

PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA: SISTEM PEMBUATAN KEPUTUSAN DAN DILEMA INTERVENSI KEMANUSIAAN

Shaummil Hadi

Dosen Program Studi Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Almuslim
Email: shaummil.hadi@gmail.com

ABSTRAK

Sebagian banyak orang mengenal dan memahami baik sejarah, tujuan dan bahkan peran dari lembaga-lembaga yang bernaung di bawah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), seperti Dewan Keamanan, Majelis Umum PBB, Sekretariat PBB, WHO, UNHCR, ILO dan seterusnya. Namun, sangat sedikit yang memahami bagaimana sistem pembuatan keputusan di PBB dilakukan dan kompleksitas yang mewarnainya. Tujuan dari artikel ini adalah menjelaskan sistem pembuatan keputusan yang ada di PBB dan kompleksitas tersebut, dengan mengambil kasus keputusan-keputusan untuk intervensi kemanusiaan. Adapun simpulan dari penjelasan artikel ini adalah: 1) jika Majelis Umum PBB bertindak layaknya organ legislatif, maka Dewan Keamanan PBB menjadi organ eksekutif yang lebih kuat dan aristokrat, terlepas pada kompleksitas pembuatan keputusan di dalam organ tersebut. Perbedaan ini menjadi cerminan tidak saja dalam segi efektifitas keputusan di bawah sistem PBB, tetapi mencerminkan segi kepentingan yang hendak didorong; 2) di bawah Majelis Umum PBB yang mewadahi seluruh anggota dengan prinsip *equal-representative* keputusan seringkali sulit dibebankan, tidak sebaliknya di bawah mekanisme Dewan Keamanan PBB. Namun, pengaruh kepentingan negara anggota Dewan Keamanan PBB lebih kental dibandingkan kemashalatan di bawah konsensus kepentingan seluruh anggota PBB; 3) otoritas intervensi yang dimiliki Dewan Keamanan PBB bersumber pada artikel 2 (4) Piagam PBB, merupakan suatu yang kontradiktif dengan semangat artikel 2 (7) dan menekankan semangat non-intervensi yang diaspirasikan oleh negara poskolonial. Tetapi hal ini menjadi lebih kompleks jika artikel 2 (4) tidak dibebankan, perdamaian dan keamanan internasional menjadi masalah dikemudian hari; dan 4) sebagai gambaran penutup dalam kompleksitas masalah kemanusiaan dalam mekanisme pembuatan kebijakan PBB, saya mengutip Sir Adam Roberts.

Kata kunci: *Intervensi kemanusiaan; PBB; sistem pembuatan keputusan*

PENDAHULUAN

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) adalah organisasi internasional yang menyatukan negara-negara untuk memecahkan tantangan global, membantu menstabilkan hubungan internasional dan membangun perdamaian. PBB didirikan pada 24 Oktober 1945 sebagai organisasi pengganti Liga Bangsa-Bangsa atas inisiatif para negara pemenang Perang Dunia II dan sebagai reaksi terhadap penderitaan yang disebabkan oleh perang (Mingst, et.al, 2018; Hanhimaki, 2015).

Sampai saat ini, PBB memiliki 193 negara anggota, mencakup semua negara yang berdaulat di dunia, dengan pengecualian (Taiwan) dan Sudan Selatan menjadi negara terbaru yang bergabung pada tahun 2011. Sebagaimana tertuang dalam Piagam PBB artikel 1, tujuan utama pendirian PBB adalah sebagai organisasi global yang mewadahi negara-bangsa yang berdaulat untuk menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Tujuan lain PBB adalah mencegah dan menyelesaikan konflik, melindungi hak asasi manusia dan mendukung tindakan untuk mengatasi perubahan iklim. Untuk mencapai tujuan tersebut, PBB memberikan bantuan praktis di seluruh dunia, mulai dari misi penjaga perdamaian hingga program vaksinasi. Selain itu, mendukung negara-negara anggota di berbagai bidang, seperti pengembangan kebijakan, penelitian dan pelatihan.

Sebagian besar orang mengenal dan memahami sejarah, tujuan dan peran lembaga yang bernaung di bawah PBB, seperti Dewan Keamanan, Majelis Umum PBB, Sekretariat PBB, WHO, UNHCR, ILO dan lainnya. Namun, sangat sedikit yang memahami bagaimana sistem pembuatan keputusan PBB dilakukan dan kompleksitas yang mewarnainya. Tujuan artikel ini menjelaskan sistem pembuatan keputusan yang ada di PBB dan kompleksitas tersebut, dengan mengambil kasus keputusan-keputusan

untuk intervensi kemanusiaan (lebih jauh dalam diskusi yang sama dikemukakan Binder (2017)). Banyak orang memahami masalah kemanusiaan (*humanitarian issue*) sebagai tanggung jawab global dalam kacamata hitam-putih. Ketika melihat masalah yang ada, cenderung menyalahkan dan mempertanyakan, misalnya mengapa tidak ada aktor global yang terlibat untuk menyelesaikan masalah kemanusiaan? Mengapa PBB sebagai badan global tidak bertindak untuk menyelesaikannya? Bukankah PBB memiliki kekuasaan dan perangkat kelembagaan untuk bertindak lebih jauh?

Walaupun pada faktanya terdapat peran penting PBB dan organisasi internasional lainnya dalam banyak kasus kemanusiaan (lebih jauh seperti dikemukakan dalam United Nations, 2017) pada bab V. Namun, dalam kasus-kasus kemanusiaan yang ada seringkali kita menemukan perbedaan derajat intensitas dan keefektifitasan PBB dalam menangani masalah tersebut. Ketika dihadapkan pada persoalan politik humanitarian lalu pertanyaannya adalah mengapa politik humanitarian dalam sistem PBB memiliki derajat intensitas yang berbeda? Karenanya argumen awal dari artikel ini adalah melihat perbedaan derajat intensitas keterlibatan tersebut berkaitan erat dengan keputusan dan proses pengambilan keputusan di PBB itu sendiri. Sehingga, lebih jauh kita akan mempertanyakan seberapa jauh dinamika pengambilan keputusan PBB berpengaruh dalam politik dan aksi humanitarian? Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi dinamika tersebut? Pertanyaan-pertanyaan ini yang hendak dijabarkan lebih jauh dan menjadi inti dari penulisan artikel ini.

Artikel ini terdiri dari tiga bagian. Bagian pertama menjelaskan prinsip-prinsip dasar dalam sistem pembuatan keputusan PBB, yakni kedaulatan dan non-intervensi. Serta tantangan dari penegakan prinsip tersebut ketika dihadapkan dalam pencegahan dan penindakan masalah-masalah pelanggaran HAM disuatu negara. Bagian kedua, mendiskusikan kompleksitas dan tantangan dalam sistem pembuatan keputusan PBB pada dua organ utama PBB, yakni Dewan Keamanan dan Majelis Umum PBB. Sedangkan, bagian ketiga adalah kesimpulan serta refleksi atas dinamika dan kompleksitas sistem pembuatan keputusan PBB, terutama dalam kasus intervensi kemanusiaan.

PEMBAHASAN

Prinsip Pembuatan Keputusan di PBB: *Sovereignty vs. Responsibility to Protect*

Konsep kedaulatan negara (*sovereignty*) adalah konsep penting dan utama dalam hubungan internasional pasca perang kedua. Konsep ini menjelaskan tentang adanya hak eksklusif setiap negara di dunia untuk menguasai wilayah pemerintahan, masyarakat atau diri sendiri tanpa campur tangan (*intervensi*) negara lain. Sehingga, kedaulatan negara menjadi norma internasional tertinggi dalam sistem politik internasional. Adapun dalam Piagam PBB disebutkan bahwa “*Tidak ada yang terkandung dalam Piagam ini yang akan memberi wewenang kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk campur tangan dalam hal-hal yang pada dasarnya berada dalam yurisdiksi domestik negara mana pun.*” Namun, sebagaimana dijelaskan dalam Piagam PBB tersebut, prinsip kedaulatan dapat dikesampingkan jika terjadi ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran perdamaian atau tindakan agresi dari pihak negara (bersifat terbatas). Pada intinya, prinsip kedaulatan dan non-intervensi adalah apa yang membentuk dan mengikat sistem internasional yang ada hingga saat ini. Kedua prinsip ini menjadi *rules of conduct* dari mana sistem pembuatan keputusan didasarkan di dalam organ PBB.

Komunitas internasional menyadari konsekuensi dari ketiadaan norma intervensi yang dapat diterima. Namun, banyak yang menerima bahwa kekuasaan Dewan Keamanan terbatas untuk campur tangan dalam hal-hal yang melibatkan pelanggaran hak asasi manusia yang mengerikan, tetapi sedikit yang bersedia merekomendasikan perluasan kekuasaan Dewan Keamanan ini. Hal ini dikarenakan proposisi seperti itu pasti akan dilawan oleh negara-negara anggota dengan mengacu pada prinsip kedaulatan

negara yang tidak dapat diganggu gugat. Kedaulatan negara telah memainkan peran utama dalam runtuhnya banyak upaya untuk melegitimasi intervensi, termasuk intervensi kemanusiaan.

Namun kelambanan dalam menanggapi genosida Rwanda pada tahun 1994 dan kegagalan untuk menghentikan pembantaian Srebrenica 1995 di Bosnia menyoroti kompleksitas tanggapan internasional atas kejahatan terhadap kemanusiaan. Pada tahun 2000, pemerintah Kanada dan beberapa aktor lainnya mendorong pembentukan Komisi Internasional untuk Intervensi dan Kedaulatan Negara (ICISS) guna menjawab tantangan atas tanggung jawab masyarakat internasional untuk bertindak dalam menghadapi pelanggaran hak asasi manusia yang paling berat dengan tetap menghormati kedaulatan suatu negara. Tugas komisi ini adalah berusaha menjembatani kedua konsep *sovereignty dan responsibility to protect*. Komisi ini kemudian menghasilkan laporan yang berjudul *Responsibility to Protect (R2P) 2001* (ICISS, 2001).

Adapun dalam laporan tersebut mengatakan bahwa tanggung jawab setiap negara untuk melindungi warganya dari “*genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan kemanusiaan.*” Selain itu, laporan tersebut juga mencatat hal kritical yakni “*jika suatu negara gagal melakukannya (melindungi warganya), maka menjadi tanggung jawab masyarakat internasional untuk melindungi penduduk negara itu sesuai dengan Bab VII Piagam PBB* (ICISS, 2001). Bab VII Piagam PBB menjadi dasar penerapan R2P, yang mencakup penjelasan tentang penggunaan kekuatan militer oleh masyarakat internasional jika tindakan damai terbukti tidak memadai (UN Charter, 1945). Laporan R2P ini diadopsi oleh mayoritas anggota PBB dengan suara bulat tetapi tidak mengikat secara hukum. Laporan ini adalah langkah maju dalam perkembangan penguatan HAM diseluruh dunia, setidaknya mengakhiri polemik prinsip kedaulatan (*sovereignty*).

Bagian selanjutnya dari artikel ini akan mendiskusikan tentang sistem pembuatan keputusan di PBB, terutama pada dua organ utama Majelis Umum PBB dan Dewan Keamanan. Kedua organ ini berpengaruh dalam mekanisme penentuan kebijakan PBB, terutama hal yang berkenaan dengan perdamaian internasional dan pembangunan dunia. Kedua organ ini juga mewarnai debat prinsipil tentang *Sovereignty vs. Responsibility to Protect* yang telah didiskusikan sebelumnya di atas.

Dilema Pembuatan Keputusan dalam PBB: Majelis Umum Vs Dewan Keamanan

Terdapat 6 organ utama dalam sistem PBB, sebagaimana tertera dalam Piagamnya, yakni Majelis Umum PBB; Dewan Keamanan PBB; Dewan Ekonomi Sosial; Dewan Pengawas; Mahkamah Internasional dan Sekretariat. Terlepas dari enam organ utama ini memiliki peran dan fungsi masing-masing, Majelis Umum PBB dan Dewan Keamanan merupakan dua organ utama yang sangat berpengaruh dalam mekanisme penentuan kebijakan dalam PBB.

Majelis Umum PBB adalah organ utama PBB yang merupakan wadah representasi dan aspirasi anggotanya. Sebagaimana disebutkan dalam Piagam PBB Bab IV, fungsi utama organ ini adalah membuat rekomendasi terhadap masalah utama global dan menunjuk anggota non-permanen. Dewan Keamanan PBB merupakan payung dari beragam organ subsider PBB dan menentukan anggaran PBB (UN Charter, 1945). Majelis Umum PBB melakukan rapat setahun sekali sekitar bulan September - Desember dan membuat kesimpulan dari masalah sejak Januari hingga isu dianggap selesai. Adapun dalam hubungannya dengan keanggotaan, Majelis Umum PBB berfungsi layaknya badan legislatif dunia yang anggotanya adalah negara-negara berdaulat. Maka, sebagai organ pembuat rekomendasi, Majelis Umum PBB dianggap memiliki kekuatan lemah yang dicerminkan dari kontrol terhadap isu-isu global yang penting dan muncul dari para anggotanya maupun organisasi internasional lainnya.

Walaupun tidak dapat memerintah secara langsung, sebagaimana disebutkan oleh Peterson (2006), Majelis Umum PBB dapat membuat negara anggota tunduk pada keputusan organisasi dalam hal, 1) mendorong negara-negara atau entitas lainnya terlibat dalam majelis dan kegiatan majelis, dan 2) menyetujui anggaran PBB dan penilaian pemerataan diantara anggota yang ada. Sehingga, anggota terikat satu sama lain karena kepentingan yang hendak diaspirasikan dan dijalankan di bawah mandat majelis. Pada dasarnya pembuatan kebijakan dalam Majelis Umum PBB mengikuti pola yang sama.

Peterson mencatat bahwa setidaknya terdapat dua cara pembuatan keputusan di Majelis Umum PBB. Pertama, aturan voting formal sebagaimana dijelaskan dalam piagam dan aturan prosedurnya adalah mayoritas. Kedua, mekanisme konsensus. Baik politik pembuatan kebijakan secara mayoritas dan konsensus pada dasarnya ditegakkan dari fakta bahwa seluruh anggota memiliki satu hak yang sama untuk memilih. Mekanisme *one vote* ini menjadi bagian penting dalam mempertahankan kekuatan dan kepentingan politik negara-negara kecil atas kehendak negara-negara besar.

Kasus-kasus politik kemanusiaan, misalnya beberapa negara poskolonial yang sedang mengalami tantangan politik domestik dan kemanusiaan berpegang teguh pada prinsip-prinsip sebagaimana yang tertera dalam artikel 2 (4) dan 2 (7) sebagai upaya mempertahankan dirinya dari intervensi dan pengaruh asing dalam penyelesaian masalah internalnya (UN Charter, 1945). Sebagaimana tercermin dalam sulitnya mengintervensi dalam kasus Pemerintah Myanmar-Rohingya. Untuk mempertahankan kredibilitas dan legitimasinya, Majelis Umum PBB pada prinsipnya selalu memegang teguh Piagam PBB sebagai aturan dasar organisasi dan menunjukkan keberpihakannya pada norma non-intervensi. Maka, Majelis Umum PBB tidak berada dalam posisi menerima doktrin intervensi manapun, termasuk intervensi kemanusiaan dalam tahapan tertentu. Majelis Umum PBB cenderung menekankan arti penting konsep '*responsibility to protect*' yang diusulkan oleh ICISS pada Desember 2001 (ICISS, 2001). Sedang Dewan Keamanan PBB adalah organ utama yang berpengaruh selain Majelis Umum PBB dalam menentukan gerak dan langkah politik global PBB. Oleh karena kemampuannya membuat otoritas kekuasaan yang besar dalam pelaksanaan rekomendasi dan resolusi yang dibuatnya serta penerapan sanksi terhadap negara-negara anggota PBB.

Sebagaimana tercatat dalam Bab VI Piagam PBB, tujuan utama Dewan Keamanan PBB adalah mewujudkan perdamaian dalam beragam perkara internasional. Lalu, Bab VII menekankan otoritasnya dalam penggunaan kekuatan untuk mempertahankan atau mengembalikan perdamaian dan keamanan internasional (UN Charter, 1945). Maka, Dewan Keamanan PBB bertindak sebagai organ pembentuk bagi operasi perdamaian; penerapan sanksi internasional dan otorisasi aksi militer melalui resolusi Dewan Keamanan PBB. Berbeda dengan Majelis Umum PBB, Dewan Keamanan beranggotakan 15 anggota, dimana 5 diantaranya adalah anggota permanen yang memiliki hak veto dan 10 anggota non permanen yang dipilih berkala selama dua tahunan sekali. Anggota permanen Dewan Keamanan PBB mencerminkan negara pemenang Perang Dunia II dan negara pengusul berdirinya lembaga PBB. Meskipun memiliki anggota yang lebih sedikit tidak berarti proses pembuatan kebijakannya menjadi mudah. Keharusan mencapai 9 dari 15 suara dan penggunaan hak veto yang dimiliki anggota permanen merupakan proses panjang dan rumit yang harus dilalui untuk penentuan keputusan terhadap perkara internasional yang ditangani PBB melalui Dewan Keamanan.

Adapun dalam mekanisme penentuan kebijakan ini, negara yang bukan anggota Dewan Keamanan masih dapat mempengaruhi pola dan jenis kebijakan melalui proses *lobbying* kepentingan kepada negara anggota Dewan Keamanan PBB. Sebaliknya, negara Dewan Keamanan PBB pengusul isu harus mengeluarkan beragam cara untuk mendapatkan pengaruh dan suara dari 14 anggota Dewan Keamanan PBB lainnya. Sehingga, proses ini ditandai dengan *deal-deal* kepentingan para anggotanya.

Berbeda dengan Majelis Umum PBB, Dewan Keamanan cenderung memiliki otoritas melakukan intervensi. Hal ini didasarkan pada mandatnya yang luas dalam menjalankan tugas mempertahankan perdamaian dan keamanan internasional. Faktanya, penggunaan kekuatan militer dibatasi, misalnya dalam kerangka aksi unilateral, sebagaimana tercantum dalam artikel 2 (4) (UN Charter, 1945).

Pasca Perang Dingin dimana perang antarnegara relatif lebih kecil dan perang internal menimbulkan persoalan terhadap praktik implementasi HAM, Dewan Keamanan PBB pada praktiknya telah menggunakan norma intervensi kemanusiaan untuk masuk ke wilayah negara berdaulat yang mengalami masalah internal dan menimbulkan pelanggaran HAM. Sebagaimana dalam kasus Irak Utara (1991), Bosnia-Herzegovina (1992-1995), Somalia (1992-1993), Rwanda (1994), Haiti (1994), Albania (1997), Sierra Leone (1997-2000), Kosovo (1998-1999) dan Timor Timur (1999). Meskipun dalam kasus di atas, intervensi PBB melalui Dewan Keamanan menjadi akomodasi kepentingan global. Namun, sebagaimana disebutkan CFR (2021) pada praktiknya memicu masalah baru pada penegakan HAM, seperti yang terjadi di Sarajevo ketika Pasukan Perdamaian gagal melindungi warga dari pembantaian; atau dalam kasus Kosovo keterlambatan pihak internasional (PBB) dalam pengambilan keputusan menciptakan penderitaan dan kematian lebih banyak dari perkiraan. Sehingga, kredibilitas dan legitimasi Dewan Keamanan PBB dipertaruhkan. Pengalaman konflik dan masalah kemanusiaan yang terjadi di Afganistan, Irak, Libya, Yaman dan lainnya merupakan refleksi dari 'kehati-hatian' kalau bukan kerumitan pengambilan keputusan dalam tubuh organisasi PBB di tengah-tengah masalah kemanusiaan dan kepentingan para pihak (termasuk anggota Dewan Keamanan PBB).

SIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, disimpulkan bahwa: 1) jika Majelis Umum PBB bertindak layaknya organ legislatif, maka Dewan Keamanan PBB menjadi organ eksekutif yang lebih kuat dan aristokrat, terlepas pada kompleksitas pembuatan keputusan di dalam organ tersebut. Perbedaan ini menjadi cerminan tidak saja dalam segi efektifitas keputusan di bawah sistem PBB, tetapi mencerminkan segi kepentingan yang hendak didorong; 2) di bawah Majelis Umum PBB yang mewadahi seluruh anggota dengan prinsip *equal-representative* keputusan seringkali sulit dibebankan, tidak sebaliknya di bawah mekanisme Dewan Keamanan PBB. Namun, pengaruh kepentingan negara anggota Dewan Keamanan PBB lebih kental dibandingkan kemashalatan di bawah konsensus kepentingan seluruh anggota PBB; 3) otoritas intervensi yang dimiliki Dewan Keamanan PBB bersumber pada artikel 2 (4) Piagam PBB, yang merupakan suatu yang kontradiktif dengan semangat artikel 2 (7) dan menekankan semangat non-intervensi yang diaspirasikan oleh negara poskolonial. Tetapi hal ini menjadi lebih kompleks jika artikel 2 (4) tidak dibebankan, perdamaian dan keamanan internasional menjadi masalah dikemudian hari; dan 4) sebagai gambaran penutup dalam kompleksitas masalah kemanusiaan dalam mekanisme pembuatan kebijakan PBB, saya mengutip Sir Adam Roberts: "*The subject of humanitarian intervention is unavoidable for the UN because of its dual role both as upholder of international standards in human rights and humanitarian law, and as the global body with responsibilities regarding the use of force. However, the subject is a difficult for the UN as it is unavoidable, and could even pose a threat to the organization.*" (Roberts, 2004: 96).

REFERENSI

Binder, Martin. 2017. *The United Nations and the Politics of Selective Humanitarian Intervention*. Palgrave Macmillan.

Bajoria, Jayshree., McMahon, Robert. *The Dilemma of Humanitarian Intervention*.

Url: <https://www.cfr.org/backgrounder/dilemma-humanitarian-intervention#chapter-title-0-2>

Council on Foreign Relations (CFR). 2021. *The UN Security Council*.

Url: <https://www.cfr.org/backgrounder/un-security-council>, last updated August 12, 2021.

Hanhimaki, Jussi. 2015. *The United Nations: A Very Short Introduction, (2nd Edition)*. Newyork: Oxford.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). 2001. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre.

Martin, Stevie. 2011. *Sovereignty and the Responsibility to Protect: Mutually Exclusive or Codependent?* Griffith Law Review, Volume 20 - Issue 1.

Mingst, Karen A., Karns, Margaret P., Lyon, Alynn J. 2018. *The United Nations in the 21st Century* (5th edition). New York: Routledge.

Peterson, M.J. 2006. *The UN General Assembly*. Newyork: Routledge.

Roberts, Sir Adam. 2004. *The United Nations and Humanitarian Intervention*, dalam Jennifer M. Welsh, *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

United Nations. 2017. *Basic Facts about the United Nations (42nd edition)*. New York: United Nations Department of Public Information.

United Nations. 1945. *The Charter of the United Nations*, 26 June 1945.