri sendiri seringkali dibiayai melalui beberapa pinjaman dari bank dan tidak sedikit kegiatan *peacekeeping* yang kekurangan peralatan dasar untuk perlengkapan saat di lapangan.
- c. PBB sendiri masih lemah dalam kapabilitasnya sebagai suatu lembaga untuk mengatur sejumlah besar kegiatan *peacekeeping* yang rumit sifatnya. Bahkan setelah terbentuknya DPKO, departemen tersebut masih kekurangan tenaga ahli dan SDM lainnya yang dapat menyokong agar DPKO mampu bekerja sesuai dengan tujuan dan secara efektif. Perencanaan untuk sebuah kegiatan *peacekeeping* masih dilakukan secara sendiri-sendiri oleh badan-badan departemen PBB, dengan rendahnya komunikasi antara Dewan Keamanan, Sekretariat PBB serta negara pemasok pasukan.

d. Tidak sedikit perbedaan yang dipunyai oleh pasukan militer dan sipil pada berbagai kegiatan *peacekeeping* yang berbeda. Perbedaan tersebut umumnya berada pada peralatan dan perlengkapan, doktrin yang menjadi landasan hukum tindakan mereka, pelatihan yang diberikan ataupun diterima, ketentuan-ketentuan tertentu dalam berhadapan dengan situasi konflik dan pendanaan.⁷

Dalam kasus *Srebrenica* sendiri, kegagalan *peace keepers* dalam menjaga kedamaian pada zona damai yang telah ditetapkan oleh PBB menyebabkan terbantainya penduduk sipil yang berada pada zona damai tersebut oleh pasukan salah satu pihak. Para *peace keepers* dianggap lalai dalam mengerjakan tugasnya yakni dengan meninggalkan tempat mereka diberikan mandat untuk menjaga kedamaian zona damai tersebut. Kerugian yang didapat dari kegagalan kegiatan tersebut adalah terbunuhnya ribuan penduduk sipil pada daerah zona damai tersebut yang menyebabkan kerugian baik materiil maupun moril.

Sedangkan dalam kasus kedua yakni pada kegiatan *peacekeeping* di negara Rwanda, penyebab kegagalan kegiatan tersebut malah lebih terlihat jelas merupakan andil dari Dewan Keamanan PBB. Dimana Dewan Keamanan PBB secara terang terangan menarik sebagian *peacekeepers* dari lokasi konflik padahal misi tersebut sedang berjalan atau bisa dibayangkan masih belum selesai. Hal itulah yang menyebabkan terjadinya peristiwa genosida atas warga sipil Negara Rwanda Khususnya warga dari Suku Tutsi yang dibantai oleh warga dari Suku Hutu.

Pertanggungjawaban negara (*state responsibility*) dan Pertanggungjawaban organisasi internasional (*International Organization*

⁷ Fierda Milasari Rahmawati, *Peacekeeping Operation PBB Pada Konflik Darfur Tahun 2004-2008*, Jakarta, Universitas Indonesia, 2010, hlm. 73-74.

Responsibility) tidak ada perbedaan yang berarti, bahkan hampir sama. Menurut *International Law Commission (ILC)* yang berdasar pada *Draft Article On Responsibility Of International Organization* tahun 2011 dan *Draft Article On Responsibility Of State* tahun 2011 sedikit banyak menerangkan bahwa posisi dari negara dan organisasi internasional dalam hal pertanggungjawaban atas *internationally wrongful act* adalah sama.

No	Nama Peneliti, Asal Instansi dan Tahun Penelitian	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Hafizhah Kurnia Putri (Fakultas Hukum Universitas Padjajaran) 2011	Imunitas dan Tanggung Jawab Organisasi Internasional dikaitkan dengan Pelanggaran Hukum Internasional (Internationally Wrongful Act)	Mengenai pertanggung jawaban organisasi internasional	Penelitian lebih menekankan kepada pertanggung jawaban organisasi internasional secara umum dan luas

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah bentuk pertanggungjawaban PBB kepada korban konflik bersenjata karena kegagalan kegiatan peace keeping?
2. Bagaimana pengaruh pertanggungjawaban PBB terhadap hak imunitas Pejabat PBB?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk memahami dan menganalisis bagaimana pertanggungjawaban PBB kepada korban konflik bersenjata karena kegagalan kegiatan *peace keeping*
2. Untuk Menganalisis pengaruh pertanggungjawaban PBB terhadap hak imunitas Pejabat PBB

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini meliputi :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan dibidang Hukum Internasional khususnya dalam bidang pertanggungjawaban organisasi internasional;
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi acuan dan referensi bagi penelitian sejenis lainnya di masa mendatang.
2. Manfaat Praktis
 - a. Hasil penelitian ini sekiranya dapat bermanfaat bagi perkembangan hukum organisasi internasional;
 - b. Sebagai bahan pertimbangan untuk penyempurnaan pelaksanaan hukum organisasi internasional khususnya dalam hal pertanggungjawaban organisasi internasional;
 - c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai acuan bagi

masyarakat luas terutama para pihak yang mengalami atau mengetahui akan kegiatan *peace keeping* yang dilakukan oleh *peace keepers*.

E. Sistematika Penulisan

Skripsi ini dibagi menjadi lima bab secara beruntun dan saling berkaitan. Berikut ini uraian singkat pokok-pokok bahasan yang akan dibahas pada tiap-tiap babnya sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan dikemukakan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini diuraikan mengenai tinjauan umum terkait pertanggungjawaban PBB dalam hal kegiatan *peace keeping* dan imunitas PBB

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis dan sumber bahan hukum, teknik memperoleh bahan hukum, dan teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini serta definisi konseptual dan kerangka berfikir.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai pertanggungjawaban PBB kepada korban konflik

bersenjata dalam hal kegagalan kegiatan *peace keeping*

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini akan diuraikan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan serta rekomendasi yang diberikan atas permasalahan yang ada.