

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Bentuk Pertanggungjawaban PBB kepada Korban Konflik atas Kegagalan Kegiatan *Peacekeeping*

1. Prinsip Pertanggungjawaban Organisasi Internasional Atas Kegagalan Kegiatan *Peacekeeping*

Negara merupakan subjek hukum internasional yang asli, bisa dikatakan bahwa negara adalah subjek hukum internasional yang pertama ada, bisa dikatakan status dan hubungannya secara internasional sudah sangat jelas, begitu pula dengan kapasitas hukum, hak dan kewajiban yang dimiliki oleh negara.

Negara memiliki kebebasan dalam melakukan perbuatan hukum dalam konteks internasional, antarnegara atau dengan subjek hukum internasional bukan negara. Tetapi, tidak selalu setiap kegiatan yang dilakukan oleh negara selalu dapat diterima oleh pihak-pihak lain seperti negara lain atau subjek hukum internasional bukan negara. Seringkali perbuatan atau kegiatan yang dilakukan negara menimbulkan konflik dengan negara lain atau subjek hukum internasional lainnya. Walaupun perbuatan atau kegiatan negara tersebut seyogyanya tidak melanggar ketentuan dalam hukum internasional.

Maka dari itu, jika dikaitkan dengan prinsip dasar negara, yakni kedaulatan dan *equality of states*, bisa diartikan secara sempit bahwa kedudukan tiap negara itu adalah sama atau koordinatif. Sehingga, apabila ada negara yang dirugikan, maka negara tersebut berhak mendapatkan ganti rugi atas kerugian yang diterimanya. Menurut *Articles on State Responsibility*, Komite Hukum

Internasional (ILC) membahas mengenai prinsip tanggung jawab yang dibebankan kepada negara atas *wrongful act*. Selain hal tersebut, adapula prinsip *liability* yang memungkinkan pihak yang dirugikan mendapat ganti rugi dari negara lain yang melakukan tindakan tersebut.

Lain halnya dengan organisasi Internasional, sebagai subjek internasional yang lebih baru jika dibandingkan dengan negara dan organisasi internasional sendiri adalah bentukan dari beberapa negara, maka organisasi internasional sendiri tentunya memiliki batasan batasan tertentu di lingkup hak, kewajiban dan kewenangannya, sesuai dengan yang diatur di dalam piagam atau anggaran dasar organisasi tersebut. Untuk memiliki suatu kapasitas hokum dalam melakukan aktivitas dalam berhubungan secara internasional pun orgnaisasi internasional harus memenuhi syarat-syarat *legal personality*, sehingga tentunya personalitas ini akan berperan penting dalam kegiatan organisasi internasional.

Pada perkembangannya, organisasi telah berkembang statusnya sebagai subjek hukum internasional yang penting dan jumlahnya terus berkembang, baik organisasi dalam lingkup universal ataupun regional dengan tujuan yang berbeda-beda dari tiap-tiap organisasi internasional. Mau tidak mau, hal ini pastinya juga berdampak pada perkembangan hukum internasional.

Kegiatan organisasi internasional sendiri, hampir sama dengan kegiatan negara meskipun lingkupnya hanya sesuai dengan tujuan awal dibentuknya organisasi internasional tersebut dan tidak dapat dipungkiri bahwa pastinya akan mempengaruhi keadaan negara-negara, karena organisasi internasional sendiri memiliki hak untuk menetapkan kewajiban kewajiban bagi anggota organisasi internasional tersebut yang tidak lain adalah negara. Bahkan bisa saja kebijakan

tersebut berkembang menjadi *ius cogens* dan berdampak bagi negara lain yang bukan anggota organisasi internasional tersebut. Hal itulah yang menjadi dasar munculnya anggapan bahwa perlunya dirumuskan suatu ketentuan tentang tanggung jawab organisasi internasional, Komite Hukum Internasional kemudian membahas tentang prinsip tanggung jawab Organisasi Internasional melalui *ILC Draft Articles on the Responsibility of International Organization 2011*.

Draf artikel tersebut pada umumnya membahas tentang tanggung jawab bagi organisasi internasional yang diadopsi dari *Articles of State Responsibility* yang diterbitkan pada tahun yang sama. Seperti halnya negara, setiap kegiatan yang melenceng / melanggar ketentuan hukum internasional yang dilakukan oleh organisasi internasional menyebabkan munculnya tanggung jawab secara internasional terhadap organisasi tersebut.

Bentuk pertanggungjawaban ini akan lebih kompleks karena ditinjau dari permasalahan yang diangkat, yakni kegiatan *Peacekeeping* yang merupakan ruang lingkup dari hukum humaniter / hukum perang, karena pembahasan mengenai hukum kemanusiaan selama terjadinya konflik bersenjata lebih rumit daripada pembahasan mengenai hukum publik dan privat internasional lainnya. Ini berkenaan dengan ketentuan apakah setiap pihak yang terlibat dalam konflik bersenjata dalam hal ini subjek hukum internasional dapat bertanggungjawab atas segala tindakannya, utamanya tindakan yang merugikan yang mengharuskan adanya pembayaran kompensasi terhadap pihak yang dirugikan. Hal tersebut lah yang masih isu yang dibahas dalam hukum humaniter. Karena sebenarnya, pihak-pihak yang terlibat dalam suatu konflik bersenjata tidak hanya pasukan suatu negara dan pasukan pemberontak, *mercenaries*, *Private Military Company* dan

Private Military Service, serta organisasi internasional faktanya ikut terlibat dalam konflik bersenjata, organisasi internasional yang banyak terlibat dalam konflik bersenjata adalah PBB, yakni khususnya Dewan Keamanan PBB yang memang memiliki tugas utama untuk menjaga ketertiban dan keamanan dunia.

Majelis Parlementer Dewan Eropa memiliki pendapat bahwa organisasi internasional, contohnya seperti PBB, Bank Dunia, dan Uni Eropa memainkan peran yang sangat berpengaruh dan terus meningkat di dunia global, utamanya yang dibahas di penelitian ini adalah dalam ruang lingkup konflik bersenjata. Organisasi-organisasi tersebut baik secara langsung atau tidak langsung terlibat dalam operasi militer, dan dapat memberikan pengaruh terhadap hidup individu-individu yang terlibat dalam konflik bersenjata tersebut. Namun, permasalahannya adalah, mekanisme atau system yang mengatur supaya organisasi internasional tersebut bisa dikenakan pertanggungjawaban atas kesalahan atau kelalaiannya (*wrongful act*) belum berkembang, atau bahkan dalam beberapa kasus belum ada.¹ Karena pada kenyataannya, teori dan ketentuan tentang tanggung jawab organisasi internasional masih belum berkembang jika dibandingkan dengan tanggung jawab dari negara.

Selain itu, hanya sedikit dari sekian banyaknya putusan pengadilan internasional mengenai tanggung jawab internasional atau organisasi internasional,² contoh kasus mengenai tanggung jawab internasional yang berhubungan dengan organisasi internasional, dalam hal ini PBB adalah kasus *Reparation Case*. Kasus tersebut diajukan ke mahkamah internasional. Dalam

¹Beneyto, Jose Maria, ***Accountability of International Organizations for Human Rights Violations***, (Report), 2013.

²Amerasinghe, C.F, ***Principles of the institutional law of international organizations Second Revised Edition***, Cambridge, Cambridge University Press, hlm. 384.

Advisory Opinion-nya, mahkamah internasional memutuskan bahwa PBB selaku organisasi internasional, memiliki kewenangan untuk mengajukan klaim atas kerugian yang didapatkan.

“... the Court is authorized to assume that the damage suffered involves the responsibility of a State, and it is not called upon to express an opinion upon the various ways in which that responsibility might be engaged. Accordingly the question is whether the Organization has capacity to bring a claim against the defendant State to recover reparation in respect of that damage or whether, on the contrary, the defendant State, not being a member, is justified in raising the objection that the Organization lacks the capacity to bring an international claim. On this point, the Court’s opinion is that fifty states, representing the vast majority of the members of the international community, had the power, in conformity with international law, to bring into being an entity possessing objective international personality recognized by them alone, together with capacity to bring international claims..”

Advisory Opinion tersebut sudah menjadi dasar putusan pengadilan bahwa negara yang bisa dimintai pertanggungjawaban atas kerugian yang didapat oleh suatu organisasi internasional. Begitu pula sebaliknya, organisasi internasional pun dapat bertanggungjawab kepada subjek hukum internasional lain misalnya negara, jika terbukti merugikan negara tersebut, di mana kerugian tersebut didapatkan karena adanya pelanggaran organisasi internasional tersebut atas kewajiban internasional yang berasal dari ketentuan-ketentuan perjanjian, prinsip-prinsip hukum, dan hukum kebiasaan internasional.

Oleh karena itu, dapat ditarik kesimpulan bahwa organisasi internasional dapat dimintai pertanggungjawaban atas kegiatan yang dilakukannya yang menyebabkan jatuhnya korban yang seharusnya dapat dihindari selama konflik bersenjata karena organisasi tersebut terikat dengan ketentuan-ketentuan mengenai hukum humaniter dan kebiasaan internasional, walaupun belum ada peraturan yang secara khusus ada mengatur tentang hal tersebut.

Dimulai dari belum adanya peraturan yang mengatur tentang tanggung jawab organisasi internasional, maka digunakannlah prinsip akuntabilitas yang diharapkan menjadi salah satu prinsip yang digunakan sebagai dasar dari dikenakannya pertanggungjawaban kepada organisasi internasional. Pada intinya, prinsip akuntabilitas cakupannya lebih luas daripada prinsip tanggung jawab (*Responsibility* dan *Liability*) dan berdasar pada anggapan bahwa penggunaan wewenang yang benar menurut hukum internasional memunculkan akuntabilitas pada penggunaannya. Akuntabilitas sendiri ada dalam lingkup seperti bentuk hukum, politik, administrasi dan finansial dan pada intinya membentuk kerangka hukum dan perilaku.³

Dalam beberapa dekade terakhir, anggapan mengenai akuntabilitas sendiri yang sering diminati dan menjadi istilah yang mencakup konsep *good governance*, *transpiration*, *democracy*, dan *rule of law*. Sementara *Responsibility* dan *Liability* dapat dikatakan menjadi bagian hukum dari akuntabilitas dan terkadang disama artikan dengan inti bahasan dari akuntabilitas. Sementara *responsibility* muncul dari subjek hukum internasional yang melakukan *wrongful act*, *liaibility* seringkali di sama artikan dengan *civil liability* pada hukum nasional atau, dalam lingkup hukum internasional, mengarah pada munculnya tanggung jawab terlepas dari boleh tidak nya kegiatan yang dilakukan.

Terlepas dari pertanggungjawaban tertentu, organisasi internasional selayaknya sudah terikat untuk menaati hukum kebiasaan internasional dengan beberapa penyesuaian yang berkaitan dengan wilayah cakupan dan sumber daya organisasi, seperti dalam kasus pasukan militer yang beroperasi di bawah

³Shaw, Malcom. N, *International Law*, New York, Cambridge University Press, 2008, hlm 1317.

komando dan kontrol organisasi internasional yang terlibat dalam penjagaan dan penegakan kedamaian. Selain itu, organisasi internasional mempunyai tanggung jawab internasional secara yuridis hingga pada tingkatan konstitusi, kebijakan operasional, prosedur dan praktik menggabungkan norma dan ketentuan hukum publik internasional.⁴

2. Bentuk Pertanggungjawaban PBB Dalam Hal Kegagalan Kegiatan *Peacekeeping*

1.1 Keabsahan Penugasan Pasukan PBB dalam hal menjaga perdamaian (*peacekeeping*)

Sebelum memasuki pembahasan tentang Keabsahan atau dasar hukum penugasan Pasukan PBB dalam hal menjaga perdamaian (*peacekeeping*), penulis ingin mengingatkan kembali secara singkat apa itu kegiatan *peacekeeping*. Kegiatan *peacekeeping* atau *peacekeeping operation* adalah sebuah kegiatan yang mempunyai konsep awal sebagai kegiatan pengawasan atas suatu wilayah yang sedang konflik, atau setelah konflik dan setelah itu melaporkan kembali hasil pengawasan atau observasi ke Dewan Keamanan PBB. Namun seiring dengan berkembangnya zaman, maka bentuk konkrit dari *peacekeeping* sedikit bergeser. Yakni dari awalnya yang hanya melakukan pengawasan dan pelaporan, menjadi seperti ikut membantu seperti bala bantuan dalam konflik dan memiliki misi misi khusus yang kadang mengharuskan para pasukan PBB tersebut tidak bisa menghindari kontak senjata dengan pihak lain yang terlibat dalam konflik bersenjata.

⁴*Committee On Accountability Of International Organizations*, ILA New Delhi Conference (2002).

Pasukan PBB sendiri yang turun dalam kegiatan *peacekeeping* sendiri berasal dari pasukan negara anggota bukan permanen Dewan Keamanan PBB. Pasukan PBB sendiri juga dipersenjatai namun dalam hal minimal. Karena tujuannya pasukan tersebut dipersenjatai adalah hanya untuk membela diri bilamana pada saat melakukan misi tersebut ada pihak-pihak yang berkonflik yang berusaha untuk melakukan hal yang menciderai perdamaian seperti menyerang secara tiba-tiba. Kegiatan *peacekeeping* sendiri memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya adalah dalam banyak hal, kegiatan *peacekeeping* sangat membantu sekali karena berperan selayaknya bala bantuan dalam konflik bersenjata bagi pihak yang membutuhkan seperti warga sipil, namun kelemahannya adalah pasukan PBB tersebut tidak memiliki kekuatan atau kewenangan untuk menahan apabila ada salah satu atau kedua belah pihak yang akan melanggar perjanjian damai dan memulai konflik bersenjata kembali.

Kegiatan *peacekeeping* sendiri berdasar pada tugas utama dari Dewan Keamanan PBB yakni untuk menjaga perdamaian dan keamanan dunia, yang menjadikan Dewan Keamanan PBB mempunyai kewenangan untuk menggunakan segala hal untuk menciptakan perdamaian. Dasar utama Dewan Keamanan PBB dalam mewujudkan hal tersebut tertuang pada artikel 42 Piagam PBB :

“Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 [which provides for the imposition of economic sanctions] would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.”

Pada Artikel 43 kemudian memberikan keterangan secara rinci bagaimana mekanisme pasukan PBB yang disiapkan oleh Dewan Keamanan PBB, yang dinamakan perjanjian khusus yang dibuat oleh negara anggota PBB yang berisi jumlah, lokasi dan keadaan pasukan tersebut (berasal dari negara mana yang bersedia menyumbangkan pasukan militer negaranya).

Kesepakatan khusus yang diharapkan ada oleh artikel 43 tersebut tidak pernah ada atau tidak pernah diimplementasikan karena persatuan sekutu saat itu runtuh karena adanya konflik ideologi antara negara timur dan barat. Meskipun demikian, Dewan Keamanan PBB berhasil memerintahkan komite staff militer, yang didirikan berdasarkan artikel 47 dari Piagam PBB yang terdiri dari kepala staff dari negara anggota tetap, untuk melaporkan kepada Dewan Keamanan PBB, untuk melapor kepada Dewan Keamanan PBB mengenai prinsip dasar yang harus mengatur tentang Pasukan PBB. Namun, setelah draf artikel tersebut rampung, hanya separuh dari negara anggota tetap PBB yang menerimanya.

Mayoritas kesepakatan yang didapat adalah mengenai kontribusi awal dalam Pasukan PBB adalah hanya berasal dari negara anggota tetap saja, sedangkan anggota lain berkontribusi pada tahap selanjutnya. Pada saat itu juga disepakati bahwa pasukan PBB tersebut harus tetap dibawah komando negara asal dari pasukan tersebut kecuali hanya pada saat pasukan tersebut digunakan oleh Dewan Keamanan PBB, yakni pada saat mereka dibawah kontrol politik oleh Dewan Keamanan PBB, dan pada saat dibawah komando operasional dan militer dari komite staff militer. Meskipun ini merupakan insiatif yang signifikan untuk membangun

system keamanan kolektif yang ideal mengenai kontrol kekuatan PBB yang selama ini dirasa kurang dalam proses penegakan operasi militer, namun tetap saja ada ketidaksetujuan dalam masalah praktis seperti jumlah kekuatan atau pasukan, dan besaran kontribusi dari masing masing anggota tetap.

Tanpa adanya kesepakatan antara negara anggota tetap PBB, setidaknya selama perang dingin, gagasan mengenai pasukan PBB masih ditangguhkan, walaupun dalam rentang waktu tersebut komite militer tetap mengadakan pertemuan formal yang sama sekali tidak produktif. Karena belum adanya kesepakatan yang dicapai berdasarkan artikel 43, maka Dewan Keamanan PBB tidak bisa memutuskan mengenai Pasukan PBB dalam tindakan militer berdasarkan artikel 42. Artikel 39 dan 42 sendiri sepertinya mempertimbangkan bahwa Dewan Keamanan PBB memiliki wewenang untuk membuat suatu keputusan yang mengikat dan wajib pada negara anggota untuk mengambil tindakan militer terhadap pelanggar. Namun, tanpa adanya kesepakatan berdasarkan artikel 43, akan terasa sulit bagi Dewan Keamanan PBB untuk memaksakan kewajiban kepada negara-negara anggota untuk menyediakan pasukan bersenjata pada saat Dewan Keamanan PBB membutuhkan.

Akan tetapi, sangat salah jika menyatakan bahwa ada keterkaitan penuh antara artikel 42 dan 43, namun yang benar adalah penyalahgunaan wewenang Dewan Keamanan PBB untuk memutuskan penggunaan tindakan militer berdasarkan artikel 39 dan 42 tanpa kesepakatan tetap mempertimbangkan artikel 43. Akan begitu dapat diterima bahwa Dewan

Keamanan PBB akan menggunakan kekuasaan yang diberikan kepadanya di artikel 42 tanpa mekanisme yang dirancang untuk membuat pengenaan paksaan pasukan militer menjadi pilihan praktis. Jika pilihan praktik alternative memunculkan koalisi ad hoc yang siap untuk bertindak di bawah kekuasaan PBB maka akan menjadi kegiatan yang sah sah saja. Selama waktu perang dingin, ada kemungkinan bagi Dewan Keamanan untuk menggunakan atau menerapkan artikel 42. Selanjutnya, muncul sebuah gagasan tentang memiliki setikitnya pasukan kecil PBB yang siap untuk melakukan suatu kegiatan militer. Pada pertemuan puncak Dewan Keamanan PBB yang diadakan khusus untuk kepala negara, presiden Perancis menawarkan 1000 pasukan kepada PBB untuk berada di bawah komando Military Staff Committee⁵.

Meskipun argumen mengenai kesepakatan yang didasarkan pada artikel 43 tidak membuat kebijakan militer Dewan Keamanan PBB bisa dijalankan secara praktik tidak diperlukan, namun Piagam PBB jelas mengindikasikan bahwa kekuasaan PBB terhadap operasi militer adalah hal yang mendasar dan menjadi syarat penting dalam dilakukannya sebuah tindakan militer oleh Dewan Keamanan PBB. Hal tersebut sudah dijelaskan oleh artikel 46 dan 47(3) yang mengatur bahwa perencanaan mengenai penerapan atau pengiriman pasukan bersenjata harus dilakukan oleh Dewan Keamanan PBB dengan bantuan oleh Staff Komite Militer. Staff Komite Militer pun harus bertanggungjawab di bawah Dewan Keamanan PBB atas strategi pengarahan pasukan bersenjata yang

⁵SC 3046 mtg, 47 UN S/PV 18 (1992)

ditempatkan atau ditugaskan atas mandate Dewan Keamanan PBB. Kontrol strategi oleh Staff Militer secara keseluruhan dan kontrol politik oleh Dewan Keamanan PBB sangat diperlukan untuk mencapai konsep keamanan bersama. Mereka juga akan mewujudkan sentralisasi dalam penggunaan kekuatan secara kolektif. Gagasan ini dapat digunakan untuk membahas praktik dalam melakukan tindakan militer yang dilakukan oleh Dewan Keamanan PBB, dimana hal tersebut hanya mendelegasikan kekuasaan atas kontrol kepada negara atau beberapa negara. Masalah konstitusional yang disebabkan oleh lemahnya kontrol secara terus menerus terhadap tindakan penegakan hukum bisa diatasi jika Dewan Keamanan PBB memberikan mandat yang jelas dan rinci kepada pasukan dari awal. Namun, seperti ditunjukkan dalam praktik, bahkan tingkat sentralisasi seperti itu pun, memiliki banyak kelemahan dari semua penegakan hukum oleh PBB sampai saat ini.

Legalitas PBB sendiri dalam melaksanakan kegiatan *peacekeeping* sendiri dapat menjadi factor penting dalam pengenaan pertanggungjawaban PBB atas kegiatan tersebut dilihat dari prinsip *responsibility*, yang kemudian akan dijelaskan peneliti selanjutnya.

1.2 Pertanggungjawaban PBB sebagai Organisasi Internasional atas Kegagalan Kegiatan *Peacekeeping*

1.2.1 Personalitas Yuridis dan Kapasitas Hukum Internasional PBB

Setelah eksistensi personalitas yuridis pada organisasi internasional diakui, maka mudah ditarik kesimpulan bahwa, sama halnya dengan status organisasi internasional yang dapat menuntut tanggung jawab kepada subjek hukum internasional lainnya karena pada dasarnya organisasi internasional memiliki hak dalam posisinya sebagai subjek hukum internasional. Maka dari itu, organisasi internasional dapat pula dikenakan atau dimintai pertanggung jawaban kepada subjek hukum internasional lainnya atas dasar kewajiban mereka sebagai subjek dalam hukum internasional.

Hal yang paling penting yang diperlukan dalam hal organisasi internasional agar memiliki kapabilitas untuk melakukan tindakan hukum secara internasional, yakni personalitas yuridis. Terdapat dua teori utama terkait dengan personalitas yuridis organisasi internasional. Teori yang pertama adalah personalitas yuridis obyektif, yakni hukum internasional memberikan personalitas apabila organisasi internasional memenuhi syarat-syarat tertentu, terlepas dari kehendak negara anggota organisasi internasional tersebut. Pada teori ini, bukan peraturan tertulis atau tujuan perumusannya yang membentuk personalitas organisasi internasional tersebut, melainkan fakta akan keberadaan organisasi internasional tersebut.

Teori selanjutnya adalah teori subjektif. Teori ini mendalilkan bahwa organisasi internasional dapat mempunyai personalitas sebagai suatu status yang disematkan oleh negara-negara anggota organisasi internasional tersebut. ICJ menggunakan dasar teori ini sebagai putusan

pada *Reparation Case* , dimana legalitas PBB ada saat itu masih menjadi hal yang sering dipertanyakan masyarakat internasional.

...In the opinion of the Court, the Organization was intended to exercise and enjoy, and is in fact exercising and enjoying, functions and rights which can only be explained on the basis of the possession of a large measure of international personality and the capacity to operate upon an international plane. It is at present the supreme type of international organization, and it could not carry out the intention of its founders if it was devoid of international personality. It must be acknowledged that its members, by entrusting certain functions to it, with the attendant duties and responsibilities, have clothed it with the competence required to enable those functions to be effectively discharged.

Sebagai suatu organisasi internasional yang memiliki peran yang sangat penting di dalam dunia internasional, yang memiliki beberapa tujuan utamanya yakni, (1) menjaga stabilitas perdamaian dan keamanan dunia, (2) memajukan dan menyokong hubungan persaudaraan antar negara melalui penghormatan akan hak asasi manusia, (3) membina kerjasama antar negara di dunia dalam pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya dan lingkungan, (4) menjadi pusat harmonisasi segala tindakan yang dilakukan bersama terhadap negara yang dirasa membahayakan perdamaian dan keamanan di dunia, dan (5) menyediakan bantuan kemanusiaan apabila terjadi kelaparan, bencana alam, dan konflik bersenjata. PBB juga memiliki beberapa asas yakni, (1) semua anggota mempunyai persamaan derajat dan kedaulatan, (2) setiap anggota akan menyelesaikan segala persengketaan dengan jalan damai tanpa membahayakan perdamaian, keamanan dan keadilan, (3) setiap anggota memberikan bantuan pada PBB sesuai dengan piagam PBB, dan (4) PBB tidak boleh mencampuri urusan dalam negeri negara lain.

Disebutkan sebelumnya bahwa PBB merupakan organisasi yang memiliki peran penting dalam menjaga keamanan dan perdamaian dunia. PBB mempunyai kewenangan melalui Dewan Keamanan BB untuk turut serta dalam penyelesaian sengketa bersenjata. Sehingga kapabilitas dari PBB sendiri tidak perlu diragukan lagi, serta peran besar PBB dalam hubungan internasional. Dapat disimpulkan, secara objektif, PBB memiliki *legal responsibility* dalam ranah hukum internasional. Sehingga PBB mempunyai kewajiban di dalam hukum internasional dan pada perannya PBB juga memiliki tanggung jawab ketika melanggar kewajiban tersebut.

Meskipun demikian, masih banyak muncul pertanyaan apakah peraturan dan mekanisme dalam hukum internasional yang masih berlaku sampai saat ini dapat dikenakan kewajiban kepada PBB. Karena pada dasarnya, organisasi internasional dapat ditemukan melakukan kesalahan atas hubungannya dengan kerusakan akibat dari tindakan pegawai atau agen atau orang atau kelompok di bawah kekuasaan mereka baik secara aktif maupun pasif, seperti pasukan bersenjata dalam hal ini adalah pasukan *peacekeeping force*. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah, “dapatkah organisasi internasional dalam hal ini PBB dikenai pertanggungjawaban atas tindakan pasukan bersenjata yang bertindak atas namanya atau berada dalam tanggung jawabnya?”

1.2.2 Pertanggungjawaban PBB sebagai Organisasi Internasional

Pertanyaan mengenai tanggung jawab organisasi ini telah ramai muncul contohnya pada kasus pasukan bersenjata yang berhubungan dengan operasi PBB. Pada kasus tertentu, PBB telah menerima tuntutan pertanggungjawaban yang dikenakan kepadanya atas kegiatan yang mungkin melanggar ketentuan Hukum Internasional yang dilakukan oleh pasukan bersenjata dalam hal ini pasukan negara anggota yang bergerak dengan membawa nama PBB. PBB sendiri pernah mengakui bahwa mereka bertanggungjawab atas kegiatan yang dilakukan oleh UNEF⁶ dan ONUC⁷

Pada Kasus Kongo status dan kapabilitas PBB sebagai subjek hukum internasional tidak perlu diragukan lagi. Sehingga pada situasi dimana PBB harus bertanggungjawab berdasarkan hukum kebiasaan internasional atau *ius cogens* atas kegiatan yang dilakukan orang atau pasukan bersenjata yang melakukan kegiatan di bawah kekuasaan PBB. Faktanya, negara kemudian melakukan klaim atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh PBB selama Operasi ONUC yang kemudian diselesaikan melalui jalur negosiasi 1400 klaim dari warga Belgia yang diajukan kepada PBB. Kemudian hanya 580 klaim saja yang diterima oleh PBB, sedangkan sisanya ditolak. PBB lalu membayar kerugian ke

⁶UNEF adalah pasukan penjaga perdamaian pertama yang dibentuk melalui siding istimewa darurat Majelis Umum yang diadakan dari tanggal 1 sampai 10 November 1956

⁷ONUC didirikan pada bulan Juli 1960 untuk memastikan penarikan diri Pasukan Belgia, dan membantu pemerintah dalam menjaga hukum dan ketertiban serta menyediakan bantuan teknis seperti makanan dan obat-obatan. Fungsi ONUC kemudian dimodifikasi untuk ikut serta menjaga integritas territorial dan kemerdekaan politik dari Kongo, mencegah adanya perang saudara dan mengamankan wilayah dari segala militer asing, paramiliter dan personil penasehat yang tidak berada dibawah komando atau kekuasaan PBB dan semua *mercenaries*.

Belgia. Di lain hal, Belgia berkewajiban menyebarkan pembayaran oleh PBB tersebut kepada warganya yang berhak.

Permasalahan yang kemudian muncul dalam permasalahan yang penulis angkat ini adalah: (a) apakah ada tindakan melanggar hukum atau *act of omission*, (b) apakah tindakan tersebut dapat dikenakan pertanggungjawabannya kepada organisasi internasional dalam hal ini kepada PBB.

Terlepas dari sah tidaknya kegiatan melarikan diri yang dilakukan oleh pasukan PBB dalam hal ini yang berasal dari Negara Belanda, selama hal tersebut dilakukan sesuai dengan prosedur kegiatan *peacekeeping* yang telah ditentukan, maka sangatlah sulit untuk mengajukan klaim ganti rugi atas kegiatan tersebut. Kembali lagi kepada permasalahan dimana apakah kerugian yang didapat dari kegiatan yang sah tersebut sesuai dengan *military necessity* atau tidak. Jika tidak, maka pada akhirnya dasar hukum yang dibawa dalam hal mengajukan pertanggungjawaban atas kerugian yang didapat akan dikembalikan lagi dengan mengacu pada isu tradisional yang berkaitan dengan prinsip-prinsip kebiasaan hukum internasional. Dengan demikian, maka dapat ditemukan jawaban bahwa PBB tetap bisa dikenai pertanggungjawaban atas *wrongful act* apabila para korban dapat membuktikan bahwa kegiatan pasukan PBB yang berasal dari Belanda yang diketahui melarikan diri dari mandat yang diberikan oleh PBB dan dibiarkannya hal tersebut terjadi oleh PBB telah melanggar prinsip-prinsip hukum organisasi internasional sebagaimana dijelaskan sebelumnya.

Seyogyanya, pertanggungjawaban atas kerugian yang ditimbulkan oleh kegiatan tersebut yang ditengarai melanggar prinsip-prinsip hukum organisasi internasional ini masih belum dibahas sampai tahap final atau keluar keputusan, bahkan dalam konsep tanggung jawab negara pun begitu. Contohnya pada kasus Negara Iraq, Komisi Kompensasi yang dibentuk oleh Dewan Keamanan PBB tidak membuat progress yang berarti dalam hal mengartikan kriteria *wrongful act* yang dibutuhkan. Kemudian jika dihubungkan dengan tanggung jawab organisasi internasional yang belum banyak berkembang, maka masih banyak kekosongan instrument hukum dalam mengajukan pertanggungjawaban pada organisasi internasional atas kegiatan yang dilakukan organisasi internasional tersebut yang ditengarai melanggar hukum internasional.

Di lain pihak, tidak dapat dipungkiri bahwa kerugian yang timbul atas pasukan PBB yang melarikan diri maupun yang ditarik kembali padahal masih menjalankan tugas yang diberikan oleh PBB. Sehingga menyebabkan dibantainya warga sipil mengakibatkan kerugian tidak hanya pada segi moril karena kehilangan anggota keluarga, namun juga dari segi materiil karena misalnya saja yang terbunuh adalah kepala keluarga yang bertugas mencari nafkah, maka sumber pemasukan keluarga yang menjadi korban tersebut akan berhenti karena tidak ada lagi yang bertugas untuk mencari nafkah, kemudian jika memang ditemukan bahwa penyerangan terhadap warga sipil tersebut menyebabkan kerusakan pada tempat tinggal para korban. Ini yang kemudian bisa ditemukan jawabannya melalui prinsip *liability* yang

tidak menuntut adanya unsur kesalahan, maka kompensasi atau ganti rugi adalah jalan yang memang wajar dilakukan oleh PBB sebagai induk dari kegiatan *peacekeeping* sebagai bentuk pertanggungjawaban.

Namun, banyaknya kesulitan yang ada dalam hal mengajukan klaim atas pertanggungjawaban merupakan hal yang selalu muncul di lingkup subjek hukum internasional selain negara. Lagi-lagi pada akhirnya, negara selalu kembali dijadikan subjek utama dalam pembahasan mengenai tanggung jawab. Sama halnya dengan yang terjadi pada kasus di Srebrenica, para korban pembantaian pasukan Serbia mengajukan tuntutan pada Pemerintah Belanda dan kepada PBB.

Para korban tersebut yang dinamakan *Mother of Srebrenica* menyatakan bahwa Negara Belanda dan PBB harus bertanggungjawab bersama atas kegiatan yang menyebabkan terjadinya pembantaian atas ditinggalkannya misi *peacekeeping* oleh pasukan PBB. Peristiwa tersebut memunculkan pertanyaan apakah PBB sebagai organisasi induk atas kegiatan tersebut dapat dikenakan pertanggungjawaban kepada para korban meskipun Negara Belanda dan PBB tidak turut serta secara langsung dalam melakukan pembantaian warga sipil yang berada di Srebrenica. Sehubungan dengan permasalahan ini, teori organisasi internasional yang memiliki personalitas terpisah dari negara-negara anggotanya, kebijakan yang telah dilakukan oleh organisasi internasional merupakan suatu hal yang berada di luar personalitas negara-negara anggotanya, maka dari itu masalah yang berhubungan dengan tindakan-

tindakan yang mengatasnamakan organisasi internasional seharusnya bukan atas nama negara-negara anggota.

Namun hal tersebut bukan berarti bahwa negara anggota sepenuhnya lepas dari *liability* karena personalitas kedua pihak tersebut terpisah. Pada *Draft Article On The Responsibility Of International Organization* 2011 telah diterangkan bahwa negara anggota suatu organisasi internasional dapat dikenai pertanggungjawaba dalam keadaan tertentu pada bagian lima tentang tanggung jawab negara yang berkaitan dengan tindakan organisasi internasional. Artikel 58 menjelaskan bahwa tanggung jawab negara yang ikut serta dalam pelaksanaan *international wrongful act* yang dilakukan oleh organisasi internasional. Kemudian dalam artikel 59, dijelaskan pula bahwa negara yang mengarahkan dan mengendalikan suatu organisasi internnasional dalam pelaksanaan *wrongful act* bertanggung jawab pula atas tindakanya; demikian pula pada artikel 60 yang menerangkan bahwa pembebanan tanggung jawab pada negara yang memaksa suatu organisasi internasional untuk melakukan tindakan *wrongful act*. Meskipun dalam keadaan normal, sebuah organisasi inernasional tidak bertindak atas dasar kemauan negara anggotanya karena organisasi internasional memiliki kehendak yang terpisah dari negara yang menjadi kriteria utama dalam personalitas yang terpisah.⁸

Tanggung jawab tersebut dapat dikenakan pada negara anggota apabila negara tersebut telah menerima tanggung jawab atas tindakan

⁸Stumer Andrew, *Liability of Member States for Acts of International Organization: Reconsidering the Policy Objection*, 2007,

yang dilakukan oleh elemen dari negara tersebut terhadap para pihak yang dirugikan; atau sebaliknya para pihak yang mendapat kerugian tersebut bergantung pada tanggung jawab yang dimiliki negara tersebut.

A State member of an international organization is responsible for an internationally wrongful act of that organization if:

(a) it has accepted responsibility for that act towards the injured party; or

(b) it has led the injured party to rely on its responsibility.⁹

Pada prinsipnya negara sebagai subjek yang dikenakan klaim atas tanggung jawab dan kewajiban dalam hukum internasional dirasa lebih utama daripada posisi PBB sebagai organisasi internasional. Karena negara sejatinya terikat dengan perjanjian-perjanjian yang telah mereka ratifikasi dan hukum kebiasaan internasional; serta sebagai subjek hukum internasional utama atau asli, negara memiliki kebebasan dalam bertindak di bawah hukum internasional dan berperkara di hadapan Mahkamah Internasional (ICJ).

1.2.3 Penerapan Prinsip Akuntabilitas Pada Organisasi Internasional

Rumitnya pelaksanaan teori pertanggungjawaban oleh organisasi internasional ini membuat prinsip akuntabilitas mulai diperhatikan untuk diterapkan dalam hukum internasional. Hal tersebut, telah diterangkan sebelumnya, bahwa lebih luas daripada sekedar teori tanggung jawab baik yang berbentuk *liability* maupun *responsibility*. International Law

⁹Artikel 62 Draft Article On The Responsibility Of International Organization 2011

Association (ILA) menjelaskan bahwa teori akuntabilitas merupakan sebuah fenomena yang memiliki bermacam-macam bentuk. Di mana bentuk akuntabilitas yang muncul akan ditentukan oleh keadaan tertentu mengenai tindakan atau kealaian dari organisasi internasional yang bersangkutan, negara anggota atau pihak lain yang ikut terlibat. Bentuk tersebut bisa berupa hukum, politik, administratif atau utamanya adalah dalam segi ekonomi. Sebuah penggabungan dari empat bentuk tersebut memberikan peluang terbaik untuk mencapai tingkat pertanggungjawaban yang dibutuhkan.¹⁰

Melalui prinsip akuntabilitas, tidak hanya ganti rugi saja yang dapat dijadikan *output* dari bentuk tanggung jawab, namun jika dipandang dari segi administratif pun PBB sebagai organisasi induk dalam kegiatan tersebut tentunya dapat dimintai pertanggungjawaban dalam hal memberikan laporan tentang segala tindakannya pada saat proses berlangsungnya kegiatan *peacekeeping* di Srebrenica maupun di Rwanda, hal tersebut berhubungan dengan sifat transparansi yang merupakan bagian dari prinsip akuntabilitas.

Kemudian menurut prinsip *good governance*, akses penuh pada informasi adalah suatu unsur yang paling mendasar dari teori akuntabilitas, meskipun para pihak dalam organisasi yang kepentingannya dilindungi oleh persyaratan kerahasiaan harus terlebih dahulu memberikan izin atas penyaluran informasi kepada pihak lain. Maka pada saat suatu organisasi internasional terlibat atau turut serta

¹⁰ILA (Committee on Accountability Of International Organizations), *final report, Berlin Conference* (2004).

dalam kegiatan kemanusiaan pengembangan atau menjaga perdamaian, organisasi internasional tersebut wajib hukumnya untuk menyediakan saluran komunikasi yang cocok untuk negara atau pihak lain bukan negara yang turut terlibat, serta untuk kelompok atau individu yang memiliki kepentingan yang terpengaruh oleh kegiatan tersebut, agar para pihak tersebut dapat melakukan tindakan berdasarkan pandangan masing-masing pada waktu tertentu.¹¹ Hal tersebut juga berlaku, bahwa organisasi internasional tersebut harus memberikan alasan atas keputusan yang memunculkan suatu tindakan (misalnya kegiatan militer) ketika diperlukan supaya peniaian yang berhubungan dengan akuntabilitas atau tanggung jawab yang dimiliki berjalan dengan selaras dan relevan.

Kemudian menurut laporan final dari ILA, negara yang ikut serta dalam kegiatan kemanusiaan tetap harus bertanggungjawab atas pelanggaran hukum humaniter baik secara aktif maupun pasif, tetapi organisasi internasional tetap memikul tanggung jawab atas negara-negara tersebut untuk memastikan agar tindakan-tindakan pasukan negara di bawah kendali atau kekuasaan organisasi internasional tersebut memenuhi prinsip-prinsip humaniter.

Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa PBB sebagai organisasi internasional yang memiliki personalitas hukum internasional dapat dikenakan tanggung jawab atas tindakannya baik secara langsung atau tidak langsung (melalui entitas di bawahnya) selama konflik

¹¹Pertimbangan Komite ILA tentang konsep akses informasi pada final report 2004 bahwa: *"When engaging in perational activities of a humanitarian, development or peacekeeping nature, IO-s should provide appropriate channes of communication to the State or non-state entity concerned, and to groups and individuals whose interests are particularly affected by such an operation, to enable them to make their point of view known in a timely fashion."*

bersenjata. Maka dari itu, melalui konsep akuntabilitas, organisasi internasional dalam hal ini PBB dapat dikenakan pertanggungjawaban dalam bentuk *responsibility* seperti permintaan maaf secara publik, kompensasi kepada para korban atas kegiatan tersebut, serta pemulihan manakala ada kerusakan yang timbul atas adanya kegiatan tersebut.

Dalam hal kasus *Srebrenica* yang diangkat oleh peneliti, bentuk pertanggungjawaban yang paling sesuai untuk dilakukan oleh PBB atas kegagalan kegiatan *Peacekeeping* nya yakni yang pertama adalah melakukan permintaan maaf secara publik dimana PBB tidak bisa hanya mengeluarkan resolusi bahwa suatu kegiatan *Peacekeeping* telah selesai, bagaimanapun hasilnya apakah kegiatan tersebut telah memenuhi mandat awal PBB ataukah tidak. Namun selanjutnya setelah ditemukan bahwa kegiatan tersebut telah gagal dan bahkan menimbulkan korban yang utamanya dari warga sipil, maka dari itu PBB wajib atau seharusnya mengeluarkan *statement* atau pernyataan resmi kepada dunia atas kegagalan kegiatan *Peacekeeping* tersebut dan termasuk meminta maaf secara resmi kepada para korban bahwa PBB telah gagal dalam melaksanakan kegiatan tersebut.

Kemudian, setelah mengeluarkan pernyataan resmi yang pada intinya meminta maaf kepada para korban atas kegagalan kegiatan *peacekeeping* tersebut, hal selanjutnya yang harus dilakukan PBB adalah memberikan ganti rugi kepada para korban atas kegagalan kegiatan *peacekeeping* tersebut. Ganti rugi tersebut bisa dalam bentuk santunan yang berbentuk uang yang diberikan kepada para korban baik kepada

korban luka-luka maupun kepada kerabat dari korban yang meninggal dunia. Santunan tersebut juga harus sesuai atau layak dengan kerugian yang diderita oleh para korban. Untuk perkara darimana uang yang digunakan untuk melakukan ganti rugi tersebut berasal, dikembalikan kepada PBB sendiri apakah akan menarik uang dari para anggotanya atautkah hanya melalui satu negara saja yakni Negara Belanda yang memang kegiatan *peacekeeping* tersebut pasukannya hanya berasal dari Negara Belanda saja.

2. Upaya Hukum atas Kegagalan Kegiatan *Peacekeeping* pada kasus Srebrenica

Pada umumnya, klaim terhadap organisasi internasional baru dapat diajukan berdasarkan hukum internasional apabila telah ditempuh cara “*exhaustion domestic remedies*”. *Exhaustion domestic remedies* dalam suatu organisasi internasional yang secara umum berarti bahwa klaim tersebut telah diajukan ke alat perlengkapan atau organ yang berwenang dalam organisasi internasional tersebut, dalam kasus ini bisa diajukan kepada Dewan Keamanan PBB selaku induk dari kegiatan *peacekeeping* tersebut.¹²

Dalam hal pengajuan klaim tersebut, tidak serta merta langsung diproses pada suatu sistem peradilan tertentu karena memang pada kenyataannya sampai saat ini belum ada sistem peradilan untuk memeriksa perkara / sengketa yang berkaitan dengan tindakan organisasi internasional yang merugikan. Sampai saat ini sistem peradilan yang umum digunakan adalah ICJ yakni untuk memeriksa perkara yang

¹²Sri Setianingsih Suwardi, **Pengantar Hukum Organisasi Internasional**, Universitas Indonesia Press Jakarta, hlm 230.

subjeknya hanyalah negara dan ICC yang memeriksa perkara pidana internasional yang subjeknya adalah individu. Maka dari itu, seperti yang telah dijelaskan *Article 33* Piagam PBB yang berbunyi,

*“1. The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.
2. The Security Council shall, when it deems necessary, call upon the parties to settle their dispute by such means.”*

Dari penjelasan pasal tersebut bisa ditarik suatu kesimpulan bahwa hendaknya penyelesaian atas sengketa atau klaim tersebut dilakukan melalui jalur damai terlebih dahulu contohnya seperti negosiasi, dimana pihak yang dirugikan dan PBB dalam hal ini Dewan Keamanan sebagai pihak yang dirasa melakukan suatu tindakan yang dirasa merugikan untuk melakukan suatu pertemuan untuk menemukan jalan terbaik bagi kedua belah pihak. Kemudian ada pula dilakukan suatu penyelidikan, mediasi dan cara cara penyelesaian sengketa secara damai, yang memang diharuskan untuk ditempuh terlebih dahulu dalam hal menyelesaikan suatu permasalahan yang muncul. Kemudian meskipun pada pasal tersebut dijelaskan bahwa Dewan Keamanan disebut sebagai pihak yang menjadi suatu penengah. Namun dalam permasalahan yang peneliti angkat ini tidak menutup kemungkinan bahwa PBB dalam hal ini Dewan Keamanan sendiri lah yang dapat menjadi pihak yang melakukan suatu kegiatan penyelesaian sengketa secara damai karena PBB sendiri lah yang melakukan suatu perbuatan yang merugikan.

Pada kasus Srebrenica, *Mother's of Srebrenica* beberapa kali mengajukan klaim atas kerugian yang didapat melalui penyelesaian secara yudisial. Penyelesaian secara yudisial berarti suatu penyelesaian tersebut dijalankan melalui suatu pengadilan yudisial internasional yang dibentuk sebagaimana mestinya, dengan menerapkan kaidah-kaidah hukum.¹³ Adapun pengadilan tersebut diantaranya:

Peradilan Belanda

Pada tanggal 4 Juni tahun 2007, sebuah gugatan diajukan dihadapan Pengadilan Negeri Den Haag oleh pengacara yang mewakili 10 wanita yang anggota keluarganya menjadi korban meninggal pada saat terjadinya kasus genosida di Srebrenica bersama Mothers of Srebrenica, Asosiasi Belanda yang mewakili sebanyak 6000 korban selamat. Mereka menuntut kompensasi atau ganti rugi dari PBB dan Kerajaan Belanda dengan menyatakan bahwa kedua pihak tersebut bertanggung jawab atas kegagalan mencegah terjadinya genosida di Srebrenica, khususnya karena Pasukan PBB yang merupakan pasukan dari Kerajaan Belanda tidak menjalankan tugasnya sebagai pasukan *Peacekeeping*. Kemudian pada tanggal 7 November 2007, sidang dilanjutkan meskipun PBB sebagai pihak yang digugat tidak hadir dalam persidangan. Lalu pada tanggal 10 Juli 2008, Pengadilan Den Haag menyatakan bahwa PBB menikmati kekebalan mutlak dan Mahkamah Den Haag tidak memiliki yurisdiksi untuk mengurus kasus tersebut. Proses banding yang dilakukan di Den Haag menguatkan pernyataan tersebut pada tanggal 30 Maret 2010.

¹³Starke, J.G, **Pengantar Hukum Internasional Edisi 10 Jilid 2**, Jakarta, Sinar Grafika, 2003, hlm. 651.

Kemudian pada tanggal 16 Juli 2014, Pengadilan Negeri Den Haag memutuskan dalam kasus perdata yang diajukan oleh Mothers of Srebrenica tersebut bahwa Pemerintah Negeri Belanda bertanggungjawab atas kerugian yang diderita oleh keluarga dan kerabat dari 300 lelaki muslim yang dideportasi oleh Bosnia dari Kompleks Ducthbat di Potocari pada sore hari tanggal 13 Juli 1995, yang dimana sebagian besar dari mereka telah terbunuh.

Berdasarkan putusan Mahkamah Internasional (ICJ) pada kasus Nikaragua Vs Amerika Serikat di mana ICJ menafsirkan pasal 103 Piagam PBB berlaku atas kewajiban yang bertentangan dari perjanjian internasional yang lain. Baik yang lebih awal atau setelah dari adanya piagam, Mahkamah Belanda kemudian sampai pada kesimpulan bahwa PBB menikmati kekebalan mutlak. Mahkamah Agung Belanda kemudian memeriksa apakah kekebalan PBB harus berlaku mengingat beratnya tuduhan yang dituduhkan tersebut dengan alasan melalui analogi dengan Kekebalan Negara. Kemudian muncul kesimpulan bahwa perbedaan antara kekebalan Negara dengan PBB tidak seperti halnya untuk membenarkan hubungan antara akses ke pengadilan secara berbeda dalam dua kasus seperti halnya pada Keputusan ICJ mengenai kasus antara Italia melawan Jerman pada tanggal 3 Februari 2012, kemudian ditarik kesimpulan bahwa PBB berhak atas kekebalan tanpa menghiraukan kesungguhan dari tuduhan yang dilayangkan kepada PBB.

B. Pengaruh Pertanggungjawaban PBB terhadap Hak Imunitas Organ-Organ PBB

1. Hak Imunitas Organ-Organ PBB

Organisasi internasional sebagai salah satu subjek hukum internasional tentunya memiliki suatu imunitas dalam hal pelaksanaan fungsi dan tugas dari organisasi internasional tersebut. Umumnya, imunitas yang dimiliki organisasi internasional adalah imunitas untuk tidak bisa diadili atau diperkarakan baik di pengadilan domestic maupun pengadilan internasional.

PBB sendiri tentunya memiliki suatu hak imunitas melalui *Convention on The Privileges ad Immunities of The United Nations* yang diadakan pada tanggal 13 Februari 1946 yang pada intinya berisi tentang ketentuan yang menetapkan hak istimewa dan kekebalan khusus untuk PBB dan organ-organnya. Imunitas yang dinikmati oleh organ PBB sendiri dirasa sangat penting untuk dapat menjalankan segala fungsi yang diberikan kepada organ PBB berdasarkan Piagam PBB. Pada saat konvensi tersebut disahkan, PBB masih memiliki tenaga kerja sekitar 300 orang yang utamanya bertugas di bidang diplomatik. Saat ini, PBB telah memiliki sekitar 44.000 staf yang tersebar di seluruh belahan dunia, yang dimana staff tersebut memiliki bermacam-macam tugas, seperti pekerjaan kemanusiaan, hak asasi manusia dan pembangunan pada skala besar, serta melayani di beberapa misi perdamaian.

Di dalam konvensi ini, kejahatan khusus tidak disebutkan dalam Konvensi dan tidak ada pengecualian terhadap kekebalan yang diberikan secara khusus. Konvensi ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa negara-negara tidak dapat menggunakan tuduhan palsu atau penuntutan palsu terhadap staf PBB sebagai senjata politik. Tidak pernah dimaksudkan untuk melayani sebagai perisai di balik bahkan kejahatan paling mengerikan lainnya, seperti eksploitasi seksual dan pelecehan, mungkin dilakukan. Hal ini ditunjukkan oleh fakta bahwa Konvensi

tersebut menetapkan kewajiban Sekretaris Jenderal untuk membebaskan kekebalan dalam situasi tertentu. Pada masa sekarang, siapapun yang tercakup dalam Konvensi ini kebal dari "proses hukum" apapun. Ini berarti bahwa mereka tidak dapat diadili karena melakukan kejahatan, atau diminta untuk bekerja sama dengan penyelidikan, menyerahkan bukti atau bersaksi di pengadilan, kecuali jika kekebalan tersebut dicabut oleh Sekretaris Jenderal.

Berikut ini beberapa hal yang tercakup dalam Konvensi terkait dengan individu:

- a) Imunitas mutlak untuk Perwakilan Negara-negara Anggota kepada PBB dan pejabat tinggi PBB: Serupa dengan utusan diplomatik, orang-orang dalam kategori ini tidak dapat ditangkap atau ditahan, dan mereka kebal dari proses hukum dalam segala hal.
- b) Imunitas fungsional untuk Pejabat: "Pejabat" memiliki kekebalan dari proses hukum sehubungan dengan "kata-kata yang diucapkan atau ditulis dan semua tindakan yang dilakukan oleh mereka dalam kapasitas resmi mereka". Hal ini telah ditafsirkan untuk diterapkan pada semua staf PBB (kecuali mereka yang direkrut secara lokal dan membayar tarif per jam, pejabat tinggi di atas, dan siapa pun yang ditunjuk sebagai Ahli Misi).
- c) Imunitas fungsional dan tidak dapat diganggu gugat untuk Pakar Misi: "Pakar Misi" memiliki kekebalan dari proses hukum sehubungan dengan "kata-kata yang diucapkan atau ditulis dan dilakukan oleh mereka selama pelaksanaan misi mereka". Mereka tidak dapat ditangkap atau ditahan.
- d) Mendefinisikan "Pakar Misi": Definisi "Pakar tentang Misi" tidak secara eksplisit ditetapkan dalam Konvensi. Kategori tersebut telah ditafsirkan

secara luas untuk memasukkan individu-individu dalam misi yang telah ditunjuk oleh, dan bertanggung jawab kepada, PBB (selain Pejabat, sebagaimana didefinisikan di atas).

Sedangkan berikut ini adalah pengaplikasian Konvensi terhadap kegiatan *Peacekeeping* :

- a) Banyak jenis personil membentuk kegiatan *Peacekeeping*, dan secara umum disebut sebagai "*peacekeepers*". Seperti dijelaskan di atas, setiap *peacekeepers* non-militer yang tergolong Pejabat atau Ahli dalam Misi memiliki kekebalan di bawah Konvensi. Pada kegiatan *peacekeeping* yang khas, ini termasuk staf yang direkrut secara internasional, staf yang direkrut secara lokal dibayar dengan gaji, pengamat militer, polisi sipil, dan orang lain yang ditunjuk sebagai Ahli Misi oleh PBB. Meskipun dokumen PBB tidak sepenuhnya jelas, Unit Polisi Formed dan polisi sipil PBB dapat diklasifikasikan sebagai Ahli Misi.
- b) Kontingen *peacekeepers*, yang dikenal bahasa sehari-hari sebagai "Helm Biru," adalah tentara yang disumbangkan oleh pemerintah nasional. Mereka melapor kepada komandan militer mereka sendiri, namun bersama-sama membentuk *peacekeepers* yang diberi mandat PBB. Masing-masing negara (dikenal sebagai "*Troop Contributing Countries*" atau "TCC" untuk jangka pendek) yang memberi pasokan militer masuk ke dalam Memorandum of Understanding dengan PBB. MOU tersebut menetapkan bahwa hanya TCC yang dapat mengadili anggota militernya sendiri atas kejahatan yang dilakukan pada misi. Oleh karena itu, *peacekeepers* tidak tercakup dalam Konvensi ini. Mereka hanya dapat

diadili oleh negara mereka sendiri, dan bukan oleh PBB atau negara tempat mereka bertugas (disebut sebagai "negara tuan rumah").

- c) Ketika Dewan Keamanan mengesahkan kegiatan *peacekeeping* untuk sebuah negara tertentu, PBB memasuki sebuah Perjanjian Status Pasukan dengan "negara tuan rumah" tersebut. Semua anggota kegiatan *peacekeeping*, termasuk semua yang disebutkan di atas dan juga staf yang direkrut secara lokal dibayar per jam dan sukarelawan PBB, juga biasanya ditutupi oleh "kekebalan fungsional" selimut sesuai dengan Perjanjian Status Pasukan. Imunitas fungsional berarti bahwa semua anggota kegiatan *peacekeeping* kebal dari proses hukum atas tindakan yang dilakukan oleh mereka dalam kapasitas resmi mereka.

Berdasarkan Konvensi tersebut, Sekretaris Jenderal PBB memiliki "hak dan kewajiban" untuk membebaskan kekebalan tubuh jika, menurut pendapatnya, kekebalan tersebut akan menghalangi jalannya keadilan dan dapat dilepaskan tanpa mengurangi kepentingan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Konvensi dapat diubah untuk secara khusus mengecualikan kejahatan eksploitasi seksual dan pelecehan dari kekebalan yang diberikan kepada personil PBB. Proses amandemen kemungkinan akan dicapai dengan menerapkan Pasal 109 Piagam PBB: mayoritas Negara-negara Anggota PBB, termasuk 7 anggota Dewan Keamanan 15 anggota, pertama-tama harus menyetujui sebuah Konferensi Umum untuk meninjau kembali Konvensi tersebut. Sebuah amandemen kemudian akan meminta persetujuan setidaknya dua pertiga dari semua Negara Anggota, termasuk kelima Anggota Tetap Dewan Keamanan: China, Prancis, Rusia, Inggris, dan Amerika Serikat.

Kemudian muncul pertanyaan yakni apakah eksploitasi seksual dan pelecehan seksual dapat menjadi pengecualian untuk imunitas PBB tanpa mengubah isi konvensi? Di antara alternatif yang mungkin ada untuk sebuah amandemen, Sekretaris Jenderal dapat menerbitkan sebuah Kebijakan Buletin yang menetapkan sebuah interpretasi terhadap Konvensi 1946 yang mencerminkan kenyataan hari ini. Buletin semacam itu akan menjelaskan bahwa PBB tidak memiliki toleransi terhadap eksploitasi dan pelecehan seksual, dan menyatakan bahwa kekebalan tidak berlaku bila kasus semacam itu muncul. Ada kemungkinan untuk memberlakukan langkah-langkah lain untuk mencapai tujuan yang sama seperti amandemen terhadap Konvensi.

2. Pengaruh Pertanggungjawaban PBB terhadap Hak Imunitas Organ-Organ PBB

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa imunitas organ-organ PBB adalah mutlak atas segala hal kecuali dalam hal adanya perlakuan seksual seperti eksploitasi seksual dan pelecehan seksual. Maka penerapan pertanggungjawaban organ-organ PBB melalui pengajuan di muka persidangan untuk kasus Kegagalan *peacekeeping* terasa sulit untuk direalisasikan. Namun, seperti yang telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya, jika sekretaris jenderal PBB memiliki kewenangan untuk menanggukkan imunitas organ-organ PBB dalam hal tertentu. Maka dari itu penerapan praktik pertanggungjawaban organ-organ PBB kepada korban konflik bersenjata karena kegagalan Kegiatan *Peacekeeping* bisa diterapkan dengan memperhatikan ketentuan mengenai konvensi kekebalan

organ-organ PBB dimana dalam suatu keadaan tertentu seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

Bisa juga bahwa untuk parameter sejauh mana imunitas organ-organ PBB tersebut bisa diperlebar dengan mengacu pada pertimbangan bahwa organ-organ PBB khususnya Dewan Keamanan PBB yang memiliki peran utama yakni untuk menjaga perdamaian dan keamanan dunia. Maka dari itu sebenarnya sangat wajar jika tugas utama tersebut gagal, maka selayaknya PBB dalam hal ini Dewan Keamanan PBB dapat dikenakan pertanggungjawaban karena di sini bukan sekedar persoalan biasa yang bisa begitu saja diabaikan karena semata-mata adanya imunitas secara mutlak yang dimiliki oleh organ-organ PBB, namun juga perlunya dilihat dari segi kacamata kemanusiaan, dimana karena suatu hal yang dilakukan oleh entitas PBB dalam kegiatan *peacekeeping* tersebut. Meskipun memang dibenarkan bahwa kejadian genosida yang terjadi baik di Srebrenica maupun yang terjadi di Rwanda bukan murni kesalahan PBB, namun merupakan perbuatan dari pihak yang terlibat dalam suatu konflik bersenjata. Namun hal tersebut bisa dilihat dari sudut pandang lain dimana PBB dianggap aktif turut serta bertanggungjawab dalam masalah tersebut karena PBB lah yang memberikan mandat atau perintah atas kegiatan *Peacekeeping* tersebut. Hal ini bisa dikaitkan dengan teori pertanggungjawaban negara yang menurut peneliti bisa juga diterapkan kepada organisasi internasional dalam hal ini PBB.