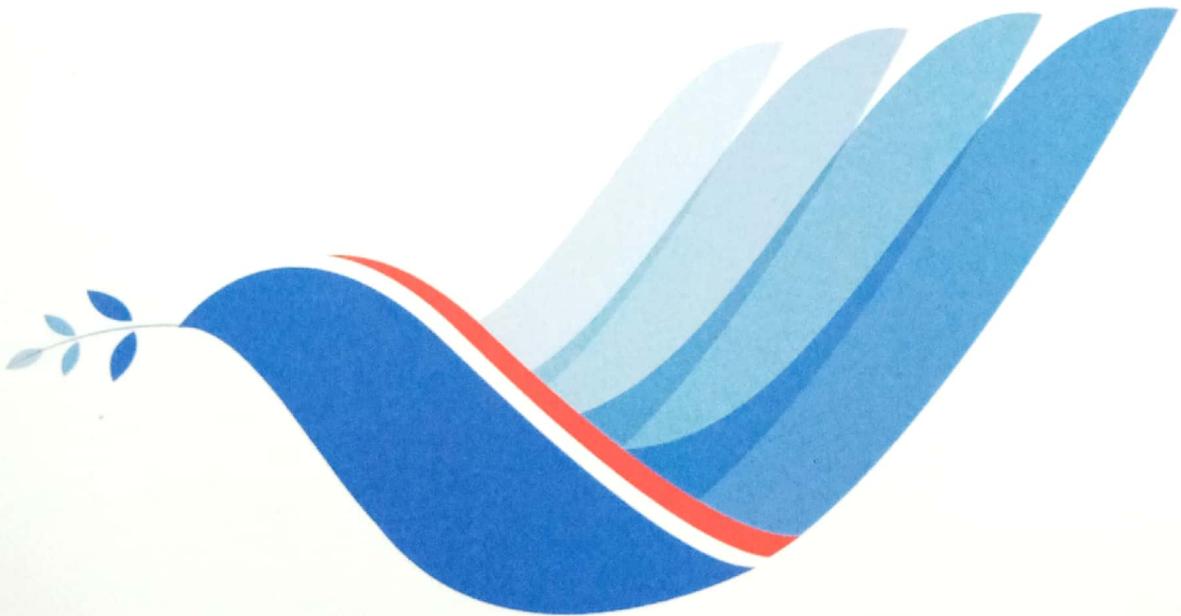




Kementerian Luar Negeri
Republik Indonesia

ISILL BOOK SERIES

KEANGGOTAAN TIDAK TETAP DK PBB 2019 – 2020: CATATAN AWAL UNTUK INDONESIA



Editor:
Prof. Hikmahanto Juwana
Arie Afriansyah

ISBN : 978-623-90694-1-4

Hak cipta 2019 pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apapun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit.

Hak Penerbitan pada Indonesian Society of International Law Lecturers, Jakarta
dicetak di Prima Print

Editor : Prof. Hikmahanto Juwana
Arie Afriansyah, Ph.D

Desain Sampul: Gita Ardi Lestari
Salsabila Surtiwa

logo UNSC Indonesia diambil dari : <https://indonesia4unsc.kemlu.go.id/>

Cetakan pertama, Juli 2019

Penerbit: Indonesian Society of International Law Lecturers (ISILL)
d/a

Lembaga Pengkajian Hukum Internasional

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Kampus Universitas Indonesia, Depok, 16424

Tel. : 021 7888 0075

Fax. : 021 7888 0075

Email : isill.asosiasi@gmail.com

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DIREKTUR JENDERAL KERJA SAMA MULTILATERAL KEMENTERIAN LUAR NEGERI REPUBLIK INDONESIA <i>Febrian Alphyanto Ruddyard</i>	
KATA PENGANTAR EDITOR	v
"KEANGGOTAAN TIDAK TETAP DK PBB 2019-2020: CATATAN AWAL UNTUK INDONESIA" <i>Profesor Hikmahanto Juwana dan Arie Afriansyah</i>	
PERAN SERTA ANGGOTA TIDAK TETAP DEWAN KEAMANAN PBB DALAM PEMELIHARAAN PERDAMAIAN DAN KEAMANAN INTERNASIONAL <i>Abdul Muthalib Tahar dan Ria Wierma Putri</i>	1
PERANAN STRATEGIS INDONESIA DALAM MENGUSUNG PARADIGMA BARU PENYELESAIAN KONFLIK INTERNASIONAL DAN RESTRUKTURISASI DK PBB SEBAGAI AMANAT IDEOLOGIS <i>Amirizal</i>	13
QUO VADIS STATUS INDONESIA SEBAGAI ANGGOTA TIDAK TETAP DEWAN KEAMANAN PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA (DK PBB) <i>A.A.A. Nanda Saraswati dan Ikaningtyas</i>	30
PERAN DEWAN KEAMANAN PBB DALAM MENANGANI PERUBAHAN IKLIM GLOBAL DAN DAMPAKNYA UNTUK KEANGGOTAAN INDONESIA <i>Andreas Pramudianto</i>	44
PERAN INDONESIA SEBAGAI ANGGOTA TIDAK TETAP DEWAN KEAMANAN PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA DALAM MENCIPTAKAN PERDAMAIAN DAN KEAMANAN DUNIA <i>Desy Churul Aini dan Desia Rakhma Banjarani</i>	60
DEWAN KEAMANAN PBB DAN INTERVENSI MILITER: PERAN INDONESIA SEBAGAI ANGGOTA TIDAK TETAP DALAM RANGKA MENDORONG PERDAMAIAN DUNIA <i>Fransiska Ayulistya Susanto dan Dhiana Puspitawati</i>	74
PERAN INDONESIA SEBAGAI ANGGOTA TIDAK TETAP DI DEWAN KEAMANAN PBB <i>Isplancius</i>	87
PERAN INDONESIA SEBAGAI ANGGOTA TIDAK TETAP DEWAN KEAMANAN PBB: TANTANGAN DAN KESEMPATAN <i>Jun Justinar</i>	91
MENAKAR KEMBALI KONSEP KEDAULATAN DAN INTERVENSI KEMANUSIAAN: CATATAN KECIL UNTUK INDONESIA <i>Lindra Darnela</i>	105

KONSEPSI "RUANG KEDAULATAN" INDONESIA DALAM MEMAKSIMALKAN PERDAMAIAN DUNIA <i>M. Riadhussyah dan M. Faisal</i>	121
SINERGI ASEAN DAN PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA DALAM MEMAJUKAN HAK LOW-SKILLED LABOUR: BERHARAP PADA INDONESIA SEBAGAI ANGGOTA TIDAK TETAP DEWAN KEAMANAN PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA <i>Nandang Sutrisno</i>	129
PEMBERDAYAAN PEREMPUAN SEBAGAI WUJUD MENCIPTAKAN PERDAMAIAN DUNIA: APAKAH INDONESIA DAPAT MEMENUHI EKSPEKTASI? <i>Orima Davey dan Rehulina</i>	145
PERAN INDONESIA SEBAGAI ANGGOTA NON PERMANENT UN SECURITY COUNCIL DI WILAYAH KONFLIK <i>Ria Wierma Putri dan Thio Haikal Anugerah</i>	163
PENAATAN DAN PENEGAKAN HUKUM HUMANITER INTERNASIONAL DAN RELEVANSINYA DENGAN KEANGGOTAAN TIDAK TETAP SUATU NEGARA DALAM DEWAN KEAMANAN PBB <i>Rina Rusman</i>	176
ANALISIS HUKUM KEGAGALAN DAN KEBERHASILAN IMPLEMENTASI RtoP PILAR KETIGA OLEH DEWAN KEAMANAN PBB <i>Sri Wartini</i>	189
INDONESIA MENJADI ANGGOTA TIDAK TETAP DK PBB: KESEMPATAN EMAS BAGI INDONESIA UNTUK MENUNJUKKAN JATI DIRINYA DALAM KANCAH PERGAULAN INTERNASIONAL <i>Yunita Maya Putri dan Krisnady Kesumadiksa</i>	211
ANALISIS SOSIOLOGI HUKUM TERHADAP PUTUSAN MK NOMOR 92/PUU-X/2012 DAN PUTUSAN NOMOR 79/PUU-XII-2014 (Perspektif Hukum Progresif) <i>Anwar Hafidzi dan Adlina Adelia</i>	222

MENYAKAR KEMBALI KONSEP KEDAULATAN DAN INTERVENSI KEMANUSIAAN: CAPATAN KECEPATAN UNTUK INDONESIA

Linda Darwata

PhD Siswa Kajian

DEPARTEMEN HUKUM UNIVERSITAS PADJARAN

I. PENDAHULUAN

Indonesia saat ini terpilih menjadi salah satu anggota tidak tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB) untuk tahun 2010-2011. Ada banyak harapan yang ditanamkan oleh masyarakat baik masyarakat Indonesia maupun masyarakat internasional kepada pemerintah Indonesia untuk mampu menyelesaikan masalah-masalah strategis terkait beberapa konflik. Beberapa konflik tersebut seringkali mendapatkan respon yang tidak segera dari DK PBB dalam menetapkan perlunya intervensi kemanusiaan dalam konflik tersebut. Melihat beberapa peristiwa intervensi yang dilakukan dengan rekomendasi DK PBB di beberapa negara seperti Libya, Suriah dan Palestina, hal ini menguhkan kembali perlunya kajian ulang terkait kedaulatan negara yang menjadi dasar dibolehkannya atau tidak dibolehkannya intervensi kemanusiaan. Tulisan ini akan dimulai dengan konsep mengenai kedaulatan. Pembahasan selanjutnya menimbang antara kedaulatan internal dan eksternal dan dilanjutkan dengan sejarah singkat intervensi kemanusiaan yang mengukur antara intervensi kemanusiaan dan kedaulatan. Terakhir dibahas mengenai dilema antara kedaulatan dan intervensi kemanusiaan. Tulisan ini berharap menjadi dasar pertimbangan bagi Indonesia dalam menentukan usulan terkait intervensi kemanusiaan di beberapa perundingan Dewan Keamanan PBB.

II. KONSEP KEDAULATAN NEGARA

Sejarah kedaulatan dalam hukum internasional menunjukkan satu hal yang hampir identik dengan sejarah hukum internasional itu sendiri.¹ Kedaulatan sebagai sebuah konsep telah dirawat sejak berdirinya negara, bahkan di berbagai disiplin ilmu seperti: filsafat, hukum konstitusi, dan hukum internasional. Berdasarkan dasar teori kedaulatan rakyat yang dikemukakan oleh Jean Jacques Rousseau sebagaimana yang dikutip oleh Dusan Pavlovic, dikatakan bahwa orang merupakan pembawa kekuasaan berdaulat, dan kedaulatan tidak bisa diwariskan dan tidak dapat dipisahkan dari orang.²

Dalam perspektif hukum, kedaulatan internasional dapat didefinisikan sebagai dasar status internasional suatu negara, sebagaimana yang diungkapkan oleh Shaw, bahwa: «He is also defined as the final authority of a person or institution against which no appeal. In other word sovereignty represents the highest power».³ Dalam hal ini, Shaw mendefinisikan

¹ Goldsmith, J. L., "Book review: Sovereignty, International Relations Theory, and International Law," *Stanford Law Review*, No. 52, (2000), hlm 959-986.

² Dusan Pavlovic, « Rousseau's Theory Of Sovereignty, » (Thesis Program Master of Arts Departement of Political Science Central European University di Budapest, Hungaria, 1997).

³ Malcomm. N. Shaw, *International Law*, cet. 6 (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

UNDANG

kedaulatan sebagai otoritas dan yurisdiksi terhadap penduduk dan wilayahnya sebagai sesuatu yang tidak termasuk persoalan eksternal berdasarkan ketetapan dalam hukum internasional. Ketika kedaulatan ia makna sebagai "the final authority" dan "the highest power", maka tidak ada peluang bagi entitas di luar negara untuk turut serta mengatur negara dalam persoalan apapun. Tumpang tindih antara tindakan doktrin negara dan doktrin kekebalan berdaulat, selalu menciptakan masalah dalam beberapa peristiwa yang berkaitan dengan dua hal tersebut.⁴ Oleh karena itu, istilah yang lebih moderat memaknai kedaulatan berdasarkan perkembangan doktrin tersebut pada saat ini adalah "sovereignty represents the supreme power".

Konsep kedaulatan didasarkan pada fakta bahwa negara memiliki hak untuk mendominasi wilayah dan warga yang tinggal di wilayah tersebut, dan independen dari dominasi eksternal, serta diakui oleh negara-negara lain. Kedaulatan dalam hal ini berarti mengendalikan wilayah.⁵ Kedaulatan juga dapat didefinisikan sebagai praktik negara tertinggi oleh masyarakat politik yang penting pada batas wilayah yang ditentukan, dan ada kekuasaan pemerintahan. Pengakuan dari negara-negara lain dan non intervensi dalam urusan dalam negeri, merupakan faktor penting untuk mengakui adanya kedaulatan, yang berarti bahwa ada masyarakat politik yang diakui oleh masyarakat internasional.⁶ Oleh karena itu, kedaulatan terbagi dalam kedaulatan internal dan kedaulatan eksternal.

Secara konsep, kedaulatan ini memiliki tiga hal: pertama, adalah hak (right), yaitu berkaitan dengan persoalan kewenangan atau hak untuk mengatur. Kedua, adalah kekuasaan tertinggi (supreme authority) yang datang dalam berbagai bentuk yaitu, sesuai dengan tiga pertanyaan: «siapa atau apa yang memegang kedaulatan?», «bagaimana seseorang menjadi diakui berdaulat?» dan «hak apa yang penguasa memiliki?». Ketiga, kedaulatan eksternal adalah persoalan pengakuan terhadap entitas yang berkuasa.⁷ Persoalan pengakuan ini merupakan hal yang penting mengingat tidak semua negara yang berdaulat memenuhi kriteria dalam hal kemampuan untuk mengontrol wilayah dan penduduknya, juga berpartisipasi dalam hukum internasional, yang dikenal sebagai kedaulatan eksternal. Kedaulatan eksternal ini merupakan sebuah status dalam masyarakat internasional. Dalam hal ini, tidak ada hak mutlak untuk melakukan apapun yang diinginkan oleh sebuah negara. Hak-hak penguasa dalam hal ini ditentukan oleh masyarakat internasional yang memberikan wewenang pemerintah yang berkuasa. Kedaulatan internal melibatkan otoritas domestik tertinggi, sedangkan kedaulatan eksternal adalah prinsip yang mengatur interaksi antara entitas yang memiliki supremasi internal. Berkaitan dengan hukum internasional, maka yang disoroti adalah mengenai kedaulatan eksternal dari suatu Negara.

III. ANTARA KEDAULATAN INTERNAL DAN KEDAULATAN EKSTERNAL

Kedaulatan secara konsep sering menunjukkan makna ganda. Kedaulatan dapat digunakan sebagai sinonim untuk menjadi independen, terutama untuk menggambarkan bahwa pejabat pemerintah di satu negara bebas dari kendali pejabat pemerintah di negara-negara lain. Tetapi, kedaulatan juga menunjukkan gagasan bahwa dalam satu wilayah tertentu, preskripsi dapat dilakukan dengan menduduki wilayah lain secara eksklusif dengan penegakkan hukum.⁸

⁴ K. E. Baukas, *The State Immunity Controversy in International Law* (Berlin: Springer, 2005), hlm 243.

⁵ A. Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law* (New York: Cambridge University Press, 2004), hlm 57.

⁶ D. Zaum, *The Sovereignty Paradox, the Norms and Politics of International State Building* (New York: Oxford University Press, 2007), hlm 3.

⁷ Daniel Philpott, *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press), hlm 23.

⁸ C. C. Joyner, *International Law in the 21st Century, Rules for Global Governance*, (Oxford: Rowman &

Dalam hal kedaulatan ini ada suatu paradoks. Satu sisi adalah kedaulatan teritorial merupakan kunci dalam hubungan internasional di mana orang-orang dalam batas wilayahnya diakui sebagai tuan dan memiliki kebebasan untuk menentukan nasib mereka sendiri, dan secara yuridis tidak ada yang lebih tinggi selain hukum nasionalnya.⁹ Di sisi lain, praktik kedaulatan teritorial nampak hanya sebagai fiksi yuridis. Meskipun negara adalah sama dalam perspektif hukum internasional, namun harus menggabungkan dan menyesuaikan dengan standar baru dalam tata norma hukum internasional. Berdasarkan keadaan tersebut, maka di satu sisi hukum tetap relevan, dan di sisi lain, sistem internasional tetap tidak terganggu¹⁰.

Melihat dari definisi tersebut di atas, nampak kedaulatan memberikan perlindungan terhadap subjek hukum internasional dari dampak hukum internasional dan subjek hukum internasional yang lain. Di sisi lain, negara juga tidak bisa bertahan hidup tanpa memiliki hubungan dengan berbagai subjek hukum internasional lainnya. Masing-masing tatanan dunia diatur dengan sendirinya sebagai sistem entitas yang independen dan setara. Namun demikian, dalam praktiknya terjadi benturan antara kedaulatan negara, untuk tidak secara langsung memaksakan kekuasaan untuk mengambil keputusan dalam hukum internasional, dan dengan persoalan politik.¹¹

Ketika tatanan hukum internasional bekerja dalam wadah organisasi internasional sesuai dengan kepentingan umum masyarakat internasional, kedaulatan nasional dapat digunakan untuk melindungi negara dari intervensi hukum internasional dalam sistem hukum nasional. Konferensi-konferensi yang membahas mengenai perdamaian menyimpulkan bahwa «*general war*» sering memprovokasi upaya untuk merekonstruksi praktik-praktik dasar dalam hukum internasional. Perjanjian Westphalia (1648) dan Perjanjian Utrecht (1713) misalnya, seringkali dilihat sebagai dasar dari perkembangan hubungan internasional yang modern. Sedangkan Konvensi Wina (1815) memiliki peran penting dalam hubungan internasional di Abad XIX. Negara-negara yang datang ke San Francisco pada tahun 1945 untuk menyelesaikan penyusunan Piagam PBB, menyadari kegagalan mereka di Paris pada tahun 1919, sehingga dengan serius berhasil mengubah beberapa prinsip-prinsip dasar dalam hukum dan hubungan internasional.

Berdasarkan Piagam PBB 1945 yang dihasilkan oleh Konferensi San Fransisco tersebut, ada beberapa ketentuan dalam hal kedaulatan. Berdasarkan Pertimbangan 3 dan 4 dari Pasal 2, disebutkan bahwa:

*“All Members shall settle their international disputes by peaceful means”, All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state”.*¹²

Dalam hal ini, negara-negara dianjurkan untuk menggunakan cara-cara damai dan menahan diri dari penggunaan kekuatan bersenjata dalam menyelesaikan suatu sengketa, termasuk intervensi kemanusiaan dengan menggunakan kekuatan bersenjata.

Littlefield Publishers, 2005), hlm 35.

⁹ A. Cooley and H. Spruyt, *Contracting States: Sovereign Transfers in International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 2009), hlm 1.

¹⁰ Malcomm N. Shaw, *op.cit.*, hlm 43.

¹¹ M. Dixon, R. McCorquodale & S. Williams, *Case and Materials on International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2010), hlm 110.

¹² Pasal 2 Piagam PBB 1945.

III. SEJARAH INTERVENSI KEMANUSIAAN

Perang pada Abad IX dan awal Abad XX terjadi sebagai tindak lanjut dari perkembangan politik pada saat itu. Pada periode tersebut juga dikenal sebagai "the right of war", yaitu hak setiap negara untuk memutuskan sendiri kapan dan mengapa berperang. Sepanjang sejarah manusia, tercatat bahwa perang agresif secara umum diterima sebagai realitas yang tidak dapat dipungkiri. Baru pada akhir Abad XX, perang telah dihilangkan dalam praktik masyarakat internasional, dan kemudian meletakkan dasar untuk beberapa perubahan. Secara normatif, perubahan tersebut didorong oleh pengenalan senjata nuklir, yang secara cepat meningkatkan risiko perang agresif. Prinsip saling menyerang menjadi jarang terjadi pada saat itu, menciptakan sebuah *status quo* pada periode setelah Perang Dunia ke II, dengan penghormatan terhadap negara-negara yang *super power* dalam kerangka sistem internasional.

Kedaulatan pada saat itu dibangun sebagai persamaan, teritorial, dan eksklusivitas. Negara yang diakui oleh masyarakat internasional dan memiliki wilayah, maka dianggap memiliki kedaulatan. Negara-negara yang ada pada tahun 1945, termasuk entitas yang tunduk pada dominasi koloni luar negeri, berhak diakui sebagai negara yang berdaulat. Yurisdiksi mereka eksklusif pada batas wilayah mereka sendiri.¹³

Pembukaan Piagam PBB menyatakan tekad «to reaffirm faith in fundamental human rights».¹⁴ Pasal 2 menyatakan salah satu dari empat tujuan pokok dari organisasi tersebut untuk menjadi «to achieve international cooperation...in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms». Kata-kata tersebut sangat jelas, berbeda dengan Kovenan Liga Bangsa-Bangsa, dan perjanjian perdamaian lainnya.¹⁵ Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 10, Desember 1948, dengan cepat menjadi statemen yang otoritatif dalam hal hak asasi manusia untuk tujuan hubungan internasional dengan mengukur praktik pada saat itu. Sedangkan Kovenan Hak Asasi Manusia 1966 menguraikan secara substansial hak yang terkandung dalam Deklarasi Universal, memperkuat hak masyarakat untuk menentukan nasib sendiri. Perjanjian tentang diskriminasi rasial, diskriminasi terhadap perempuan, penyiksaan, dan hak-hak anak mulai diadopsi. Pada akhir perang dingin, beberapa ketentuan dalam hukum internasional mulai ditetapkan dan diratifikasi oleh hampir semua negara.

Meskipun Rezim HAM kemudian sudah mulai kuat, namun secara prosedural memiliki kelemahan.¹⁶ Persoalan mekanisme «penegakan» di tingkat internasional, masih menggunakan laporan berkala yang disampaikan kepada komite ahli yang tidak memiliki kewenangan untuk menentukan kepatuhan atau ketidakpatuhan. Badan-badan PBB yang berurusan dengan hak asasi manusia juga sama-sama terbatas pada laporan secara verbal.¹⁷

Dengan kata lain, dalam praktiknya hak berdaulat negara dapat dipahami sebagai hak untuk melanggar hak-hak asasi warga negara mereka dengan adanya impunitas. Hampir semua negara meratifikasi satu atau lebih perjanjian hak asasi manusia. Hal ini berarti secara sukarela negara-negara tersebut menerima standar internasional otoritatif yang mengatur perlakuan terhadap warga di wilayah mereka sendiri. Meskipun demikian, mereka tetap

¹³ Consideration 2 dan 3 Pasal 2 Piagam PBB.

¹⁴ Pembukaan Piagam PBB 1945.

¹⁵ Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1999), hlm 3. Menurutnya, hal ini kembali pada Perjanjian Westphalia yang mengawali memberikan pengakuan terhadap hak asasi manusia, meskipun Piagam PBB merupakan dasar hukum pertama yang secara eksplisit mengatur hal tersebut.

¹⁶ David P. Forsythe, *Human Rights in International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), hlm. 3.

¹⁷ Contoh misalnya yang terjadi pada konflik di Afrika Selatan, Israel dan Chili, dimana terjadi pelanggaran Hak Asasi Manusia, dan hanya direspon dengan kampanye.

memiliki kedaulatan yang eksklusif hak untuk menerapkan dan menegakkan hak-hak di wilayah mereka sendiri.

Mulai pertengahan tahun 1970-an, dengan semakin kuatnya perjanjian bilateral dan multilateral, politik internasional hak asasi manusia pun muncul dengan banyaknya LSM yang secara gencar mempromosikan hak asasi manusia. Selain itu, «Kekuatan Tengah» (misalnya, Kanada, Norwegia, dan Belanda) hadir dengan memberikan bantuan pembangunan untuk praktik-praktik hak asasi manusia, bahkan Amerika Serikat secara sporadis mengubah kebijakan bantuannya untuk mengatasi pelanggaran hak asasi manusia.

Akhir perang dingin secara fundamental telah mengubah konteks hubungan internasional, baik secara umum maupun dalam persoalan hak asasi manusia. Akhir dari ideologi bipolar, persaingan geopolitik menghapus motivasi Amerika Serikat dan negara-negara barat lainnya dalam mendukung rezim suatu negara. Selain itu, dengan mengimplementasikan norma-norma hak asasi manusia, hal ini menciptakan kesempatan yang jauh lebih besar bagi negara-negara barat untuk mengambil kesempatan untuk mengejar terpenuhinya HAM yang lebih serius dalam kebijakan luar negeri mereka.

Pada periode paska perang dingin, muncul beberapa isu dalam sistem internasional seperti demokratis, hak asasi manusia, konflik etnis dan ras, lingkungan, terorisme, imigrasi, perdagangan senjata, obat-obatan, kejahatan terorganisir, dan wabah penyakit yang melintasi batas wilayah negara, yang merupakan dampak dari globalisasi. Globalisasi ini menciptakan beberapa tugas baru yang menimbulkan berkurangnya urgensi dari kedaulatan negara dalam menghadapi tantangan global saat ini.

Ada beberapa hal yang menjadi tantangan dan menciptakan suatu kondisi yang mengarah kepada adanya pelanggaran terhadap prinsip kedaulatan sebagai dampak dari globalisasi seperti: teknologi, trend budaya, integrasi regional, mobilitas, dan pertumbuhan ekonomi, selain adanya tantangan transformasional yang melahirkan konsep-konsep baru seperti: kota global, pengadilan internasional, jaringan keuangan global antara pemerintah, dan beberapa aktivis yang menolak kedaulatan negara¹⁸ yang menyebabkan menurunnya fungsi kedaulatan tradisional.

Selain hal tersebut di atas, adanya penerimaan yang luas di kalangan masyarakat internasional untuk melakukan intervensi ketika pemerintah yang berdaulat tidak mampu atau tidak mau melindungi warganya dari setiap jenis bencana yang merupakan tanggung jawab utamanya. Pada kasus ini, masyarakat internasional dapat memainkan peran dengan menggunakan banyak sarana seperti embargo, penggunaan kekerasan dan membangun kembali masyarakat yang sudah runtuh. Masyarakat internasional melalui organisasi internasional publik memikul tanggung jawab untuk menggunakan cara-cara diplomatik dan damai sesuai dengan Bab VI dan VIII dari Piagam PBB, dalam rangka untuk membantu melindungi masyarakat dari pembunuhan massal, kejahatan perang, genosida, dan kejahatan terhadap kemanusiaan.¹⁹

Selanjutnya, gelombang demokratisasi dan liberalisasi pada tahun 1980-an dan 1990-an menciptakan pemerintah yang memiliki komitmen yang kuat untuk hak asasi manusia, disertai dengan dukungan internasional atas upaya mereka dalam melakukan reformasi. Pemerintah juga lebih terbuka untuk menerima tekanan dari penduduknya, setelah dikenalnya hak asasi manusia. Hasilnya adalah, istilah intervensi kemanusiaan semakin serangkaian intervensi dalam menanggapi genosida konflik etnis di bekas Yugoslavia, dan pada tahun 1994 menyikapi kasus genosida di Rwanda. Kasus Rwanda ini menyimpulkan

¹⁸ Mostov, J., *Soft Borders Rethinking Sovereignty and Democracy* (New York: Palgrave Macmillan, 2008), hlm 34-35.

¹⁹ Fahmy, W. "United Nations humanitarian intervention responsibility to protect". <http://www.dahsha.com/old/viewarticle.php?id=32008> dikses 10 Februari 2016.

bahwa ilegal bagi sebuah negara untuk membunuh sejumlah besar warga sendiri dengan sewenang-wenang di wilayahnya sendiri.

Kasus di Kosovo pada tahun 1999 juga menemukan istilah baru yaitu «ilegal tapi sah»²⁰ dan pada 11 Juni, hanya satu hari setelah pemboman di Kosovo, Dewan Keamanan PBB menugaskan secara resmi terhadap pasukan penjaga perdamaian di Timor Timur untuk menghentikan militer Indonesia dalam melakukan kekerasan terhadap penduduk sipil setempat. Intervensi ini hampir diakui secara internasional sebagai tindakan yang sah. Di akhir dekade, masyarakat internasional sebagian besar telah menerima hak intervensi kemanusiaan bersenjata terhadap genosida, yang pada awal dekade tidak ada negara yang menyepakatinya. Pada masa ini, kedaulatan negara didefinisikan ulang dan ditetapkannya mekanisme untuk menjadikan individu sebagai pihak yang bertanggung jawab secara pidana atas pelanggaran HAM berat.

Pengadilan pidana Ad hoc didirikan untuk bekas Yugoslavia (1993) dan Rwanda (1994), sebagai salah satu implementasi dari norma baru tersebut. Statuta Roma 1998 juga telah berhasil mendirikan Pengadilan Pidana Internasional atau International Criminal Court (ICC) yang mulai beroperasi pada tahun 2002 dengan mandat untuk menuntut individu, terutama pejabat negara, yang bertanggung jawab atas genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, dan kejahatan perang. Pada masa itu Sekretaris Jenderal PBB Kofi Annan juga menyatakan bahwa tujuan dari Piagam pada saat ini adalah untuk kita melindungi individu, bukan untuk melindungi orang-orang yang menyiksa mereka.²¹

Konsep kedaulatan telah dikembangkan selama beberapa tahun terakhir dengan beberapa implikasi baru seperti globalisasi dan interdependensi, intervensi kemanusiaan tertentu, kondisi ekonomi global, hak asasi manusia, dan kondisi hukum yang adil. Konsep kedaulatan selama ini berguna untuk menjaga keseimbangan dalam sistem internasional dari politik kekuasaan untuk memperbesar wilayah. Dengan demikian, konsep ini tidak berhubungan dengan kekuatan dan kemampuan negara-negara untuk melindungi wilayahnya dan terkait dengan niat negara-negara besar.

Mengenai keterkaitan antara Globalisasi, Hak Asasi Manusia dan Kedaulatan, era perang dingin melahirkan berbagai rezim internasional untuk memerintah sejumlah besar isu-isu internasional yang pada akhirnya bermuara pada «globalisasi» yang menunjukkan adanya transformasi dalam hubungan internasional.²²

Munculnya beberapa organisasi global menciptakan kondisi yang lebih kondusif untuk tercapainya hak asasi manusia yang lebih tegas dan efektif dalam tindakannya. Persoalan-baru yang berperan dalam wilayah tersebut, seperti organisasi regional dan internasional, dan juga beberapa lembaga non negara lainnya.

Perubahan besar dalam sistem ekonomi dunia yang menempati ruang yang global, di mana individu bisa secara aktif berperan, melahirkan masyarakat sipil global yang memiliki identitas supranasional seperti yang terjadi di Eropa.

Pada saat ini, yurisdiksi teritorial eksklusif yang sebelumnya dimiliki oleh negara, sekarang sudah tidak digunakan lagi. Meskipun demikian, tidak ada kodifikasi terhadap perubahan hak berdaulat negara bahkan perubahan-perubahan yang terkait dengan non-agresi, integritas teritorial, dan dekolonisasi. Pengalihan kewenangan terhadap organisasi-

²⁰ Lihat: Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report yang dipresentasikan di hadapan Sekretaris Jenderal PBB UN Kofi Annan, 23 Oktober 2000, <http://www.kosovocommission.org/reports>, Akses 20 September 2012.

²¹ Kofi Annan, "Two Concepts of Sovereignty," *Economist*, 18 September 1999, <http://www.economist.com/node/324795>, diakses 20 September 2012.

²² Mangai Natarajan ed, *International Crime and Justice* (New York: Cambridge University Press, 2011), hlm. 3-9.

organisasi regional menjadi tren terutama dalam hal ekonomi, seperti penyelesaian sengketa dalam *World Trade Organization*.

Meskipun demikian, untuk kasus-kasus Hak Asasi Manusia, jarang sekali menggunakan supremasi transnasional karena dibatasi pada persoalan genosida, kejahatan perang, dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Globalisasi membentuk kembali hukum alam dari kewajiban hukum internasional. Hukum internasional, hingga memasuki Abad XX berdasarkan gabungan dari pola praktik yaitu kebiasaan internasional negara dan ketaatan terhadap hukum (*opinio juris*).

Mengenai kondisi kedaulatan saat ini, sistem internasional tidak dapat menerima kedaulatan mutlak bagi negara manapun jika ternyata menindas rakyatnya. Hal tersebut semakin kuat setelah adanya perubahan yang terjadi pasca perang dingin yang memunculkan banyak teori dan prinsip-prinsip praktis yang digunakan dalam menjaga perdamaian dan keamanan internasional, serta penentuan nasib sendiri bagi setiap orang dan melindungi hak asasi manusia mereka.

Pada kondisi tersebut, penyusun menyepakati adanya tanggung jawab yang dimiliki negara untuk melindungi hak-hak warganya yang tanggung jawab tersebut melekat dengan hadirnya hak atas kedaulatan yang dimilikinya. Oleh karena itu, antara teori kedaulatan dan teori intervensi memiliki titik temu, di mana masing-masing memiliki tujuan untuk menjamin terpenuhinya hak asasi manusia.

IV. ANTARA PRINSIP KEDAULATAN (NON INTERVENSI) DAN INTERVENSI KEMANUSIAAN

Konsep intervensi kemanusiaan muncul pertama kali dalam literatur hukum internasional, yaitu pada abad ke-19. Hal tersebut diikuti dengan lemahnya intervensi yang dilakukan oleh negara-negara di Eropa terhadap Kekaisaran Ottoman. Pada saat itu, muncul konflik mengenai dua tradisi pemikiran yaitu mengenai hak asasi manusia (HAM) dan kedaulatan negara. Kedua tradisi ini muncul dari satu dasar filosofis Abad ke 18 mengenai *individuality* yaitu *state, and rights*, dan kemudian baru mulai dikenal pada awal Abad ke 19. Selanjutnya muncul gagasan mengenai hak-hak alamiah manusia yang terkandung dalam teori kedaulatan negara.

Kedaulatan negara²³ merupakan landasan hukum internasional yang didukung oleh prinsip non-intervensi yang bertugas untuk menghormati kedaulatan.²⁴ Hal ini berarti bahwa masalah kemanusiaan dikembalikan kepada aturan dari masing-masing negara. Bahkan dalam konsep *international society privileges*, negara merupakan satu-satunya pemegang otoritas kedaulatan. Hal ini dilandasi oleh sebuah asumsi bahwa penghormatan terhadap kedaulatan negara lain dapat menciptakan tatanan internasional yang lebih baik.²⁵ Jean

²³ Berdasarkan konsep hukum internasional, kedaulatan memiliki tiga aspek utama yaitu: eksternal kedaulatan yang merupakan hak bagi setiap negara untuk secara bebas menentukan hubungannya dengan berbagai negara atau kelompok-kelompok lain tanpa kekangan, tekanan atau pengawasan dari negara lain. Aspek internal kedaulatan yaitu wewenang eksklusif suatu negara untuk menentukan bentuk lembaga-lembaganya, cara lembaga-lembaga tersebut dan hak untuk membuat undang-undang yang diinginkannya serta tindakan-tindakan untuk mematuhi. Aspek teritorial kedaulatan yang berarti kekuasaan penuh dan eksklusif yang dimiliki oleh negara atas individu-individu dan benda-benda yang terdapat di wilayah tersebut. Lihat: Nkambo Mugerwa, *Subjects of international Law*, Max Sorensen, ed., (New York: Mac Millan, 1968), hlm 253.

²⁴ Robert Murray Lyman, "The Possibilities for 'Humanitarian War' by the International Community in Bosnia-Herzegovina between 1992 and 1995" *Occasional Paper No 27*, (Camberley: The Strategic and Combat Studies Institute, 1997).

²⁵ Untuk pembahasan mengenai karakteristik mendasar dari masyarakat internasional serta aturan dan

Bodin mendefinisikan kedaulatan sebagai ketentuan untuk kembali kepada hukum alam, hukum Tuhan dan hukum negara. Menurutnya, kedaulatan adalah "the most high, absolute and perpetual power over the citizens and subjects in a commonweal ...the greatest power to command".²⁶

Kedaulatan negara ini merupakan dasar dari hubungan antar negara selama beberapa abad terakhir, dan juga merupakan dasar dari tatanan dunia modern. Akan tetapi gagasan mengenai kedaulatan kemudian kembali kepada jejak sejarah Romawi Kuno yaitu dirumuskan sebagai kekuatan Kaisar Abad XVI.²⁷

Teori kedaulatan negara ini kemudian mengalami proses panjang. Prinsip ini berkembang dari adanya prinsip-prinsip yang terdapat dalam Treaty of Westphalia (1648). Treaty of Westphalia pada 1648 ini mengakhiri perang yang berakhir hampir tiga dekade perang di Eropa dan melahirkan orde baru yang didasarkan pada kedaulatan nasional. Perdamaian Westphalia tidak memberikan sanksi kepada penguasa ketika melakukan apapun yang mereka senangi dalam wilayah mereka sendiri.²⁸ Prinsip-prinsip ini kemudian dituangkan pertama kali oleh Hobbes dalam Leviathan (1651). Sehingga dalam makna aslinya, konsep kedaulatan ini berkaitan dengan to a fusion of the individual and the despotic state in the form of Hobbes's figure of the all-compassing sovereign, Leviathan.²⁹ Selanjutnya, hal tersebut merujuk pada kedaulatan negara sebagai suatu entitas hukum. Pada akhirnya dalam pemikiran Politik Modern, membentuk suatu wacana bahwa kedaulatan individu sebagai dasar dari negara demokrasi.³⁰

Dalam suatu negara yang demokratis, kedaulatan bukan merupakan atribut internal negara saja, namun hal ini sebagian besar didasarkan pada pengakuan dari negara lain dan dibentuk oleh pengakuan eksternal dengan persetujuan internal. Pengakuan dan konstitusi kedaulatan tersebut merupakan norma-norma internasional yang penting dalam sistem internasional di mana kekuasaan didistribusikan secara sangat tidak merata. Mengenai hal ini, Benedict Kingsbury menegaskan bahwa:

*"The normative inhibitions associated with sovereignty moderate existing inequalities of power between states, and provide a shield for weak states and weak institutions. These inequalities will become more pronounced if the universal normative understandings associated with sovereignty are to be discarded"*³¹

Kedaulatan dengan mengikuti prinsip non-intervensi dalam urusan internal negara-negara lain menjadi premis fundamental dalam hukum internasional, termasuk juga kebiasaan internasional. Berdasarkan prinsip kedaulatan negara, non-intervensi dalam urusan internal negara-negara berdaulat adalah doktrin dasar (general principle) hukum internasional yang terkait erat dengan keamanan negara dan perdamaian serta stabilitas

norma yang mengatur hal itu, lihat Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1977).

²⁶ J. Bodin, *Six books of Commonweal*, dikutip oleh F.K. Abiew, *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention* (Netherland: Kluwer Law International, 1999). Lihat juga: Jlian H. Frankin, *On Sovereignty* (Cambridge: Cambridge Texts in Social and Political Thought, 1992).

²⁷ Jlian H. Frankin, *Ibid*, hlm 235.

²⁸ *Ibid*.

²⁹ *Ibid*.

³⁰ J. Peter Burgess, "Ethics of Humanitarian Intervention: The Circle Closes", *Security Dialogue*, No. 3 Vol. 33, (2002), hlm 262.

³¹ Benedict Kingsbury, "Sovereignty and Inequality" dalam Andrew Hurrell and Ngaire Woods, eds., *Inequality, Globalization, and World Politics* (New York: Oxford University Press, 1999), hlm 86.

tatanan internasional.³² Doktrin ini menyatakan bahwa negara tidak memiliki hak untuk campur tangan secara sepihak dengan kekerasan, ancaman kekerasan, pemaksaan atau cara lain dalam urusan internal negara-negara lain.³³ Pemerintah negara asing juga tidak dapat berusaha untuk memperluas pengaruhnya dengan interaksi langsung kepada warga negara lain dengan cara okupasi, atau dengan menggunakan wilayah negaranya sebagai basis untuk menentang rezim yang lain.³⁴ Doktrin non-intervensi ini menyiratkan bahwa negara-negara harus berusaha untuk mempengaruhi satu sama lain melalui cara diplomatik dan bukan dengan menggunakan kekuatan bersenjata atau intervensi koersif.³⁵

Dengan adanya perkembangan dalam tatanan internasional, terutama adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, maka intervensi kemanusiaan mulai dikenal dengan alasan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat sipil dari kekerasan yang dilakukan oleh negara dan melanggar hak asasi manusia.³⁶ Meskipun intervensi dalam urusan negara biasanya dilarang dalam hukum internasional, namun masyarakat internasional dapat melakukan intervensi kolektif terhadap suatu negara yang berdaulat atas dasar kemanusiaan.

Intervensi kolektif yang dilakukan oleh masyarakat internasional tersebut di atas, dapat dilakukan di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Untuk meneguhkan hal tersebut, Pengadilan Nuremberg³⁷ telah memberikan warisan hukum untuk menaati hak-hak individu dan menekankan pemerintah untuk menjamin terpenuhinya hak-hak individu di negaranya dengan baik. Berdasarkan perspektif ini, intervensi militer untuk tujuan kemanusiaan memiliki dasar hukum jika niatnya adalah untuk menegakkan Hak Asasi Manusia (HAM), meskipun dalam hal ini belum ada kepastian dalam penegakkan HAM tersebut. Hukum internasional membolehkan adanya hak untuk campur tangan dalam urusan negara berdaulat jika prinsip non-intervensi justru menimbulkan ancaman bagi perdamaian dan keamanan internasional.³⁸

Pada awalnya, intervensi oleh negara-negara di wilayah suatu negara berdaulat umumnya dilarang dalam hukum internasional oleh doktrin non-intervensi yang kemudian ditegaskan dalam pasal 2 (4) Piagam PBB,³⁹ dengan pertimbangan penghormatan terhadap hak kedaulatan Negara.⁴⁰ Oleh karena itu, meskipun pada praktiknya ada operasi peace-

³² Herman Kraft, "The Principle of Non-Intervention: Evolution and Challenges for the Asia-Pacific Region", dalam David Dickens dan Guy-Wilson Roberts, Eds., *Non-Intervention and State Sovereignty in the Asia-Pacific* (New Zealand: Centre for Strategic Studies Wellington, 2000), hlm 40-41.

³³ *Ibid.*, hlm 43.

³⁴ John Funston, "ASEAN and the Principles of Non-Intervention: Practice and Prospects", *Paper presentation, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies*, 2000, hlm 9.

³⁵ Kalevi J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall International, 1988), hlm 81.

³⁶ M. Ayoob, "Humanitarian Intervention and State Sovereignty", *The International Journal of Human Rights*, No. 1 Vol. 6, (2010), hlm 81.

³⁷ Untuk pertama kalinya dalam sejarah hukum internasional, individu dapat diadili atas apa tindak pidana yang ia lakukan. Nuremberg merupakan satu daerah di Belanda yang menjadi dasar ditentukannya individu sebagai subjek hukum internasional. Pengadilan Nuremberg pada tahun 1946 menetapkan bahwa seluruh umat manusia akan dijaga oleh hukum internasional dan bahwa bahkan Kepala Negara akan bertanggung jawab secara pidana dan dihukum karena agresi dan kejahatan terhadap kemanusiaan yang dilakukannya. Hak intervensi kemanusiaan untuk menghentikan kejahatan terhadap kemanusiaan, bahkan yang dilakukan oleh negara terhadap warga negara sendiri, secara bertahap muncul dari prinsip-prinsip Nuremberg yang kemudian ditegaskan oleh PBB yang kemudian melahirkan Pengadilan Pidana Internasional (International Criminal Court). Lihat: Andres Clapham, *From Nuremberg to The Hague: The Future of International Criminal Justice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), hlm 31.

³⁸ John Janzekovic, *The use of force of Humanitarian Intervention, Moralities and Practicalities* (England: Ashghate Publishing, 2006), hlm 141.

³⁹ Pasal 2 (4) Piagam PBB 1945. "All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations."

⁴⁰ Sebagaimana prinsip yang dianut oleh PBB berdasarkan Pasal 2 (1) Piagam PBB 1945: "The organization

keeping yang dilakukan oleh organisasi internasional, akan tetapi hal ini tidak memiliki dasar hukum dari piagam PBB. Hal ini hanya berupa mandat yang diberikan untuk melakukan intervensi pada kasus tersebut, namun tetap dalam ranah penghargaan terhadap kedaulatan.

Kemudian muncul wacana mengenai Hak Asasi Manusia (HAM) yang dalam hal ini David Forsythe menegaskan bahwa meskipun hak asasi manusia dianggap mutlak, yaitu sebagai nilai moral individu yang tidak dapat ditentang oleh negara, namun hak ini masih diidentifikasi dan dibuat oleh manusia,⁴¹ Oleh karena itu, adanya kodifikasi HAM dalam suatu sistem hukum menjadi sangat penting. Hal ini memiliki pengaruh signifikan pada isu intervensi kemanusiaan karena untuk menentukan kriteria hak asasi manusia dan keputusan bahwa hak tersebut telah dilanggar, sehingga kemudian dapat memutuskan kapan dan di mana intervensi kemanusiaan harus dilakukan untuk melindungi hak-hak tersebut. Dalam hal ini, menunjukkan bahwa kedaulatan negara memiliki batasan, selama tidak melanggar hak-hak individu warga negaranya.

Menyepakati argumentasi tersebut di atas, Sekretaris Jenderal PBB Kofi Annan, dan pendahulunya, Boutros Boutros Ghali pernah menyatakan bahwa kedaulatan negara tidak bersifat mutlak dan eksklusif namun dapat dibatasi bahkan diganti, dalam keadaan khusus misalnya karena untuk melindungi hak asasi warga negaranya.⁴² Laporan dan tindakan yang disahkan oleh Dewan Keamanan PBB dan dilakukan oleh koalisi multinasional, termasuk organisasi seperti NATO, selama dekade terakhir menunjukkan ketegangan inheren antara keprihatinan internasional yang kemudian diterjemahkan ke dalam intervensi untuk tujuan kemanusiaan, dengan gagasan mengenai kedaulatan negara. Non-intervensi dalam urusan dalam negeri merupakan konsekuensi penting dari kedaulatan namun dengan catatan tidak adanya pelanggaran dalam teritorial tersebut.⁴³

Wacana mengenai intervensi kemanusiaan ini kemudian berkembang yang akhirnya gagasan intervensi ini telah menunjukkan adanya semangat baru yang berbeda. Dalam hal ini, intervensi telah dilakukan dalam dua cara.⁴⁴ Pertama, intervensi semakin didefinisikan dalam hal tujuan yang berbeda dari tujuan tradisional sebelum tahun 1990-an.⁴⁵ Tujuan-tujuan baru tersebut adalah lebih kepada urusan kemanusiaan dan universal dari pada politik dan strategis. Kedua, intervensi diproyeksikan sebagai usaha yang dilakukan oleh, atau atas nama masyarakat internasional bukan oleh negara atau gabungan negara untuk tujuan mereka sendiri.⁴⁶ Negara yang melakukan intervensi menggambarkan diri mereka sebagai agen dari masyarakat internasional. Secara singkat, intervensi tersebut direpresentasikan sebagai "international intervention" yang dilakukan untuk mencapai tujuan kemanusiaan.⁴⁷ Dampak yang terjadi adalah ketika tujuan kemanusiaan tersebut di atas dijadikan alasan yang penting dalam melakukan intervensi, maka kedaulatan seringkali dikesampingkan untuk tujuan kemanusiaan tersebut.⁴⁸ Dengan kata lain, kedaulatan tidak lagi menjadi sakral.⁴⁹

is based on the principle of the sovereign equality of all its members".

⁴¹ David P. Forsythe, *Human Rights in International Relations* (New York: Cambridge University Press, 2000), hlm 3.

⁴² Lihat pernyataan Kofi Annan kepada Majelis Umum PBB pada tanggal 20 September 1999. Teks ini diterbitkan dengan judul "Human Security and Intervention" dalam *Vital Speeches of the Day*, New York, 15 Oktober 1999.

⁴³ Lihat: R.J. Vincent, *Nonintervention and International Order* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1974), hlm 331.

⁴⁴ Jarat Chopra dan Thomas G. Weiss, "Sovereignty is No Longer Sacrosanct: Codifying Humanitarian Intervention", *Ethics and International Affairs*, No. 1 Vol. 6 (1992), hlm 90.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm 91.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm 92.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm 93.

⁴⁸ Kofi Annan, "Human Security and Intervention" dalam *Vital Speeches of the Day*, New York, 15 Oktober 1999.

⁴⁹ Jarat Chopra dan Thomas G. Weiss, "Sovereignty is No Longer Sacrosanct: Codifying Humanitarian Intervention", hlm. 95-118.

Hal tersebut merupakan hasil yang radikal dari era Perang Dingin ketika intervensi dilakukan secara terbuka untuk mempromosikan tujuan-tujuan strategis dari negara-negara maju, dan menjadi alasan pembena dalam kerangka kedaulatan. Dalam hal ini, intervensi tersebut seringkali didukung oleh kedaulatan negara tujuan dan stabilitas rezim mereka daripada karena alasan adanya pertentangan dengan norma kedaulatan tersebut.

Bersamaan dengan hal tersebut di atas, telah ada upaya bersama pada awal 1990-an untuk mendefinisikan kembali mengenai kedaulatan yaitu memasukkan ide mengenai tanggung jawab (*sovereignty as responsibility*) dan otoritas.⁵⁰ Hal ini berarti menambahkan adanya penghormatan terhadap standar minimal hak asasi manusia sebagai atribut penting dari kedaulatan. Tanggung jawab di sini adalah adanya rasa kepemilikan dari negara kepada warga negara dan masyarakat internasional oleh institusi yang telah diakui sebagai penjaga norma-norma peradaban internasional. Dengan kata lain, negara harus bertindak terhadap warganya tidak hanya dengan cara-cara yang sesuai atas kesepakatan antara keduanya, tetapi juga dengan negara-negara lain dan beberapa organisasi internasional yang memiliki peran penting dalam hubungan internasional.

Tanpa menafikan kekuatan moral dari pendekatan *sovereignty as responsibility* di atas, salah satu hal yang perlu dilihat adalah mengenai "standard of civilization,"⁵¹ yang kemudian menjadi tolak ukur bahwa suatu negara memiliki hak untuk kedaulatan. Menurut tesisnya Gerrit W. Gong, dikatakan bahwa hanya negara-negara yang telah mencapai standar perilaku beradablah yang memiliki hak untuk mencapai status berdaulat dan berinteraksi dengan negara lain atas dasar saling mengakui kedaulatan masing-masing.⁵² Sedangkan yang lain, jika tidak menjadi beradab yaitu biadab, maka mereka tetap tunduk di bawah pengawasan dan kekuasaan berdaulat Eropa, meskipun pada saat itu mereka tidak bisa ditundukkan seperti yang terjadi pada Kekaisaran Ottoman.⁵³ Selain itu, aturan hukum internasional Eropa yang mengatur adanya timbal balik dalam interaksi antar negara tidak berlaku untuk mereka. Hal ini membantah adanya argumen bahwa perlindungan norma yang telah dikembangkan di Eropa untuk mengatur hubungan antar negara, menjadi prinsip non-intervensi dalam urusan internal negara.

V. DILEMA INTERVENSI KEMANUSIAAN

Selain pengelompokan masyarakat internasional ke zona beradab dan tidak beradab, konsep intervensi kemanusiaan tersebut menimbulkan sejumlah pertanyaan tambahan. Masalah utama muncul dengan adanya kenyataan bahwa secara logika, campur tangan suatu masyarakat internasional atau yang kemudian bisa dikatakan bahwa "intervensi menjadi dapat dilakukan".⁵⁴ Asumsi ini menimbulkan sejumlah isu penting yang perlu dibahas. Yang paling mendasar adalah hal ini berhubungan dengan mekanisme yaitu: melalui jalur mana kehendak masyarakat internasional untuk melakukan campur tangan tersebut ditentukan. Lyons dan Mastanduno dalam hal ini mempertanyakan, siapa yang menentukan bahwa negara belum memenuhi kewajiban kedaulatannya dan menyatakan bahwa konsekuensi apapun yang timbul dari intervensi harus dibenarkan.⁵⁵ Dalam hal ini sulit untuk menentukan apakah

⁵⁰ Misalnya Lihat: Francis M. Deng, ed., *Sovereignty as Responsibility* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1996).

⁵¹ Lebih jelasnya, lihat: Gerritt W. Gong, *The Standard of Civilization in International Society* (Oxford: Clarendon Press, 1984).

⁵² *Ibid.*, hlm 56-60.

⁵³ *Ibid.*, hlm 63.

⁵⁴ Gene M. Lyons and Michael Mastanduno, "Introduction" dalam Gene M. Lyons and Michael Mastanduno, eds., *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995), hlm 13.

⁵⁵ *Ibid.*

intervensi yang dilakukan tersebut merupakan kepentingan internasional atas dorongan komunitas internasional, atau hanya kepentingan negara-negara tertentu, mengingat sistem internasional yang tidak lepas dari pengaruh militer dan politik.⁵⁶

Ketika mendebatkan hubungan antara kepentingan negara dan intervensi kemanusiaan, para pendukung intervensi berbenturan dengan dua argumentasi.⁵⁷ Pertama, praktik pada masa lalu menunjukkan bahwa kebanyakan negara cenderung tidak melakukan intervensi kemanusiaan kecuali karena ada kepentingan nasional mereka yang secara langsung atau tidak langsung terlibat.⁵⁸ Bahkan jika mereka berkomitmen untuk melakukan intervensi, hal ini benar-benar karena alasan adanya kepentingan orang lain yaitu alasan kemanusiaan. Dalam praktiknya, ketika tidak adanya tekanan kepentingan nasional, suatu negara biasanya tidak akan mempertahankan komitmen mereka karena biaya sosial dan material yang mahal sehingga masyarakatnya kemungkinan besar tidak akan bersedia untuk membayar. Hal ini seperti terjadi ketika pasca intervensi Amerika di Somalia pada tahun 1992 sampai 1993 yang menunjukkan bahwa intervensi kemanusiaan akan berdampak buruk bagi negara-negara ketika rendahnya kepentingan nasional mereka.⁵⁹

Kedua, ketika keputusan untuk melakukan intervensi tersebut dilakukan di tingkat nasional dengan pertimbangan "kepentingan nasional", hal tersebut seringkali menjadi kedok untuk menentukan keputusan negara apakah akan melakukan intervensi ataupun berhenti dari intervensi tersebut.⁶⁰ Dalam hal ini Stanley Hoffmann mengusulkan adanya konsep yang jelas mengenai istilah "kepentingan nasional", yaitu dengan memasukkan masalah etika.⁶¹ Masalah etika ini berarti harus melihat terhadap nilai-nilai filosofis yang memungkinkan intervensi dilakukan. Selain itu, ketika intervensi dilakukan tanpa adanya aturan dan kriteria yang seragam serta universal dalam setiap kasus, maka intervensi tersebut kehilangan legitimasi dan kredibilitas dalam sistem masyarakat internasional.⁶² Bahkan Sekretaris PBB pada saat itu, yaitu Jenderal Kofi Annan sempat "dipaksa" untuk mengakui bahwa jika ada komitmen baru untuk melakukan intervensi dalam menghadapi penderitaan ekstrem, maka hal tersebut harus dilihat dari sisi keadilan dan adanya konsistensi yang terlepas dari daerah atau bangsa tertentu.⁶³

Melihat beberapa alasan di atas, nampaknya tidak mudah untuk membuat selektivitas dalam intervensi. Thomas G. Weiss misalnya, mengakui bahwa sulit untuk membuat satu ketentuan yang universal, karena masing-masing negara memiliki pilihan yang berbeda.⁶⁴ Selain itu, MacFarlane dan Weiss menegaskan bahwa sebagai akibat dari politik kemanusiaan dalam rangka pembangunan untuk kepentingan nasional, terutama dalam hal demokrasi liberal, maka hal ini akan berpengaruh terhadap isu-isu kemanusiaan.⁶⁵ Bahkan, bisa saja intervensi dilakukan karena alasan politik dan ekonomi dalam negeri. Keputusan untuk melakukan intervensi, tidak ikut campur, atau penarikan diri, lebih banyak dibuat atas dasar pertimbangan strategis dan ekonomi yang mungkin memiliki sedikit hubungannya

⁵⁶ M. Ayoob, "Humanitarian Intervention and State Sovereignty" dalam Gene M. Lyons and Michael Mastanduno, *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, hlm 85.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Gene M. Lyons and Michael Mastanduno, *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, hlm 35.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.* hlm 47.

⁶¹ Stanley Hoffmann, "The Politics and Ethics of Military Intervention", *Survival*, Vol.37, No.4 (Winter 1995-1996), hlm 29.

⁶² Adam Roberts, "The Road to Hell: A Critique of Humanitarian Intervention", *Harvard International Review*, Vol.16, No.1 (Fall 1993).

⁶³ Lihat: Kofi Annan, Press Release SG/SM/7136 GA/9596, *Annual Report to General Assembly 1999*, <http://www.un.org/press/en/1999/19990920.sgsm7136.html>, Akses 27 Agustus 2014.

⁶⁴ Thomas G. Weiss, "The Politics of Humanitarian Idea", *Security Dialogue*, Vol.31, No.1 (March 2000), hlm 20.

⁶⁵ S. Neil MacFarlane and Thomas Weiss, "Political Interest and Humanitarian Action", *Security Studies*, Vol.10, No.1 (Autumn 2000), hlm 120.

dengan masalah kemanusiaan. Contoh intervensi yang sulit untuk menentukan dominasi keprihatinan kemanusiaan dalam keputusan negara misalnya pada intervensi India di bekas Pakistan Timur pada tahun 1971 dan intervensi Vietnam di Kamboja pada tahun 1979.⁶⁶

Berdasarkan catatan sejarah, masyarakat internasional ternyata lebih mudah menerima argumen yang mendukung intervensi kemanusiaan yang terjadi pada awal dan pertengahan tahun 1990-an. Intervensi banyak terjadi ketika pihak yang berkepentingan melakukan intervensi tersebut dengan alasan kemanusiaan, namun masih sangat diragukan. Pada paruh pertama tahun 1990-an, beberapa negara mengumpulkan keberanian untuk menunjukkan bahwa negara adidaya dan koalisi antara mereka seringkali melakukan standar ganda yang salah.⁶⁷

Standar ganda seperti itu sangat mencolok dalam kasus Timur Tengah. Kasus yang paling jelas adalah ketika intervensi di Irak Utara dan penerapan zona larangan terbang di utara dan selatan Irak. Perlakuan terhadap Kurdi di Turki sama sekali berbeda dengan yang dilakukan di Irak meskipun kondisinya hampir sama. Tidak ada intervensi kemanusiaan dalam kasus Turki, sedangkan NATO dan negara adidaya memberlakukan sanksi ekonomi dan militer terhadap Irak. Dalam hal ini, MacFarlane dan Weiss berkomentar bahwa:

"This intervention (in northern Iraq) reflected the connection of NATO to Turkey and American antipathy to Iran dating from the overthrow of the Shah and the hostage crisis of 1979. The effects of these strategic impulses were evident in that the Kurds on the Turkish border were the primary focus of the intervention, although the majority of displaced Kurds were found not on the Turkish but on the Iranian border. These latter were receiving only 10 per cent of their assessed needs in April 1991. Although the crisis in Iran was 2-3 times as severe as that in Turkey, international assistance to Turkey was substantially higher".⁶⁸

Kesan bahwa kepentingan nasional dari negara-negara besar menentukan keputusan mengenai intervensi kemanusiaan ini diperkuat oleh fakta bahwa operasi militer berdasarkan Bab VII (dilakukan untuk tujuan kemanusiaan), pada dasarnya merupakan kesepakatan antara kepentingan bersama atau timbal balik di antara lima anggota tetap Dewan Keamanan. Pada Juni 1994, misalnya, kepentingan yang berbeda antara anggota Dewan Keamanan menghasilkan keputusan yang berbeda untuk menentukan otorisasi intervensi. Perancis di Rwanda, Amerika di Haiti, dan Rusia di Georgia. Masing-masing dari tiga anggota mencari dukungan suara dari anggota lain sesuai yang diinginkannya.⁶⁹ Dengan kata lain, keputusan untuk melakukan intervensi meskipun diambil untuk tujuan kemanusiaan dan seolah-olah dalam kerangka Dewan Keamanan PBB, namun yang dikenakan adalah tawar menawar antara kekuatan-kekuatan utama untuk meningkatkan kepentingan strategis dan ekonomi

⁶⁶ Sebagian besar negara memiliki keberatan yang kuat terhadap intervensi ini meskipun ada fakta bahwa setidaknya ada 300.000 warga sipil tewas dan 10 juta pengungsi telah menyeberangi perbatasan ke India sebagai akibat dari teror yang dilakukan oleh tentara Pakistan yang kemudian menjadi Pakistan Timur. Dalam kasus lain, Pol Pot telah membunuh lebih dari satu juta warga negara termasuk perempuan dalam rangka menciptakan mimpi Kamboja. Namun, sangat jelas dalam dua kasus tersebut, India dan Vietnam memiliki kepentingan strategis untuk terlibat dalam intervensi ini karena adanya bermusuhan antara India dan Pakistan dan antara Vietnam dan rezim Kamboja. Penentangan terhadap kedua intervensi cukup kuat meskipun ada fakta yaitu pelanggaran hak asasi manusia, termasuk pembunuhan besar-besaran. Untuk lebih jelasnya mengenai kedua intervensi ini, lihat: Richard Sisson and Leo and E. Rose, *War and Secession: Pakistan, India, and the Creation of Bangladesh* (Berkeley: University of California Press 1990). Juga lihat: Nayan Chanda, *Brother Enemy: The War After the War* (San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1986).

⁶⁷ Hal ini juga seringkali dilakukan dengan argumen "keamanan kolektif". Lihat Mohammed Ayoob, "Squaring the Circle: Collective Security in a System of States", dalam: Thomas G. Weiss, ed., *Collective Security in a Changing World* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1993), hlm 45-62.

⁶⁸ MacFarlane and Weiss, *Security Studies*, hlm 136.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm 137.

masing-masing sehingga menambah pengaruh masing-masing negara tersebut.

Karena intervensi kemanusiaan seharusnya dilakukan untuk menegakkan kehendak masyarakat internasional, maka kesepakatan dan selektivitas tersebut menyebabkan kecurigaan kuat bahwa konsep "international will" (kehendak internasional) digunakan sebagai sampul untuk menyembunyikan motivasi sebenarnya berdasarkan kepentingan nasional.⁷⁰

Hal tersebut di atas tidak bisa dihindari kecuali adanya redefinisi dan penjelasan mengenai "international will". Jelas bahwa definisi "international will" tersebut tidak dapat dibiarkan ketika kekuatan besar atau koalisi dominan negara-negara besar memiliki alasan khusus untuk melakukan intervensi tertentu sesuai tujuan politik dan strategis mereka sendiri. Oleh karena itu perlu adanya sebuah mekanisme yang transparan, adil, dan partisipatif luas dalam menentukan kehendak internasional. Akan tetapi, mekanisme seperti ini tidak hadir pada saat ini, sehingga perlu untuk dirumuskan kemudian.

VI. KESIMPULAN

Konsep kedaulatan mengalami perkembangan makna dari kedaulatan rakyat yang memahami kedaulatan sebagai hal yang tidak terpisahkan dari orang menjadi beberapa perspektif. Dalam perspektif hukum misalnya, kedaulatan internasional awalnya dimaknai sebagai "the final authority" dan "the highest power", namun kemudian kedaulatan dimaknai sebagai "supreme power". Dalam praktiknya, hukum tetap relevan digunakan, namun sistem internasional tetap tidak terganggu.

Setelah lahirnya Piagam PBB, kedaulatan dibenturkan dengan persoalan Hak Asasi manusia. Pasca Perang dingin dengan munculnya beberapa isu seperti demokrasi diiringi dengan globalisasi, juga memberi pengaruh yang kuat terhadap berkurangnya urgensi dari kedaulatan negara dipertegas dengan dengan hadirnya pengadilan global.

Berdasarkan hal tersebut, non-intervensi dalam urusan dalam negeri merupakan konsekuensi penting dari kedaulatan namun dengan catatan tidak adanya pelanggaran dalam teritorial tersebut. Oleh karena itu, kedaulatan dimaknai sebagai *sovereignty as responsibility* dan otoritas. Hal ini berarti menambahkan adanya penghormatan terhadap standar minimal hak asasi manusia sebagai atribut penting dari kedaulatan.

Hal tersebut di atas menjadi tantangan bagi Dewan Keamanan PBB untuk membuat selektivitas dalam intervensi. Perlu ada standar yang jelas dalam menentukan adanya intervensi dengan kembali mematuhi apa yang dituangkan dalam Bab VII Piagam PBB yaitu dengan tujuan kemanusiaan. Oleh karena itu, kesepakatan dan selektivitas tersebut harus secara kuat mencerminkan konsep "international will" (kehendak internasional) bukan karena ada kepentingan lain dari para anggota tetap Dewan Keamanan PBB. Hal ini menjadi tugas berat bagi Indonesia selama 2 tahun ke depan untuk mengawal intervensi kemanusiaan benar-benar dilakukan sesuai dengan konsep kedaulatan dan penghormatan terhadap Bab VII Piagam PBB.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abiew, F.K. *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*, Netherland: Kluwer Law International, 1999.
- Anghie, A., *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, New York: Cambridge University Press, 2004.
- Baukas, K. E., *The State Immunity Controversy in International Law*, Berlin: Springer, 2005.
- Bull, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1977.
- Clapham, Andres, *From Nuremberg to The Hague: The Future of International Criminal Justice*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Cooley, A., and H. Spruyt, *Contracting States: Sovereign Transfers in International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 2009.
- Deng, Francis M. (ed.), *Sovereignty as Responsibility*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1996.
- Dixon, M. R. McCorquodale & S. Williams, *Case and Materials on International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Forsythe, David P., *Human Rights in International Relations*, New York: Cambridge University Press, 2000.
- Forsythe, David P., *Human Rights in International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Frankin, Jlian H., *Bodin, on Sovereignty*, Cambridge: Cambridge Texts in Social and Political Thought, 1992.
- Gong, Gerritt W., *The Standard of Civilization in International Society*, Oxford: Clarendon Press, 1984.
- Holsti, Kalevi J. *International Politics: A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall International, 1988.
- Janzekovic, John, *the Use of Force of Humanitarian Intervention, Moralities and Practicalities*, England: Ashghate Publishing, 2006.
- Joyner, C. C. *International Law in the 21st Century, Rules for Global Governance*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.
- Kingsbury, Bendedict, "Sovereignty and Inequality" dalam Andrew Hurrell and Ngaire Woods, (eds.), *Inequality, Globalization, and World Politics*, New York: Oxford University Press, 1999.
- Krasner, Stephen D., *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1999.
- Mugerwa, Nkambo, *Subjects of international Law*, Max Sorensen, ed., New York: Mac Millan, 1968.
- Mangai Natarajan (ed.), *International Crime and Justice*, New York: Cambridge University Press, 2011.
- Mostov, J., *Soft Borders Rethinking Sovereignty and Democracy*, New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- Shaw, Malcomm. N., *International Law*, sixth edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Sisson, Richard and Leo and E. Rose, *War and Secession: Pakistan, India, and the Creation of Bangladesh*, Berkeley: University of California Press, 1990.
- Vincent, R.J. *Nonintervention and International Order*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1974.
- Zaum, D. *The Sovereignty Paradox, the Norms and Politics of International State Building*, New York: Oxford University Press, 2007.

Jurnal

- Ayoob, M. "Humanitarian Intervention and State Sovereignty" *The International Journal of Human Rights* No. 1 Vol. 6, (2000).
- Burgess, J. Peter. "Ethics of Humanitarian Intervention: The Circle Closes" *Security Dialogue* No. 3 Vol. 33, (2002).
- Chopra, Jarat and Thomas G. Weiss, 1992, "Sovereignty is No Longer Sacrosanct: Codifying Humanitarian Intervention", *Ethics and International Affairs*, No. 1 Vol.6, 1992.
- Funston, John. "ASEAN and the Principles of Non-Intervention: Practice and Prospects". *Paper presentation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (2000).
- Goldsmith, J. L., "Book review: Sovereignty, International Relations Theory, and International Law, *Stanford Law Review*, No. 52 (2000).
- Weiss, Thomas G. (ed), *Collective Security in a Changing World*, Boulder, CO: Lynne Rienner (1993).
- Weiss, Thomas G. "The Politics of Humanitarian Idea", *Security Dialogue*, Vol.31, No.1 March (2000).
- Hoffmann, Stanley, "The Politics and Ethics of Military Intervention", *Survival*, Vol.37, No.4, (Winter 1995-1996).

Berita, Web

- Fahmy, W. "United Nations humanitarian intervention responsibility to protect". <http://www.dahsha.com/old/viewarticle.php?id=32008>. Diakses 10 Februari 2016.
- Annan, Kofi. Press Release SG/SM/7136 GA/9596, *Annual Report to General Assembly 1999*, <http://www.un.org/press/en/1999/19990920.sgsm7136.html>, Diakses 27 Agustus 2014.
- Annan, Kofi. "Human Security and Intervention" dalam *Vital Speeches of the Day*, New York, 15 Oktober 1999.
- Annan, Kofi. "Two Concepts of Sovereignty," *Economist*, 18 September 1999, <http://www.economist.com/node/324795>, Akses 20 September 2012.