

EKSISTENSI PRINSIP 'RESPONSIBILITY TO PROTECT' DALAM HUKUM INTERNASIONAL

Rahayu

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang
Jalan Prof. Soedarto, SH tembalang, Semarang
Email : rahayu_undip@yahoo.com

Abstract

The responsibility to protect (R to P or R2P) is a norm or set of principles based on the idea that sovereignty is not a privilege, but a responsibility. R to P concept focuses on the three pillars. These are : the responsibility of each individual state to protect its population from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity and their incitement; the responsibility of the international community to undertake peaceful collective action to help states to exercise this responsibility; and the responsibility of the international community to be prepared to take collective action in a timely and decisive manner through the UN Security Council. Any form of a military intervention initiated under the premise of responsibility to protect must fulfill the following six criteria in order to be justified as an extraordinary measure of intervention : just cause, right intention, final resort, legitimate authority, proportional means and reasonable prospect.

Keywords : Responsibility to protect, international community

Abstrak

Prinsip 'Responsibility to Protect' (R to P) adalah norma atau prinsip yang didasarkan pada pemahaman tentang kedaulatan sebagai tanggung jawab. Konsep 'R to P' didasarkan pada 3 (tiga) pilar utama, yaitu tanggung jawab negara untuk melindungi rakyatnya dari pemusnahan massal, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan; tanggung jawab masyarakat internasional untuk membantu negara-negara dalam menjalankan tanggung jawabnya tersebut; serta tanggung jawab setiap negara anggota PBB untuk merespon secara kolektif, tepat waktu dan tegas ketika suatu negara gagal memberikan perlindungan yang dimaksud, baik dengan cara damai maupun kekerasan di bawah pengawasan Dewan Keamanan (DK) PBB. Intervensi militer hanya bisa dilakukan bila memenuhi kriteria bahwa tindakan tersebut memiliki dasar pembenaran yang adil, tujuan yang benar, sebagai langkah terakhir sesuai dengan kewenangan yang sah dari DK PBB, dilakukan secara proporsional dan yakin bahwa cara tersebut akan berhasil menghentikan kekejaman dan penderitaan massal.

Kata Kunci : Prinsip responsibility to protect, masyarakat internasional

Pendahuluan

Penggunaan kekuatan senjata Pasukan Koalisi¹ yang dikomandani Amerika Serikat (kemudian beralih ke NATO) untuk menyerang Libya pada Maret 2011 lalu cukup mengejutkan masyarakat internasional. Serangan di bawah nama "**Operasi Fajar Odyssey**" itu dilakukan di bawah mandat Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor : 1973 tanggal 17 Maret 2011. Resolusi yang didukung 10 suara setuju dan 5 abstain serta mendapat dukungan dari Organisasi Kerjasama Islam (OKI), Liga Arab dan Uni Eropa ini

mengamanatkan untuk mengambil semua tindakan yang diperlukan guna mengakhiri kekerasan massal yang terjadi di Libya. Resolusi ini dikeluarkan dengan alasan bahwa situasi di Libya dianggap mengancam perdamaian dan keamanan internasional, serta terdapat indikasi terjadinya kejahatan terhadap kemanusiaan (serangan terjadi secara meluas dan sistematis) kepada penduduk sipil. Atas dasar alasan tersebut Dewan Keamanan mengambil tindakan berdasar Bab VII Piagam dengan misi utama:

¹ Pasukan Koalisi ini didukung oleh Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Spanyol, Perancis, Italia, Norwegia, Denmark, Swedia, Qatar dan Uni Emirat Arab.

memberi perlindungan bagi warga sipil, zona larangan terbang (*no-fly zone*), penegakan embargo senjata, pembekuan aset, restriksi bagi orang Libya ttt untuk bepergian, serta larangan akomodasi bagi lembaga penerbangan Libya.

Resolusi ini menimbulkan pro dan kontra, antara mereka yang tetap menempatkan persoalan Libya sebagai urusan dalam negeri dan meyakini bahwa masalah tersebut hanya bisa diselesaikan oleh mereka sendiri; dengan kelompok yang menganggap bahwa untuk menghentikan kekejaman massal yang terus berlangsung terhadap penduduk sipil di Libya diperlukan campur tangan internasional. Kelompok kedua ini mendasarkan argumennya pada prinsip '*responsibility to protect*' (R to P atau R2P) yang secara internasional sudah diterima dalam '*The Summit Outcome Document*' tahun 2005, khususnya Paragraf 138 dan 139, dan disahkan dalam Resolusi Majelis Umum PBB No. A/60/I tanggal 24 Oktober 2005. Prinsip ini ditegaskan kembali dalam Resolusi Dewan Keamanan PBB No. S/RES/1674 tanggal 16 April 2006.

Tulisan ini secara singkat akan mendiskusikan beberapa hal penting berkaitan dengan 'R to P', yaitu tentang perkembangan prinsip 'R to P', hubungan prinsip 'R to P' dengan prinsip-prinsip lain dalam hukum internasional; serta implementasi prinsip 'R to P'.

Perkembangan Prinsip 'R to P'

Masih terdapat perbedaan pendapat, apakah '*responsibility to protect*' ('R to P') itu merupakan ketentuan hukum atau bukan. Hakikatnya sampai saat ini 'R to P' bukanlah suatu rumusan hukum, tapi merupakan suatu '*concept*', '*principle*', '*evolving trend*', '*strong political commitment*', '*emerging norm*', atau suatu '*obligation with legal significance*'.² Apa pun sebutannya, faktanya bahwa saat ini 'R to P' telah disepakati dan diterima oleh mayoritas negara-negara di dunia yang menjadi anggota PBB melalui Resolusi Majelis Umum. Hal ini setidaknya menunjukkan adanya komitmen politik negara-negara tersebut terhadap 'R to P'.

Perkembangan konsep 'R to P' tidak lepas dari situasi abad ke-20 yang dapat dikatakan sebagai

'abad pembunuhan massal'. Puluhan juta manusia di berbagai belahan dunia telah menjadi korban pembunuhan, penyiksaan maupun karena kelaparan akibat kejahatan-kejahatan yang dikenal sebagai pemusnahan massal, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan dan pembersihan etnis. Selama Perang Dunia Pertama, pembunuhan massal terhadap orang-orang Armenia memakan korban jiwa lebih dari satu juta orang. Pada Perang Dunia Kedua, rejim Nazi menewaskan tidak kurang dari 11 juta orang, termasuk 6 juta orang Yahudi dan juga jutaan tawanan perang dan orang Gipsi.

Pada akhir Perang Dunia Kedua, sesungguhnya masyarakat internasional telah menyatakan komitmennya bahwa mereka "tidak akan pernah lagi" mengulang kekejaman itu. Ketika PBB terbentuk pada tahun 1945, negara-negara yang tergabung dalam organisasi tersebut menyatakan bahwa masyarakat internasional tidak akan pernah membiarkan pemusnahan massal dan berbagai kejahatan kemanusiaan lainnya terulang lagi. Namun dunia kembali dikejutkan dengan ladang pembantaian (*killling fields*) yang terjadi di Kamboja, hampir dua juta manusia dibunuh di bawah rejim Pemerintahan Khmer Merah yang dipimpin oleh Pol Pot. Demikian pula dengan pembunuhan massal di Bosnia (1992-1995), Somalia (1993), Rwanda (1994), Congo (1998) dan Kosovo (1999).³ Sekali lagi, lebih dari sejuta laki-laki, perempuan dan anak-anak tewas dibunuh. Keadaan ini menjadi bukti bahwa masyarakat internasional telah gagal mencegah terjadinya pemusnahan massal.

Kegagalan ini antara lain disebabkan karena tidak adanya kesamaan persepsi di antara para negara anggota PBB yang saling mempertentangkan boleh tidaknya dilakukan intervensi. Di satu sisi, terdapat kelompok negara yang tetap berpegang teguh pada gagasan tradisional mengenai kedaulatan negara yang selalu memahamkan kedaulatan sebagai hal yang tidak dapat diganggu gugat, merupakan supremasi negara termasuk kewenangan pengaturan hukum dalam yurisdiksi wilayahnya, serta selalu mengaitkan kedaulatan negara ini dengan asas integritas wilayah.⁴ Pemahaman yang demikian menghasilkan pengertian bahwa kedaulatan negara

2 43rd Conference on the United Nations of the Next Decade, *Actualizing the Responsibility to Protect*, Stanley Foundation, Portugal, 20 – 25 June 2008, hal. 2.

3 Kekerasan massal tersebut terus berlanjut dalam berbagai konflik internal yang terjadi di berbagai negara, seperti di Darfur (sejak 2003), Kenya (2007) dan negara-negara Timur Tengah pada tahun 2011 (Mesir, Libya, Suriah, Yaman dan Bahrain).

4 Selama ini kedaulatan dipahami sebagai hak eksklusif yang dimiliki negara untuk menjalankan kekuasaan politiknya yang tertinggi atas wilayahnya dan orang-orang yang berada di dalam batas wilayah tsb. Kedaulatan merupakan wewenang eksklusif negara tersebut baik secara internal maupun eksternal yang menempatkan semua negara di dunia pada posisi setara. Konsep ini dianut sejak ditandatangani Perjanjian Westphalia pada tahun 1648. Lihat : Stanczyk Gaska, *Qualified*

merupakan hak dari negara atas independensi secara politik serta tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain. Pada sisi yang lain, terdapat kelompok negara yang melihat adanya kebutuhan masyarakat internasional untuk melakukan intervensi jika kekejaman massal dan kejahatan kemanusiaan terus terjadi. Kelompok yang kedua ini melihat kedaulatan bukan sebagai sesuatu yang bersifat mutlak.

Situasi inilah yang melahirkan prinsip 'R to P'. Dimotori oleh Francis Deng – seorang mantan diplomat asal Sudan yang menjadi Perwakilan Khusus PBB untuk Masalah Pengungsi Internal – berpendapat bahwa ide mengenai 'kedaulatan negara' harus didasarkan bukan pada hak dari setiap negara untuk melakukan apa yang dikehendakinya tanpa ada campur tangan internasional, tetapi kedaulatan negara harus diasaskan pada perlindungan terhadap rakyatnya yang tinggal di wilayah tersebut. Secara sederhana, kedaulatan negara harus dibangun di atas konsep 'kedaulatan sebagai tanggung jawab' (*sovereignty as responsibility*). Negara tidak semestinya mengambil keuntungan dari hak dan kewenangan yang terkandung di dalam kedaulatannya, tetapi negara seharusnya menerima tanggung jawab untuk melindungi rakyat yang tinggal di dalam batas-batas wilayahnya.

Ide ini kemudian dikembangkan dan dikaji lebih lanjut dalam ICISS (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*), suatu lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah Kanada pada bulan September 2000. Pada Desember 2001 ICISS menyampaikan laporannya⁵ mengenai 'R to P', bahwa semua negara memiliki tanggung jawab utama untuk melindungi rakyat mereka dari pemusnahan massal, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan dan pembersihan etnis. Mereka juga berpendapat bahwa masyarakat internasional memiliki tanggung jawab untuk membantu negara melindungi rakyatnya dari keempat kejahatan tersebut. Jika suatu negara gagal memberikan perlindungan terhadap rakyatnya dari pembunuhan massal atau bentuk-bentuk kejahatan kemanusiaan lainnya, maka masyarakat internasional harus mengambil tanggung jawab untuk melindungi rakyat dari negara tsb. Dalam rangka perlindungan itu,

masyarakat internasional juga harus menggunakan serangkaian cara diplomatik, ekonomi dan hukum, dan penggunaan kekuatan militer hanya dimungkinkan sebagai upaya terakhir dalam situasi yang sangat ekstrim atau mendesak. Laporan ICISS ini menandai perubahan tentang bagaimana masyarakat internasional harus merespon krisis kemanusiaan yang terjadi.

Secara regional, prinsip tersebut selanjutnya diadopsi oleh '*African Union's Charter*' tahun 2002 dengan mencantumkan pasal tentang intervensi ke dalam wilayah negara anggotanya bila terjadi kejahatan perang, pemusnahan massal atau kejahatan terhadap kemanusiaan di wilayah tersebut. Lebih lanjut pada tahun 2007, Komisi Afrika atas Hak Asasi Manusia dan Masyarakat (*African Commission on Human and People's Rights*) mengadopsi sebuah resolusi yang menguatkan prinsip 'R to P' di Afrika.

Di tingkat internasional, pada tahun 2005 PBB menggelar Konferensi Tingkat Tinggi Dunia (*World Summit*) yang menghasilkan "*The World Summit Outcome Document*". Salah satu capaian penting dari KTT Dunia tersebut adalah tercapainya kesepakatan di antara para pemimpin dunia bahwa semua negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi rakyatnya dari pemusnahan massal, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan dan pembersihan etnis. Mereka juga sepakat untuk siap mengambil tindakan kolektif ketika suatu negara gagal melindungi rakyatnya dari empat jenis kejahatan tersebut. Komitmen ini kemudian dikukuhkan dalam Resolusi Majelis Umum PBB No. A/60/I tanggal 24 Oktober 2005, khususnya Paragraf 138 dan 139 berikut:

138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

Sovereignty and Jus Cogens as the International Grundnorm, Respondeat. Bandingkan dengan : F.X.Adji Samekto, "Studi Hukum Internasional dalam Tatanan Sosial yang Berubah", Makalah dipresentasikan dalam Pertemuan Asosiasi Pengajar Hukum Internasional Fakultas Hukum Se-Jawa Tengah dan DIY di Purwokerto, 16-17 Maret 2005, hal. 1.

5 ICISS, *The Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, December 2001.

139. *The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.*

Dari ketentuan tersebut, Sekjen PBB Ban-ki Moon, menekankan 3 (tiga) pilar utama untuk mengimplementasikan prinsip ini, yaitu:

- Pertama*, bahwa negara bertanggung jawab untuk melindungi rakyatnya sendiri dari pemusnahan massal (*genocide*), kejahatan perang (*war crimes*), pembersihan etnis (*ethnic cleansing*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*), serta dari segala macam tindakan yang mengarah pada jenis-jenis kejahatan tersebut.
- Kedua*, komitmen masyarakat internasional untuk membantu negara-negara dalam menjalankan tanggung jawabnya tersebut.
- Ketiga*, tanggung jawab setiap negara anggota PBB untuk merespon secara kolektif, tepat waktu dan tegas ketika suatu negara gagal

memberikan perlindungan yang dimaksud. Dalam hal ini masyarakat internasional akan bekerja melalui PBB dan menggunakan cara damai untuk membantu negara-negara tersebut menjalankan tanggung jawabnya untuk melindungi. Bila cara damai tersebut gagal, maka dimungkinkan untuk digunakan cara kekerasan sebagaimana diatur dalam Bab VII Piagam.

Secara umum dapat dipahami bahwa 'R to P' adalah suatu norma atau prinsip yang didasarkan pada pemahaman bahwa kedaulatan bukanlah suatu hak (*privilege*) tapi merupakan suatu tanggung jawab (*responsibility*), atau dengan kata lain '*sovereignty as responsibility*'. Hal ini berarti bahwa 'R to P' lebih mengutamakan kewajiban negara, baik secara nasional maupun sebagai bagian dari masyarakat internasional dalam melindungi setiap individu yang berada di bawah kekuasaannya. Dengan demikian maka suatu pemerintah nasional yang berkedaulatan setidaknya mengemban 3 (tiga) tanggung jawab utama, yaitu:⁶

- a. Bertanggung jawab melaksanakan fungsi perlindungan terhadap keselamatan dan kehidupan warga negaranya, serta menjamin kesejahteraan mereka.
- b. Bertanggung jawab terhadap warga negaranya dan masyarakat internasional melalui keanggotaannya di PBB.
- c. Pelaksana pemerintahan bertanggung jawab atas tindakan dan kebijakan yang diambilnya.

Pada hakikatnya 'R to P' merupakan komitmen politik dan moral yang disepakati oleh negara-negara berkaitan dengan tanggung jawab dan kewajiban setiap negara serta masyarakat internasional untuk memberikan perlindungan kepada setiap individu dari tindak kekejaman massal (*mass atrocity*) yang meliputi kejahatan genosida (*genocide*), kejahatan perang (*war crimes*), pembersihan etnis (*ethnic cleansing*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*).

Menurut prinsip ini setiap negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi (*responsibility to protect*) rakyatnya dari empat jenis kejahatan tersebut. Selain itu, masyarakat internasional juga

6 ICISS, *Ibid*, hal.13.

mempunyai tanggung jawab untuk membantu negara-negara dalam memenuhi kewajibannya tersebut. Bila karena sesuatu hal negara tidak mampu (*unable*) atau tidak memiliki kemauan (*unwilling*) untuk melindungi rakyatnya, maka masyarakat internasional memiliki tanggung jawab untuk menyelamatkan masyarakat untuk dari pemusnahan massal dan juga dari kejahatan kemanusiaan lainnya.

Hubungan 'R to P' dengan Prinsip Prinsip Lain dalam Hukum Internasional.

Prinsip 'R to P' muncul sebagai reaksi atas realitas internasional yang terjadi berkaitan dengan pelanggaran berat HAM (*gross violation of human rights*) yang semakin sering terjadi. Konsep ini berkembang sebagai respon atas kegagalan *humanitarian intervention* dalam menyelesaikan berbagai konflik kemanusiaan dan ketidakmampuannya untuk menggalang dukungan internasional.⁷ Hal ini antara lain disebabkan karena pelaksanaan '*humanitarian intervention*' selalu diwarnai konflik kepentingan dari negara-negara tertentu sehingga seringkali dilakukan tanpa mandat dan legalitas yang jelas. Akibatnya, intervensi dipandang sebagai ilegal dan menjadi bukti arogansi kekuatan negara-negara besar yang menginjak kedaulatan negara-negara lemah.⁸

Namun demikian terdapat kesamaan antara 'R to P' dengan '*humanitarian intervention*', yaitu dalam hal memandang kedaulatan bukan sebagai sesuatu yang absolut, karena kedua doktrin tersebut membenarkan campur tangan asing bila suatu negara dianggap tidak mampu atau gagal menghentikan pelanggaran berat HAM. Bedanya, '*humanitarian intervention*' lebih dianggap sebagai 'hak' negara-negara untuk bertindak secara 'koersif' terhadap negara lain untuk menghentikan kekejaman massal, sedangkan 'R to P' lebih merujuk pada tanggung jawab semua negara untuk melindungi rakyatnya sendiri, serta tanggung jawab masyarakat internasional untuk membantu negara-negara mewujudkan hal tersebut. Bila suatu negara gagal melindungi rakyatnya, maka sejumlah

cara, baik itu politik, ekonomi maupun diplomatik akan digunakan untuk membantu negara tersebut. Hal ini dilakukan dengan menggunakan banyak cara termasuk *capacity building*, mediasi dan penerapan sanksi. Intervensi militer hanya mungkin digunakan sebagai upaya terakhir (*last resort*) untuk menghentikan kekejaman massal yang dilakukan secara multilateral dengan persetujuan Dewan Keamanan.⁹

Persoalan penting lainnya yang hampir selalu muncul berkaitan dengan 'R to P' adalah menghadapkannya dengan kedaulatan nasional yang dimiliki setiap negara yang merdeka. Kedaulatan negara merupakan identitas legal sebuah negara di dalam hukum internasional dan menempatkan setiap negara yang merdeka memiliki yurisdiksi dan kontrol penuh atas wilayah kekuasaannya. Mereka berada pada posisi yang setara. Di bawah sistem kedaulatan negara, semestinya negara lain tidak melakukan intervensi (prinsip non-intervensi) maupun campur tangan atas urusan dalam negeri negara lain (*prinsip non-interference*).¹⁰

Berdasar atas pemahaman yang demikian inilah PBB dibangun¹¹ dengan menempatkan semua negara yang berdaulat pada posisi yang setara. Dengan tujuan utamanya untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional, PBB berkomitmen untuk menyelesaikan setiap konflik internasional yang terjadi dan berusaha mencegahnya. Namun situasi terus berubah. Bila semula konflik-konflik yang terjadi dalam masyarakat internasional adalah konflik antar negara, maka saat ini yang lebih banyak terjadi adalah konflik internal dengan jumlah korban dari kalangan sipil yang juga terus meningkat. Situasi semacam ini menjadi tantangan tersendiri bagi PBB untuk tetap dapat menjalankan fungsinya melindungi masyarakat dari berbagai kejahatan kemanusiaan.

Bukan pilihan yang mudah ketika harus memutuskan di satu sisi untuk tetap menghormati kedaulatan negara yang artinya tidak boleh melakukan intervensi dan tindakan campur tangan lainnya, sedangkan di sisi yang lain juga ada tuntutan

7 Bebeb AK Djundjungan & Rizal Wirakara, "The Responsibility to Protect dalam Perspektif Hukum", *Majalah Opinio Juris*, Vol.1, Oktober 2009, hal. 46.

8 Thomas M. Frank, "Interpretation and Change in the Law of Humanitarian Intervention", in J.L. Holzgrefe & Robert O. Keohane (eds), 2003, *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, hal. 204-231.

9 Menurut ICISS, intervensi militer dalam rangka 'R to P' hanya dapat dilakukan bila memenuhi 6 kriteria, yaitu alasan yang benar (*just cause*), tujuan yang benar (*rights intention*), merupakan langkah terakhir (*final resort*), keabsahan kewenangan (*legitimate authority*), sarana yang proporsional (*proportional means*) serta prospek yang beralasan (*reasonable prospect*).

10 *Non-interference* berbeda dengan non-intervensi, karena *non-interference* merupakan prinsip dalam hubungan antar negara yang melarang campur tangan dalam bentuk apa pun, baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap urusan yang menjadi yurisdiksi suatu negara. Sedangkan intervensi lebih merujuk pada bentuk campur tangan yang bersifat memaksa (*coercive*) sehingga negara yang di intervensi tidak dapat mengontrol dirinya lagi dan harus bertindak sesuai dengan keinginan pihak yang mengintervensi.

11 Lihat Pasal 2 ayat 4 dan Pasal 2 ayat 7 Piagam PBB.

untuk mengambil tindakan yang tepat dan segera guna menyelamatkan penduduk sipil dari tindak kejahatan massal. Untuk mengatasi dilema inilah Majelis Umum PBB menerima prinsip 'R to P' dalam resolusinya. Prinsip ini didasarkan pada suatu pemahaman, bahwa kedaulatan bukanlah hak tapi merupakan kewajiban sehingga kedaulatan melahirkan tanggung jawab. Laporan ICISS mengemukakan bahwa prinsip 'R to P' harus meliputi 3 (tiga) jenis tanggung jawab yang meliputi *'responsibility to protect, to react and to rebuild'*, yaitu :

- a. Tanggung jawab untuk mencegah pemusnahan massal dan kejahatan kemanusiaan lainnya. Ini menjadi tanggung jawab setiap negara sekaligus komunitas internasional untuk menangani sebab-sebab konflik, seperti kemiskinan, penyebaran sumber daya, serta tekanan ekonomi, politik dan ekonomi.
- b. Tanggung jawab untuk bereaksi atau merespon situasi-situasi ketika pembunuhan massal, pembersihan etnis atau kejahatan kemanusiaan telah berlangsung atau akan segera terjadi.
- c. Tanggung jawab untuk membangun setelah terjadinya pembunuhan massal dan kejahatan kemanusiaan. Negara secara individual dan komunitas internasional bertanggung jawab untuk memberikan bantuan kepada masyarakat yang telah mengalami kejahatan massal untuk dapat pulih, membangun dan berdamai kembali setelah konflik terjadi.

Implementasi Prinsip 'Responsibility to Protect'

Pada laporan yang dikeluarkan oleh Sekjen PBB dengan judul *"Implementing Responsibility to Protect"* pada bulan Januari 2009 lalu, Ban-ki Moon menegaskan adanya 3 pilar utama yang harus diterapkan sebagai bentuk respon yang segera terhadap kejahatan massal yang terjadi. Ketiga pilar tersebut adalah :

a. Pilar Pertama : The Protection Responsibility of State

Pilar pertama ini menekankan bahwa setiap negara memiliki tanggung jawab utama untuk melindungi rakyatnya dari genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Beberapa rekomendasi yang disampaikan Sekjen PBB tentang bagaimana tanggung jawab ini dilakukan adalah :

- 1) Menjamin adanya mekanisme yang efektif untuk menangani konflik-konflik domestik.

- 2) Melindungi hak-hak perempuan, kaum muda dan minoritas di dalam negara.
- 3) Menerapkan perjanjian-perjanjian hukum internasional yang terkait mengenai hak asasi manusia, hukum humaniter internasional dan hukum mengenai pengungsi, serta Statuta Roma mengenai Pengadilan Hak Asasi Internasional (*Rome Statute of the International Criminal Court*).
- 4) Terlibat di dalam proses untuk memahami bagaimana prinsip-prinsip yang terkandung di dalam *"Responsibility to Protect"* dapat diintegrasikan ke dalam negara.
- 5) Berupaya untuk memperbaiki kondisi-kondisi yang mendukung penegakan tanggung jawab untuk melindungi, seperti dengan aparat kepolisian, militer, pengadilan dan penyusunan undang-undang, untuk memperbaiki penegakan hukum (*rule of law*) dan perlindungan hak asasi manusia.
- 6) Bekerja bersama-sama dengan kelompok-kelompok non-pemerintah dan organisasi-organisasi internasional untuk memfasilitasi kemajuan *"Responsibility to Protect"*.

Jika dicermati lebih lanjut sesungguhnya tanggung jawab negara dalam pilar pertama ini bukanlah kewajiban baru dari suatu negara, karena perlindungan setiap orang dari keempat jenis kekerasan tersebut merupakan hukum kebiasaan internasional (*international customary law*) yang sifatnya mengikat. Hukum HAM internasional juga meletakkan kewajiban bagi setiap negara untuk melindungi setiap orang yang berada di dalam yurisdiksinya dari berbagai pelanggaran HAM serta ancaman terhadap hak-hak mereka.

b. Pilar Kedua : The International Assistance and Capacity Building

Pilar kedua ini merupakan komitmen masyarakat internasional untuk menyediakan bantuan bagi negara-negara guna membangun kapasitas mereka melindungi rakyatnya dari kejahatan massal. Pilar kedua ini lebih pada upaya preventif yang dapat dilakukan oleh masyarakat internasional untuk mencegah terjadinya pelanggaran berat HAM.

Beberapa rekomendasi yang diberikan oleh Sekjen PBB bagi masyarakat internasional untuk melaksanakan kewajiban ini diantaranya adalah :

- 1) Mendukung PBB dan organisasi-organisasi

regional yang memiliki mekanisme dialog, pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia dan standar kemanusiaan.

- 2) Memajukan pembelajaran dari kawasan ke kawasan (*region-to-region*) mengenai "Responsibility to Protect", termasuk pendidikan mengenai strategi-strategi dan praktek-praktek terbaik untuk mencegah pemusnahan massal dan kejahatan kemanusiaan lainnya.
- 3) Mendorong negara-negara untuk memberikan kontribusi dana bagi program-program yang akan memperbaiki kondisi-kondisi bagi "Responsibility to Protect", seperti reformasi militer dan perbaikan penegakan hukum (*rule of law*).
- 4) Menciptakan tim-tim 'reaksi cepat' (*rapid response*) sipil dan militer pada tingkat regional untuk membantu negara-negara di mana terdapat perkembangan konflik.

c. Pilar Ketiga : Timely and Decisive Response

Pilar ketiga ini menghendaki adanya tanggung jawab masyarakat internasional untuk mengambil tindakan secara tegas dan tepat waktu guna mencegah dan menghentikan kekejaman massal ketika suatu negara gagal melindungi rakyatnya. Sejumlah langkah yang diusulkan Ban-ki Moon untuk mengimplementasikan Pilar ketiga ini, terutama oleh PBB dan/atau organisasi internasional regional, diantaranya adalah :

- 1) Dewan Keamanan PBB dan Majelis Umum bisa menunjuk misi pencari fakta (*fact-finding mission*) untuk menyelidiki dan melaporkan dugaan pelanggaran hukum internasional. Dewan HAM PBB juga dapat mengirim misi pencari fakta serta menunjuk perwakilan khusus atau pelapor khusus untuk memberikan saran mengenai situasi tertentu.
- 2) Misi-misi tersebut dapat sekaligus memberikan peringatan dini tentang krisis kemanusiaan yang terjadi dan bernegosiasi dengan para pemimpin negara di mana krisis tersebut berlangsung untuk mencari cara penyelesaian.
- 3) Kerjasama regional dan global untuk menjamin peningkatan dan semakin efektifnya kolaborasi antara PBB dan organisasi-organisasi regional dan sub-regional, termasuk hal-hal yang terkait dengan pembagian kapasitas (*capacity-sharing*)

dan kapabilitas peringatan dini (*early-warning capability*).

- 4) Pertimbangan PBB untuk menggunakan kekuatan militer guna menghadapi kekerasan massal yang mendesak dan bersifat aktual. Hal penting yang harus diingat bahwa respon kolektif masyarakat internasional melalui penggunaan kekuatan militer ini harus merupakan upaya terakhir bila suatu negara dipandang gagal melindungi warganya dan bila cara-cara damai yang ditempuh juga mengalami kegagalan.

Pengimplementasian prinsip 'R to P' yang merupakan salah satu norma hukum internasional akan dicurigai sebagai bentuk baru intervensi terhadap kedaulatan suatu negara, khususnya bila norma hukum tersebut membebaskan kewajiban dalam bidang-bidang yang secara tradisional dianggap sebagai urusan dalam negeri. Seringkali negara mengklaim bahwa sebagai negara yang merdeka dan berdaulat maka semua persoalan yang terjadi di wilayahnya (termasuk juga pelanggaran berat HAM) adalah urusan dalam negeri atau merupakan yurisdiksi domestik negara yang bersangkutan sehingga tidak seharusnya terjadi intervensi dalam bentuk pemberlakuan norma hukum internasional.

Terhadap persoalan ini dapat dikemukakan bahwa dalam konteks hukum internasional, yurisdiksi domestik merupakan konsep yang relatif sifatnya, karena perubahan dan perkembangan yang terjadi dalam prinsip-prinsip hukum internasional akan memengaruhi pemaknaan konsep yurisdiksi dalam hukum internasional.¹² Dalam kaitannya dengan penghormatan dan penegakan HAM, maka konsep yurisdiksi domestik ini sangat dibatasi oleh hukum internasional. Berdasarkan prinsip-prinsip hukum internasional, perlakuan negara terhadap warga negaranya telah mengalami internasionalisasi. Praktek yang terjadi dalam masyarakat internasional menunjukkan bahwa persoalan yang berkaitan dengan penegakan HAM tidak dapat dilepaskan dari domain hukum internasional. Yurisdiksi domestik tidak lagi dapat dijadikan dalih untuk tidak menegakkan dan mengungkap terjadinya pelanggaran HAM di suatu wilayah negara.¹³ Oleh karena itu kedaulatan negara harus diletakkan dalam

12 Sigit Riyanto, "Intervensi Kemanusiaan Melalui Organisasi Internasional untuk Memberikan Perlindungan dan Bantuan Kemanusiaan Kepada Pengungsi Internal", *Mimbar Hukum*, Vol.19, Nomor :2 (2007).

13 DJ Harris, 1991, *Cases and Materials on International Law*, London, Sweet & Maxwell, London, hal.604.

konteks dan dikaitkan dengan prinsip-prinsip umum hukum internasional yang berlaku.

Berkaitan dengan implementasi 'R to P' sampai saat ini masih berkembang persepsi di kalangan negara-negara berkembang bahwa konsep 'R to P' adalah sama dengan '*humanitarian intervention*', sehingga yang menjadi fokus perhatian mereka adalah pilar ketiga yang memberi peluang kepada pihak asing mengambil alih tanggung jawab suatu negara dalam melindungi warganya. Kekhawatiran yang kemudian muncul adalah manipulasi dan politisasi yang dilakukan oleh negara-negara besar untuk melegalkan tindakan intervensi yang dilakukannya tersebut. Inilah salah satu tantangan yang cukup berat untuk menyamakan persepsi di antara anggota masyarakat internasional bahwa untuk menciptakan perdamaian dan ketertiban dunia harus dipahami bahwa '*national authority is manifestly failing to protect...*' berdasarkan standar nilai dan ukuran yang universal tanpa politisasi dari pihak mana pun.

Dari perspektif hukum, konsep 'R to P' sebagaimana diadopsi dalam Resolusi Majelis Umum PBB No.A/60/I khususnya Paragraf 138 dan 139, bersifat rekomendatif, artinya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat meskipun tetap memiliki muatan 'politik dan moral' yang cukup penting dalam menciptakan norma internasional yang baru. Sebagai suatu prinsip, sebenarnya 'R to P' hanya menyediakan kerangka bagi digunakannya berbagai sarana yang sudah tersedia untuk mencegah terjadinya kekejaman massal. Hal ini berarti bahwa sebenarnya 'R to P' tidak menciptakan kewajiban baru bagi negara-negara karena mengacu pada kewajiban-kewajiban negara yang sudah diatur dalam berbagai instrumen hukum internasional yang sudah ada, seperti hukum humaniter internasional maupun hukum HAM internasional.

Kewajiban dan tanggung jawab negara sebagaimana ditegaskan dalam Pilar kesatu sebenarnya sudah tertuang dalam berbagai instrumen internasional HAM, seperti *Genocide Convention 1948*, *ICCPR*, *ICESCR*, *CAT*, *CRC*, *CERD*, *CEDAW*, *Rome Statute* dan *Geneva Convention 1949*. Negara-negara yang sudah menjadi peserta perjanjian-perjanjian internasional tersebut memiliki kewajiban untuk mengimplementasikannya (asas '*pacta sunt servanda*'). Dalam konteks 'R to P', maka kewajiban negara berkaitan dengan genosida dan kejahatan

perang sudah diatur secara jelas dan memiliki dasar hukum sendiri, yaitu dalam *Genocide Convention* dan *Geneva Convention 1949*. Dalam kaitannya dengan kejahatan terhadap kemanusiaan, maka beberapa praktek pengadilan internasional dapat menjadi rujukan penting bagi persoalan ini. Ketiga jenis kejahatan ini, yaitu genosida, kejahatan perang dan kejahatan terhadap kemanusiaan sudah terakomodasi dalam Statuta Roma yang juga mempertegas kewajiban negara untuk secara efektif menjatuhkan hukuman kepada para pelaku kejahatan tsb.

Pilar kedua 'R to P' yang menghendaki peran aktif masyarakat internasional dan PBB dalam mencegah, menghentikan dan menyelesaikan berbagai tindak kekerasan sebagaimana dimaksud dalam Pilar kesatu, dapat dilakukan oleh masyarakat internasional melalui berbagai cara, diantaranya melalui hubungan diplomatik, bantuan kemanusiaan, penguatan instrumen hukum dan institusi dari negara yang membutuhkan dan cara-cara lain sebagaimana dimungkinkan oleh Bab VI Piagam.

Demikian pula dengan Pilar ketiga 'R to P' yang mewajibkan masyarakat internasional untuk memberikan respon yang tegas dan tepat waktu, sesungguhnya juga bukan merupakan hal baru karena berkaitan dengan genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan adalah sejalan dan konsisten dengan praktek hukum internasional yang selama ini berkembang. Hukum internasional telah menerima hal-hal tersebut sebagai *peremptory norms*, artinya bila terdapat indikasi bahwa suatu negara melanggar norma tersebut maka masyarakat internasional harus bekerja sama untuk mengakhiri pelanggaran itu dengan menggunakan perangkat hukum yang ada. Hal ini bukan berarti bahwa dengan alasan 'R to P' sebagaimana diatur dalam Paragraf 138 dan 139 masyarakat internasional 'wajib' melakukan intervensi militer, karena harus lebih dulu dilakukan upaya-upaya pencegahan, penghentian dan penyelesaian masalahnya secara damai. Intervensi militer harus menjadi pilihan terakhir dengan justifikasi dan legitimasi PBB dengan memperhatikan beberapa kriteria, yaitu:

- 1) Tindakan tersebut harus memiliki dasar pembenaran yang adil (*just cause*) karena telah terjadi kekejaman massal.
- 2) Tujuan yang benar (*right intension*) berupa usaha untuk menghentikan penderitaan manusia.

- 3) Merupakan langkah terakhir (*final resort*) karena semua segala langkah damai baik yang bersifat diplomasi maupun non militer ternyata gagal.
- 4) Didasarkan pada keabsahan kewenangan (*legitimate authority*) dengan mandat Dewan Keamanan PBB.
- 5) Menggunakan sarana yang proporsional (*proportional means*), artinya tidak berlebihan baik dari sisi alat maupun tujuan sesuai dengan hukum humaniter
- 6) Intervensi militer itu dilakukan dengan jaminan sukses untuk menghentikan kekejaman dan penderitaan massal (*reasonable prospect*).

Simpulan

Prinsip 'R to P' yang muncul sebagai reaksi atas perkembangan yang terjadi dalam masyarakat internasional sebenarnya bukan merupakan hal yang benar-benar baru, karena sesungguhnya prinsip ini hanya memberikan penegasan dan kerangka kerja terhadap hal-hal yang sudah diatur di dalam berbagai instrumen hukum internasional, khususnya yang berkaitan dengan genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Pengimplementasiannya memerlukan reformasi struktural PBB, khususnya keanggotaan Dewan Keamanan, sebagai organisasi internasional yang memiliki wewenang untuk melakukan intervensi militer terhadap suatu negara yang dianggap melakukan kekejaman massal.

DAFTAR PUSTAKA

- Djundjuna, Bebeb AK & Wirakara Rizal, "The Responsibility to Protect dalam Perspektif Hukum", Majalah *Opinio Juris*, Vol.I, Oktober 2009.
- Frank, Thomas, 2003 "Interpretation and Change in the Law of Humanitarian Intervention", in J.L.Holzgrefe & Robert O. Keohane (eds), *Humanitarian Intervention : Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press.
- Gaska, Stanczyk, *Qualified Sovereignty and Jus Cogens as the International Grundnorm*, Respondeat.
- Harris DJ, 1991, *Cases and Materials on International Law*, London : Sweet & Maxwell.
- ICISS, *The Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, December 2001.
- Riyanto, Sigit, "Intervensi Kemanusiaan Melalui Organisasi Internasional untuk Memberikan Perlindungan dan Bantuan Kemanusiaan Kepada Pengungsi Internal", *Mimbar Hukum*, Vol.19, Nomor :2 (2007).
- Samekto, Adji "Studi Hukum Internasional dalam Tatanan Sosial yang Berubah", Makalah dipresentasikan dalam Pertemuan Asosiasi Pengajar Hukum Internasional Fakultas Hukum Se-Jawa Tengah dan DIY di Purwokerto, 16-17 Maret 2005.
- 43rd Conference on the United Nations of the Next Decade, *Actualizing the Responsibility to Protect*, Stanley Foundation, Portugal, 20 – 25 June 2008.