

# PERAN ORGANISASI REGIONAL DALAM PEMELIHARAAN PERDAMAIAN DAN KEAMANAN INTERNASIONAL \*

Imam Mulyana  
Irawati Handayani

Departemen Hukum Internasional  
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran  
Jl. Raya Bandung Sumedang Km. 21 Jatinangor Jawa Barat  
E-mail: [imam\\_mulyana@gmail.com](mailto:imam_mulyana@gmail.com)

**Abstrak:** *Peran Organisasi Regional Dalam Pemeliharaan Perdamaian dan Keamanan Internasional.* Hukum internasional telah mengatur sejumlah mekanisme dalam rangka menyelesaikan sengketa yang terjadi antara negara-negara di dunia. Mekanisme penyelesaian sengketa internasional diharuskan menggunakan cara-cara damai sebagai pendekatan utama. Meskipun demikian apabila cara-cara damai tidak dapat menyelesaikan suatu sengketa, maka dapat pula digunakan cara-cara kekerasan oleh Dewan Keamanan PBB, terutama apabila mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Piagam PBB juga mengatur mengenai peran Organisasi Regional termasuk apabila Organisasi Regional bermaksud berperan dalam melakukan pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional. Meskipun pada praktiknya hari ini Organisasi Regional telah aktif melakukan kegiatan pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, akan tetapi ketentuan internasional mengenai aktivitas ini belum secara jelas diatur, terutama dalam hal skala dan mekanisme pertanggungjawabannya.

**Kata Kunci:** PBB; organisasi regional; perdamaian dan keamanan internasional

**Abstract:** International law has stipulated a number of mechanisms in order to resolve the dispute between the countries. International dispute settlement mechanisms are required to use peaceful means as the main approach. However, if peaceful means can not resolve a dispute, it can also be used enforcement action by the UN Security Council, particularly if potentially threatens peace and international security. The UN Charter also regulates the role of regional organizations, including when regional organizations intend to play a role related with maintenance of international peace and security. Although in practice today of regional organizations has been actively engaged in the maintenance of international peace and security, but international regulations regarding this activity has not been clearly settle, particularly in terms of scale and responsibility mechanism.

Key Words: UN; Regional Organization, International peace and security

## **Pendahuluan**

Hubungan internasional diantara negara-negara di dunia telah membawa banyak perubahan ke arah yang lebih positif. Kerjasama secara bilateral maupun multilateral yang memberikan jaminan terhadap kepentingan membuat hubungan antar negara menjadi semakin pesat. Akan tetapi, seiring dengan pesatnya perkembangan hubungan tersebut, sengketa diantara negara-negara di dunia juga menjadi semakin kompleks. Perbedaan yang menimbulkan sengketa diantara negara-negara pada umumnya dapat diselesaikan dengan cara-cara damai, akan tetapi ada kalanya penyelesaian sengketa berakhir dengan cara kekerasan.

Salah satu organisasi internasional yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa adalah PBB. Selain menggunakan penyelesaian sengketa dengan cara-cara damai, PBB juga mempunyai kewenangan untuk mengambil tindakan-tindakan kolektif yang diperlukan untuk menyelesaikan suatu sengketa, terlebih lagi apabila sengketa itu dapat mengancam perdamaian dan keamanan internasional.

Kekuasaan yang lebih luas untuk memelihara perdamaian dan keamanan dunia diserahkan kepada Dewan Keamanan sehingga badan ini akan menyelesaikan kebijakan PBB secara cepat dan tegas. Dewan Keamanan pada umumnya bertindak terhadap dua sengketa yaitu:<sup>1</sup> 1). sengketa-sengketa yang dapat membahayakan perdamaian dan keamanan nasional; dan 2). kasus-kasus yang mengancam perdamaian atau melanggar perdamaian, atau tindakan-tindakan agresi

Dewan Keamanan telah dijadikan suatu organ eksekutif yang dilengkapi dengan kewenangan terutama di bidang pelaksanaan Bab VII Piagam. Sejumlah pasal dibuat khusus sehingga memungkinkan Dewan Keamanan bertindak secara cepat dan efisien mencegah maupun menghentikan sengketa-sengketa bersenjata. Dewan Keamanan pulalah yang mengambil semua tindakan yang diperlukan mulai dari pemutusan hubungan hingga penggunaan pasukan bersenjata bila perdamaian dunia sudah terancam.

Bab VII Piagam PBB yang mengatur mengenai Intervensi yang terdapat dalam Piagam PBB hakikatnya merupakan suatu diskresi terhadap isi ketentuan Piagam itu sendiri, terutama Pasal 2 (4) dan Pasal 2 (7). Intervensi dalam Piagam PBB terdapat dalam Bab VII Piagam PBB berkenaan tindakan-tindakan yang berkaitan dengan ancaman-ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran terhadap perdamaian dan tindakan agresi.<sup>2</sup> Bab VII Piagam PBB yang terdiri tiga belas pasal ini (Pasal 39 – 51) pada dasarnya menjadi justifikasi terhadap dua jenis tindakan intervensi dalam Piagam PBB, yaitu intervensi kolektif atas mandat Dewan Keamanan PBB dan intervensi dalam rangka membela diri.

Dalam Piagam PBB, masalah kerjasama regional dijelaskan dalam Bab VIII Pasal 52-54, yang secara umum menyebutkan bahwa tidak ada penolakan dari PBB bagi eksistensi Organisasi Regional, sejauh Organisasi Regional tersebut dapat menciptakan, menjaga dan memelihara keamanan dan perdamaian dunia khususnya di tingkat regional sesuai dengan apa yang tertuang dalam Bab I Piagam PBB Pasal 1

---

<sup>1</sup>J.G. Starke, *Introduction to International Law*, Tenth Edition, Butterworth, London 1989, h. 517

<sup>2</sup>*Charter of the United Nations: Chapter VII: Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace and Acts of Aggression.*

dan 2, serta berupaya penuh untuk menerapkan prinsip-prinsip penyelesaian sengketa secara damai yang tertuang dalam Bab VI Piagam PBB dengan bantuan Dewan Keamanan. Dalam bab yang sama, wewenang Organisasi Regional dibatasi, seperti dijelaskan Pasal 53 bahwa tidak ada pengambilan tindakan yang boleh dilakukan di bawah kesepakatan regional atau oleh badan regional tanpa otorisasi Dewan Keamanan.

Pada perkembangannya, bertentangan dengan harapan PBB, organisasi regional umumnya tidak dengan konsisten melakukan kegiatan mereka dengan cara yang diatur dalam prinsip-prinsip Piagam PBB. Pada banyak kesempatan, organisasi regional melakukan tindakan penegakan hukum tanpa otorisasi dari Dewan Keamanan. Bahkan selanjutnya, organisasi regional mengasumsikan diri memiliki kompetensi untuk menentukan adanya ancaman atau pelanggaran perdamaian yang merupakan kewenangan Dewan Keamanan berdasarkan Pasal 39 Piagam.

Beberapa tahun terakhir, terlihat adanya desentralisasi kewenangan Dewan Keamanan seperti yang terlihat dalam kerjasama antara PBB dan Organisasi Regional dalam hal pemeliharaan perdamaian keamanan. Namun di sisi lain, meskipun kerjasama ini sangat berharga, keterlibatan Dewan Keamanan hanya akan diperlukan jika langkah-langkah regional tidak memadai. Organisasi Regional, seperti yang telah dilihat, kadang memberikan kontribusi konstruktif terhadap penyelesaian sengketa tanpa bantuan dari luar. Mendorong organisasi regional untuk menggunakan sumber daya mereka sendiri memungkinkan PBB untuk memusatkan perhatiannya pada sengketa-sengketa intra-regional, dan dengan demikian tercipta suatu divisi kerja yang bermanfaat.

Praktik-praktik yang berkembang di atas tentu saja menimbulkan kekhawatiran adanya penyalahgunaan kewenangan yang berlebih dari Organisasi Regional dalam penegakan keamanan dan perdamaian internasional. Beberapa contoh keterlibatan Organisasi Regional dalam menjaga perdamaian dan keamanan internasional diantaranya pengiriman pasukan penjaga keamanan *Commonwealth of Independent States* (CIS) di Georgia pada masa kekosongan pemerintah sipil tahun 1994, dikirimnya pasukan penjaga perdamaian *Economic Community Of West African States* (ECOWAS) di Sierra Leone pada tahun 1997, Ivory Coast pada tahun 2003, dan Liberia pada tahun 2003, operasi penjaga perdamaian yang dilakukan oleh *Economic and Monetary Community of Central Africa* (CEMAC) pada tahun 2002 menggantikan pasukan *Community of Sahel-Saharan States* CEN-SAD yang telah berada di sana sejak 2001; pasukan penjaga perdamaian yang dikirim oleh *Organisation of African Unity* (OAU) ke Darfur bagian barat Sudan, untuk mendampingi peneliti-peneliti Uni Afrika yang berada di sana.

### **Sekilas Mengenai Organisasi Regional**

Sejarah mencatat, bahwa negara-negara dapat hidup berdampingan dengan dilandasi semangat kerja sama diantara mereka. Pola hubungan antara negara-negara itu pada awalnya hanya didasarkan pada kondisi geografis dan kedekatan jarak diantara mereka saja. Hari ini, kita dapat melihat pengelompokan negara-negara secara universal, regional bahkan sub-regional dengan berbagai macam motivasi, antara lain karena kesamaan politik, sosial atau ekonomi. Meskipun demikian,

perkembangan pola hubungan negara-negara yang berhimpun dalam organisasi internasional pada awalnya tidak terlalu menarik sampai akhirnya dibentuk Liga Bangsa-Bangsa (LBB) dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).<sup>3</sup>

Perkembangan organisasi internasional tentu saja sudah dimulai jauh sebelum LBB dan PBB ada. Negara-negara di Eropa dan Amerika telah menggagas pembentukan sejumlah organisasi regional meskipun kebanyakan diantara organisasi itu hanya menitikberatkan pada masalah ekonomi diantara negara-negara saja. International Telegraph Union (ITU) dan Universal Postal Union (UPU) adalah contoh dari organisasi yang sifatnya universal yang telah ada sejak tahun 1865 dan 1875.<sup>4</sup>

Pecahnya perang dunia pertama telah mendorong kesadaran tentang pentingnya pembentukan suatu organisasi internasional yang lebih efektif dan bersifat universal. LBB adalah organisasi internasional pertama yang bersifat universal serta menonjolkan aspek politik dalam pembentukannya. Kovenan LBB mengakui dan menghormati kerja sama regional yang sebelumnya sudah ada diantara negara-negara untuk dapat berdampingan dengan LBB. Akan tetapi, meskipun Pasal 21 Kovenan LBB menyebutkan organisasi regional, Kovenan sendiri tidak mengatur secara rinci mengenai peran organisasi-organisasi regional.<sup>5</sup>

Pembentukan PBB pada tahun 1945 merupakan titik balik bagi perkembangan organisasi regional dalam hukum internasional. Tidak hanya karena PBB melanjutkan pengaturan organisasi regional seperti yang ada dalam Kovenan LBB, akan tetapi Piagam PBB juga memberikan peranan penting bagi organisasi regional untuk dapat berperan penting dalam kancah internasional. Piagam PBB telah meletakkan pondasi peranan organisasi regional dalam ketentuan Bab VIII Piagam.

Selanjutnya, terdapat beberapa faktor yang turut membuat meningkatnya arti penting organisasi internasional secara politis. Salah satu yang paling penting adalah pembentukan *European Community* yang selanjutnya akan menjadi cikal bakal dari *European Union*. Gelombang besar regionalisme muncul terutama pada tahun 1960-an, dimana perkembangan organisasi-organisasi regional tumbuh dengan sangat luar biasa. Tumbuhnya organisasi-organisasi ini dilatar belakangi oleh berbagai macam bentuk dan tujuan, mulai dari pembentukan organisasi-organisasi mikroekonomi hingga organisasi-organisasi makro regional. Perkembangan ini pada akhirnya telah membuat sulitnya para sarjana membedakan berbagai macam organisasi regional tersebut.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Abass, *Regional Organisation and the Development of Collective Security Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Hart Publishing, Oregon, USA, 2004, h. 9.

<sup>4</sup> Abass, *Regional Organisation and the Development of Collective Security Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, h. 9.

<sup>5</sup> Abass, *Regional Organisation and the Development of Collective Security Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, h. 9.

<sup>6</sup> Sejumlah sarjana menyalahkan kegagalan teori universalisme karena gagal membendung gelombang regionalisme. Regionalisme dianggap dapat menghambat sistem universal dalam kerjasama internasional karena lahirnya sentimen baru yaitu "kewilayahan". Penyebab lain juga disinyalir membuat munculnya semangat regionalisme adalah seringnya penggunaan veto di forum dewan Keamanan PBB oleh AS dan Uni Soviet, sehingga banyak negara-negara yang mencoba mencari solusi alternatif sengketanya dengan menggunakan isu kewilayahan.

Joseph Nye mendefinisikan organisasi regional sebagai *a limited number of states linked together by a geographic relationship and by a degree of mutual interdependence*.<sup>7</sup> Nye juga berpendapat bahwa peran yang dimainkan oleh organisasi-organisasi regional sangat berbeda bergantung pada karakteristik organisasi tersebut. Karakteristik ini dipengaruhi antara lain oleh faktor geografis, ketersediaan sumber-sumber dan struktur organisasi. Perbedaan faktor-faktor ini akan mempengaruhi bentuk Organisasi Regional dan organ-organ yang menopangnya. Perbedaan karakter ini juga nantinya akan berpengaruh pada mekanisme dan prosedur penyelesaian konflik yang ditempuh untuk menyelesaikan sengketa antara anggota dalam sebuah organisasi regional.

Apa pun yang menjadi alasan lahirnya organisasi-organisasi regional, hari ini kita melihat organisasi-organisasi regional yang memiliki peran penting dalam perkembangan. Beberapa organisasi regional yang penting antara lain:

*Pertama: Organization of American States (OAS)*. Intrumen hukum yang menjadi landasan pendirian organisasi ini adalah Piagam OAS, 30 April 1948. Piagam ini mengalami beberapa perubahan yaitu pada tahun 1967 dan 1985. Pasal 1 Piagam menggariskan tujuan pembentukan OAS yaitu: *...to achieve an order of peace and justice, to promote their solidarity, to strengthen their collaboration and to defend their sovereignty, their territorial integrity, and their independence*.

*Kedua; Organization of African Unity (OAU)*. Didirikan berdasarkan Piagam Addis Abbaba (Addis Abbaba Charter), 23 Mei 1963. Dasar dan tujuan pembentukannya termuat dalam Pasal 1-3 Piagam. Dalam Pasal 2 disebutkan:

1. *The Organization shall have the following purposes: (a). To promote the unity and solidarity of the African States; (b). To coordinate and intensify their cooperation and efforts to achieve a better life for the peoples of Africa; (c). To defend their sovereignty, their territorial integrity and independence; (d). To eradicate all forms of colonialism from Africa; and (e). To promote international cooperation, having due regard to the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights.*
2. *To these ends, the Member States shall coordinate and harmonize their general policies, especially in the following fields: (a). Political and diplomatic cooperation; (b). Economic cooperation, including transport and communications; (c). Educational and cultural cooperation; (d). Health, sanitation and nutritional cooperation; (e). Scientific and technical cooperation; and Cooperation for defence and security.*

*Ketiga; European Union (EU)*. Adalah organisasi internasional regional yang sangat penting dewasa ini. EU adalah sebuah organisasi antarpemerintahan dan supra-nasional, yang terdiri dari negara-negara Eropa, yang sejak 1 Januari 2007 telah memiliki 27 negara anggota. Persatuan ini didirikan atas nama tersebut di bawah *Perjanjian Uni Eropa* (yang lebih dikenal dengan Perjanjian Maastricht) pada 1992. Namun, banyak aspek dari EU timbul sebelum tanggal tersebut melalui organisasi sebelumnya, kembali ke tahun 1950-an.

Organisasi ini bekerja melalui gabungan sistem supranasional dan antarpemerintahan. Di beberapa bidang, keputusan-keputusan ditetapkan melalui musyawarah dan mufakat di antara negara-negara anggota, dan di bidang-bidang lainnya lembaga-lembaga organ yang bersifat supranasional menjalankan tanggung

---

<sup>7</sup>JS Nye, *International Regionalism*, Little Brown, Boston, 1962

jawabnya tanpa perlu persetujuan anggota-anggotanya. Lembaga organ penting di dalam UE adalah Komisi Eropa, Dewan Uni Eropa, Dewan Eropa, Mahkamah Eropa, dan Bank Sentral Eropa. Terdapat pula Parlemen Eropa yang anggota-anggotanya dipilih langsung oleh warga negara anggota.

*Keempat; Association of South East Asian Nations (ASEAN).* didirikan pada tanggal 8 Agustus 1967 di Bangkok, ibu kota negara Thailand yang diprakarsai oleh lima negara di Asia Tenggara melalui menteri luar negerinya. Negara-negara tersebut yaitu; Indonesia (Adam Malik), Malaysia (Tun Abdul Razak), Thailand (Thanat Khoman), Filipina (Narciso Ramos) dan Singapura (S. Rajaratnam). Terbentuknya ASEAN ditandai dengan ditandatanganinya Deklarasi Bangkok.<sup>8</sup>

Tujuan terbentuknya ASEAN tercantum dalam naskah Deklarasi Bangkok, antara lain sebagai berikut:<sup>9</sup> 1). Mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial, serta pengembangan kebudayaan di kawasan ASEAN melalui usaha bersama dalam semangat dan persahabatan untuk memperkukuh landasan sebuah masyarakat bangsa-bangsa Asia Tenggara yang sejahtera dan damai; 2). Meningkatkan perdamaian dan stabilitas regional dengan jalan menghormati keadilan dan ketertiban hukum di dalam negara-negara di kawasan ASEAN. Selain itu, juga mematuhi prinsip-prinsip Piagam PBB; 3). Meningkatkan kerja sama yang aktif serta saling membantu satu dengan yang lain di dalam menangani masalah kepentingan bersama yang menyangkut berbagai bidang. Misalnya, di bidang ekonomi, sosial, kebudayaan, teknik, ilmu pengetahuan, dan administrasi; 4). Saling memberikan bantuan dalam bentuk sarana pelatihan dan penelitian dalam bidang pendidikan, profesional, teknik, dan administrasi; 5). Meningkatkan kerja sama yang lebih efektif dalam meningkatkan penggunaan pertanian serta industri, perluasan perdagangan komoditas internasional, perbaikan sarana pengangkutan dan komunikasi, serta peningkatan taraf hidup mereka; 6). Memelihara kerjasama yang lebih erat dan bergabung dengan organisasi internasional dan regional lainnya untuk menjajaki segala kemungkinan saling bekerjasama secara lebih erat di antara mereka sendiri.

Keanggotaan ASEAN bersifat terbuka, artinya negara-negara di kawasan Asia Tenggara yang belum tergabung dalam ASEAN dimungkinkan untuk menjadi anggota ASEAN dengan memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Pada tanggal 7 Januari 1984 Brunei Darussalam bergabung dan diterima menjadi anggota ASEAN yang keenam. Pada tanggal 28 Juli 1995 Vietnam bergabung dan diterima menjadi anggota ASEAN yang ketujuh. Disusul Laos dan Myanmar bergabung dan diterima sebagai anggota ASEAN pada tanggal 23 Juli 1997. Anggota yang terakhir adalah Kamboja bergabung dan diterima sebagai anggota ASEAN pada tanggal 16 Desember 1998. Dengan demikian jumlah anggota ASEAN ada 10 negara.<sup>1</sup>

Untuk menentukan kriteria bagaimana suatu wilayah dapat dikonseptualisasikan, maka sejumlah ahli hukum internasional telah mengajukan

---

<sup>8</sup>T. May Rudy, *Administrasi Dan Organisasi Internasional*, Refika Aditama, Bandung, 2005, h. 96.

<sup>9</sup>*Bangkok Declaration 8 Agustus 1967.*

<sup>1</sup> T. May Rudy, *Op. Cit.* h. 98.

sejumlah teori yang dapat dijadikan argumen untuk menentukan kohesivitas suatu wilayah, beberapa teori tersebut antara lain:<sup>1</sup>

*Pertama; Geographical Proximity* (kedekatan wilayah). Teori mengenai *Geographical Proximity* merupakan teori yang paling lazim digunakan untuk menjustifikasi pembentukan organisasi regional. Teori ini berdasarkan pada prinsip sederhana bahwa wilayah yang berdekatan dapat menimbulkan kohesivitas kewilayahan. Keanggotaan organisasi regional yang menganut prinsip ini pada praktiknya sangat tertutup bagi negara-negara lain yang berada di luar wilayahnya. Nye menekankan pentingnya *geographical contiguity* (kelanjutan geografis) dalam pembentukan suatu organisasi regional, dan *geographical contiguity* sangat bergantung kepada proximity (kedekatan) dan *compactness* (kekompakan).

*Kedua; Multidimensional Conception* (Konsep Multidimensional). Menurut teori ini, suatu organisasi regional pada dasarnya tidak saja harus mengacu kepada kedekatan geografis. Kondisi sosial, ekonomi, politik, pertahanan dan keamanan dewasa ini seharusnya memperbolehkan negara-negara membentuk suatu ikatan-ikatan dengan tujuan yang sama yang tidak dibatasi oleh kedekatan geografis. Negara-negara boleh memilih dengan siapa saja mereka akan membentuk organisasi demi kepentingan dan kelancaran tujuan-tujuan sosial, ekonomi, politik, pertahanan dan keamanan yang berkembang.

*Ketiga; Neofunctionalist Approach* (Pendekatan Neofungsionalis). Teori neofungsionalis awalnya menganggap bahwa dewasa ini terdapat berbagai macam permasalahan yang berkembang diantara negara-negara di dunia yang tidak dapat lagi diselesaikan oleh satu negara saja, sehingga teori ini mengusulkan perlunya ada organisasi yang menghimpun negara-negara untuk menyelesaikan permasalahan itu secara bersama-sama. Teori ini juga berpendapat bahwa organisasi regional pada prinsipnya menyerap sebagian kedaulatan negara-negara anggotanya, sehingga organisasi regional yang dibentuk memiliki kewenangan dan kekuatan untuk mencapai tujuan seperti yang telah disepakati oleh negara-negara anggota organisasi regional tersebut.

*Keempat; Teleological Approach* (Pendekatan Teleologis). Pendekatan Teleologis adalah sebuah teori yang mencoba menjelaskan pembentukan organisasi regional dengan berdasarkan pada tujuan yang terdapat dalam perjanjian regional yang mendasari terbentuknya organisasi regional tersebut. Dengan kata lain, negara-negara yang berhak untuk menjadi anggota dalam organisasi regional tersebut adalah negara yang memang dapat dan sesuai dengan tujuan dalam perjanjian regional yang menjadi dasar terbentuknya suatu organisasi regional. Negara-negara yang diperkirakan tidak dapat mendukung tercapainya tujuan organisasi tidak dapat dimasukkan kedalam kriteria organisasi regional.

*Kelima; Structuralist Perspective* (Perspektif Strukturalis). Perspektif strukturalis pada dasarnya membagi isu wilayah ke dalam dua wilayah, yaitu wilayah utara dan selatan. Pentingnya membagi wilayah-wilayah di dunia ke dalam dua wilayah besar

---

<sup>1</sup> Ademola Abass, *Op. Cit.*, h. 9-12, bandingkan dengan Sumaryò Suryokusumo, Pengantar Hukum Organisasi Internasional, PT Tatanusa, Jakarta, 2007, h. 49-52.

yaitu utara dan selatan karena adanya perbedaan yang cukup besar diantara dua wilayah ini, terutama mengenai capaian pembangunan dan ekonomi.

*Keenam; Diversity Approach* (Pendekatan Keragaman). Teori ini mencoba merangkum berbagai macam klasifikasi yang tidak terangkum dalam teori-teori berikutnya. Hal ini dikarenakan masih sangat mungkin bahwa dikemudian hari terdapat organisasi-organisasi regional yang tidak dapat diklasifikasikan berdasarkan teori-teori yang sebelumnya sudah dikemukakan, sehingga dipilihlah teori pendekatan keragaman untuk menjustifikasi hal tersebut.

### **Organisasi Regional Dalam Piagam PBB**

Piagam PBB secara eksplisit telah memfasilitasi keterlibatan organisasi regional dalam kegiatan pemeliharaan perdamaian dan kemanan internasional dimana sebelumnya Liga Bangsa-Bangsa (LBB) tidak menyediakan pengaturan ini. Ketentuan Bab VIII Piagam PBB telah menjadi suatu dasar hukum bagi organisasi regional untuk menyelesaikan sengketa diantara negara-negara anggotanya dengan menggunakan cara-cara damai. Ketentuan ini juga memperbolehkan dan mendorong organisasi regional untuk mengambil semua inisiatif penyelesaian suatu sengketa yang terjadi diwilayahnya secara mandiri tanpa ada campur tangan dari Dewan Keamanan PBB. Meskipun demikian, Bab VIII ini melarang organisasi regional untuk melakukan tindakan kekerasan tanpa ada otorisasi dari Dewan Keamanan PBB.<sup>1</sup>

Selanjutnya, sebagaimana diketahui tujuan utama PBB adalah untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Untuk mencapai tujuan tersebut PBB akan mengambil langkah-langkah bersama secara efektif guna mencegah dan menghindari ancaman terhadap perdamaian di samping untuk menghentikan tindakan agresi atau pelanggaran lainnya terhadap perdamaian dan mengusahakan penyelesaian melalui cara-cara damai, sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan hukum internasional.

Dalam upaya menciptakan perdamaian dan keamanan internasional untuk menyelesaikan suatu sengketa, PBB memiliki empat kelompok tindakan, secara umum empat kelompok tindakan tersebut adalah:<sup>1</sup>

*Pertama; Preventive Diplomacy.* *Preventive Diplomacy* adalah suatu tindakan untuk mencegah timbulnya suatu sengketa di antara para pihak, mencegah meluasnya suatu sengketa, atau membatasi perluasan suatu sengketa. Cara ini dapat dilakukan oleh Sekjen PBB, Dewan Keamanan, Majelis Umum, atau oleh organisasi-organisasi regional bekerja sama dengan PBB.

*Kedua; Peace Making.* *Peace Making* adalah tindakan untuk membawa para pihak yang bersengketa untuk saling sepakat, khususnya melalui cara-cara damai seperti terdapat dalam Bab VI Piagam PBB. Tujuan PBB dalam hal ini berada di antara tugas mencegah konflik dan menjaga perdamaian. Di antara dua tugas ini terdapat

---

<sup>1</sup> Jan Klabbbers, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, h. 18

<sup>1</sup> Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, New York: United Nations, 1992, h 12 dalam Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta 2004, h 95-97

kewajiban untuk mencoba membawa para pihak yang bersengketa menuju kesepakatan dengan cara-cara damai.

*Ketiga; Peace Keeping.* *Peace Keeping* adalah tindakan untuk mengerahkan kehadiran PBB dalam memelihara perdamaian dengan kesepakatan para pihak yang berkepentingan. Biasanya PBB mengirimkan personel militer, polisi PBB, dan juga personel sipil. Meskipun sifatnya militer, namun mereka bukan pasukan perang atau angkatan bersenjata (angkatan perang).

*Keempat; Peace Building.* *Peace Building* adalah tindakan mengidentifikasi dan mendukung struktur-struktur yang ada guna memperkuat perdamaian untuk mencegah suatu konflik yang telah didamaikan berubah kembali menjadi konflik. *Peace Building* lahir setelah berlangsungnya konflik.

Untuk mewujudkan tindakan itu, PBB diberikan kewenangan sesuai dengan Bab VII Piagam untuk mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu, termasuk membentuk pasukan internasional apabila penyelesaian sengketa dengan cara-cara damai tidak berhasil. Perkembangan pengaturan pasukan dibawah bendera PBB ini telah mengalami banyak perubahan sejak pasukan pemelihara perdamaian generasi pertama, hingga lahirnya pasukan multinasional sebagai suatu bentuk solusi penyelesaian sengketa internasional dengan penggunaan senjata. Hukum internasional sendiri, di dalam keadaan-keadaan tertentu memberi hak kepada suatu negara untuk melakukan intervensi kepada negara lain. Keadaan ini memang merupakan pengecualian dan keadaan-keadaan itu diantaranya:<sup>1</sup> 1). intervensi kolektif sesuai dengan piagam PBB; 2). untuk melindungi hak-hak dan kepentingan-kepentingan, serta keselamatan jiwa warga negaranya di luar negeri; 3). pembelaan diri, jika intervensi diperlukan untuk melenyapkan bahaya serangan bersenjata yang nyata dan mengancam; 4). dalam menangani urusan sebuah protektorat yang berada di bawah dominionnya; 5). jika negara yang mengalami intervensi itu telah jelas melakukan pelanggaran terhadap hukum internasional terutama menyangkut negara yang melakukan intervensi, misalnya jika negara itu sendiri melakukan intervensi dengan mengenyampingkan kaidah-kaidah hukum internasional.

Intervensi secara sederhana dapat diartikan sebagai turut campurnya suatu negara dalam urusan internal negara lain atau dalam urusan dengan negara lain dengan menggunakan kekuatan atau ancaman kekuatan.<sup>1</sup>

Intervensi kolektif atas mandat Dewan Keamanan PBB yang diperbolehkan dan diatur dalam Piagam PBB dimulai dengan ketentuan Pasal 39. Berdasarkan ketentuan Pasal 39, Dewan Keamanan pertama-tama akan menentukan ada tidaknya suatu ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran terhadap perdamaian dan tindakan agresi untuk selanjutnya mengambil tindakan dalam rangka memelihara atau memulihkan perdamaian dan keamanan internasional.<sup>1</sup>

Pelaksanaan hak-hak khusus untuk melakukan intervensi dalam menyelesaikan sengketa ini haruslah ditempatkan di bawah kewajiban utama negara-

---

<sup>1</sup> J.G. Starke, *op cit*, h 91

<sup>1</sup> Bryan A. Garner ed., *Black's Law Dictionary*, 7<sup>th</sup> Edition, West Group, ST. Paul, Minn, 1999, h. 826.

<sup>1</sup> Thomas M. Franck, *Resourse to Force, State Action Againsts Threats and Armed Attacks*, Cambridge University Press, UK, 2004, h. 20

negara sesuai ketentuan dalam Piagam PBB. Dengan demikian, kecuali Piagam PBB memberi izin, intervensi yang dilakukan tidak sampai ancaman atau penggunaan kekerasan terhadap integritas wilayah atau kemerdekaan politik negara manapun<sup>1</sup>

Menurut Bab VII Piagam, Dewan Keamanan dapat menjatuhkan sanksi kepada negara-negara anggota PBB dalam 3 hal, yaitu : *Pertama*, jika suatu negara melakukan tindakan yang mengancam perdamaian; *Kedua*, jika suatu negara melanggar perdamaian; dan *Ketiga*, jika suatu negara melancarkan agresi terhadap negara lain. Selanjutnya Dewan Keamanan memutuskan bahwa ada suatu tindakan negara yang mengancam perdamaian, melanggar perdamaian, dan agresi, Dewan Keamanan dapat mengambil tindakan-tindakan pemaksaan sebagaimana ditentukan dalam Bab VII Piagam, mulai dari penjatuhan sanksi ekonomi sampai dengan penjatuhan sanksi militer.

Menurut pasal 41 Piagam, Dewan Keamanan PBB dapat menentukan langkah-langkah tanpa menggunakan kekuatan militer agar keputusannya dapat dijalankan, dan dalam hal ini Dewan Keamanan juga dapat menyerukan kepada semua anggota PBB untuk menentukan langkah-langkah, antara lain; pemutusan hubungan ekonomi, komunikasi udara, laut, kereta api, radio dan komunikasi lainnya baik sebagian maupun seluruhnya serta pemutusan hubungan diplomatik. Selanjutnya apabila sanksi yang diberikan dirasakan masih belum memadai, tidak efektif ataupun masih tidak ditaati, maka Dewan Keamanan dapat mengambil tindakan militer baik melalui darat, laut dan udara jika dipandang perlu demi terpeliharanya serta pulihnya perdamaian dan keamanan internasional. Tindakan tersebut dapat berupa demonstrasi, blokade dan operasi militer baik melalui udara, laut, dan darat yang dilakukan oleh negara-negara anggota sebagaimana ditentukan dalam Pasal 42 Piagam yaitu:

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

Jadi Pasal 42 Piagam memberi kemungkinan penggunaan kekuatan bersenjata oleh Dewan keamanan untuk menegakan keputusannya. Untuk dapat melakukan tindakan penggunaan kekuatan bersenjata terlebih dahulu harus dibentuk *Armed Force* (pasukan bersenjata). Upaya yang ditempuh oleh Dewan Keamanan PBB selanjutnya adalah membentuk pasukan pemelihara perdamaian.

Dalam menyelesaikan suatu sengketa, Organisasi Regional juga mempunyai peran meskipun lebih terbatas. Peran yang dimainkan oleh organisasi-organisasi regional sangat berbeda bergantung pada karakteristik organisasi tersebut. Karakteristik ini dipengaruhi oleh faktor geografis, ketersediaan sumber-sumber dan struktur organisasi. Perbedaan faktor-faktor ini akan mempengaruhi bentuk Organisasi Regional dan organ-organ yang menopangnya. Perbedaan karakter ini juga nantinya akan berpengaruh pada mekanisme dan prosedur penyelesaian konflik

---

<sup>1</sup> Pasal 2 ayat 4 Piagam PBB mewajibkan semua anggotanya untuk menjauhkan diri dari tindakan mengancam atau menggunakan kekerasan terhadap integritas wilayah dan kemerdekaan politik negara lain dengan cara apa pun yang bertentangan dengan tujuan PBB

yang ditempuh untuk menyelesaikan sengketa antara anggota dalam sebuah Organisasi Regional.<sup>1</sup>

Uni Eropa, Organisasi Regional paling maju saat ini, memiliki *European Court of Justice*, organ khusus yang bertanggung jawab atas setiap upaya penyelesaian sengketa antara negara-negara anggota Uni Eropa, yang yurisdiksinya mencakup seluruh negara anggota, organ-organ penting dalam masyarakat dan warga negara sah dari negara-negara anggota. Hal ini dijelaskan dalam *the Treaty of Amsterdam* (1997) yang mulai diberlakukan pada tahun 1999.

Pakta Pertahanan Atlantik Utara (*North Atlantic Treaty Organisation - NATO*) yang didirikan pada tahun 1949 juga memiliki prosedur penyelesaian konflik antara negara-negara anggotanya. Pada 1956, organ utama NATO, Dewan Atlantik Utara, merumuskan suatu komitmen yang menggariskan bahwa, sengketa yang tidak dapat diselesaikan melalui jalur negosiasi langsung harus disampaikan dan dibahas dengan prosedur dan dalam forum NATO sebelum dibawa ke organisasi internasional di luar NATO. Resolusi tersebut juga menyebutkan bahwa Sekjen maupun negara-negara anggota memiliki hak dan kewajiban untuk meminta perhatian dewan mengenai ancaman-ancaman yang dapat mempengaruhi solidaritas dan efektifitas aliansi. Lebih lanjut, Sekjen diberikan wewenang sebagai fasilitator yang dimandatkan untuk menyelenggarakan penyelidikan, mediasi, atau arbitrase bagi negara-negara anggota yang berkonflik.<sup>1</sup>

Pakta Warsawa yang didirikan oleh Uni Soviet dan meliputi sebagian besar Eropa Timur, memiliki suatu wadah kerjasama ekonomi yang didirikan pada 1949, yaitu *Council for Mutual Economic Aid*, namun tanpa sebuah organ penyelesaian sengketa. Organisasi ini kemudian hancur seiring runtuhnya Uni Soviet dan berakhirnya Perang Dingin dan digantikan oleh *Commonwealth of Independent States* (CIS) yang dipimpin oleh Federasi Rusia.

Banyak Organisasi Regional lain yang masing-masingnya memiliki prosedur penyelesaian sengketa tersendiri yang dirumuskan dengan berpedoman pada perjanjian yang telah disepakati oleh negara-negara anggotanya, seperti; *Conference on Security and Cooperation in Europe* (CSCE) yang kemudian berubah menjadi *Organization for Security and Cooperation in Europe* (OSCE); *Organization of American States* (OAS) dengan ketentuan penyelesaian konflik yang tertuang jelas dalam Pakta Bogota; *Organization of African Union* (OAU); dan *Organization of the Islamic Conference* (OIC), yang masing-masingnya memiliki organ tersendiri dalam upaya penyelesaian sengketa yang terjadi antara negara-negara anggotanya.<sup>2</sup>

Berakhirnya era perang dingin dapat dianggap sebagai titik balik dari meningkatnya peran organisasi regional dalam menjaga perdamaian dan keamanan dunia. Perkembangan yang lebih signifikan terutama diawali dengan aktivitas intervensi *Economic Community of West African States* (ECOWAS) pada tahun 1990 ke

---

<sup>1</sup> Merrills J. G., *International Dispute Settlement*, New York: Cambridge University Press, 2005, h. 279

<sup>1</sup> Merrills J. G., *International Dispute Settlement*, New York: Cambridge University Press, 2005, h. 280

<sup>2</sup> Merrills J. G., *International Dispute Settlement*, New York: Cambridge University Press, 2005, h. 281-282

Liberia.<sup>2</sup> Aktivitas ini dianggap PBB sebagai suatu era baru dimana suatu organisasi regional dapat memberikan sumbangan yang besar terhadap pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional sepanjang tidak bertentangan dengan tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Piagam PBB.

Pasal 53 ayat (1) Piagam PBB merupakan dasar hukum pendelegasian penggunaan kekuatan untuk menyelesaikan suatu sengketa oleh Dewan Keamanan PBB melalui Organisasi Regional. Pasal ini mengemukakan bahwa:

*“The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, with the exception of measures against any enemy state ...”.*

Pengaturan dalam pasal ini dianggap oleh para ahli hukum internasional sebagai salah satu bentuk pewarisan penggunaan kekuatan dari PBB kepada Organisasi regional. Kecuali dalam kerangka membela diri<sup>2</sup> atau tindakan terhadap musuh negara-negara sebelumnya,<sup>2</sup> organisasi regional tidak diperkenankan melakukan tindakan kekerasan diluar pengaturan Pasal 53 ayat (1) ini.

Tindakan penggunaan kekerasan (*enforcement action*) dapat didefinisikan sebagai *‘any action which would itself be a violation of international law, if taken without either some special justification or without the contemporaneous consent or acquiescence of the target state’*. Definisi ini secara tegas menyebutkan bahwa tanpa adanya justifikasi dan persetujuan (dalam hukum internasional, setiap tindakan kekerasan harus disampaikan secara terbuka kepada negara sasaran), maka tindakan tersebut melanggar hukum internasional. Tindakan penggunaan kekerasan juga didefinisikan sebagai *‘all coercive actions other than valid defensive action’*, yang berarti bahwa semua tindakan koersif selain tindakan defensif yang diperkenankan.

Pada saat Piagam PBB dibuat, terdapat perdebatan mengenai rancangan Bab VIII. Pada rancangan Piagam PBB yang diusulkan Uni Soviet sebelumnya, istilah *‘enforcement action’* berdampingan dengan istilah *‘coercive action’*. Pada dasarnya, negara-negara yang terlibat dalam perdebatan pembentukan Piagam PBB, tidak setuju sama sekali dengan gagasan penggunaan kekerasan baik berdasarkan konotasi kata *enforcement* maupun *coercion*.<sup>2</sup> Istilah *enforcement* maupun *coercion* sebetulnya lebih mengarah kepada skala penggunaannya (lebih kecil atau lebih besar). Meskipun demikian, draft akhir Bab VIII yang diterima adalah hanya *enforcement action* saja.

---

<sup>2</sup> The First Liberian Civil War, terjadi pada tahun 1989 hingga 1996 dan diperkirakan menelan lebih dari 200.000 korban jiwa. Perang ini disebabkan karena perebutan kekuasaan dikalangan para pemimpin Liberia sendiri, lihat juga *the Journal of Humanitarian Assistance: ECOWAS and Subregional Peacekeeping in Liberia*, dalam <http://sites.tufts.edu/jha/archives/66>

<sup>2</sup> Article 51 UN Charter: *“Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.”*

<sup>2</sup> Article 107 UN Charter: *Nothing in the present Charter shall invalidate or preclude action, in relation to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory to the present Charter, taken or authorized as a result of that war by the Governments having responsibility for such action.*

<sup>2</sup> Dalam Bahasa Indonesia, kedua istilah ini diterjemahkan sama yaitu “kekerasan”

## **Peran Organisasi Regional Dalam Pemeliharaan Perdamaian dan Keamanan Internasional**

Lahirnya wacana desentralisasi penggunaan kekerasan di bawah Bab VII Piagam PBB oleh Dewan Keamanan kepada organisasi regional sebetulnya lahir dari defisiensi praktik pelaksanaan Bab VII oleh Dewan Keamanan sendiri. Krisis Liberia (1989-1997), Siera Leone (1997-2001), Kosovo (1992), Rwanda (1994), dan Iraq (2003) telah memberikan ilustrasi bahwa suara mufakat tidak selalu dicapai oleh Dewan Keamana PBB dalam menyelesaikan suatu krisis kemanan perdamaian yang memerlukan tindakan cepat di bawah Bab VII. Konsekuensi dari kegagalan ini ternyata telah membuat sejumlah negara memilih tindakan militer tanpa otorisasi dari Dewan Keamanan.

Sejumlah tindakan unilateral yang diambil oleh beberapa organisasi regional, tanpa ragu menyalahkan lambatnya tindakan Dewan Keamanan untuk mengambil keputusan terkait dengan ancaman keamanan dan perdamaian.

### **Praktik Desentralisasi Kewenangan Dewan Kemanan PBB Dalam Melakukan Tindakan Kekerasan Di Bawah Bab VII Piagam PBB Kepada Organisasi Regional**

Dalam rangka pemeliharaan perdamaian dan kemanan secara kolektif, sekurang-kurangnya ada tiga jenis tindakan yang biasa dilakukan oleh Dewan Kemanan. *Pertama*, Dewan keamanan meminta negara-negara anggota PBB untuk melakukan tindakan kolektif atas nama masyarakat internasional; *Kedua*, Dewan Keamanan melakukan pemeliharaan perdamaian dan kemanan melalui intitusi pemelihara perdamaian, meskipun terkadang institusi ini tidak mendapatkan mandat dari Dewan Keamanan; dan yang *Ketiga* Dewan Keamanan mengundang mekanisme regional untuk terlibat secara aktif dalam melaksanakan keputusan Dewan Keamanan yang diambil di bawah Bab VII.<sup>2</sup> 5

Salah satu praktik pemeliharaan perdamaian dan kemanan internasional adalah praktik yang dilakukan oleh ECOWAS ketika berlangsung konflik di Liberia (tahun 1987-1999). Praktik yang dilakukan ECOWAS ini tidak saja menjadi hukum mengenai bagaimana organisasi regional dapat berperan dalam pemeliharaan perdamaian dan kemanan internasional, tetapi juga menyumbangkan gagasan baru dalam hal hubungan antara PBB dengan organisasi regional. Selama konflik ini berlangsung, pada akhirnya PBB dan ECOWAS membentuk pasukan pemelihara perdamaian gabungan, dimana pasukan gabungan ini merupakan pasukan gabungan yang pertama kali dibuat dalam sejarah PBB terutama setelah era perang dingin berakhir.<sup>2</sup> 6

Republik Liberia adalah sebuah negara di pesisir barat Afrika yang berbatasan dengan Sierra leone, Guinea, dan Pantai Gading. Liberia dilanda dua perang saudara (1989-1996 dan 1999- 2003) yang mengakibatkan ratusan ribu penduduknya mengungsi sekaligus menghancurkan ekonomi negara ini.

---

<sup>2</sup> Merrills J. G., *International Dispute Settlement* , h. 71.

5

<sup>2</sup> Baca Regional Intervention after the Cold War, dalam *Ibid.* h 141-181.

Pada Perang Saudara Pertama,<sup>2</sup> untuk menangani konflik ini negara-negara Afrika yang tergabung dalam ECOWAS berusaha mencari jalan keluar dan bekerja sama dengan PBB, untuk membentuk *United Nation Peace Building Support Office in Liberia (UNOL)*. Misi ini merupakan misi perdamaian PBB dengan titik berat pada usaha-usaha politik untuk mendukung Pemerintah Liberia, melaksanakan Pemilu Multipartai.

Praktik yang kedua, yang juga penting adalah keterlibatan NATO dalam penyelesaian konflik di Yugoslavia. Yugoslavia adalah Negara Republik Federasi yang terletak di Jazirah Balkan. Negara ini terbagi dalam beberapa negara bagian, yaitu: Bosnia-Herzegovina dengan Ibukota Sarajevo, Kroasia Hrvatska dengan Ibukota Zagreb, Serbia dengan Ibukota Beograd, Montenegro dengan Ibukota Titograd, Slovenia dengan Ibukota Ljubljana, Macedonia dengan Ibukota Skopje, Kosovo dengan Ibukota Pristina, dan Vodjvodina dengan Ibukota Novi sad.<sup>2</sup>

Dewan Keamanan PBB menyetujui, pengiriman Pasukan Perdamaian PBB yang tergabung dalam pasukan *United Nation Protection Force (UNPROFOR)*. Pasukan ini ditempatkan di Kroasia yang diduduki oleh orang-orang Serbia Krajina yang disebut sebagai daerah *United Nation Protection Area (UNPA)* dan di seluruh bekas Negara Yugoslavia. Upaya PBB ini tidak membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Mandat UNPROFOR kemudian diubah menjadi *United Nation Peace Forces (UNPF)* yang berpusat di Zagreb dengan tiga organisasi pelaksana yaitu *United Nations Confidence Restoration Operation (UNCRO)* di Kroasia, *United Nations Protection Force (UNPROFOR)* di Bosnia-Herzegovina, dan *United Nations Preventive Deployment Forces (UNPREDEF)* di Macedonia.

Meskipun usaha PBB untuk menyelesaikan konflik secara tuntas belum berhasil, namun mendapat kemajuan dengan ditandatanganinya Perjanjian Dayton dan Perjanjian Paris pada akhir tahun 1995. Berdasarkan perjanjian ini, misi PBB di Bosnia Herzegovina digantikan oleh *Implementation Forces (IFOR)* yang dipimpin oleh NATO. Setelah itu, UNPF dilikuidasi menjadi tiga misi yang berdiri sendiri yaitu UNPREDEF di Macedonia, *United Nations Millitary Observer Mission In Prevlaka*

---

<sup>2</sup> Perang Saudara Liberia Pertama berlangsung dari tahun 1989 sampai tahun 1997. Dalam perang saudara tersebut terjadi pertikaian antara Pemerintah dengan *Patriotic Front of Liberia (NFL)*, yang mengakibatkan terbunuhnya 150.000 penduduk sipil dan 850.000 pengungsi. Perang Saudara Liberia Kedua adalah perang saudara yang terjadi tahun 1999 ketika kelompok pemberontak yang dibantu oleh Pemerintah Guinea, *Liberians United for Reconciliation and Democracy (LURD)*, muncul di Liberia Utara. Pada awal tahun 2003, Kelompok pemberontak kedua, *Movement for Democracy in Liberia*, muncul di Selatan, dan pada Juni-Juli 2003, pemerintahan Charles Taylor hanya menguasai sepertiga negara. Ibukota Liberia, Monrovia dikepung oleh LURD, yang menyebabkan kematian banyak penduduk. Baca *Conflict in Liberia: Brief History*, diunduh di: [web.stanford.edu/class/e297a/Child%20Soldiers%20in%20Liberia.doc](http://web.stanford.edu/class/e297a/Child%20Soldiers%20in%20Liberia.doc)

<sup>2</sup> Di bawah kepemimpinan Joseph Broz Tito, Sektor ekonomi dan politik Yugoslavia berhasil dibangun, tetapi masalah sosial budaya belum terselesaikan. Pada akhir tahun 80-an perekonomian Yugoslavia memburuk. Keadaan itu menimbulkan keinginan dari masing-masing negara bagian untuk keluar dari federasi dan memerdekakan diri, berturut-turut Kroasia, Slavonia, Macedonia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, dan dua daerah otonomi yaitu Kosovo dan Vodjvodina. Perdebatan mengenai Sentralisme Serbia dan Federasi negara-negara bagian ke dalam Serbia Raya semakin memuncak setelah Tito meninggal dan komunis Uni Soviet runtuh. Peperangan antara Serbia dan Kroasia semakin berkepanjangan. Menghadapi hal tersebut, masyarakat Eropa meminta kepada Dewan Keamanan PBB untuk menyelesaikan konflik. Baca [www.ii.umich.edu/UMICH/crees/Home/.../Boyce-Bosnia2006.pdf](http://www.ii.umich.edu/UMICH/crees/Home/.../Boyce-Bosnia2006.pdf), Baca Bosnia: War, History and Nationality

(UNMOP) di Prevlaka. NATO sebagai organisasi regional masih tetap ditugasi untuk mengawasi misi ini hingga selesai.

Dari praktik-praktik yang disebutkan di atas, kita dapat menyimpulkan bahwa sesungguhnya praktik desentralisasi kewenangan oleh Dewan Keamanan kepada organisasi regional telah berjalan bahkan secara efektif berhasil meredam eskalasi konflik yang berkembang saat itu. Permasalahan yang timbul adalah, dua praktik yang disebutkan di atas, pada awalnya adalah tindakan unilateral yang dijalankan oleh organisasi regional (ECOWAS dan NATO) tanpa persetujuan sebelumnya dari Dewan Keamanan. Hal ini jelas merupakan pelanggaran pada Bab VIII Piagam PBB, yang mengharuskan setiap tindakan pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional yang diambil oleh organisasi regional harus dengan persetujuan Dewan Keamanan PBB.

Terhadap perdebatan ini, selanjutnya terdapat beberapa argumen yang mencoba menjawab bahwa tidak semua tindakan organisasi regional dalam memelihara perdamaian dan keamanan internasional dianggap melanggar Piagam PBB. Sekurang-kurangnya ada lima argumen hukum yang dapat dihimpun dan menjadi dasar diberikannya desentralisasi kewenangan untuk melakukan pemeliharaan perdamaian dan keamanan oleh Dewan Keamanan PBB kepada organisasi regional. Argumen tersebut antara lain:

Pertama; Berdasarkan Piagam PBB, negara-negara yang menjadi anggota organisasi regional dapat melakukan mekanisme regional untuk menyelesaikan sengketa. Tindakan penyelesaian sengketa yang diambil adalah penyelesaian sengketa melalui mekanisme damai. Para ahli hukum selanjutnya berpendapat, bahwa penyelesaian sengketa secara damai sebetulnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem keamanan kolektif. Dengan kata lain, bahwa pendekatan penyelesaian sengketa untuk memelihara perdamaian dan keamanan secara damai merupakan rekomendasi paling awal yang harus ditempuh, dan apabila mekanisme ini gagal maka dalam kerangka sistem keamanan kolektif maka organisasi regional berhak mengambil tindakan tegas dalam rangka memulihkan perdamaian dan keamanan di wilayahnya;

Kedua; Desentralisasi kewenangan Dewan Keamanan kepada organisasi regional dapat dialihkan berdasarkan Pasal 53 Piagam PBB. Argumen ini merupakan argumen yang paling jelas mengenai desentralisasi kewenangan Dewan Keamanan kepada organisasi regional:

*"The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, with the exception of measures against any enemy state ..."*

Ketiga; Berdasarkan Pasal 106 Piagam PBB tentang ketentuan-ketentuan keamanan peralihan. Ketentuan ini menjelaskan bahwa dalam rangka mewujudkan tujuan pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional seperti yang tercantum dalam Pasal 43 Piagam PBB,<sup>2</sup> terdapat ketentuan keamanan peralihan yang

---

<sup>2</sup> Article 43 UN Charter:

(1) All Members of the United Nations, in order to contribute to the maintenance of international peace and security, undertake to make available to the Security Council, on its call and in

memperbolehkan Dewan Keamanan PBB dan semua negara anggotanya untuk mengambil tindakan pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional yang dipandang perlu. Bunyi Pasal 106 Piagam PBB adalah sebagai berikut:

*“Pending the coming into force of such special agreements referred to in Article 43 as in the opinion of the Security Council enable it to begin the exercise of its responsibilities under Article 42, the parties to the Four-Nation Declaration, signed at Moscow, 30 October 1943, and France, shall, in accordance with the provisions of paragraph 5 of that Declaration, consult with one another and as occasion requires with other Members of the United Nations with a view to such joint action on behalf of the Organization as may be necessary for the purpose of maintaining international peace and security.*

Keempat; Argumen yang keempat adalah argumen yang tidak terdapat dalam Piagam PBB. Dewan Keamanan PBB dapat memberikan sebagian kewenangannya kepada organisasi regional berdasarkan doktrin *implied power*. Gagasan mengenai doktrin ini awalnya dicetuskan oleh pemikir AS yaitu Alexander Hamilton. Hamilton berpendapat bahwa suatu organisasi seperti PBB tentu saja dibentuk dengan sejumlah kewenangan dan fungsi yang melekat pada organisasi tersebut. Akan tetapi sejalan dengan berkembangnya permasalahan dan tuntutan kebutuhan, maka PBB dapat membagi kewenangannya dengan melibatkan organisasi-organisasi lainnya, terutama dalam hal persamaan tujuan. Dengan kata lain, PBB berhak mendelegasikan sebagian kewenangan atau fungsinya kepada organisasi lain, pada saat terjadi hal-hal yang mengancam tujuan PBB itu sendiri, dalam hal ini pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional;

Kelima; Argumen yang terakhir adalah argumen yang dikemukakan oleh Professor Koskenniemi, yaitu doktrin *‘last resort’*. Koskenniemi berpendapat bahwa dalam rangka memelihara perdamaian dan keamanan internasional, negara-negara dapat mengambil tindakan melalui organisasi regional, terutama apabila Dewan Keamanan PBB tidak dapat bergerak karena adanya veto;<sup>3</sup>

Kelima argumen tadi merupakan dasar untuk menjustifikasi mekanisme pendelegasian kewenangan dari Dewan Keamanan PBB kepada organisasi regional dalam rangka melakukan tindakan kekerasan di bawah Bab VII Piagam. Selain kelima argumen yang disebutkan di atas, dewasa ini juga dikenal mekanisme penggunaan kekerasan dalam rangka penegakkan nilai-nilai universal Hak Asasi Manusia, yaitu intervensi kemanusiaan.

Meskipun intervensi kemanusiaan secara eksplisit belum diatur dalam Piagam PBB, akan tetapi pada praktiknya dewasa ini PBB telah melakukan intervensi

---

accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security.

(2) Such agreement or agreements shall govern the numbers and types of forces, their degree of readiness and general location, and the nature of the facilities and assistance to be provided

(3) The agreement or agreements shall be negotiated as soon as possible on the initiative of the Security Council. They shall be concluded between the Security Council and Members or between the Security Council and groups of Members and shall be subject to ratification by the signatory states in accordance with their respective constitutional processes

<sup>3</sup> Martii Koskenniemi, *The Place of Law in Collective Security*, Michigan Journal of International Law, 1996, h. 486 dalam *Op. Cit.* Ademola Abass, h. 72

karena alasan kemanusiaan di sejumlah negara di dunia.<sup>3</sup> Intervensi kemanusiaan dapat didefinisikan<sup>3</sup>

2

*"the threat or use of force across state borders by a state (or group of states) aimed at preventing or ending widespread and grave violations of the fundamental human rights of individuals other than its own citizens, without the permission of the state within whose territory force is applied."*

Inti dari definisi intervensi kemanusiaan di atas adalah ancaman atau penggunaan kekerasan yang melintasi lintas batas negara oleh suatu negara atau kelompok negara, dengan tujuan untuk mencegah atau mengakhiri pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan meluas terhadap individu yang bukan warga negaranya, tanpa izin dari negara dimana penggunaan kekerasan tersebut diterapkan. Alasan kenapa intervensi kemanusiaan tidak dimasukkan kedalam lima argumen sebelumnya adalah karena intervensi kemanusiaan lebih merupakan kewajiban moral ketimbang kewajiban hukum, sehingga mekanisme ini masih menyisakan banyak perdebatan.

### **Ketentuan-Ketentuan Hukum Internasional Mengatur Peran Desentralisasi Organisasi Internasional Dalam Pemeliharaan Perdamaian Dan Keamanan Di Wilayahnya**

Ketentuan-ketentuan hukum internasional yang mengatur peran desentralisasi organisasi internasional dalam pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional pada prinsipnya dibagi ke dalam dua instrumen hukum, yaitu: (a) Berdasarkan kepada Piagam PBB; dan (b) Berdasarkan kepada perjanjian internasional yang menjadi instrumen pokok dari organisasi regional itu sendiri.

### **Peran Desentralisasi Organisasi Internasional Dalam Pemeliharaan Perdamaian dan Keamanan Berdasarkan Piagam PBB.**

Pada prinsipnya, pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional merupakan tugas utama dari Dewan Keamanan PBB. Hal ini dikarenakan Piagam PBB sendiri telah memberikan sejumlah kewenangan dan fungsi yang hanya melekat pada Dewan Keamanan PBB dan tidak pada organ utama yang lain. Aturan ini terdapat dalam Pasal 24 Piagam PBB yaitu: 1). *In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf.* 2). *In discharging these duties the Security Council shall act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations. The specific powers granted to the Security Council for the discharge of these duties are laid down in Chapters VI, VII, VIII, and XII.* 3). *The Security Council shall submit annual and, when necessary, special reports to the General Assembly for its consideration.*

Terkait dengan kewenangan organisasi regional dalam pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, Piagam PBB sendiri mengakui dan

---

<sup>3</sup> Anne Orford, *Reading Humanitarian Intervention, Human Rights and the Use of Force in International Law*, Cambridge University Press, London & New York, 2003, h. 3

<sup>3</sup> J.L. Holzgrefe & Robert O. Keohane, eds, *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, London & New York, 2003, h. 18

mengatur peran organisasi regional dalam menyelesaikan sengketa dengan cara-cara damai seperti yang terdapat dalam Pasal 33 ayat 1 Piagam PBB, yaitu

*The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.*

Pengaturan penyelesaian sengketa melalui badan atau pengaturan regional ini diatur dalam Pasal 52-54. Pasal 52 yang merupakan pasal terpenting menyatakan:

1. *Nothing in the present Charter precludes the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action provided that such arrangements or agencies and their activities are consistent with the Purposes and Principles of the United Nations.*
2. *The Members of the United Nations entering into such arrangements or constituting such agencies shall make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies before referring them to the Security Council.*
3. *The Security Council shall encourage the development of pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies either on the initiative of the states concerned or by reference from the Security Council.*
4. *This Article in no way impairs the application of Articles 34 and 35.*

Bunyi ketentuan Pasal 52 di atas menunjukkan adanya dua istilah atau pengertian, yaitu *regional arrangements* dan *regional agencies*. Istilah *regional arrangements* mengacu kepada perjanjian (regional) atau perjanjian multilateral regional. Dalam hal ini, negara-negara di suatu wilayah tertentu sepakat mengatur hubungan-hubungan mereka dalam bidang penyelesaian sengketa, tanpa mendirikan suatu lembaga atau badan permanen (tetap) atau suatu organisasi internasional regional yang memiliki status sebagai subjek hukum internasional. Contoh perjanjian seperti ini adalah *the European Convention for the Peaceful Settlement of Disputes* (1957) dan *the American Treaty on Pacific Settlement* (Pakta Bogota, 1948).

Istilah kedua, *regional agencies* mengacu kepada suatu organisasi internasional regional dengan status sebagai subjek hukum internasional. Status ini penting untuk melaksanakan fungsinya dalam pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, termasuk penyelesaian sengketa internasional. Contoh badan seperti ini adalah Liga Negara-Negara Arab (Liga Arab atau *the League of Arab States*), 22 Maret 1945; Organisasi Negara-Negara Amerika (*the Organization of American States*) yang dibentuk berdasarkan Piagam Bogota (*Bogota Charter*), 30 April 1948; Organisasi Persatuan Afrika (*the Organization of Africa Unity*), 25 Mei 1963; dewan eropa (*the Council of Europe*) yang didirikan berdasarkan Perjanjian London, 5 Mei 1949.

Istilah *regional agencies or arrangements* dapat juga berarti perjanjian-perjanjian mengenai suatu hal yang lebih khusus, yaitu pembentukan suatu sistem yang dibentuk oleh beberapa wilayah di dunia guna pembangunan bidang-bidang khusus dalam hukum internasional, misalnya perlindungan hak asasi manusia, integrasi ekonomi, kekayaan alam, dan sebagainya.

Selanjutnya berdasarkan dialihkan berdasarkan Pasal 53 Piagam PBB, organisasi regional berhak untuk menerima kewenangan dari Dewan Keamanan. Pasal 53 ini merupakan argumen yang paling pokok mengenai hak yang dapat diterima oleh organisasi regional untuk mengambil tindakan kekerasan di wilayahnya

*"The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, with the exception of measures against any enemy state ..."*

### **Peran Desentralisasi Organisasi Internasional Dalam Pemeliharaan Perdamaian dan Keamanan Berdasarkan Perjanjian Internasional**

Berdasarkan doktrin *implied power*, pada prinsipnya dengan mengacu kepada instrumen pokok dari suatu organisasi regional, maka suatu organisasi regional dapat berperan serta secara aktif dalam proses pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional. Sejumlah organisasi regional misalnya secara tegas menyebutkan pentingnya pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional serta berkomitmen untuk memerangi setiap usaha atau tindakan yang mengancam perdamaian dan keamanan di wilayahnya.

NATO misalnya, organisasi ini menyebutkan dalam instrumen pokoknya, bahwa ancaman terhadap satu negara anggotanya merupakan ancaman pada negara anggota yang lain dan berhak melakukan serangan pembelaan, Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 5 Perjanjian Washington<sup>3</sup>

*The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.*

*Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.*

Organisasi regional seperti ECOWAS sudah selangkah lebih maju dengan tidak saja mencantumkan ketentuan mengenai komitmen pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional di wilayahnya, akan tetapi juga secara khusus membuat suatu konvensi yang mengatur mengenai penanganan dan penggunaan senjata dan amunisi untuk tujuan damai di wilayah Afrika Barat.

Selanjutnya, meskipun peranan organisasi regional dalam pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional dewasa ini sudah cukup maju, peranan ini tentu saja meninggalkan sejumlah permasalahan selain juga mendatangkan sejumlah keuntungan. Keuntungan yang diperoleh dari peranan organisasi regional dalam proses pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional antara lain: (a) Mengurangi beban anggaran PBB, terutama dalam hal pengiriman operasi-operasi pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional; (b) Mengembangkan mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih berkarakter kewilayahan, sehingga penyelesaian sengketa lebih dapat diterima; dan (c) Meningkatkan kemandirian diantara organisasi-organisasi regional.

Adapun sejumlah permasalahan yang harus dipecahkan terkait dengan peranan organisasi regional dalam pemeliharaan perdamaian dan keamanan

---

<sup>3</sup> Washington Treaty 1949

internasional antara lain: (a) Kesulitan PBB untuk mendapatkan laporan dari setiap tindakan yang sudah dilakukan oleh organisasi regional; dan (b) Kesulitan untuk membatasi dan mengatur tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi regional.

### **Penutup**

Praktik desentralisasi kewenangan dewan keamanan PBB dalam melakukan tindakan kekerasan di bawah Bab VII Piagam PBB kepada Organisasi Regional tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan Piagam PBB. Hal ini tidak saja didukung oleh sejumlah penafsiran terhadap isi Pasal dalam Piagam PBB, akan tetapi juga didukung oleh sejumlah doktrin yang berkembang dan diakui oleh hukum internasional; Ketentuan-ketentuan hukum internasional yang mengatur peran desentralisasi organisasi internasional dalam pemeliharaan perdamaian dan keamanan di wilayahnya pada umumnya terbagi kedalam dua kelompok instrumen hukum, yaitu berdasarkan pada Piagam PBB, dan yang berdasarkan pada perjanjian internasional yang menjadi instrumen pokok pembentukan organisasi regional itu sendiri. Seiring dengan berkembangnya peran organisasi regional dalam pemeliharaan perdamaian dan keamanan, perlu dibuat suatu pengaturan yang lebih jelas, terutama mengenai batasan dan mekanisme pertanggungjawaban dari setiap tindakan yang sudah diambil oleh organisasi regional terutama pada saat mengambil peran dalam melakukan pemeliharaan perdamaian dan keamanan di wilayahnya.

### **Pustaka Acuan**

#### **Buku**

- Ademola Abass, *Regional Organisation and the Development of Collective Security Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Hart Publishing, Oregon, USA, 2004.
- Anne Orford, *Reading Humanitarian Intervention, Human Rights and the Use of Force in International Law*, Cambridge University Press, London & New York, 2003.
- Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, New York: United Nations, 1992.
- Bryan A. Garner ed., *Black's Law Dictionary*, 7<sup>th</sup> Edition, West Group, ST. Paul, Minn, 1999
- Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta 2004
- Jan Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002
- J.G. Starke, *Introduction to International Law*, Tenth Edition, Butterworth, London 1989
- J.G. Merrills, *International Dispute Settlement*, New York: Cambridge University Press, 2005
- J.L. Holzgrefe & Robert O. Keohane, eds, *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, London & New York, 2003
- JS Nye, *International Regionalism*, Little Brown, Boston, 1962
- Sumaryo Suryokusumo, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, PT Tatanusa, Jakarta, 2007
- T. May Rudy, *Administrasi Dan Organisasi Internasional*, Refika Aditama, Bandung, 2005

Peran Organisasi Regional Dalam Pemeliharaan Perdamaian dan Keamanan Internasional

Thomas M. Franck, *Resourse to Force, State Action Againsts Threats and Armed Attacks*, Cambridge University Press, UK, 2004

**Jurnal**

Martii Koskenniemi, *The Place of Law in Collective Security*, Michigan Journal of International Law, 1996

*Journal of Humanitarian Assistance: ECOWAS and Subregional Peacekeeping in Liberia*

**Konvensi Internasional**

Addis Abbaba Charter 1963.

Bangkok Declaration 1967.

Charter of the Organization of American States 1948.

UN Charter 1945.

Washington Treaty 1949.

**Website:**

<http://sites.tufts.edu/jha/archives/66>

[web.stanford.edu/class/e297a/Child%20Soldiers%20in%20Liberia.doc](http://web.stanford.edu/class/e297a/Child%20Soldiers%20in%20Liberia.doc)

[www.ii.umich.edu/UMICH/crees/Home/Boyce-Bosnia2006.pdf](http://www.ii.umich.edu/UMICH/crees/Home/Boyce-Bosnia2006.pdf)

