
Peranan PBB dalam Pembentukan Masyarakat Sipil Global

Jawahir Thontowi

Abstract

The ambition of the United Nation to improve its integrity as in international organization indeed much depends on its organizational stricture and the already existing leadership models. An attempt to restructure its organization as reflected in the increase of main institution and other related agencies of the United Nations has led the UN functional role in accordance with the goal achievement of the world order and security. Hence, the desire to intensity civil society development has been a vital concern for the United Nation. The process of democratization in the developing countries can fully be delayed.

Pendahuluan

Judul tersebut di atas merupakan salah satu kegiatan studi jangka pendek (*short course*) yang diikuti penulis pada musim panas (*Summer Session*) di Budapest, Hungaria. Topik tersebut memang menarik bukan saja kaerna yang akan dibahas mengenai peranan PBB, melainkan juga karena masyarakat internasional semakin menyadari bahwa problem masyarakat dunia semakin kompleks. Hubungan masyarakat dunia yang semakin kompleks, terbuka dan saling terkait mengisyaratkan perlu adanya badan dunia yang mampu memelihara keseimbangan kekuatan. Tidak terbatas pada interaksi aktor-aktor yang selama ini diperhitungkan memiliki

peran dominan dalam membangun masyarakat, seperti negara, dan institusi-institusi informal lainnya, NGOs, melainkan juga aktor-aktor individual dalam level mikro telah menjadi kepedulian utama.

Beberapa alasan yang relevan mengapa peranan PBB dalam pembentukan masyarakat civil perlu ditingkatkan. Pertama, bahwa diakui atau tidak, PBB sebagai institusi internasional memainkan fungsi global, di mana sekumpulan peraturan hukum dibuat, melalui perjanjian multilateral (*Multilateral Treaty*), dan juga sebagai penegak hukum di mana negara-negara dan entitas sosial politik lainnya sebagai subyeknya, dapat dikenai

sanksi, baik melalui penyelesaian peradilan internasional (*International Court of Justice*) maupun melalui kekuatan Dewan Keamanan (*Security Council*). Apakah dalam realitas PBB telah memainkan fungsi-fungsinya secara proporsional, tentu amat tergantung bukan saja pada kerangka dasar yuridis (*legal frame work*), susunan kelembagaan (*Institutional Structure*), melainkan juga realitas keuangan yang selama ini tetap menjadi problem PBB (*Financial Realities*).

Kedua, adanya perbedaan situasi sosial, politik, ekonomi, budaya antara negara-negara berkembang di bagian selatan bukan saja telah menimbulkan ancaman-ancaman atas tegaknya tatanan dunia yang semakin damai dan tertib (*peace and world order*), melainkan timbulnya kekhawatiran akan keselamatan umat manusia (*human security*) yang semakin rentan akibat pelanggaran-pelanggaran HAM yang dilakukan oleh rejim kekuasaan yang otoritarian. Jika era perang dunia I dan II, telah melibatkan suatu pertikaian militer yang manifes antara negara-negara yang terlibat, termasuk sekutu-sekutunya, maka pada era perang dingin (*Cold War*), situasi konflik terselubung di berbagai belahan dunia, tidak mudah diidentifikasi. Fenomena ini menunjukkan bahwa peranan Dewan Keamanan PBB tampak tidak semakin ringan. Kemungkinan dimasukkannya Jepang dan India sebagai anggota tetap Dewan Keamanan membuktikan tugasnya semakin berat.

Ketiga, jatuhnya kekuasaan Soviet tahun 1990-an telah mendatangkan rahmat bagi sebagian besar negara-negara, khususnya di Eropa Timur dan Asia Tengah. Dikatakan rahmat oleh karena kejatuhan negara federasi Soviet Uni telah membuka era baru bagi bangsa-bangsa lain untuk merdeka. Keadaan

itu tidak hanya membawa rahmat, tetapi juga prahara karena sentimen suku dan agama terbukti telah memainkan peranan dalam memotori timbulnya konflik berdarah antara warga negara yang ketika itu belum jelas statusnya. Peperangan Bosnia dengan Serbia Tahun 1992 merupakan salah satu kasus prahara yang tidak mudah dilupakan sejarah peradaban manusia.

Konsep Masyarakat Sipil

Istilah *Civil Society* telah dikemukakan oleh Adam Ferguson, (Scotish); sekitar abad ke delapan belas, yang kemudian dijadikan tema utama oleh Hegel dalam karyanya mengenai *Civil Society*. Hegel menjelaskan masyarakat civil sebagai gambaran antara konflik dan fragmentasi di mana kepentingan-kepentingan ekonomis, pandangan agama dan juga solidaritas kesukuan diorganisir dan dikonfrontasikan. Konsep *Civil Society* Hegel ini melahirkan konsep negara menciptakan suatu kesatuan kedaulatan-kedaulatan tunggal "memuja kekuatan negara". Namun, konsep tersebut berbeda dengan apa yang diharapkan saat ini, di mana proses demokratisasi menjadi ciri utama dalam masyarakat sipil tersebut.

Dalam wacana publik, perdebatan mengenai masyarakat sipil ini lahir erat kaitannya dengan gerakan-gerakan sosila yang melawan pemerintah totaliter, terutama terjadi di Eropa Timur dan Asia Tengah. Berdasarkan fenomena tersebut dalam prakteknya *civil society* sebagai arena perjuangan, dalam cita-cita dan pencapaiannya. Setidak-tidaknya masyarakat sipil itu tumbuh dan menjadi pilar-pilar timbulnya demokratisasi antara lain terkait dengan gerakan-gerakan

sosial, sebagai berikut. Pertama, pandangan baru mengenai identitas nasional, di mana suku, agama, dan golongan pertama kali menampakkan peranan dalam masyarakat civil. Kedua, terdapat gerakan-gerakan sosial baru (*Social and Political Movement*) yang memiliki kekuatan luar biasa, misalnya gerak feminisme dan para peminat lingkungan hidup (*Environmentalist*). Dalam kelompok termasuk berbagai variasi gerakan aborsi, pengawasan senjata, gerakan kebolehan sembahyang di sekolah, hukuman mati, dan gerakan sosial lainnya, seperti gerakan buruh.

*Civil Society itself is sustained by groups much smaller than the demos or the working class or the mass of consumers or the national. All become of the world of family, friend, comred and colleagues, where people are connected to one another and made responsible for one another.*¹

Dari ketiga ciri tersebut, sedikit-tidaknya peran serta masyarakat dalam putusan politik tidak bisa diabaikan atau harus diperhatikan. Kata Wazler, ada hubungan konseptual antara demokrasi sosial (*Social Democracy*) dengan masyarakat civil. Pertama, adanya pengendalian masyarakat yang melibatkan anggota masyarakat. Kedua, praktek pengendalian secara lebih rinci di mana laki-laki dan perempuan memiliki peran serta yang seimbang.

Suatu masyarakat civil ditegakan oleh suatu kelompok masyarakat yang ukurannya

lebih kecil dari kelompok kerja atau kelompok terbesar konsumen atau negara. Kelompok-kelompok tersebut semestinya berfragmentasi dan terlokalisasi sebagaimana pula mereka satu sama lain saling berhubungan untuk kerjasama. Mereka menjadi bagian dari susunan keluarga dunia, teman, jajaran dan kolega, di mana orang-orang tersebut terkait antara satu dengan lainnya dan mereka bertanggung jawab atas yang satu terhadap yang lainnya.

Bagaimana konsep masyarakat civil itu sesuai dengan peranan yang akan dimainkan oleh PBB. Untuk itu perlu dijelaskan mengenai dasar juridis PBB dan tujuan yang mestinya harus diperjuangkan yaitu terciptanya perdamaian keamanan dunia.

PBB dan Pemerintahan Global

Meskipun secara teoritis, kelembagaan PBB tidak sama dengan sistem pemerintahan suatu negara, fungsi-fungsinya yang memperlihatkan adanya kedaulatan secara operasional tidak terlalu jauh berbeda. Dalam pemerintahan global tersebut, selain mengandung dan memiliki kekuatan yang memadai untuk menerapkan pengaruh terhadap proses globalisasi, juga kemampuannya dalam merespon berbagai persoalan yang dihadapi umat manusia di seluruh dunia.²

¹Pembahasan lengkap bisa dibaca Michael Wazler, *"The Concept of Civil Society"* Michael Wazler (ed) *Toward A Global Civil Society*. 1994 Oxford : berghahn Books, 1994. Hal. 27.

² Sebagaimana tercantum dalam pasal 1, Piagam PBB mengenai tujuan PBB antara lain, untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional, dan untuk itu, untuk mengambil tindakan penekanan bersama secara efektif untuk menjaga dan menekan tindakan agresi atau pelanggaran terhadap perdamaian, dan menciptakan situasi dengan cara damai, dengan berdasarkan kepada prinsip-prinsip keadilan menurut hukum internasional. Hal ini sesuai dengan pembukaan UUD 1945 sebagai landasan hukum Indonesia.

PBB sebagai suatu sistem dari organisasi internasional tidak mustahil bilamana fungsinya menjadi sebuah pemerintahan global (*global government*). Di satu pihak, PBB dalam mengartikulasikan kepentingan dan tujuan bangsa-bangsa selalu didukung oleh lembaga-lembaga yang secara politik merupakan wadah atau instrumen pembuatan putusan-putusan politik. Setidak-tidaknya dalam awal perjalanannya enam organisasi utama telah memainkan peranan penting dalam jejak peristiwa penting dunia. Keenam lembaga PBB tersebut, yaitu Majelis Umum, Dewan Keamanan, Dewan Sosial dan Ekonomi dan Kebudayaan, Dewan Perwakilan, Sekretaris Jendral, dan Mahkamah Peradilan Internasional. Setidak-tidaknya keempat tujuan didirikannya PBB dapat memberikan pembenaran terhadap eksistensi PBB sebagai lembaga internasional berfungsi sebagai pengatur negara-negara. Dalam pasal 1 Piagam PBB dijelaskan:

Pertama; PBB berfungsi untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional dan akhirnya, juga untuk mengambil tindakan bersama atas perlindungan terhadap ancaman perdamaian, dan untuk menentukan sedemikian rupa atas tindakan agresi atau pelanggaran perdamaian dan menciptakan perdamaian dengan prinsip kesepakatan dan keadilan hukum internasional.

Kedua, PBB juga bertujuan untuk mengembangkan persahabatan dengan cara-cara saling menghormati prinsip kesederajatan

dan penentuan nasib sendiri dari suatu kelompok masyarakat, dan berusaha untuk mengambil berbagai ikhtiar dalam memperkuat perdamaian.

Ketiga, PBB bertujuan untuk mencapai kerja sama internasional dalam menyelesaikan problem ekonomi, sosial, budaya dan kemanusiaan, dan meningkatkan dan mendorong saling menghormati HAM dan asas kebebasan tanpa adanya diskriminasi golongan, agama, bahasa, jenis kelamin.

Keempat, PBB berfungsi suatu pusat penciptaan harmonisasi kegiatan-kegiatan dunia dalam pencapaian tujuan.

Menurut Malcolm Shaw, tujuan PBB di atas cukup jelas, dan benar-benar berguna bagi suatu petunjuk yang sangat komprehensif.³ Atas dasar itu, secara teoritis peran PBB tidak memungkinkan untuk mengemban misi perdamaian. Bilamana keenam lembaga tersebut dikaitkan dengan kemungkinan PBB menjadi Pemerintah Global, maka tidaklah terlalu sukar untuk menganalogikannya ke dalam sistem kekuasaan suatu negara.

Aspek pertama, analogi tersebut bisa dilihat dari segi trilogi sistem kekuasaan menurut Montesquieu. Kekuasaan Legislatif oleh Majelis Umum, di mana wakil-wakil negara anggota secara bersama-sama dapat membuat peraturan hukum internasional. Berbagai kesepakatan yang secara internasional mengikat negara-negara tidak lain putusan, dan kesepakatan diterima melalui proses legislasi. Berbagai putusan penting yang menjadi

³Lihat Malcolm Shaw, 1997. *International Law*. Fourth Edition, Australia, Cambridge University Press, hlm: 824.

ketentuan hukum internasional, selain banyak yang diproses melalui majelis umum PBB, juga tidak sedikit dibahas dan disepakati melalui lembaga-lembaga internasional utama PBB lainnya. Dikatakan bahwa Majelis Umum PBB berfungsi sebagai badan utama mengenai "*Global Parliament*", *Town Meeting of the world*. Majelis Umum PBB menegakkan etos demokrasi mengenai kesetaraan, egalitarianisme, parlemener (*parliamentary*) dan suara terbanyak (*vote majority*).

Sedangkan Sekretariat Jenderal bisa dianalogikan sebagai lembaga Eksekutif yang secara keseharian melaksanakan fungsi membuat keputusan politik dan pelaksana putusan itu. Tentu dalam prakteknya PBB akan melibatkan kelima organisasi tetap yang ada pada tubuh PBB. Institusi PBB yang lebih relevan dengan penyelenggaraan pelaksanaan hukum dan memiliki sifat memaksa antara lain Dewan Keamanan PBB, sebagai polisi internasional. Sementara perkara-perkara penyelesaian pertikaian internasional bisa diselenggarakan melalui Mahkamah Internasional, (ICJ) sebagai lembaga hukum internasional warisan dari Liga Bangsa-Bangsa (PCIJ), *Permanent Court of International of Justice*. Peranan PCIJ masih tetap berpengaruh di dalam mekanisme Peradilan Internasional di Den-Haag, meskipun lahir setelah PD ke II. Ini tidak lain karena terdapat prinsip-prinsip umum yang secara universal tetap berlaku seperti dalam kasus ganti rugi (*Indemnity*).⁴

Aspek kedua, bahwa PBB merupakan pemerintahan global yaitu didasarkan kepada

kecenderungan fungsi PBB yang terlibat dalam usaha-usaha yang bersifat universal dan mencakup ruang lingkup wilayah lebih luas (regional) tidak terbatas pada suatu wilayah negara. Setidaknya terdapat lima unsur penting mengenai peran PBB sebagai suatu sistem dari pemerintahan global dilihat dari aspek regionalisme.

1. Kewilayahan memungkinkan penajaman sasaran program kerja atas persoalan lokal.
2. Kewilayahan melibatkan beberapa negara dari pada universalisme dan juga menawarkan sebesar mungkin menyebarkan konsensus sebagai dasar tradisi, kesamaan politik, ekonomi, sistem sosial, dan sekup regional dari masalah yang harus dipecahkan.
3. Kewilayahan lebih cenderung untuk menghasilkan dukungan lebih kuat dari masyarakat negara-negara yang berperan serta dari pada Universalisme oleh karena adanya kedaulatan dari setiap kepentingan.
4. Kewilayahan menyediakan suatu penanganan administratif dan teknis yang lebih sesuai, termasuk fungsi dari persoalan, dari pada universalisme oleh hukum organisasi internasional jauh lebih sesuai dengan persoalan serta cakupan dari pelaksanaannya.
5. Ke wilayah merupakan tanda awal yang diperlukan dalam bentuk kerjasama global yang efektif oleh karena hal tersebut melahirkan kerangka dasar kerja untuk suatu kesepakatan yang lebih luas.

⁴Lihat J.G. Strake, 1989. *Introduction to International Law*, London: Butterworks, Hal: 298.

PBB menjadi lebih relevan sebagai instrumen pemerintahan global didasarkan kepada timbulnya argumen yang serba mendunia dan bersifat universal. Universal dalam konteksnya tidak selalu harus diartikan sebagai suatu kebenaran yang final dan dapat diterima oleh seluruh umat manusia di muka bumi. Karena itu sifat-sifat universalisme tersebut bisa dibandingkan dengan fungsi PBB secara operasional dalam mendekati suatu persoalan. Hal tersebut antara lain:

1. Universalisme adalah jauh lebih sesuai dengan tujuan untuk memelihara cita-cita perdamaian ketimbang kewilayahan, sejak perdamaian itu sendiri adalah tidak tampak.
2. Universalisme mendorong jauh lebih efektif dalam menarik berbagai sumber untuk menggalang persoalan sosial dan ekonomi, termasuk menarik sumber daya di wilayah Afrika, misalnya sejauh hasilnya akan menyelesaikan kemungkinan di masyarakat Afrika.
3. Universalisme mendorong adanya kesepakatan antara umat manusia berdasarkan kepada prinsip-prinsip mendunia, sebab kewilayahan mendorong timbulnya konflik antara blok-blok negara yang sedang berkompetisi.
4. Universalisme mengakui bahwa wabah, kelaparan, buta huruf dan kemiskinan adalah merupakan suatu

kenyataan yang ditemui di seluruh wilayah di atas dunia ini, serangan yang biasa timbul yaitu manakala program-program itu dilakukan oleh suatu organisasi, karena itu, hadirnya PBB akan menghindarkan duplikasi program dan membuat penggunaan sumber-sumber daya yang tersedia jauh lebih efektif.

5. Universalisme sebagaimana tercermin dalam fungsi PBB telah menjalankan kekuasaannya secara lebih luas, di atas berbagai subyek hukum yang ada dibandingkan dengan organisasi regional lainnya, karena itu, berbicara dengan kewilayahan sebagai suatu tanda awal yang perlu bagi Universalisme yang menghindari fakta-fakta kontemporer.⁵

Meskipun kedua pendekatan tersebut mempunyai kelebihan dan kelemahan masing-masing, namun terdapat suatu kesepakatan untuk mengambil hikmah-hikmah yang positif. Timbulnya organisasi-organisasi bersifat kewilayahan saat ini selain PBB, keduanya melakukan tugas untuk mencapai tujuan yang berguna, dan fungsi mereka, meskipun tidak selalu berhasil, umumnya dapat melengkapi fungsi lembaga-lembaga masing-masing.

Alasan ketiga bahwa PBB memainkan peranan sebagai pemerintahan global yaitu didasarkan kepada fakta perkembangan evolusioner PBB dari masa ke masa. Jika diperhatikan PBB sebagai suatu organisasi

⁵Lihat Lawrence Ziring, Robert E. Rig, dan Jack Plano, *The United Nations: International Organization and World Politics*, Third Edition, London: Harcourt College Publisher, 200, hal. 33

dunia sejak berdirinya tahun 1945, maka lahirnya organ-organ PBB, selain keenam lembaga utama membuktikan fungsi dan kewenangan organisasi dunia semakin besar, luas dan kompleks. Hampir lebih lima dekade, telah terbentuk empat program di bawah PBB, yang secara otonom organisasi internasional tersebut melaksanakan program kerja dan bertanggung jawab secara langsung kepada Majelis Umum. Misalnya, organisasi yang melengkapi Majelis Umum tiga unsur komisi-komisi utama dan sementara (*Main and other Sessional Committees*), UNRWA, penyelesaian PBB dan Badan Kerja untuk pengungsi Palestina dan Timur Tengah Konferensi PBB untuk perdagangan dan pembangunan (UNCTAD), Program Pembangunan PBB (UNDP). Di dalam Dewan Keamanan PBB dilengkapi dengan dua puluh organisasi internasional. Misalnya, selain ada Komite Staf Militer, juga dilengkapi dengan organ-organ lainnya antara lain, UNTAET United Nation Transitional Administration of East Timor, misi Peninjauan PBB di Liberia (MINURSO, *Mission of UN, for the referendum of Western Sahara*), UNBIH, Misi PBB untuk Bosnia, Herzegovina, UN.

Organisasi di bawah Dewan Ekonomi dan Kebudayaan telah dilengkapi oleh empat organ permanen terdiri dari Regional, Komisi Fungsional, Komite tetap dan Sementara, serta badan ahli-ahli serta lembaga-lembaga terkait. Selain itu telah dibentuk, sekitar tujuh belas badan khusus, salah satunya adalah organisasi Buruh (ILO),

WHO, FAO, IBRD, IMF, WIPO (World Intellectual Property Organization), dan WTO (World Trade Organization).⁶

Di antara organisasi-organisasi tetap PBB yang paling aktif terlibat dalam persoalan masyarakat dunia, selain Dewan Ekonomi dan Sosial, yaitu Dewan Keamanan PBB. Dewan Keamanan bukan mewakili lembaga kepolisian dunia, namun fungsi-fungsi penjagaan atas perlindungan dan pemulihan keamanan dan perdamaian dunia terletak pada lembaga itu. Terlepas pro dan kontra fungsi efektif Dewan Keamanan memang diakui keberadaannya oleh masyarakat internasional.

Dalam satu dekade terakhir ini, fungsi Dewan Keamanan PBB telah mengalami perubahan, bukan saja dalam penanganan penyelesaian konflik-konflik demi terciptanya perdamaian, juga telah mengarahkan agenda programnya pada persoalan pengembangan keamanan manusia, khususnya terkait dengan keperdulannya terhadap HAM dan berbagai aspek. Dalam laporan PBB, telah dicatat sekitar 22 program kemanusiaan yang menjawab persoalan Krisis Keamanan terhadap jiwa manusia. Lima topik terkait dengan HAM, wanita, anak-anak, HAM secara umum, (1993), Hak Anak-Anak (1993), Wanita (1995 China). Pengentasan Kemiskinan dan bantuan makanan (*World Food Summit 1996*), *Social Development (1995)*, Pemukiman dan Pendidikan (*World Conference, on Education, 1990*), perkembangannya Nasib Manusia (*Human Development Report 1990*). Lingkungan hidup terdiri dari (*Earth Summit 1992*),

⁶Informasi ini bisa lebih jauh dibaca di dalam, Laporan PBB Departemen UN, Departemen of Public Information 1999, dan bandingkan dengan Lawrence Ziring dan kawan-kawan, *ibid*, 35.

Pemeliharaan Sumber Daya Alam (*Commission on Sustainable Development* (1993). Komperensi dalam dunia Perdagangan Internasional (UNCTAD VII) 1993, dan UNCTAD IX, 1996). Selebihnya agenda yang diorientasikan kepada evaluasi serta perkiraan mengenai peran PBB dalam menyongsong *Millenium 21 Century*, dan implikasi globalisasi pembangunan.⁷

Alasan keempat, bahwa fungsi PBB yang semakin luas dan kompleks tersebut telah menimbulkan pertanyaan. Apakah fungsi PBB sebagai aktor atau penyedia dan fasilitator kerja bagi negara-negara masih efektif sebagai organisasi untuk mencapai tujuan bersama. Pada dasarnya PBB sebagai organisasi antara pemerintahan di mana kunci keputusan, baik secara politis dan hukum jelas, sebagaimana tercantum dalam PBB berbunyi "*We are the Peoples*", anggota-anggota PBB secara hukum adalah negara-negara. Namun, dalam konteks kerangka kerja operasional mengandung kebijakan pembuatan putusan administrasi, yang begitu luas dan kompleks. Beberapa putusan, atau memorandum dibuat oleh individu-individu yang berada di luar struktur negara. Misalnya, organisasi non pemerintahan (ORNOP) begitu aktif, dan kadang-kadang mempengaruhi sistem yang ada di dalam mekanisme pengambilan putusan PBB.⁸

Karena itu, kehadiran ORNOP baik dalam konteks internasional maupun dalam tingkat nasional tidak mungkin bisa diisolasi keberadaannya. Sebagai fakta dalam kondisi sosial yang cenderung terbuka dan demokratis, PBB maupun negara-negara harus menerima kehadiran dari peran mereka dalam masyarakat. Kehadiran IGO, (*International Governmental Organization*) yang berada di bawah payung PBB, tidak akan selalu banyak artinya bagi perkembangan masyarakat di tingkat bawah tanpa melibatkan mereka. ORNOP bukan saja berfungsi sebagai jaringan bagi timbulnya pemberdayaan masyarakat sipil, atas misi-misi konstruktif PBB, atau organisasi non pemerintah internasional, melainkan juga fasilitator dan mediator yang dapat mengartikulasikan kepentingan masyarakat. Tumbuhnya ORNOP di negara-negara berkembang jauh lebih pesat dalam perkembangan lainnya tahun terakhir ini menunjukkan adanya kompetisi peranan yang bisa mengurangi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap akan stabilitas negara. Ancaman akan segera lenyap bilamana negara-negara yang dulunya dianggap otoritarian atau totaliter sekalipun, segera mau merubah dan mengadaptasikan dirinya pada prinsip-prinsip dasar hukum internasional dan keadilan. Penciptaan pemerintahan yang bersih dan demokratis, membuka lebar peran serta masyarakat dalam proses pembuatan

⁷Presentaes, Prof.Roger Coute, dalam Sesi Training, UN and Civil Society, Private Sector and Global Government Central European University, Budapest, Hungary, 9 Juli-5 Agustus 2000.

⁸Lihat, Weiss, dan kawan-kawan, *ibid*, 1997: 12.

putusan politik negara telah menjadi tuntutan global, sekaligus misi PBB.⁹

Apa yang disimpulkan oleh Madjid Tehrani, ¹⁰ mengenai peranan LSM tidak bisa dipungkiri validitasnya. Sejak tahun 1980, informasi Dunia Baru dan Tatanan Komunikasi telah benar-benar berfungsi sebagai network bagi ORNOP untuk memobilisasikan terbentuknya masyarakat sipil. Untuk merundingkan persoalan-persoalan antara aktor-aktor negara dan aktor-aktor bukan negara, seperti organisasi antara pemerintah dengan organisasi Kerjasama Perdagangan, berfungsi untuk memperbaiki kondisi kemiskinan dan kekerasan. Berdasarkan ulasan di atas maka meskipun kehendak PBB menurut para ahli hendak dijadikan pemerintahan global dalam rangka menciptakan masyarakat masih perlu menunggu waktu. Keempat skenario: pembagian kekuasaan, wilayah kerja dan sifat Universalisme program, penambahan organ-organ PBB yang semakin komprehensif, telah menolak bukti-bukti yang ilusif akan kemungkinan PBB semakin tidak berfungsi efektif.

Penerapan Hukum dan Pemeliharaan Perdamaian

Dalam sepuluh tahun terakhir ini, kontribusi PBB dalam penegakkan hukum dan

pemeliharaan perdamaian tidak diragukan. Apa yang telah diusahakan tidak seluruhnya memperoleh hasil yang memuaskan masyarakat internasional. Bahkan, mekanisme veto yang dikeluarkan oleh anggota-anggota tetap Dewan Keamanan PBB selalu menjadi arena yang sensitif dalam kaitannya dengan kemandirian peranan PBB. Diakui bahwa asas kesederajatan negara-negara yang berdaulat (*equality before the sovereign state*) tampak berbeda, terutama ketika berkaitan dengan perlunya keseimbangan kekuatan (*balance of power*). Tendensi diskriminatif sebagai anggota PBB dalam konteks hak veto telah mengalami perubahan. Menurut Rosenau sejak akhir Perang Dingin ada suatu kesepakatan baru yang telah berubah antara anggota tetap dan tidak tetap DK PBB telah menghasilkan suatu situasi baru di mana pemegang veto dan anggotanya bisa mengadopsi suatu pengaruh yang besar penyelesaiannya. Karena itu, tidak kalah penting jika, PBB sebenarnya telah berubah pada posisi yang lebih baik dalam kaitannya dengan cita-cita perdamaian dan urusan kemanusiaan.¹¹

Salah satu pengamat dunia, Jessica Matthews, sejak 1989 aktivitas PBB telah memperlihatkan bukti-bukti kongrit dalam kaitannya dengan pembentukan negara-negara baru dan penegakan hukum.

⁹Tanda-tanda Suasana Keterbukaan di Indonesia, telah mulai dirintis melalui political will negara. Perubahan undang-undang tentang Partai Politik WO., dan Undang-undang tentang media massa, dan pencabutan SIUP, menunjukkan bukti signifikan atas adanya hubungan pengaruh antara tuntutan keterbukaan, demokratisasi, dengan aspirasi masyarakat Indonesia.

¹⁰Madjid Tehrani, *Globalism and its Discontents; The Role of NGO's In the Emerging Global Civil Society*, in Gandhi Marg, New Deldhi: January, March 1997: 422.

¹¹Rosenan, *Ibid*, 392.

Timbulnya transformasi sosial dari negara-negara bekas kolonial menjadi negara-negara. Perbaikan citra negara-negara yang semakin demokratis, oleh karena adanya sanksi yang diterapkan kepada Afrika Selatan, dan Rodesia, mendorong bukan saja perbaikan ekonomi dan stabilitas moneter, pertumbuhan dunia melalui bantuan keuangan Internasional dan Bank Dunia, melainkan juga telah membangun suatu kerjasama global dalam hal monitoring dan prediksi dan sebagainya.¹²

Dalam kaitannya dengan penerapan hukum, khususnya fungsi justisial dari Mahkamah Internasional tetap diperlukan. Meningkatkan tuntutan individual sebagai subjek hukum negara dan hukum internasional menyebabkan negara-negara tidak bisa lari dari tanggung jawab hukum. Jika pada Perang Dunia I dan II, fungsi Mahkamah Internasional lebih banyak memainkan peranan untuk mengadili penjahat-penjahat perang, maka kini tindakan-tindakan kepala negara termasuk aparat militer bisa dibawa ke pengadilan internasional atas tuntutan individu atau kelompok tertentu. Hal ini bisa terjadi terutama ketika pengadilan nasional tidak mampu menyelenggarakan pemeriksaan secara baik dan benar di pengadilan.

Dalam mekanisme peradilan fungsi Mahkamah Pidana Internasional (MPI) cukup jelas. Pertama, MPI bukan merupakan lembaga yang semata-mata bertugas memeriksa

perkara, melainkan juga mengatur lembaga-lembaga yang berhak melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penyidangan, bahkan mengatur juga lembaga yang menangani masalah-masalah administratif. Sebagai pekerja Mahkamah Internasional, hakim jaksa, Penuntut Umum, Wakil Penuntut Umum, dan Panitra memiliki status kekebalan diplomatik.

Struktur dan kompetensi MPI berbeda dari MI (Mahkamah Internasional), sebab satu-satu pihak yang dapat berperkara di depan MI adalah negara. Karena itu Pasal 26, Statuta MI menegaskan bahwa perorangan itu mencakup jabatan sebagai kepala negara atau kepala pemerintahan anggota pemerintahan atau parlemen.¹³

Dewasa ini, Kofi A. Annan di PBB mengangkat *human security* (keselamatan jiwa manusia) dan HAM, termasuk di dalamnya kejahatan atas kemanusiaan (*crime against humanity*) sebagai proyek raksasa dalam menyambut millenium. Isu utama tersebut, bukan sekedar dirumuskan secara normatif dalam peraturan hukum, melainkan didukung oleh berbagai institusi formal dan informalnya, PBB akan selalu meningkatkan pemantauan ke negara-negara yang seringkali melanggar hak-hak dasar manusia. Salah satu contoh meningkatnya efektifitas fungsi peradilan internasional salah satu sebabnya adalah karena munculnya rumusan hak individual

¹²Jessica Matthews, "The UN.S Next 50 Years" *Washington Post*, Januari 1995, P.A. 19. Lihat juga James Rosenan, Hal. 393.

¹³Lebih detail penjelasan ini bisa dibaca, Hikhamhanto Juwana, Mahkamah Pidana Internasional, *Jurnal Hukum* No.11 Vol.6, 1999, Hal. 72-73.

atau kolektif di luar negara, khususnya dalam kaitannya dengan kejahatan kemanusiaan.

Ketika pertama kali pengadilan pidana internasional di Nuremberg, maka sasaran pelanggaran selain kejahatan terhadap perdamaian, kejahatan perang juga kejahatan terhadap manusia. Misalnya pada tanggal 1 Oktober 1946, memutuskan 12-22 terdakwa tentara Nazi sebagai bersalah. Meskipun terdapat tudingan mengenai ketidakwenangan, peradilan Nuremberg memperoleh dukungan positif. Sebagaimana dicatat oleh Niken Savitri ada empat pujian terhadap praktek peradilan. Pertama, mewujudkan praktek pengadilan yang adil bagi kejahatan perang dalam suatu pengadilan internasional. Kedua, mendorong terbentuknya pengadilan yang permanen dengan yurisdiksi yang lebih luas. Ketiga, menciptakan preseden penting untuk perkembangan hukum internasional yang berkaitan dengan pengertian kejahatan tertentu, seperti agresi dan kejahatan-kejahatan perang lain. Keempat, menciptakan preseden bagi adanya pertanggungjawaban individu yang melakukan perbuatan-perbuatan di atas, atas nama negara, di bawah perintah atasan atau sebagai anggota kelompok kriminal.¹⁴

Lebih maju dari itu, dalam perkembangan terakhir ini justru individu-individu terlindungi oleh peran aktif instansi hukum internasional. Menurut Bassiouni ada beberapa syarat suatu kebijakan negara dapat dipandang melanggar HAM dan individu (kelompok) bisa

membawa pelanggaran ke pengadilan internasional. Syarat-syarat itu antara lain:

1. Kejahatan khusus yang dilakukan seseorang sebagai bagian dari kebijakan negara ("state action").
2. Kebijakan negara yang mewujudkan dalam bentuk penekanan, diskriminasi terhadap suatu kelompok tertentu.
3. Tindakan-tindakan tersebut dilakukan sebagai kejahatan dalam hukum pidana nasional suatu negara.
4. Hal itu dilakukan oleh petugas/pejabat negara atau agen-agen terkait dalam pelaksanaan kebijakan.¹⁵

Aspek penegakan hukum internasional di luar peradilan namun erat kaitannya dengan pencegahan dan pelaksanaan ke arah terciptanya tatanan dunia yang tertib dan damai. Dalam tahun 1999, PBB telah melaporkan kegiatan program perdamaian yang mulai dioperasikan sejak tahun 1856 hingga tahun 1999.¹⁶ Tidak kurang dari 36 negara-negara telah terbebas dari tekanan kolonialisme dan pertikaian bersenjata. Keterlibatan PBB di Timur Tengah mencakup negara-negara seperti Libanon, Yaman, Irak, Irak, Aftanistan dan Pakistan. Asia Pasifik mencakup Papua Barat, dan Kamboja. Eropa Timur mencakup Yugoslavia, dan Croasia. Kemudian negara-negara yang berada di Amerika Tengah, yaitu Anggola, El Salvador. Dan terakhir, negara-negara yang ada di Afrika

¹⁴Niken Savitri, Pengaruh Mahkamah Pidana Internasional ad.hoc. Terhadap Pembentukan International Criminal Court (ICC). *PRO JUSTITIA*, VIII, No.3.2000, hal. 28.

¹⁵Bassiouni, M.Cheif, 1992. *Crime Against Humanity in International Criminal Law*. London: Martinus Nijhoff Publisher. Hlm. 248.

¹⁶Lihat Tabel 3.2 UN Peace Operatios: Completed as of December 1999.

seperti Mozambik, Somalia, Rwanda, Uganda dan Chad.

Tidak berlebihan untuk dikemukakan mengenai pandangan Mihaly Simai. Situasi yang telah terjadi di Afrika tersebut, dikatakan sebagai "africa from turmoil to stability," Afrika dari rusuh ke stabil. Peristiwa tersebut terjadi pada pasca perang dingin di mana daratan Afrika telah terjadi perubahan besar dalam sejarah yang kompromistis antara mayoritas masyarakat kulit hitam dengan sebagian masyarakat kulit putih di Afrika Selatan sebagai rejim kekuasaan apartheid. Perubahan yang secara intensif dibantu oleh lembaga internasional juga telah memberi pengaruh pada sistem politik di Afrika.¹⁷

Selain itu PBB masih harus terlibat bukan saja dalam proses pencegahan terhadap pelanggaran perdamaian, melainkan juga mengirim pasukan perdamaian dan petugas-petugas yang dapat membantu tercapainya proses transisi pemerintahan di negara-negara yang sedang dirundung konflik dan penentuan nasib dan integritas negara. Terdapat sekitar enam belas negara yang saat ini masih berada pada proses pemulihan negara akibat konflik dan penentuan *self determination*. India, Pakistan, Timor Timur, Kongo, Bosnia, Sahara Barat, dan Haiti dan sebagainya.¹⁸

Meskipun putusan-putusan mengenai pelaksanaan operasi perdamaian berasal dari Majelis Umum dan atau Dewan Keamanan PBB, suara-suara yang negatif terhadap PBB tidak bisa dihindarkan. Karena itu, untuk

merespon suara tersebut, bukan berarti PBB tidak perlu ada, melainkan bagaimana meningkatkan efisiensi dan efektifitas kerja PBB bagi kepentingan bersama. Dapat kita bayangkan, bagaimana konflik antara negara dan masyarakat secara luas bisa dikendalikan tanpa PBB. Dengan usaha-usaha yang cukup banyak dilakukan PBB, masyarakat internasional belum merasakan kepuasan apalagi bilamana akan lebih parah masyarakat dunia ini bila sama sekali tidak ada organisasi internasional.

Penutup

Ambisi PBB untuk meningkatkan integritasnya sebagai organisasi internasional memang sangat tergantung pada struktur organisasi dan model kepemimpinan yang pernah berlangsung. Usaha untuk melakukan restrukturisasi seperti tergambar pada penambahan lembaga-lembaga utama dan agen-agen terkait lainnya telah menimbulkan peran fungsional PBB dalam kaitannya dengan pencapaian tujuan Keamanan dan Ketertiban dunia. Karena itu, kehendak untuk mengintensifkan perkembangan masyarakat sipil (*civil society*) yang ditandai dengan kemerdekaan, toleransi, solidaritas, tanggung jawab, dan tegaknya *the rule of law*, telah menjadi kepedulian vital bagi PBB. Proses demokratisasi di negara-negara yang sedang berkembang mutlak tidak bisa ditunda.

Untuk itu selain PBB meningkatkan peran penting dalam penciptaan hukum internasional, yaitu berbagai putusan yang

¹⁷Mihaly Simai. Washington DC. United State Institute of Peace Press. 1994: 110.

¹⁸Lihat Laporan PBB Table 3.3. UN Peace Operations: Ongoing as of. December 1999.

diambil melalui perjanjian multilateral juga melibatkan negara-negara yang telah maju untuk menseponsori pelaksanaan peraturan hukum internasional, seperti terlihat pada hak Kekayaan Intelektual. Keterlibatan negara-negara secara formal menjadi tampak kurang efektif ketika hubungan intern antara ornop internasional dan PBB tidak terjembatani. Timbulnya NGO internasional dalam arus globalisasi terbukti telah menambah semaraknya NGO di tingkat nasional. Bagi PBB, pemerintah global memang memerlukan dukungan dari negara-negara atau organisasi pemerintah internasional, (IGOS) namun tanpa menjadi ornop (NGG) sebagai partner, PBB tidak akan berhasil membangun konsep masyarakat sipil di negara-negara ketiga.

Bukti-bukti relevan kontribusi PBB terhadap hukum internasional, khususnya penyelenggaraan keamanan dan ketertiban dunia sebagaimana dikemukakan di atas tidak bisa dipungkiri. Peranan Mahkamah Internasional dalam kaitannya dengan peradilan pidana biasa, dan untuk peradilan kejahatan kemanusiaan yang dilakukan negara, tetap efektif dalam mengendalikan kejahatan internasional. Berbagai kelemahan yang selama ini masih berlangsung diakui sebagai penyebab ketidakpuasan masyarakat internasional. Sisa pelaksanaan operasi perdamaian yang berlangsung di enam belas negara akan memberikan indikasi optimis, bilamana PBB, melalui Dewan Keamanan dapat segera membebaskan mereka dari

ancaman konflik. Langkah-langkah kongkrit PBB dalam menciptakan situasi damai dan penghapusan rejim apartheid di Afrika Selatan adalah kontribusi positif PBB yang bisa dipertahankan.

Apa yang dikatakakn Kofi A. Annan dalam laporan tahunan menyongsong millenium adalah tepat untuk diresapi. *If We are to capture the Promises of Globalization while managing its adverse effects, We must learn to govern better, and We must learn how better to govern together.*¹⁹

Efek negatif globalisasi tumbuh seiring dengan janji-janji indah kemajuan zaman tidak bisa dihindarkan. Dengan belajar untuk memerintah dengan baik, dan dengan mempertimbangkan dampak globalisasi, hasil positif tegaknya masyarakat internasional yang aman dan damai tetap optimis, bilamana problema global ini diselesaikan secara bersama-sama melalui bentuk *global governance*. □

Daftar Pustaka

- Bassiouni M. Cherif, 1992. *Crime Against Humanity in International Criminal Law*, London: Martinus Nijhoff Publishers.
- Hikmahanto, Juwana, 1999. Mahkamah Pidana Internasional, *Jurnal Hukum*, Vol.6 No.11.
- J.G. Starker, 1989. *Introduction to International Law*, London : Butterworths.

¹⁹Kofi A. Annan, 2000. *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21 th Century* New York Departement of Public Information, Hlm.: 13.

- Rosenan, James N, 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier, Exploring Governance in a Turbulent World*, North America: Cambridge University Press.
- Savitri, Niken, 2000. Pengaruh Mahkamah Pidana Internasional ad hoc. Terhadap Pembentukan International Criminal Court, *Pro Justitia*, VIII. No.3 Universitas Parahiyangan.
- Shaw, Malcolm, 1997. *International Law*, Fourth Edition, Australia, Cambridge University Press.
- Simai, Mihaly, 1994. *The Future of Global Governance: Managing Risk and Change in the International System*, Washington DC. United States Institute of Peace Press.
- Tehrani, 1997. *Globalism and its Discontents: The Role of NGO'S In the Emerging Global Civil Society in Ghandi Marg*. New Delhi, January-March.
- Wazler, Michael, 1994. *The Concept of Civil Society*, Michael Wazler (ed). *Toward Global Society*, Oxford: Berghen Books.
- Weiss. G. Thomas, Forsythe David, Coate Roger A. 1997. *The United Nations and Changing World Politics*, Second Edition, USA, Westvren.
- Ziring, Lawrence, Robert, E. Rig & Jack Plano, 2000. *The United Nations: International Organization and World Politics*. Third Edition London. Harcourt College Publisher.

* * *