

RESPONSIBILITY TO PROTECT SEBAGAI DOKTRIN ATAU NORMA YANG BERKEMBANG DALAM HUKUM INTERNASIONAL

RESPONSIBILITY TO PROTECT AS A DOCTRINE OR EMERGING NORM IN INTERNATIONAL LAW

Oleh: Lily Husni Putri ^{*)}

ABSTRAK

Tanggung jawab untuk melindungi merupakan norma yang muncul dari hukum internasional yang bertujuan untuk menyediakan sarana bagi masyarakat internasional untuk mencegah kejahatan kekejaman massal yang terjadi dalam batas-batas negara yang berdaulat. Meskipun memiliki asal-usul langsung dalam upaya untuk mereklasifikasi gagasan kedaulatan, dan pergeseran itu semata-mata sebagai hak untuk termasuk tanggung jawab, sumber sebenarnya adalah Konvensi Den Haag 1899 dan Marten Clause. Ada optimisme yang luar biasa di tahun-tahun setelah adopsi oleh Komisi Internasional tentang intervensi dan kedaulatan negara pada tahun 2001 dan ketika itu diadopsi dengan suara bulat sebagai bagian dari dokumen Hasil World Summit tahun 2005. Artikel ini mencoba untuk mengeksplorasi pengembangan tanggung jawab untuk melindungi, bahasa yang berbeda digunakan untuk menggambarkan tanggung jawab untuk melindungi dan implikasinya.

Kata Kunci: Tanggung Jawab untuk Melindungi, Kedaulatan, Intervensi Kemanusiaan, Pelanggaran HAM Berat.

ABSTRACT

Responsibility to protect is an emerging norm of international law that seeks to provide a means for the international community to prevent mass atrocity crimes occurring within the boundaries of a sovereign state. While it has its direct origins in attempts to reclassify the notion of sovereignty, and shift it away solely as right to include responsibilities, its real source is the Hague Convention 1899 and its Marten Clause. There was tremendous optimism in the years after its adoption by the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) in 2001 and when it was adopted unanimously as part of the World Summit Outcome document in 2005. This article attempts to explore the development of responsibility to protect, the different language is used to describe responsibility to protect and its implications for responsibility to protect and the implementation of responsibility to protect.

Keywords: *Responsibility to Protect, State Sovereignty, Humanitarian Intervention, Gross Violation of Human Rights.*

^{*)} Lily Husni Putri adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala.

PENDAHULUAN

Pergolakan yang menumbangkan pemerintahan Hosni Mubarak di Mesir dan Zine el-Abidine ben Ali di Tunisia juga terjadi di Libya. Desakan agar Presiden Muammar Khadafi mundur dengan damai tidak direspon secara positif oleh Presiden dan aparatnya. Aparat keamanan menghadapi para demonstran dengan brutal. Diawal demonstrasi pada tanggal 17 Februari 2011 telah menewaskan dua puluh orang di Benghazi, dua puluh tiga orang di Baida, tiga orang di Ajdabiya dan tiga orang di Derna. Sumber Human Rights Watch di sebuah rumah sakit mengatakan bahwa aparat keamanan melepaskan tembakan kearah para demonstran yang menewaskan tiga puluh lima orang di Benghazi pada tanggal 18 Februari 2011. Wakil Direktur Human Rights Watch Bagian Timur Tengah dan Afrika Utara Joe Stork mengatakan: *“Muammar Gaddafi’s security forces are firing on Libyan citizens and killing scores simply because they are demanding change and accountability. Libyan authorities should allow peaceful protesters to have their say.”*¹

Keadaan semakin memburuk, perlawanan sengit tidak hanya datang dari masyarakat sipil tapi juga dari pihak oposisi bersenjata yang berhasil menguasai Benghazi. Serangan aparat Khadafi telah menewaskan setidaknya 2000 orang.

Pada tanggal 25 Februari 2011 Dewan Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) (*United Nations Human Rights Council*) mengeluarkan resolusi yang mengancam pelanggaran berat hak asasi manusia secara sistematis yang terjadi di Libya, serangan bersenjata terhadap penduduk sipil, pembunuhan sewenang-wenang atau diluar putusan pengadilan (*extrajudicial killing*), penangkapan sewenang-wenang (*arbitrary arrest*), penahanan dan penyiksaan para demonstran yang berdemonstrasi secara damai yang mana tindakan-tindakan tersebut adalah kejahatan terhadap kemanusiaan.²

¹ “Libya: Security Forces Kill 84 Over Three Days”, Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/news/2011/02/18/libya-security-forces-kill-84-over-three-days>.

² Human Rights Council Resolution 15/1, Situation of Human Rights in the Libyan Arab Jamahiriya, 15th Spec. Sess., U.N. Doc A/HRC/RES/S-15/1, (2011).

Tindakan represif pemerintah Libya terhadap penduduk sipilnya sendiri membuat Dewan Keamanan PBB mengeluarkan Resolusi No. 1973 yang mengamanatkan untuk mengambil semua tindakan yang diperlukan guna mengakhiri kekerasan massal di Libya.

Resolusi 1973 diantaranya memutuskan untuk memberlakukan larangan penerbangan (*no-fly zone*) di wilayah udara Arab Libya Jamahiriya untuk melindungi penduduk sipil: “...*Decides to establish a ban on all flights in the airspace of the Libya Arab Jamahiriya in order to help protect civilians*, dan memutuskan pembekuan aset pemerintah Libya di luar negeri : “...*Decides that the asset freeze imposed by paragraph 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011) shall apply to all funds, other financial assets and economic resources which are on their territories, which are owned or controlled, directly or indirectly, by the Libyan authorities...*”.³

Dengan persetujuan Dewan Keamanan PBB (*United Nations Security Council*) melalui Resolusi No. 1973 ini, pasukan koalisi⁴ yang dipimpin oleh Amerika Serikat, yang kemudian beralih kepada Pakta Pertahanan Atlantik Utara (*North Atlantic Treaty Organization /NATO*), melakukan penyerangan ke Libya dengan nama Operasi Fajar Odyssey (*Operation Odissey Dawn*).

Resolusi ini menimbulkan pro dan kontra antara kelompok yang menempatkan persoalan Libya sebagai urusan dalam negeri dan berpendapat masalah tersebut hanya bisa diselesaikan oleh mereka sendiri dengan kelompok yang menganggap bahwa diperlukan campur tangan masyarakat internasional untuk menghentikan kekerasan massal terhadap penduduk sipil di Libya. Kelompok kedua ini mendasarkan argumennya pada doktrin *responsibility to protect* (R2P) yang telah diterima oleh masyarakat internasional dalam *The Summit Outcome Document* tahun 2005 dan disahkan dalam Resolusi Majelis Umum PBB No. A/60/I tanggal 24 Oktober 2005. Doktrin *responsibility to protect* ini ditegaskan kembali dalam Resolusi Dewan Keamanan PBB S/RES/1674 tanggal 28 April 2006.

³ Security Council Resolution 1973, U.N. Doc. S/RES/1973, (2011).

Tulisan ini akan mendiskusikan beberapa hal penting berkaitan dengan *responsibility to protect* yaitu perkembangan *responsibility to protect*, penggunaan istilah yang beragam untuk memberikan pemahaman apakah *responsibility to protect* adalah norma, konsep atau prinsip dan implikasinya bagi *responsibility to protect* serta implementasi *responsibility to protect*.

PEMBAHASAN

1) Doktrin Intervensi Kemanusiaan

Munculnya *responsibility to protect* tidak terlepas dari tragedi kemanusiaan yang terjadi pada tahun 1990-an. Di Kamboja, lebih kurang dua juta orang dibunuh dibawah rezim pemerintahan Khmer Merah (*Red Khmer*) pimpinan Polpot. Demikian pula dengan pembunuhan massal di Bosnia (1992-1995), Somalia (1993), Rwanda (1994), Congo (1998) dan Kosovo (1999). Keadaan ini menjadi bukti bahwa masyarakat internasional telah gagal mencegah terjadinya pemusnahan massal.

Salah satu penyebab kegagalan ini adalah tidak adanya kesamaan persepsi diantara masyarakat internasional apakah hukum internasional memperbolehkan intervensi kemanusiaan (*humanitarian intervention*) yang juga berarti menggunakan kekuatan bersenjata (*use of force*) untuk mencegah pelanggaran massal hak asasi manusia.⁵ Di satu sisi terdapat kelompok negara yang menentang doktrin intervensi kemanusiaan dan berpegang teguh pada gagasan tradisional mengenai kedaulatan negara yang mengacu pada hak negara atas independensi secara politik dan tidak mencampuri urusan negara lain. Kelompok ini berargumen bahwa intervensi tidak dapat dianggap sebagai hukum kebiasaan internasional karena tidak terdapat dasar yang cukup dalam praktek negara-negara dan *opinio juris*.⁶ Di sisi lain terdapat kelompok yang melihat adanya kebutuhan bagi komunitas internasional untuk

⁴ Pasukan koalisi ini didukung oleh Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Spanyol, Prancis, Italia, Norwegia, Denmark, Swedia, Qatar dan Uni Emirat Arab

⁵ International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty VII* (2001).

⁶ J.L. Holzgrefe, *The Humanitarian Intervention Debate, dalam Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas* (J.L. Holzgrefe dan Robert O. Keohane), Cambridge University Press, Cambridge, 2003, hlm. 46.

melakukan intervensi jika pemusnahan massal dan kejahatan kemanusiaan terus terjadi. Mereka berpendapat kedaulatan bukanlah hal yang bersifat mutlak.

Perdebatan yang terjadi menunjukkan sifat intervensi kemanusiaan yang kontroversial. Kritik yang sering disorot adalah seringnya intervensi kemanusiaan disalahgunakan oleh negara kuat untuk menekan kebebasan dan kemerdekaan negara lemah. Meskipun intervensi kemanusiaan ini masih mengandung banyak kontroversi, sebagian pakar hukum internasional berpendapat bahwa intervensi kemanusiaan tetap bisa dilakukan selama memenuhi persyaratan sebagai berikut:⁷

- a) Intervensi kemanusiaan harus didasarkan atas alasan dan tujuan yang jelas yaitu untuk melindungi hak asasi manusia.
- b) Harus dilakukan dengan memperhatikan syarat proporsionalitas, dan tidak eksekutif.
- c) Harus didasarkan atas aturan yang jelas untuk menghindari terjadinya eksploitasi oleh satu negara terhadap wilayah yang didudukinya.

2) Perkembangan Doktrin *Responsibility to Protect*

Setelah tragedi kemanusiaan yang terjadi di Kamboja, Bosnia, Somalia, Rwanda, Congo dan Kosovo, jelaslah bahwa masyarakat internasional kekurangan kerangka yang efektif untuk mencegah atau menghentikan kejahatan massal. Sekretaris Jenderal PBB yang menjabat pada waktu itu, Kofi Annan, dalam laporan kepada Majelis Umum PBB menyatakan: “*If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?*”⁸

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) – suatu lembaga yang dibentuk oleh pemerintah Kanada- merespon dengan menerbitkan laporan

⁷ Atip Latifulhayat, *Perang Irak dan Hukum Internasional*, UNPAD Journal of International Law, Vol. 3 No. 1, April 2004, hlm. 83.

⁸ Internal Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, supra note 1.6, Desember 2001.

mengenai ‘hak untuk intervensi kemanusiaan.’ Didalam laporannya ICISS menyebutkan konsep kedaulatan negara sebagai tanggung jawab (*sovereignty as responsibility*) untuk memberikan perlindungan terhadap rakyatnya yang tinggal di wilayah tersebut. ICISS menyebutnya dengan *responsibility to protect*.

a) ***Responsibility to Protect* didalam Laporan ICISS**

Didalam laporannya ICISS menyebutkan bahwa sejak Perjanjian Westphalia (*Peace of Westphalia*)⁹ norma internasional telah bergeser, kedaulatan negara tidak lagi bersifat mutlak¹⁰ tetapi juga sebagai tanggung jawab untuk melindungi penduduk dari pelanggaran massal hak asasi manusia.¹¹ ICISS mengemukakan bahwa negara memiliki tiga tanggung jawab yang saling berkaitan:

1. *Responsibility to prevent* (Tanggung jawab untuk mencegah pemusnahan massal dan kejahatan kemanusiaan lainnya)

Responsibility to prevent berfokus pada tanggung jawab negara untuk mencegah konflik dengan cara mengatasi akar permasalahan konflik¹² seperti kemiskinan, tekanan politik dan distribusi sumber daya yang tidak merata¹³ dan penggunaan cara-cara diplomatik, ekonomi dan militer untuk menghentikan konflik sebelum konflik meluas.¹⁴

2. *Responsibility to react* (Tanggung jawab untuk bereaksi atau merespon situasi-situasi ketika pembunuhan massal, pembersihan etnis atau kejahatan kemanusiaan telah berlangsung atau akan terjadi).

Apabila negara tidak mau atau tidak mampu melindungi penduduk sipilnya sendiri dari pelanggaran hak asasi manusia secara massal yang terjadi didalam negaranya maka

⁹ Perjanjian Westphalia (*Peace of Westphalia*) adalah perjanjian yang ditandatangani oleh pihak-pihak yang bertikai di Eropa pada tahun 1648. Perjanjian Westphalia dianggap memberikan dasar-dasar modern didalam sistem hubungan internasional, *Treaty of Westphalia*, The Avalon Project, http://avalon.law.yale.edu/17th_century/westphal.asp.

¹⁰ Internal Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, supra note 1.11, Desember 2001

¹¹ *Ibid*, hlm. 32-33

¹² *Ibid*, hlm. XI

¹³ *Ibid*, hlm. 22

¹⁴ *Ibid*, hlm. 24-25

tanggung jawab berpindah pada masyarakat internasional.¹⁵ Dalam kasus-kasus tertentu yang ekstrim¹⁶, *responsibility to react* termasuk penggunaan cara-cara militer jika cara-cara damai gagal.¹⁷

3. *Responsibility to rebuild* (Tanggung jawab untuk membangun kembali setelah terjadinya intervensi militer)

Negara dan komunitas internasional bertanggungjawab untuk memberikan bantuan kepada masyarakat yang telah mengalami kekejaman massal untuk dapat pulih, membangun kembali dan berdamai setelah konflik terjadi.¹⁸

Menurut ICISS, intervensi militer untuk tujuan kemanusiaan dalam rangka *responsibility to protect* hanya dapat dilakukan apabila memenuhi enam kriteria:¹⁹

1. Tindakan tersebut harus memiliki dasar pembenaran yang adil (*just cause*) karena telah terjadi kejahatan massal.
2. Tujuan yang benar (*right intention*) berupa usaha untuk menghentikan penderitaan manusia.
3. Merupakan langkah terakhir (*last resort*) karena cara-cara damai baik yang bersifat diplomasi maupun non-militer gagal.
4. Didasarkan pada keabsahan kewenangan (*legitimate authority*) dengan mandat Dewan Keamanan PBB.
5. Menggunakan sarana yang proporsional (*proportional means*) artinya tidak berlebihan baik dari sisi alat maupun tujuan sesuai dengan hukum humaniter internasional.
6. Intervensi militer itu dilakukan dengan jaminan sukses (*reasonable prospect*) untuk menghentikan kejahatan dan penderitaan massal.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 29

¹⁶ ICISS mendefinisikan ekstrim sebagai “cases of violence which so genuinely ‘shock the conscience of mankind’ or which present danger to international security, that they require coercive military intervention.” *Ibid*, hlm. 31.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 29.

¹⁸ *Ibid*, hlm. XI.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 32-37.

Laporan ICISS menyebutkan bahwa Dewan Keamanan PBB adalah pihak yang memiliki wewenang untuk memberikan otorisasi intervensi militer.²⁰ Jika Dewan Keamanan PBB gagal untuk mengambil tindakan maka Majelis Umum PBB (*United Nations General Assembly*) dibawah resolusi *Uniting for Peace*²¹ dapat memberikan legitimasi untuk intervensi militer.²² Selain itu, organisasi regional atau sub-regional dapat mengambil tindakan kolektif dalam batas-batas wilayah mereka.²³

b) *Responsibility to Protect didalam World Summit Outcome Document*

Pada tahun 2005 PBB mengadakan Konferensi Tingkat Tinggi Dunia (*World Summit*) yang dihadiri oleh 170 pemimpin negara. Capaian penting dari Konferensi tersebut diantaranya adalah tercapainya kesepakatan diantara para pemimpin dunia bahwa semua negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi rakyatnya dari genosida (*genocide*), kejahatan perang (*war crimes*), pembersihan etnis (*ethnic cleansing*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*), dan mereka siap mengambil tindakan kolektif ketika suatu negara gagal melindungi rakyatnya dari empat jenis kejahatan tersebut. Konferensi tersebut menghasilkan *The World Summit Outcome Document* yang diadopsi melalui Resolusi Majelis Umum PBB A RES/60/1 tanggal 24 Oktober 2005. Pada paragraf 138 dan 139 disebutkan:²⁴

138. "Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it.

²⁰ *Ibid*, hlm. 50.

²¹ Resolusi *Uniting for Peace* adalah resolusi Majelis Umum PBB 377A yang diadopsi pada tanggal 3 November 1950. Pada prinsipnya, resolusi ini menyatakan bahwa dalam kasus-kasus dimana Dewan Keamanan PBB gagal melaksanakan tanggung jawab utamanya (*primary responsibility*), maka Majelis Umum PBB akan menggunakan tanggung jawab akhirnya (*final responsibility*) untuk menjaga perdamaian dan keamanan dunia. Resolusi ini sama sekali tidak memberikan wewenang baru kepada Majelis Umum PBB, tetapi untuk pertama kalinya menegaskan wewenang Majelis Umum PBB yang diderivasikan dari Piagam PBB. Dengan mekanisme 'one state one vote' di Majelis Umum PBB maka resolusi ini memandang tidak relevan lagi hak veto yang dimiliki lima anggota tetap Dewan Keamanan PBB ketika organ ini gagal memenuhi kewajibannya.

²² *Ibid*, hlm. 53.

²³ *Ibid*.

²⁴ *World Summit Outcome*, G.A. Res. 60/1, U.N. Doc. A/RES/60/1 (24 Oktober 2005), hlm. 30.

The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise their responsibility and support the United Nations in establishing and early warning capability.”

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

Paragraf 138 dan 139 tersebut adalah komitmen masyarakat internasional terhadap *responsibility to protect*. Pada intinya masyarakat internasional menyatakan bahwa:

1. Negara mempunyai tanggung jawab utama untuk melindungi penduduknya dari genosida (*genocide*), kejahatan perang (*war crimes*), pembersihan etnis (*ethnic cleansing*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*).
2. Masyarakat internasional memiliki tanggung jawab untuk membantu negara-negara dalam memenuhi tanggung jawab ini.
3. Masyarakat internasional harus menggunakan cara-cara diplomatik yang sesuai, cara-cara kemanusiaan dan cara-cara damai lainnya untuk melindungi penduduk dari kejahatan ini. Jika suatu negara gagal melindungi penduduk atau bahkan menjadi pelaku kejahatan, maka masyarakat internasional siap mengambil tindakan kolektif termasuk penggunaan kekuatan militer melalui Dewan Keamanan PBB.

Apabila dibandingkan, terdapat beberapa perbedaan antara komitmen yang disepakati oleh para pemimpin dunia pada Konferensi Tingkat Tinggi (*World Summit*) 2005 yang dituangkan didalam *World Summit Outcome Document* dengan rekomendasi yang ada didalam laporan ICISS:

1. Jangkauan *responsibility to protect* didalam *World Summit Outcome Document* hanya terbatas pada genosida (*genocide*), kejahatan perang (*war crimes*), pembersihan etnis (*ethnic cleansing*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*)²⁵ sementara laporan ICISS mencakup “hilangnya nyawa dalam skala besar (*large scale loss of life*)” atau “pembersihan etnis dalam skala besar (*large scale ethnic cleansing*).”²⁶
2. Didalam *World Summit Outcome Document* tidak disebutkan peran Majelis Umum sedangkan laporan ICISS mengatakan bahwa Majelis Umum dapat memberikan persetujuan untuk penggunaan kekuatan militer apabila Dewan Keamanan gagal untuk mengambil tindakan.²⁷
3. *World Summit Outcome Document* tidak memberikan panduan dalam hal penggunaan kekuatan militer sedangkan ICISS didalam laporannya menyebutkan bahwa penggunaan kekuatan militer hanya dapat dilakukan bila memenuhi enam kriteria yaitu alasan yang benar (*just cause*), tujuan yang benar (*right intention*), merupakan langkah terakhir (*final resort*), sarana yang proporsional (*proportional means*), prospek yang beralasan (*reasonable prospect*) dan keabsahan kewenangan (*legitimate authority*).²⁸

3) Terminologi *Responsibility to Protect*: Konsep, Norma, Atau Prinsip?

‘Norma’, ‘konsep’ dan ‘prinsip’ dipakai secara bergantian untuk menjelaskan *responsibility to protect*. Setiap istilah memberikan status yang berbeda bagi *responsibility to protect*. Maka, penting untuk mengetahui makna dibalik penggunaan setiap istilah dan alasan mengapa kelompok-kelompok yang berbeda menggunakan istilah-istilah ini:²⁹

a) *Responsibility to Protect* Sebagai Konsep

²⁵ *Ibid*, hlm. 30.

²⁶ The Responsibility to Protect, ICISS Report, Op.cit, hlm. XII

²⁷ *Ibid*, hlm. 53.

²⁸ *Loc.Cit*

²⁹ Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*, Polity Press, Cambridge, 2009, hlm. 5-7.

Kebanyakan kelompok pemerintah menyebut *responsibility to protect* sebagai ‘konsep’ (*‘concept’*). Kata ‘*concept*’ berasal dari bahasa Latin ‘*conceptus*’ yang berarti ‘yang dibayangkan’ (*‘conceived’*). Oleh karena itu, istilah ‘konsep’ (*‘concept’*) mengacu kepada ‘ide yang abstrak’ (*‘abstract idea’*). Ketika kelompok pemerintah menyebut *responsibility to protect* sebagai sebuah ‘konsep’, maksudnya adalah *responsibility to protect* adalah sebuah ‘ide’ (*‘idea’*) – pikiran atau saran mengenai kemungkinan norma atau rencana tindakan. Dengan kata lain, *responsibility to protect* adalah sebuah usul, saran, sesuatu yang memerlukan pengembangan, penjelasan dan persetujuan lebih lanjut sebelum berubah menjadi sikap yang diambil bersama atau rencana tindakan bagi reformasi struktural PBB. Sebagaimana yang dinyatakan oleh pemerintah Cina pada tahun 2007, jika *responsibility to protect* adalah sebuah konsep, maka tidaklah tepat bagi Dewan Keamanan PBB atau organ PBB lainnya untuk menggunakan *responsibility to protect* didalam deklarasi atau resolusi formal mereka karena *responsibility to protect* hanyalah sebuah ide yang memerlukan pembahasan dan penjelasan lebih lanjut dan bukan prinsip atau norma yang disepakati yang harus dilaksanakan.

b) *Responsibility to Protect* Sebagai Prinsip

Kelompok yang menyebut *responsibility to protect* sebagai ‘prinsip’ (*‘principle’*) adalah mereka yang meyakini bahwa Konferensi Tingkat Tinggi Dunia (*World Summit*) tahun 2005 menggambarkan pemahaman yang jelas mengenai *responsibility to protect* dan bahwa para pemimpin dunia sepakat untuk melaksanakannya. Secara umum, ‘prinsip’ dipahami sebagai kebenaran fundamental atau hal yang dijadikan sebagai sebuah pedoman untuk berpikir dan bertindak. Menamakan *responsibility to protect* sebagai prinsip menyiratkan bahwa *responsibility to protect* telah memperoleh status pemahaman bersama dan adanya persetujuan bersama yang cukup untuk memperbolehkan *responsibility to protect* berfungsi sebagai dasar tindakan. Termasuk kedalam kelompok ini adalah ICISS dan *United Nations High Level*

Panel yang menyebutkan *responsibility to protect* sebagai ‘prinsip hukum kebiasaan internasional yang berkembang (*emerging principle of customary international law*).’

c) *Responsibility to Protect* Sebagai Norma

Kelompok akademisi menyebut *responsibility to protect* sebagai norma (*norm*). Secara mendasar, norma dipahami sebagai standar perilaku masyarakat yang memandu perilaku anggota-anggotanya. Masih terjadi perdebatan di kalangan para akademisi apakah *responsibility to protect* adalah norma baru yang sedang berkembang (*emergent norm*) atau norma yang sudah ada (*embedded norm*). Namun tidak hanya kelompok akademisi yang menyebut *responsibility to protect* sebagai norma. *United Nations High Level Panel*, contohnya, juga mendukung ‘*responsibility to protect* sebagai norma yang sedang berkembang’ dan menegaskan persetujuan bersama bahwa norma tersebut ‘dapat dijalankan oleh Dewan Keamanan PBB.’ Menggambarkan *responsibility to protect* sebagai norma mempermudah sekaligus memperumit upaya untuk memahaminya. Dikatakan memperumit karena, sebagaimana umumnya diketahui, norma tidak sesuai dengan spektrum yang berisikan ‘konsep’ dan ‘prinsip’. Norma terdiri dari kedua unsur ‘konsep’ dan ‘prinsip’, yang melibatkan tingkah laku aktual dan berkaitan dengan standar analisa yang berbeda.

4) *Responsibility to Protect* dalam Hukum Internasional

Konsep awal *responsibility to protect* sebenarnya telah ada dalam hukum internasional sejak lebih dari satu abad yang lalu. Hal ini dapat dilihat didalam Klausula Marten (*Marten Clause*) yang terdapat didalam preamble Konvensi Den Haag 1899 (*The Hague Convention 1899*). Klausula Marten (*Marten Clause*) mengkodifikasikan prinsip ‘hukum kemanusiaan’ (*laws of humanity*) dan adanya keharusan bagi ‘nurani publik’ (*public conscience*):

“Until a more complete code of the laws of war has been issued, the High Contracting Parties think it right to declare that, in cases not included in the Regulations adopted by them, populations and belligerents remain under the protection and empire of the principles of international law, as they result from the usages established between

civilized nations, from the laws of humanity, and the requirements of the public conscience."³⁰

Klausula Marten (*Marten Clause*) memberikan perlindungan hukum tambahan bagi individu dan kelompok selama perang dan damai. Klausula ini adalah dasar dari hukum hak asasi manusia internasional positif. Meskipun prinsip positif yang berasal dari hukum alam tersebut berusia ribuan tahun yang lalu, namun Klausula Marten (*Marten Clause*) telah membentuk arah kebiasaan humaniter internasional dan hukum hak asasi manusia internasional. Banyak yang beranggapan Klausula Marten (*Marten Clause*) sebagai dasar yang resmi bagi perlindungan terhadap kejahatan terhadap kemanusiaan di dalam hukum internasional yang dikodifikasikan. 'Hukum kemanusiaan' (*laws of humanity*) dan keharusan bagi 'nurani publik' (*public conscience*) di dalam Klausula Marten (*Marten Clause*) membentuk latar belakang bagi kewajiban (*duty*) dan tanggung jawab (*responsibility*) negara saat ini. Dari penjelasan di atas dapatlah disimpulkan bahwa *responsibility to protect* adalah konsep lama dengan nama baru.

5) Implementasi *Responsibility to Protect*

Pada bulan Januari 2009 Sekretaris Jenderal PBB Ban Ki Moon dalam laporannya yang berjudul "*Implementing Responsibility to Protect*" menyebutkan bahwa ada tiga pilar utama yang harus diterapkan sebagai bentuk respon yang segera terhadap kejahatan massal yang terjadi. Ketiga pilar tersebut adalah:

a) Pilar Pertama: Tanggung Jawab Melindungi yang Dimiliki oleh Negara (*The Protection Responsibilities of the States*)

Pilar pertama menekankan bahwa setiap negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi rakyatnya dari genosida (*genocide*), kejahatan perang (*war crimes*), pembersihan

³⁰ Convention With Respect the Laws and Customs of War on Land (Hague II) 1899, The Avalon Project, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/hague02.asp.

etnis (*ethnic cleansing*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*).³¹

Sekretaris Jenderal PBB menyampaikan beberapa rekomendasi tentang bagaimana tanggung jawab ini dilakukan:³²

1. Menjamin adanya mekanisme yang efektif untuk menangani konflik-konflik domestik.
2. Melindungi hak-hak perempuan, kaum muda dan minoritas didalam negara.
3. Menerapkan perjanjian-perjanjian hukum internasional yang terkait mengenai hak asasi manusia, hukum humaniter internasional dan hukum mengenai pengungsi serta Statuta Roma mengenai Pengadilan Pidana Internasional (*Rome Statute of the International Criminal Court*).
4. Terlibat didalam proses untuk memahami bagaimana prinsip-prinsip *responsibility to protect* dapat diintegrasikan kedalam negara.
5. Berupaya untuk memperbaiki kondisi-kondisi yang mendukung penegakan tanggung jawab untuk melindungi seperti dengan aparat kepolisian, militer, pengadilan dan penyusun undang-undang untuk memperbaiki penegakan hukum (*rule of law*) dan perlindungan hak asasi manusia.
6. Bekerja bersama-sama dengan kelompok-kelompok non-pemerintah dan organisasi-organisasi internasional untuk memfasilitasi kemajuan *responsibility to protect*.

Jika diperhatikan tanggung jawab negara pada pilar pertama ini merupakan hukum kebiasaan internasional (*international customary law*) yang sifatnya mengikat (*binding*). Hukum hak asasi manusia internasional juga mewajibkan setiap negara untuk melindungi setiap orang yang berada di dalam yurisdiksinya dari pelanggaran hak asasi manusia.

b) Pilar Kedua: Bantuan Internasional dan Pembangunan Kapasitas (*The International Assistance and Capacity Building*)

Pilar kedua merupakan komitmen masyarakat internasional untuk memberikan bantuan bagi negara-negara guna membangun kapasitas mereka dalam melindungi rakyatnya dari

³¹ Sekretaris Jenderal PBB, *Implementing Responsibility to Protect*, U.N. Doc. A/63/677, supra note 11 (a), hlm. 8, (12 Januari 2009).

genosida (*genocide*), kejahatan perang (*war crimes*), pembersihan etnis (*ethnic cleansing*), dan kejahatan kemanusiaan (*crimes against humanity*). Pilar kedua ini juga menekankan pada tanggung jawab masyarakat internasional untuk membantu negara-negara yang berada dibawah tekanan sebelum konflik pecah dan menggarisbawahi bahwa pencegahan merupakan jalan terbaik untuk menghentikan kekerasan.³³ Beberapa rekomendasi yang diberikan oleh Sekretaris Jenderal PBB kepada masyarakat internasional untuk melaksanakan pilar kedua ini diantaranya adalah:³⁴

1. Mendukung PBB dan organisasi-organisasi sub-regional yang memiliki mekanisme-mekanisme dialog, pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia dan standar kemanusiaan.
2. Memajukan pembelajaran dari kawasan ke kawasan (*region to region*) mengenai *responsibility to protect*, termasuk pendidikan mengenai strategi-strategi dan praktek-praktek terbaik (*best practices*) untuk mencegah pemusnahan massal dan kejahatan kemanusiaan lainnya.
3. Mendorong negara-negara untuk memberikan kontribusi dana bagi program-program yang akan memperbaiki kondisi-kondisi bagi *responsibility to protect*, seperti reformasi dan perbaikan penegakan hukum (*rule of law*).
4. Menciptakan tim-tim reaksi cepat (*rapid response*) sipil dan militer pada tingkat regional untuk membantu negara-negara dimana terdapat perkembangan konflik.

c) Pilar Ketiga: Respon Tepat Waktu dan Tegas Terhadap Krisis Kemanusiaan (*Timely and Decisive Response*)

Pilar ketiga menekankan pada tanggung jawab masyarakat internasional untuk mengambil tindakan tepat waktu dan tegas guna mencegah dan menghentikan genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis, dan kejahatan terhadap kemanusiaan ketika suatu negara

³² *Ibid*, hlm. 10 – 14.

³³ *Ibid*, *supra note* 11 (b), hlm. 9.

³⁴ *Ibid*, hlm. 16 – 22.

gagal untuk melindungi rakyatnya.³⁵ Ban Ki Moon mengusulkan sejumlah langkah untuk diambil oleh PBB dan/atau organisasi regional dan sub-regional. Usulan-usulan ini meliputi:³⁶

1. Dewan Keamanan PBB dan Majelis Umum bisa menunjuk misi pencari fakta (*fact-finding mission*) untuk menyelidiki dan melaporkan dugaan pelanggaran hukum internasional. Dewan Hak Asasi Manusia PBB (*United Nation Human Rights Council*) juga dapat mengirim misi pencari fakta serta menunjuk perwakilan khusus untuk memberikan saran mengenai situasi tertentu.
2. Misi-misi tersebut dapat sekaligus memberikan peringatan dini tentang krisis kemanusiaan yang terjadi dan bernegosiasi dengan para pemimpin negara dimana krisis tersebut berlangsung untuk mencari cara penyelesaian.
3. Kerjasama global dan regional untuk menjamin peningkatan dan semakin efektifnya kolaborasi antara PBB dan organisasi-organisasi regional dan sub-regional, termasuk hal-hal yang terkait dengan pembagian kapasitas (*capacity sharing*) dan kapabilitas peringatan dini (*early-warning capability*).
4. Pertimbangan PBB untuk menggunakan kekuatan militer guna menghadapi kekerasan massal yang mendesak dan bersifat aktual. Penggunaan kekuatan militer adalah upaya terakhir bila suatu negara dipandang gagal melindungi rakyatnya dan bila cara-cara damai yang ditempuh juga gagal.

Kewajiban dan tanggung jawab negara sebagaimana yang disebutkan dalam pilar pertama *responsibility to protect* juga sudah tertuang dalam berbagai instrumen internasional hak asasi manusia seperti Konvensi tentang Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genosida 1948 (*The Convention on the Prevention of the Crime of Genocide 1948*), Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*), Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/ICESCR*), Konvensi Menentang

³⁵ *Loc. Cit.*

³⁶ *Ibid*, hlm. 22 – 28.

Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia (*Convention Against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment/CAT*), Konvensi Hak-Hak Anak (*Convention on the Rights of the Child/CRC*), Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination/ICERD*), Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/CEDAW*), Statuta Roma (*Rome Statute*), dan Konvensi Jenewa 1949 (*Geneva Convention 1949*). Berdasarkan asas *pacta sunt servanda*, negara-negara para pihak perjanjian-perjanjian internasional yang telah disebutkan sebelumnya memiliki kewajiban untuk melaksanakan isi perjanjian-perjanjian internasional tersebut. Dalam konteks *responsibility to protect*, kewajiban negara yang berkaitan dengan genosida (*genocide*) diatur dalam Konvensi tentang Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genosida 1948 (*The Convention on the Prevention of the Crime of Genocide 1948*). Dalam kaitannya dengan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*), kejahatan perang (*war crimes*), dan genosida (*genocide*), sudah diatur dalam Statuta Roma (*Rome Statute*).

Selanjutnya, didalam laporannya *Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response*, Sekretaris Jenderal PBB menekankan bahwa pilar pertama dan pilar kedua dihubungkan dengan pencegahan sedangkan pilar ketiga dihubungkan dengan respon. Namun di dalam praktek, garis pemisahnyaa tidaklah begitu jelas, karena tindakan di bawah pilar pertama maupun pilar kedua dapat termasuk elemen pencegahan dan sekaligus respon.³⁷

Laporan tersebut kembali mengulang pernyataan bahwa kedaulatan sebagai tanggung jawab, dan masyarakat internasional tidak akan mengambil tindakan kolektif jika negara sepenuhnya melaksanakan tanggung jawab kedaulatannya untuk melindungi penduduk sipil.³⁸

³⁷ Sekretaris Jenderal PBB, *Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response*, U.N. Doc. A/66/874-S/2012/578, supra note 11-12, hlm. 4, (25 Juli 2012)

³⁸ *Ibid*, supra note 18, hlm. 5.

Sekretaris Jenderal PBB juga menyatakan bahwa ada lima hal yang diperoleh dari pengalaman sampai dengan saat ini:³⁹

1. *Responsibility to protect* harus diterapkan secara konsisten dan seragam, tetapi karena situasi yang berbeda-beda, metode dan alat yang digunakan harus berbeda sesuai dengan situasi masing-masing.
2. Penting untuk menerapkan prinsip *responsibility to protect* secara konsisten baik dalam ucapan maupun dalam pelaksanaan sehingga tidak menimbulkan standar ganda dan selektifitas.
3. Pengalaman menunjukkan perlunya untuk memahami bagaimana ketiga pilar berkaitan dan saling memperkuat satu sama lain.
4. Strategi yang efektif dan terpadu untuk melindungi penduduk kemungkinan termasuk elemen pencegahan dan elemen respon.
5. Tindakan pencegahan dan respon paling efektif ketika PBB bekerja sama dengan organisasi-organisasi regional.⁴⁰

Dari perspektif hukum, *responsibility to protect* sebagaimana diadopsi dalam Resolusi Majelis Umum PBB No. A/60/I khususnya paragraph 138 dan 139 bersifat rekomendatif, artinya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat meskipun memiliki muatan politik dan moral yang cukup penting dalam menciptakan norma internasional yang baru. Sebenarnya *responsibility to protect* hanya menyediakan kerangka bagi digunakannya berbagai sarana yang sudah tersedia untuk mencegah terjadinya kekejaman massal. Hal ini berarti bahwa sebenarnya *responsibility to protect* tidak menciptakan kewajiban baru bagi negara-negara karena mengacu pada kewajiban-kewajiban negara yang sudah diatur dalam instrumen-instrumen hukum internasional yang sudah ada, seperti hukum humaniter internasional dan hukum hak asasi manusia internasional.

³⁹ *Ibid*, hlm. 20.

⁴⁰ *Ibid*, *supra note* 20, hlm. 6-7.

Berkaitan dengan implementasi, *responsibility to protect* sebagai salah satu norma hukum internasional akan dicurigai sebagai bentuk baru intervensi kemanusiaan. Sampai saat ini masih berkembang persepsi dikalangan negara-negara berkembang bahwa *responsibility to protect* adalah sama dengan intervensi kemanusiaan, sehingga yang menjadi fokus perhatian mereka adalah pilar ketiga yang memberi peluang bagi pihak asing mengambil alih tanggung jawab suatu negara dalam melindungi warganya. Namun demikian terdapat persamaan dan perbedaan antara *responsibility to protect* dengan intervensi kemanusiaan. Persamaannya baik intervensi kemanusiaan maupun *responsibility to protect* sama-sama memandang kedaulatan bukan sebagai sesuatu yang bersifat mutlak karena kedua doktrin tersebut membenarkan campur tangan asing bila suatu negara dianggap tidak mampu atau gagal menghentikan pelanggaran berat hak asasi manusia. Perbedaannya intervensi kemanusiaan lebih dianggap sebagai ‘hak’ negara-negara untuk bertindak secara koersif terhadap negara lain untuk menghentikan pelanggaran kekejaman massal sedangkan *responsibility to protect* merujuk kepada ‘tanggung jawab’ negara untuk melindungi rakyatnya sendiri dan tanggung jawab internasional untuk membantu negara-negara untuk mewujudkan hal tersebut. Bila suatu negara gagal melindungi rakyatnya, maka sejumlah cara baik politik, ekonomi maupun diplomatik akan digunakan untuk membantu negara tersebut. Intervensi militer digunakan sebagai upaya terakhir (*last resort*) dengan persetujuan Dewan Keamanan PBB.

Kekhawatiran yang kemudian muncul adalah manipulasi dan politisasi yang dilakukan oleh negara-negara besar untuk melegalkan tindakan intervensi yang dilakukannya tersebut. Ini adalah salah satu tantangan yang cukup berat untuk menyamakan persepsi di antara anggota masyarakat internasional bahwa untuk menciptakan perdamaian dan ketertiban dunia harus dipahami bahwa ‘*national authority is manifestly failing to protect...*’ berdasarkan standar nilai dan ukuran yang universal tanpa politisasi dari pihak manapun. Oleh karena itu, idealnya implementasi *responsibility to protect* diatur didalam aturan hukum tertulis seperti konvensi atau perjanjian internasional lainnya.

KESIMPULAN

Responsibility to protect muncul sebagai reaksi atas perkembangan yang terjadi dalam masyarakat internasional sebenarnya bukan merupakan hal yang benar-benar baru, karena sesungguhnya prinsip ini hanya memberikan penegasan dan kerangka terhadap hal-hal yang sudah diatur didalam berbagai instrumen hukum internasional, khususnya yang berkaitan dengan genosida (*genocide*), kejahatan perang (*war crimes*), pembersihan etnis (*ethnic cleansing*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*). Berbagai terminologi digunakan untuk menjelaskan *responsibility to protect*. Istilah yang dipilih mencerminkan pandangan para penggunanya. Mereka yang meyakini *responsibility to protect* memiliki status yang tinggi di dalam internasional menggunakan istilah ‘norma’ (*norm*) atau ‘norma yang berkembang’ (*emerging norm*), sedangkan kelompok yang berpendapat bahwa *responsibility to protect* memerlukan pengembangan lebih lanjut menyebut *responsibility to protect* sebagai ‘konsep.’ Dalam pelaksanaannya, *responsibility to protect* rentan ditunggangi oleh kepentingan politik negara-negara yang terlibat dalam intervensi yang dilakukan sehingga menimbulkan resistensi di kalangan negara-negara lemah. Oleh sebab itu, perlu adanya instrumen hukum internasional yang bersifat mengikat yang mengatur kriteria implementasi *responsibility to protect* terutama pilar ketiga: kapan dan bagaimana pilar ketiga dilaksanakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alex J. Bellamy, 2009, *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*, Polity Press, Cambridge.
- Atip Latifulhayat, “Perang Irak dan Hukum Internasional”, UNPAD Journal of International Law, Vol. 3 No. 1, April 2004.
- Convention With Respect the Laws and Customs of War on Land (Hague II) 1899.

Human Rights Council Resolution 15/1, Situation of Human Rights in the Libyan Arab
Jamhariya, 15th Spec. Sess., U.N. Doc. A/HRC/RES/S-15/1 (2011).

J.L. Holzgrefe, 2003, *The Humanitarian Intervention Debate*, dalam *Humanitarian
Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas* (J.L. Holzgrefe dan Robert O.
Keohane), Cambridge University Press, Cambridge.

Security Council Resolution 1973, U.N. Doc. S/RES/1973 (2011).

Laporan

Implementing Responsibility to Protect, U.N. Doc. A/63/677 (2009).

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility
to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State
Responsibility* (2001).

Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response, U.N. Doc. A/66/874-S/2012/578
(2012)

Internet

“Libya Security Forces Kill 84 Over Three Days”, Human Rights Watch,
<http://www.hrw.org/news/2011/02/18/libya-security-forces-kill-84-over-three-days>.

Treaty of Westphalia, The Avalon Project, <http://avalon.law.yale.edu/17th.century/westphal.asp>.