

LEGALITAS INTERVENSI INTERNASIONAL BERDASARKAN PRINSIP *RESPONSIBILITY TO PROTECT* (R2P)

Amanda Gita Pattisina

Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana
Jl. Diponegoro 52 – 60 Salatiga, Jawa Tengah, 50711, Indonesia
Email: apattisina@gmail.com | Penulis Korespondensi

Freidelino P. R. A. de Sousa

Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana
Jl. Diponegoro 52 – 60 Salatiga, Jawa Tengah, 50711, Indonesia
Email: freidelino.desousa@uksw.edu

Abstrak

Diadaptasinya *Responsibility to Protect* (R2P) sebagai sebuah prinsip internasional pada UN World Summit 2005 menciptakan landasan baru bagi pemberlakuan intervensi internasional. R2P merupakan sebuah prinsip yang lahir dari adanya kekhawatiran akan kurangnya kesepahaman komunitas internasional tentang intervensi internasional yang kerap menghambat proses pengambilan keputusan, bahkan dalam situasi mendesak yang membutuhkan pengambilan tindakan sesegera mungkin. Membuka ruang bagi komunitas internasional untuk mengambil tindakan dalam bentuk intervensi internasional, tujuan utama prinsip R2P adalah memberikan perlindungan bagi penduduk sebuah negara dari *atrocities crimes*, yang mencakup kejahatan genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang, dan pembersihan etnis, saat negara tersebut gagal memberikan perlindungan terhadap penduduknya. Meskipun begitu, intervensi internasional, apapun alasannya, hingga saat ini masih menuai kontroversi karena dianggap menciderai kedaulatan sebuah negara. Penelitian ini bertujuan untuk menegaskan bahwa intervensi internasional merupakan sebuah bentuk pertanggungjawaban komunitas internasional dalam upaya melindungi dan menegakkan hak asasi manusia dan bukan merupakan pelanggaran terhadap kedaulatan sebuah negara.

Abstract

The adaptation of Responsibility to Protect (R2P) as an international principle at the UN World Summit 2005 established a new basis for legalizing international intervention. R2P was born as a result of the international community's worry and uneasiness for its lack of common ground regarding international intervention, which often hinders the process of decision making, even in urgent situations when immediate action is needed. Recognizing that the international community can do the international intervention, the sole purpose of the R2P principle is to protect a country's citizens from the four atrocity crimes, which are genocide, crimes against humanity, war crimes, and ethnic cleansing, when the said country failed to provide proper protection for its people. However, no matter for whatever

ARTICLE INFO

Article history:

Received
10 Mei 2022
Revised
17 Mei 2022
Accepted
21 Juni 2022

Kata-kata kunci:

Responsibility to
Protect; R2P;
Intervensi
Internasional; Atrocities
Crimes; Kedaulatan
Negara; HAM

reason, international intervention is often regarded as a form of offence against a nation's sovereignty. Therefore, this thesis aims to emphasize the legality of international intervention based on the R2P principle as a form of responsibility from the international community to protect and enforce human rights instead of an offence against a nation's sovereignty.

Keywords:
Responsibility to
Protect; R2P;
International
Intervention; Atrocity
Crimes; Nations
Sovereignty; Human
Rights.

PENDAHULUAN

Prinsip *Responsibility to Protect* (R2P) lahir sebagai respon dari adanya kekhawatiran akan kurangnya kesepahaman komunitas internasional tentang intervensi internasional, yang kerap dianggap sebagai sebuah bentuk pelanggaran kedaulatan sebuah negara daripada sebagai sebuah bentuk perlindungan hak asasi manusia. Beragamnya pendapat komunitas internasional tentang intervensi internasional, dalam hal ini di lingkup Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB), tidak jarang menghambat proses pengambilan keputusan Dewan Keamanan PBB¹ dalam upaya menanggulangi keadaan krisis. Kata 'kekurangsepahaman' memang terdengar seperti masalah sederhana saat setiap negara di dunia memiliki kepentingan dan pendapatnya masing-masing. Namun, Kejahatan Genosida Rwanda (*Rwandan Genocide*) pada tahun 1994 dan Pembantaian Srebrenica (*Srebrenica Massacre*) pada tahun 1995 menjadi saksi bagaimana 'kekurangsepahaman' komunitas internasional dalam memandang intervensi internasional memiliki dampak yang tidak sederhana. Kekhawatiran ini kemudian disuarakan oleh Kofi Annan pada Laporan Tahunan Sekretaris Jenderal PBB Tahun 1999. Dalam laporan tersebut, Kofi Annan menyatakan: '*if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica - to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?*'²

Berangkat dari kekhawatiran tersebut, pada tahun 2000 pemerintah Kanada mengumumkan dalam Sidang Majelis Umum PBB pembentukan sebuah komisi *ad hoc* bernama *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS). Seperti namanya, pembentukan ICISS merupakan sebuah upaya untuk menemukan jawaban untuk menjembatani perdebatan dan menemukan konsensus antar negara terkait dengan intervensi internasional dan kedaulatan negara. ICISS bertugas memberikan jawaban berkaitan dengan intervensi internasional sebagai sebuah upaya perlindungan terhadap hak asasi manusia, baik dari segi legalitas, moralitas, operasional, maupun politik.³ Berdasarkan hasil penelitiannya, pada tahun 2001, ICISS memperkenalkan konsep R2P pada dunia.

R2P merupakan sebuah konsep dimana sebuah negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi negaranya dari bencana yang dapat dihindari dari pembunuhan massal dan pemerkosaan, dari kelaparan namun saat negara tersebut

¹ Berdasarkan Bab VII Piagam PBB, Dewan Keamanan PBB memiliki kewenangan untuk mengambil tindakan yang sekiranya diperlukan dalam hal terjadi ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran terhadap perdamaian atau tindakan agresi.

² Kofi A. Annan, *We the Peoples, The Role of The United Nations in the 21st Century* (United Nations of Public Information New York 2000) 48.

³ ICISS, *The Responsibility to Protect, Report of The International Commission on Intervention and State Sovereignty* (International Development Research Centre Canada, 2001) VII.

tidak mau atau tidak mampu memenuhi tanggung jawab tersebut, maka kewajiban untuk memenuhi tanggung jawab tersebut jatuh kepada komunitas yang lebih luas.⁴ Saat pertama kali diperkenalkan, tidak sedikit pihak yang menyangsikan konsep R2P karena dianggap melemahkan kedudukan Piagam PBB dan/atau mencampuri kewenangan Dewan Keamanan PBB, serta bertentangan dengan prinsip tradisional integritas teritorial dan kedaulatan nasional.⁵ Meskipun begitu, konsep R2P akhirnya diadaptasi menjadi sebuah prinsip global pada UN World Summit 2005. Hal ini dicantumkan dalam *Resolution 60/1 2005 World Summit Outcome* (Selanjutnya disebut Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 60/1).

Dalam proses pengadaptasiannya sebagai prinsip global dalam Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 60/1, cakupan prinsip R2P dispesifikkan menjadi sebuah bentuk perlindungan bagi penduduk dunia dari kejahatan genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang, dan pembersihan etnis atau yang lebih dikenal sebagai *atrociti crimes*.⁶⁷ Berdasarkan Pasal 138 dan 139 Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 60/1, intervensi internasional berdasarkan prinsip R2P harus dilakukan sejalan dengan apa yang telah diatur dalam bab VI, VII, dan VIII Piagam PBB, dimana semua keputusan untuk mengambil tindakan⁸ harus melalui Dewan Keamanan PBB.

Sayangnya, ketiadaan tolok ukur pasti untuk menentukan gagal tidaknya sebuah negara dalam menjalankan tanggung jawabnya menjadi alasan sulitnya menentukan apakah setiap keputusan untuk melakukan tindakan intervensi terhadap negara lain merupakan sebuah keputusan obyektif dan tidak dicampuri kepentingan-kepentingan pihak lain yang memang bertujuan untuk mengusik kedaulatan sebuah negara. Perdebatan tak berujung tentang intervensi internasional, dalam hal ini dilakukan berdasarkan prinsip R2P, selalu berputar pada satu pertanyaan mendasar: apakah intervensi internasional yang dilakukan melalui organisasi internasional PBB menciderai kedaulatan sebuah negara?

Tanpa mengesampingkan keberadaan prinsip kedaulatan negara, dengan menggunakan sudut pandang hak asasi manusia, kajian ini hendak menegaskan bahwa perlindungan terhadap hak asasi manusia harus lebih diutamakan daripada kedaulatan sebuah negara dan intervensi internasional yang dilakukan berdasarkan prinsip R2P sepantasnya dipandang sebagai sebuah perwujudan tanggung jawab

⁴ *Ibid.*, VIII.

⁵ Jason Edwards, 'Redefining Sovereignty: An Analysis of U.N. Secretary General Ban Ki Moon's Rhetoric on The Responsibility to Protect Doctrine' (2012) 19 (1) *Peace and Conflict Studies* 36, 45.

⁶ Dalam laporannya, ICISS mencantumkan bencana alam sebagai salah satu alasan untuk komunitas internasional dapat melakukan intervensi. Namun dalam UN World Summit 2005, bencana alam tidak termasuk dalam alasan dimana intervensi internasional berdasarkan prinsip *Responsibility to Protect* dapat dilakukan.

⁷ Jayshree Bajoria dan Robert McMahon, 'The Dilemma of Humanitarian Intervention' (Council on Foreign Relations, 12 Juni 2013) <<https://www.cfr.org/backgroundunder/dilemma-humanitarian-intervention>> di akses 20 Januari 2022.

⁸ Pasal 24 Piagam PBB mengatur tentang tanggung jawab Dewan Keamanan PBB untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional, dimana tanggung jawab ini disertai dengan kewenangan untuk mengambil tindakan dalam upaya melaksanakan tanggung jawabnya. Kewenangan Dewan Keamanan PBB ini selanjutnya diatur lebih jelas pada Bab VI, VII, dan VIII PBB, dimana Pasal 41 dan Pasal 42 Piagam PBB mengatur tentang kewenangan PBB untuk melakukan intervensi pada pihak yang dianggap mengancam perdamaian, melanggar perdamaian, maupun melakukan tindakan agresif. Intervensi tersebut dapat berupa pemutusan hubungan ekonomi dan/atau diplomatik, atau intervensi militer dengan menggunakan angkatan bersenjata dari negara-negara anggota PBB.

komunitas internasional dalam menegakkan dan memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia penduduk sebuah negara yang telah gagal melaksanakan kewajibannya dan bukan sebuah bentuk pelanggaran terhadap kedaulatan sebuah negara.

PEMBAHASAN

Kedaulatan Negara dan Intervensi Internasional

Kedaulatan negara atau *state sovereignty* merupakan sebuah konsep dalam hukum internasional yang berkembang di daratan Eropa pada pertengahan abad ke-16. Perang agama yang melanda sebagian besar negara di Eropa pada masa itu mendorong para ahli hukum dan filsuf untuk menemukan sebuah solusi untuk menyudahi perang yang telah berlangsung selama berpuluh-puluh tahun tersebut. Salah satu yang turut menyumbangkan pemikirannya adalah Jean Bodin, ahli hukum sekaligus filsuf Prancis yang hidup pada periode terjadinya *French Wars of Religion* (1562 - 1598). Dalam buku *Six Livres de la Republique*, Bodin berpendapat bahwa perang agama antar umat Kristen dan Katolik yang melanda negara-negara di Eropa saat itu dapat terselesaikan seandainya raja (*sovereign*) memiliki kewenangan penuh atas wilayah kekuasaannya. Pemikiran Bodin ini dikenal sebagai konsep kedaulatan modern. Gagasan Bodin tentang kedaulatan kemudian menjadi sebuah konsep nyata dalam hukum internasional setelah ditandatanganinya Perjanjian Damai Westfalen (*Westfällischer Friede*), sebuah perjanjian yang menandai berakhirnya Perang Tiga Puluh Tahun di wilayah kekuasaan Kekaisaran Romawi antara Keturunan Dinasti Habsburgs dan sekutunya yang beragama Katolik dan Dinasti Bourbon yang menganut Kristen Protestan. Perjanjian Damai Westfalen memberikan hak bagi para pihak yang menandatangani perjanjian tersebut, dengan kedudukan masing-masing sebagai negara, untuk memilih struktur domestik, dan orientasi agamanya sendiri tanpa campur tangan dari dinasti maupun gereja dan juga memberikan hak bagi kelompok minoritas untuk memeluk kepercayaannya dengan bebas dan tanpa ancaman konversi paksa.⁹ Melalui penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa kedaulatan negara merupakan sebuah bentuk kekuasaan yang dimiliki oleh negara untuk mengatur wilayah kekuasaannya. Meskipun begitu, seiring berjalannya waktu, banyak filsuf dan ahli hukum yang mencoba mendefinisikan konsep kedaulatan negara, sehingga kedaulatan negara memiliki banyak definisi dan tidak jarang definisi-definisi tersebut bertentangan satu dengan lainnya.¹⁰

Menurut Jasmeet Gulati, dari banyaknya definisi yang telah dicetuskan para ahli hukum dan filsuf, kedaulatan negara setidaknya memiliki empat aspek inti yang secara umum muncul pada penjelasan-penjelasan tersebut. Keempat aspek tersebut adalah:

1. *Sovereignty is a power*

⁹ Henry Kissinger, *World Order: Reflections on the Character of Nations and The Course of History* (Penguin Books Limited 2014) 25.

¹⁰ Henry Shue, 'Limiting Sovereignty' dalam Jennifer M. Welsh (ed), *Humanitarian Intervention and International Relations II* (Oxford University Press 2004) 14-15.

Dari sekian banyak definisi kedaulatan negara, salah satu aspek yang paling diterima umum adalah definisi kedaulatan negara sebagai kekuasaan atau *power*. Sebagaimana yang dijelaskan Jean Bodin dalam bukunya, kedaulatan negara adalah kekuasaan yang dimiliki oleh raja (*sovereign*) atas wilayahnya. Selain Bodin, Aristoteles juga beranggapan bahwa kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi yang ada dalam sebuah negara yang bisa dipegang oleh satu orang, sekelompok orang, maupun banyak orang.¹¹

2. *Power is vested through some contract*

Setelah aspek pertama, aspek yang paling kerap muncul adalah tentang bagaimana kekuasaan kedaulatan (*sovereign power*) tersebut dilimpahkan kepada berbagai otoritas (*sovereign authority*). Dalam sebuah negara, yang menjadi pihak *sovereign authority* adalah pemerintah. Ahli hukum dan filsuf berpendapat bahwa *sovereign power* dilimpahkan kepada pemerintah sebagai *sovereign authority* melalui sebuah kontrak. Aspek ini menegaskan bahwa *sovereign power* sebagai aspek tidak berwujud dari kedaulatan dan *sovereign authority* sebagai aspek berwujud dari kedaulatan adalah dua hal yang terpisah.¹²

3. *The sovereign is only to enforce the sovereign power*

Aspek ini merupakan jawaban dari pertanyaan mengapa *sovereign authority* dibutuhkan dalam sebuah negara. Menurut Marcus Cicero, *sovereign authority* dibutuhkan untuk mengaplikasikan *sovereign power* di sebuah negara. *Sovereign authority* disebut sebagai representasi berwujud dari aspek tidak berwujud dari kedaulatan, yaitu *sovereign power*. Melalui penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa pemerintah sebagai *sovereign authority* hanya dibentuk untuk menjalankan *sovereign power*.¹³

4. *The sovereign cannot go against the objectives of the sovereign power*

Aspek ini menegaskan bahwa pemerintah sebagai *sovereign authority* memiliki batasan dalam menjalankan *sovereign power*. Setelah disebutkan dalam aspek sebelumnya bahwa *sovereign authority* dibutuhkan untuk menegakkan *sovereign power*, hal yang kemudian menjadi pembahasan adalah objek dari penegakkan *sovereign power* itu sendiri. Menurut para ahli, objek tersebut adalah tujuan dasar pembentukan negara dan kedaulatan, yaitu perlindungan terhadap kehidupan umat manusia. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa dalam menjalankan kewenangannya sebagai *sovereign authority*, pemerintah tidak boleh melanggar objek dari penegakkan *sovereign power* untuk melindungi penduduknya.¹⁴

Setelah Perang Dunia II dan terbentuknya PBB, kedaulatan negara menjadi salah satu prinsip yang dianut oleh negara-negara anggota PBB. Pemberlakuan prinsip kedaulatan ini dibarengi pula dengan pemberlakuan prinsip non intervensi yang melarang sebuah negara untuk mencampuri urusan dalam negeri negara lain. Pasal 2 angka 1, 4 dan 7 Piagam PBB menerangkan bahwa:

¹¹ Jasmeet Gulati, 'Humanitarian Intervention: To Protect State Sovereignty' (2013) 41 (3) Denver Journal of International Law & Policy 397, 403.

¹² *Ibid.*, 403.

¹³ *Ibid.*, 404.

¹⁴ *Ibid.*, 405.

Dalam usahanya mencapai tujuan-tujuan yang tercantum dalam Pasal 1, Organisasi ini dan anggota-anggotanya akan bertindak sesuai dengan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Organisasi bersendikan pada prinsip-prinsip persamaan kedaulatan dari semua anggota.
4. Seluruh anggota dalam hubungan internasional mereka, menjauhkan diri dari tindakan mengancam atau menggunakan kekerasan terhadap integritas wilayah atau kemerdekaan politik suatu negara lain atau dengan cara apapun yang bertentangan dengan tujuan-tujuan PBB.
7. Tidak ada satu ketentuan-pun dalam piagam ini yang memberi kuasa kepada PBB untuk mencampuri urusan yang pada hakikatnya termasuk urusan dalam negeri suatu negara atau mewajibkan anggota-anggotanya untuk menyelesaikan urusan tersebut sesuai dengan ketentuan piagam ini; prinsip ini tidak mengurangi ketentuan tentang penggunaan tindakan pemaksaan seperti tercantum dalam Bab VII¹⁵.

Pemberlakuan prinsip kedaulatan negara dan non-intervensi dalam Piagam PBB bertujuan untuk memastikan bahwa setiap negara anggota PBB memiliki kedudukan yang setara satu dengan lainnya dan bebas untuk mengurus urusan dalam negerinya tanpa campur tangan negara lain, hal yang begitu penting mengingat tidak sedikit negara anggota PBB yang baru saja meraih kemerdekaannya.

Pemberlakuan prinsip kedaulatan negara dan prinsip non-intervensi mulai menimbulkan kekhawatiran bagi komunitas internasional setelah tidak sedikit pemerintah sebagai *sovereign authority* mulai menyalahgunakan kewenangannya. Hal ini tentu menimbulkan pertanyaan tentang sejauh apa prinsip kedaulatan negara dan nonintervensi berlaku dalam sebuah negara? *Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*. Pernyataan Lord Acton sekali lagi menjadi kenyataan setelah bermunculannya kasus-kasus dimana pemerintah yang seharusnya menjalankan kewajiban untuk melindungi penduduknya malah menjadi pelaku pelanggaran hak-hak hidup warga negaranya. Alasan ini juga yang mendasari pendapat para ahli tentang aspek ke-empat kedaulatan negara yang berkaitan dengan batasan yang dimiliki pemerintah sebagai *sovereign authority*. Sebagaimana telah dijelaskan dalam aspek tersebut, pemerintah dalam menjalankan perannya sebagai *sovereign authority* dibatasi oleh obyek *sovereign power*, yaitu perlindungan terhadap penduduknya. Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dipahami bahwa negara, dalam hal ini diwakili oleh pemerintah, memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan bagi penduduknya, sesuai dengan tujuan dibentuknya negara dan kedaulatan itu sendiri. Dalam bidang hak asasi manusia, bentuk perlindungan tersebut adalah dengan menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia penduduknya. Kewajiban untuk menghormati (*obligation to respect*) melarang negara melakukan campur tangan atau membatasi pemenuhan hak asasi manusia. Kewajiban untuk melindungi (*obligations to protect*) berarti sebuah negara memiliki kewajiban untuk melindungi penduduknya dari pelanggaran-pelanggaran terhadap hak asasi yang dimiliki. Kewajiban untuk memenuhi (*obligation to fulfil*) mewajibkan negara melakukan tindakan-tindakan yang diperlukan untuk merealisasi pemenuhan hak asasi manusia. Permasalahan kemudian muncul ketika

¹⁵ Pasal 2 angka 1, 4, dan 7 United Nations Charter.

negara yang seharusnya berperan menjadi pelindung bagi penduduknya dari pelanggaran hak asasi manusia, tidak lagi mampu melaksanakan kewajibannya, atau justru malah menjadi pelaku pelanggaran hak asasi manusia itu sendiri. Kejadian ini kemudian menimbulkan pertanyaan, tentang siapa yang berkewajiban memberikan perlindungan bagi penduduk sebuah negara pelanggar hak asasi manusia. Saat penduduk sebuah negara mengalami pelanggaran hak asasi manusia, maka pemerintah negara tersebut telah melanggar kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap kemaslahatan penduduknya. Dalam hal-hal tersebut terjadi, maka kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap penduduk negara tersebut berpindah kepada komunitas internasional untuk dijalankan sesuai dengan Piagam PBB dan Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM), sebagaimana yang tercantum dalam Laporan *Panel Meeting* Majelis Umum PBB pada tahun 2004.¹⁶ Bentuk pertanggungjawaban komunitas internasional dapat berupa bantuan kemanusiaan (*humanitarian assistance*), maupun intervensi internasional.

Perbedaan paling signifikan antara *humanitarian assistance* dan intervensi internasional, terletak pada *consent*. Dalam melakukan *humanitarian assistance*, komunitas internasional, biasanya melalui organisasi-organisasi nonpemerintah seperti Palang Merah Internasional, melibatkan diri dalam urusan dalam negeri sebuah negara dengan cara memberikan bantuan, dengan persetujuan atau bahkan permintaan dari negara tersebut, untuk memenuhi kebutuhan penduduknya. Sedangkan dalam melakukan *international intervention*, komunitas internasional melibatkan diri dalam urusan dalam negeri sebuah negara tanpa persetujuan negara tersebut.

Berdasarkan Piagam PBB, setiap tindakan yang diambil komunitas internasional dalam melakukan intervensi harus melalui otorisasi Dewan Keamanan PBB. Dewan Keamanan PBB merupakan organ yang berwenang dalam menentukan perlu tidaknya komunitas internasional mengambil tindakan dalam menghadapi konflik-konflik yang terjadi dalam sebuah negara, terutama apabila Dewan Keamanan PBB menilai konflik tersebut mengancam perdamaian, melanggar perdamaian atau merupakan sebuah bentuk tindakan agresif.¹⁷ Bab VII Piagam PBB menjelaskan bahwa, dalam hal Dewan Keamanan PBB beranggapan bahwa komunitas internasional perlu mengambil tindakan untuk turut campur dalam konflik sebuah negara, maka tindakan tersebut dapat berupa *non-forcible interventions* seperti pemberlakuan sanksi maupun pemutusan hubungan ekonomi dan diplomatik, atau *forcible interventions*, kerap juga disebut *humanitarian intervention*, dengan menggunakan angkatan bersenjata milik negara-negara anggota PBB. Dalam penelitian ini, penulis akan lebih berfokus pada *humanitarian intervention* sebagai salah satu wujud intervensi internasional yang kerap dianggap sebagai sebuah pelanggaran terhadap kedaulatan sebuah negara.

¹⁶ United Nations Peacekeeping, *Report of The High-Level Panel on Threats, Challenges and Change on A More Secure World: Our Shared Responsibility* (UN Doc A/59/565, 2004).

¹⁷ Dalam pengambilan keputusan, Dewan Keamanan PBB melakukan pengambilan suara dengan melibatkan 15 anggota Dewan Keamanan PBB dalam periode tersebut. Agar Dewan Keamanan PBB dapat mengambil tindakan, dibutuhkan sedikitnya 9 suara setuju, termasuk *concurring votes* dari lima anggota permanen Dewan Keamanan PBB, yaitu Amerika Serikat, Inggris, Prancis, Rusia, dan Cina. Apabila satu dari lima anggota permanen tersebut menyatakan tidak setuju, maka Dewan Keamanan PBB tidak dimungkinkan untuk mengambil tindakan apapun, terlepas dari seberapa pentingnya konflik yang melanda sebuah negara. 'Keistimewaan' yang dimiliki oleh anggota permanen ini dikenal dengan istilah hak veto.

Terlepas dari segala kontroversi yang menaunginya, *humanitarian intervention* merupakan sebuah perwujudan kepedulian komunitas internasional terhadap perlindungan dan keselamatan penduduk dunia dari pelanggaran hak-hak asasi manusia. Ellery C. Stowell, profesor hukum internasional dari Columbia University, mendefinisikan *humanitarian intervention* sebagai:

*The reliance upon force for the justifiable purpose of protecting the inhabitants of another state from the treatment which is so arbitrarily and persistently abusive as to exceed the limits of that authority within which the sovereign is presumed to act with reason and justice.*¹⁸

Sedangkan J. L. Holzgrefe beranggapan bahwa *humanitarian intervention* adalah:

*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 government of the state within whose territory force is applied.*¹⁹

Selain Stowell dan Holzgrefe, pada tahun 1999, Pemerintah Denmark melalui Danish Institute of International Affairs (DUPI) menjelaskan bahwa:

*Humanitarian intervention is defined as coercive action by states involving the use of armed force in another state without the consent of its government, with or without authorisation from the United Nations Security Council, for the purpose of preventing or putting to halt gross and massive violations of human rights or international humanitarian law.*²⁰

Melalui definisi-definisi tersebut, dapat dipahami bahwa *humanitarian intervention* adalah penggunaan kekuatan bersenjata oleh sebuah atau sekelompok negara terhadap negara lain dengan tujuan memberikan perlindungan bagi penduduk negara tersebut dari kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia.

Untuk memahami *humanitarian intervention* dengan lebih jelas, James Pattison menjabarkan *humanitarian intervention* menjadi empat *defining conditions*, yaitu:

1. *Humanitarian intervention is always a forcible military intervention that is carried out without the consent of the government of the state.*²¹
2. *Humanitarian intervention takes place where there is actual or impending grievous suffering or loss of life.*²²
3. *Humanitarian intervention must have a humanitarian purpose.*²³
4. *Humanitarian intervention is always carried out by an external power.*²⁴

Tindakan penggunaan kekuatan militer terhadap negara lain untuk menghentikan konflik yang terjadi, terlepas dari tujuannya, inilah yang kemudian memunculkan pertentangan terhadap *humanitarian intervention*, dimana intervensi tersebut kerap dianggap sebagai sebuah pelanggaran terhadap kedaulatan. Salah satu *humanitarian intervention* yang menuai kecaman dunia adalah intervensi yang

¹⁸ Luke Glanville, 'Ellery Stowell and The Enduring Dilemmas of Humanitarian Intervention' (2011) 13 (2) *International Studies Review* 241, 245.

¹⁹ J. L. Holzgrefe, 'The Humanitarian Intervention Debate' dalam J.L Holzgrefe and Robert O. Keohane (ed), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas* (Cambridge University Press 2003) 18.

²⁰ Danish Institute of International Affairs, *Humanitarian Intervention: Legal and Political Aspects* (Gullanders Bogtrykerri a-s 1999) 11.

²¹ Gulati (n 11) 399.

²² Gulati (n 11).

²³ Gulati (n 11).

²⁴ Gulati (n 11) 400.

dilakukan NATO terhadap Kosovo.²⁵ NATO yang kala itu bertindak tanpa izin Dewan Keamanan PBB dianggap menciderai kedaulatan Yugoslavia setelah melakukan serangan udara di wilayah Yugoslavia selama kurang lebih tiga bulan.²⁶ Di sisi lain, tidak diberlakukannya *humanitarian intervention* saat pembantaian Srebrenica terjadi tetap melahirkan kecaman dari berbagai pihak dalam komunitas internasional karena PBB dianggap abai terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di Srebrenica. Sentimen internasional yang tidak menentu atas segala bentuk intervensi menjadikan keputusan untuk melakukan *humanitarian intervention* sebuah tindakan yang ‘serba salah’. Menyadari adanya ketidaksepahaman tersebut, Kofi Annan dalam laporan tahunan Sekretaris Jenderal PBB Tahun 1999 mendorong komunitas internasional untuk menemukan ‘kesepahaman’ tersebut. Dalam laporan tersebut, Kofi Annan menyatakan: ‘*if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica - to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?*’²⁷

Prinsip R2P Sebagai Bentuk Perlindungan Terhadap Hak Asasi Manusia

Menyadari betapa dibutuhkannya kesepahaman bagi komunitas internasional dalam memandang *humanitarian intervention* sebagai bentuk perlindungan hak asasi manusia daripada pelanggaran terhadap kedaulatan negara, dan didorong oleh pertanyaan Kofi Annan dalam laporan tahunan Sekretaris Jenderal PBB Tahun 1999, pada Sidang Majelis Umum PBB Tahun 2000, Pemerintah Kanada membentuk ICISS.²⁸ Sesuai dengan namanya, ICISS merupakan komisi *ad hoc* yang bertujuan untuk menemukan solusi guna menjembatani perselisihan menahun tentang intervensi dan kedaulatan negara, sekaligus jalan keluar atas pelanggaran hak asasi manusia masif dan sistematis yang terjadi di berbagai penjuru dunia. ICISS bertugas memberikan jawaban terkait intervensi internasional, khususnya *humanitarian intervention*, sebagai sebuah upaya perlindungan terhadap hak asasi manusia, baik dari segi legalitas, moralitas, operasional, maupun politik.²⁹ Dalam menjalankan tugasnya untuk menemukan kesepahaman bagi komunitas internasional dalam memandang *humanitarian intervention*, ICISS menentukan empat tujuan dasar (*basic objectives*) yang harus dicapai, yaitu:

²⁵ Konflik antara Kosovo, salah satu provinsi di Yugoslavia yang menginginkan kemerdekaan, dan pemerintahan Yugoslavia yang menelan banyak korban mendorong pemerintahan Amerika Serikat untuk campur tangan. Dengan tujuan menghentikan konflik yang terjadi dan menyelamatkan etnis Albania yang pada masa itu merupakan penduduk mayoritas Kosovo, Amerika Serikat melalui NATO melancarkan serangan udara terhadap tentara Yugoslavia. Intervensi NATO ini berhasil mendorong mundur pasukan Yugoslavia dari Kosovo dan melahirkan Resolusi 1244 yang secara de facto ‘memerdekakan’ Kosovo dari Yugoslavia.

²⁶ Klinton W. Alexander, ‘NATO’s Intervention in Kosovo: The Legal Case for Violating Yugoslavia’s “National Sovereignty” in The Absence of Security Council Approval’ (2000) 23 (1) *Houston Journal of International Law* 1, 3.

²⁷ Annan (n 2)

²⁸ ICISS memiliki dua belas anggota yaitu Gareth Evans (Australia), Mohamed Sahnoun (Algeria), Gisele Cote-Harper (Kanada), Lee Hamilton (Amerika Serikat), Michael Ignatieff (Kanada), Vladimir Lukin (Rusia), Klaus Naumann (Jerman), Cyril Ramaphosa (Afrika Selatan), Fidel V. Ramos (Filipina), Corneluo Sommaruga (Swiss), Eduardo Stein Barillas (Guatemala), dan Ramesh Thakur (India).

²⁹ ICISS (n 3) 81.

1. *To establish clearer rules, procedures, and criteria for determining whether, when and how to intervene*³⁰
2. *To establish the legitimacy of military intervention when necessary and after all other approaches have failed*³¹
3. *To ensure that military intervention, when it occurs, is carried out only for the purposes proposed, is effective, and is undertaken with proper concern to minimize the human costs and institutional damage that will result*³²
4. *To help eliminate, where possible, the causes of conflict while enhancing the prospects for durable and sustainable peace*³³

Berbekal empat tujuan dasar ini, pada tahun 2001, ICISS memperkenalkan konsep R2P pada dunia.

R2P adalah jawaban ICISS atas empat tujuan dasar yang telah ditentukan sebelumnya. Berdasarkan Laporan ICISS, R2P merupakan sebuah konsep pemikiran dimana sebuah negara berdaulat memiliki kewajiban untuk melindungi penduduknya sendiri dari bencana yang dapat dihindari – dari pembunuhan massal dan pemerkosaan, dari kelaparan – dan saat negara tidak mau atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya, maka kewajiban tersebut harus dipikul oleh komunitas yang lebih luas³⁴. Konsep R2P terdiri dari dua prinsip dasar, yaitu:

1. *State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies within the state itself.*
2. *When a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international R2P.*³⁵

Dari prinsip dasar tersebut dapat dipahami bahwa kewajiban utama negara berdaulat adalah melindungi penduduknya. Dalam hal penduduk sebuah negara berada dalam bahaya karena adanya konflik internal, pemberontakan, represi maupun kegagalan negara dan negara yang dimaksud tidak mau atau tidak lagi bisa melaksanakan kewajibannya, maka prinsip non-intervensi yang semula berlaku harus dikesampingkan dan kewajiban untuk melindungi penduduk negara tersebut akan diambil alih oleh komunitas internasional. Pengesampingan prinsip non-intervensi dan perpindahan kewajiban untuk memberikan perlindungan bagi penduduk ke komunitas internasional, yang kemudian kerap disebut sebagai intervensi internasional, merupakan alternatif terakhir dan hanya dilakukan saat sebuah negara dinilai benar-benar tidak lagi mampu atau sama sekali tidak mau melaksanakan kewajiban utamanya. Dalam hal ini perlu digaris bawahi bahwa fokus dari tindakan intervensi internasional tidak seharusnya ada pada hak komunitas internasional untuk melakukan intervensi, melainkan kewajiban untuk melindungi penduduk dari bahaya. Intervensi internasional semata-mata hanyalah sebuah bentuk pergeseran aktor pemegang kewajiban tersebut.

³⁰ ICISS (n 3) 11.

³¹ ICISS (n 3)

³² ICISS (n 3)

³³ ICISS (n 3)

³⁴ ICISS (n 3) VIII.

³⁵ ICISS (n 3) XI.

Berbicara tentang legalitas, ICISS berpendapat bahwa pemberlakuan *humanitarian intervention* dapat dibenarkan selama dilakukan dalam keadaan-keadaan tertentu. Menurut ICISS, keadaan tersebut dapat dibagi menjadi dua lingkup luas, yaitu:

1. *Large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or*
2. *Large scale "ethnic cleansing," actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape.³⁶*

Dua lingkup ini kemudian dibagi lagi menjadi enam keadaan yang lebih spesifik, yaitu:

1. *Those actions defined by the framework of the 1948 Genocide Convention that involve large scale threatened or actual loss of life;*
2. *The threat or occurrence of large-scale loss of life, whether the product of genocidal intent or not, and whether or not involving state actions;*
3. *Different manifestations of "ethnic cleansing," including the systematic killing of a particular group in order to diminish or eliminate their presence in a particular area; the systematic physical removal of members of a particular group from a particular geographical area; acts of terror designed to force people to flee; and the systematic rape for political purposes of women of a particular group (either as another form of terrorism, or as a means of changing the ethnic composition of that group);*
4. *Those crimes against humanity and violations of the laws of war, as defined in the Geneva Conventions and Additional Protocols and elsewhere, which involve large scale killing or ethnic cleansing;*
5. *Situations of state collapse and the resultant exposure of the populations to mass starvation and/or civil war; and*
6. *Overwhelming natural or environmental catastrophes, where the state concerned is either unwilling or unable to cope, or call for assistance, and significant loss of life is occurring or threatened.³⁷*

Penetapan keadaan ini bertujuan untuk memberikan batasan yang jelas tentang kapan pemberlakuan *humanitarian intervention* dapat dibenarkan, dan bukan merupakan pelanggaran terhadap kedaulatan.

Selain itu, guna memastikan bahwa intervensi internasional dilakukan secara tepat dan sepatasnya, ICISS menerangkan bahwa pemberlakuan intervensi internasional berdasarkan R2P mengikuti beberapa prinsip kehati-hatian (*precautionary principles*) yaitu:

1. *Right Intention*

Tujuan utama dalam melakukan intervensi internasional, terlepas dari apapun motif tersirat yang dimiliki oleh pihak yang melakukan intervensi, harus untuk menghentikan dan/atau menghindari penderitaan umat manusia. Tindakan intervensi ini sebaiknya menjadi operasi multilateral dan mendapat dukungan dari negara sekitar dan pihak korban.³⁸

2. *Last Resort*

³⁶ ICISS (n 3) 32.

³⁷ ICISS (n 3) 33.

³⁸ ICISS (n 3) XII.

Intervensi militer merupakan upaya terakhir yang pemberlakuannya hanya dapat dijustifikasi saat segala upaya non-militer untuk mencegah eskalasi konflik telah dilakukan dan tidak berhasil menghentikan konflik yang terjadi.³⁹

3. *Proportional Means*

Peminimalisiran skala, durasi dan intensitas dari intervensi perlu dilakukan guna menekan dampaknya bagi keselamatan masyarakat seminimal mungkin.⁴⁰

4. *Reasonable Prospects*

Pemberlakuan intervensi harus disertai dengan perhitungan yang matang akan kemungkinan sukses tidaknya tindakan tersebut menghentikan atau mencegah penderitaan yang dialami penduduk sebuah negara dengan turut mempertimbangkan apakah intervensi akan memperbaiki atau malah memperburuk keadaan.⁴¹

Laporan ICISS tentang konsep R2P tidak hanya berfokus pada tindakan intervensi yang dapat dilakukan oleh komunitas internasional, melainkan membaginya menjadi tiga tanggung jawab spesifik, yaitu:

1. *Responsibility to Prevent*

Komunitas internasional berkewajiban mengidentifikasi akar permasalahan dan penyebab langsung dari konflik internal dan permasalahan-permasalahan yang berpotensi membahayakan keselamatan penduduk sebuah negara.⁴²

2. *Responsibility to React*

Dalam hal konflik internal yang dialami sebuah negara sudah membahayakan penduduk negara tersebut, komunitas internasional harus memberikan reaksi terhadap situasi tersebut dengan perhitungan yang semestinya. Reaksi komunitas internasional ini dapat berupa sanksi, pelaporan ke lembaga yudisial internasional yang berwenang, maupun intervensi militer.⁴³

3. *Responsibility to Rebuild*

Keadaan pasca konflik, terutama setelah dilakukannya intervensi militer, mewajibkan komunitas internasional untuk memberikan pendampingan dalam memulihkan, merekonstruksi dan merekonsiliasi kondisi negara terdampak konflik seperti semula.⁴⁴

Konsep R2P semula menuai tentangan dari negara-negara anggota PBB yang beranggapan bahwa keberadaan konsep ini melemahkan kedudukan PBB dan Dewan Keamanan PBB sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan intervensi terhadap sebuah negara saat diperlukan. Meskipun begitu, konsep ini kemudian diadaptasi sebagai sebuah prinsip global pada UN World Summit 2005. Pasal 138 dan 139 Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 60/1 menerangkan bahwa:

138. *Each individual State has the R2P its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity ... The international community*

³⁹ ICISS (n 3)

⁴⁰ ICISS (n 3)

⁴¹ ICISS (n 3)

⁴² ICISS (n 3) XI.

⁴³ ICISS (n 3)

⁴⁴ ICISS (n 3)

should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an 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 Chapters 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 action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.*⁴⁵

Berbeda dari enam keadaan dimana *humanitarian intervention* dapat dibenarkan yang telah ditetapkan oleh ICISS sebelumnya, Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 60/1 memfokuskan R2P sebagai bentuk perlindungan terhadap penduduk sebuah negara dari genosida (*genocide*), kejahatan perang (*war crimes*), pembersihan etnis (*ethnic cleansing*), dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*). Dihilangkannya *state collapse* dan bencana alam sebagai alasan dibenarkannya *humanitarian intervention*, menurut penulis, didasari oleh adanya perbedaan signifikan antara dua keadaan tersebut dengan empat keadaan yang tercantum dalam Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 60/1. Dalam keadaan terjadinya genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis, dan kejahatan terhadap kemanusiaan, terdapat pelaku kejahatan dimana *humanitarian intervention* dapat memberikan perubahan dengan menghentikan kejahatan tersebut. Sedangkan dalam keadaan *state collapse* atau bencana alam, pemberlakuan *humanitarian intervention* dengan kekuatan militer cenderung tidak tepat guna dan kemungkinan besar malah akan memperparah keadaan⁴⁶. Keadaan dimana *humanitarian intervention* dapat dibenarkan menurut Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 60/1 merupakan empat kejahatan yang dikenal dengan istilah *atrocities crimes*.

Mulanya, *atrocities crimes* merupakan istilah yang digunakan sebagai referensi atas tiga kejahatan internasional, yaitu genosida (*genocide*), kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*) dan kejahatan perang (*war crimes*). Setelah UN World Summit 2005, cakupan istilah *atrocities crimes* diperluas hingga mencakup kejahatan pembersihan etnis (*ethnic cleansing*). *Atrocities crimes* dipandang sebagai kejahatan serius terhadap umat manusia. Meskipun sama-sama dikategorikan sebagai *atrocities crimes*, genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang, dan pembersihan etnis memiliki target korban yang berbeda, yaitu:

1. Genosida (*Genocide*)

Diatur dalam *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, yang termasuk sebagai kejahatan genosida adalah perbuatan yang dilakukan dengan tujuan merusak, seluruhnya atau sebagian, suatu kelompok bangsa, etnis, ras atau kelompok keagamaan, seperti:

⁴⁵ Pasal 138 dan Pasal 139 General Assembly Resolutions 60/1 2005 World Summit Outcome.

⁴⁶ Menurut pendapat penulis, daripada *humanitarian intervention*, *humanitarian assistance* lebih tepat diterapkan pada negara yang mengalami *state collapse* atau bencana alam.

- a. Membunuh anggota kelompok;
- b. Menyebabkan luka serius pada tubuh atau mental anggota kelompok;
- c. Dengan sengaja menciptakan kondisi hidup yang merusak fisik anggota kelompok, seluruhnya atau sebagian;
- d. Melakukan tindakan yang mencegah terjadinya kelahiran pada kelompok tersebut;
- e. Secara paksa memindahkan anak-anak dari kelompok tersebut ke kelompok lain.⁴⁷

Berdasarkan penjabaran pasal 2 konvensi tersebut, meskipun target dari kejahatan genosida bersifat individual, korban kejahatan genosida menjadi target kejahatan karena keanggotaannya dalam kelompok tersebut.

2. Kejahatan Terhadap Kemanusiaan (*Crime Against Humanity*)

Menurut *Control Council Law No. 10*,⁴⁸ kejahatan terhadap kemanusiaan adalah kejahatan dan pelanggaran yang mencakup namun tidak terbatas pada pembunuhan, pemusnahan, perbudakan, deportasi, pemenjaraan, penyiksaan, atau tindakan tidak manusiawi lain terhadap penduduk sipil, atau persekusi berdasarkan politik, ras, maupun agama dalam keadaan damai maupun perang⁴⁹. Meskipun penduduk non-sipil tetap bisa menjadi korban dari kejahatan terhadap kemanusiaan, target utama dari kejahatan terhadap kemanusiaan adalah penduduk sipil.

3. Kejahatan Perang (*War Crime*)

Secara sederhana, kejahatan perang merupakan sebuah bentuk pelanggaran terhadap hukum humaniter internasional. Sebagaimana yang telah diatur dalam empat Konvensi Jenewa Tahun 1949 dan Protokol Tambahan I 1977, baik kombatan maupun non-kombatan dapat menjadi korban dari kejahatan perang. Korban dari kejahatan perang dapat mencakup mereka yang dilindungi dalam konvensi tersebut, yaitu kombatan yang terluka maupun sakit di medan perang, kombatan yang terluka maupun sakit di laut karena kapal yang karam, tahanan perang, penduduk sipil, serta para pihak yang tidak terlibat dalam pertempuran, termasuk angkatan bersenjata yang sudah menyerahkan senjatanya atau dalam keadaan *Hors de Combat*.⁵⁰

4. Pembersihan Etnis (*Ethnic Cleansing*)

Setelah ditambahkan sebagai salah satu *atrocities crimes* pada UN World Summit 2005, sampai saat ini pembersihan etnis belum memiliki definisi hukum dan belum diatur secara eksplisit dalam instrumen hukum internasional. Nasionalisme berlebihan yang beranggapan bahwa satu etnis memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari etnis lain, atau pemahaman bahwa pemimpin dan yang dipimpin harus berasal dari etnis yang sama kerap menjadi pemicu terjadinya pembersihan etnis. Upaya untuk membuat suatu wilayah menjadi homogen kerap dilakukan secara paksa

⁴⁷ Pasal 2 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide.

⁴⁸ *Control Council Law* adalah instrumen hukum yang dikeluarkan oleh *Allied Control Council* atau *Allierter Kontrollrat* yang merupakan organisasi negara-negara yang menguasai Jerman setelah Perang Dunia II, yaitu Amerika Serikat, Inggris, Uni Soviet, dan Perancis. *Allied Control Council* bertujuan untuk menstabilkan keadaan Eropa setelah Perang Dunia II dan Rezim Nazi.

⁴⁹ Pasal 2 *Control Council Law No. 10*.

⁵⁰ Menurut hukum humaniter internasional, *Hors de Combat* merupakan keadaan dimana seorang kombatan berada dalam kekuasaan pihak lawan, tidak berdaya karena sakit maupun terluka, atau menunjukkan niat untuk menyerah.

dengan melakukan pemaksaan asimilasi, deportasi masal, maupun genosida.⁵¹ Berdasarkan penjelasan tersebut, yang menjadi korban dari pembersihan etnis adalah kelompok etnis tertentu yang dihilangkan keberadaannya guna menciptakan lingkungan yang lebih homogen secara etnis.

Kedudukan keempatnya sebagai kejahatan internasional didasarkan pada pemahaman bahwa empat *atrocities crimes* melukai martabat dasar manusia, terutama mereka yang seharusnya paling dilindungi oleh negara, baik dalam keadaan damai maupun keadaan perang.⁵² Kecenderungan *atrocities crimes* yang mengancam keselamatan hidup penduduk sebuah negara tentu bertentangan dengan tujuan dasar pembentukan negara dan kedaulatan itu sendiri. Selain itu, melalui penjelasan tentang empat kejahatan tersebut dapat dipahami bahwa *atrocities crimes* melanggar tidak hanya satu, melainkan berbagai hak dasar manusia yang tercantum dalam DUHAM, deklarasi yang diakui dan penghormatan serta pemenuhannya telah dijanjikan oleh negara-negara anggota PBB. Salah satu hak paling mendasar yang dilanggar oleh *atrocities crimes* adalah hak untuk hidup.

Pasal 3 DUHAM dengan jelas menyatakan bahwa ‘setiap orang berhak atas kehidupan, kebebasan dan keselamatan sebagai individu’⁵³, sehingga sudah pasti kejahatan seperti genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan bertentangan dengan pasal tersebut. Diaturkannya hak hidup dalam DUHAM dibarengi dengan keberadaan Pasal 5 dan 9 DUHAM yang menyebutkan ‘tidak seorang pun boleh disiksa atau diperlakukan secara kejam, diperlakukan atau dihukum secara tidak manusiawi atau dihina’ dan ‘tidak seorangpun boleh ditangkap, ditahan atau dibuang dengan sewenang-wenang’, hak-hak yang juga dilanggar seandainya *atrocities crimes* terjadi. Sejalan dengan tujuan pembentukan negara dan kedaulatan untuk melindungi keselamatan penduduk negara tersebut, dalam hal sebuah negara tidak lagi sanggup menanggulangi atau malah menjadi pelaku *atrocities crimes*, komunitas internasional sepatutnya mengambil alih tanggung jawab untuk melindungi penduduk negara tersebut dengan memberlakukan *humanitarian intervention* dengan menggunakan prinsip R2P sebagai acuan.

Berdasarkan penjabaran tersebut, pernyataan penulis tentang bagaimana prinsip R2P merupakan sebuah bentuk perlindungan terhadap hak asasi manusia tentu tidak perlu dipertanyakan lagi. Diberlakukannya *humanitarian intervention* berdasarkan prinsip R2P guna menghentikan *atrocities crimes* sama dengan menghentikan pelanggaran hak asasi manusia, yang juga berarti memberikan perlindungan dan menegakkan hak-hak asasi penduduk yang terdampak empat kejahatan tersebut.

Intervensi Internasional Berdasarkan Prinsip R2P Tidak Menciderai Kedaulatan Negara

Melalui pembahasan sebelumnya, dapat dipahami bahwa prinsip kedaulatan negara dan intervensi internasional sebenarnya memiliki tujuan yang sama, yaitu

⁵¹ Daniel Conversi, ‘Genocide, Ethnic Cleansing and Nationalism’ dalam Gerand Delanty and Khriśna Kumar (ed), *The SAGE Handbook of Nations and Nationalism* (SAGE Publications Ltd 2006) 320.

⁵² United Nations, *A Tool for Prevention* (Framework of Analysis for Atrocity Crimes, 2014) 1.

⁵³ Pasal 3 Universal Declaration of Human Rights.

memberikan perlindungan bagi penduduk sebuah negara dari tindakan-tindakan yang berpotensi mengancam hak asasi mereka. Setelah Perang Dunia II dan maraknya praktek kolonialisme, kedaulatan negara, dibarengi prinsip non-intervensi, menjadi instrumen penting dalam hubungan antar negara dengan memastikan setiap negara memiliki kedudukan yang sejajar antara satu dengan lainnya. Dengan memberikan kewenangan terhadap negara untuk mengurus urusan dalam negerinya sendiri dan melarang adanya campur tangan dari negara lain, pemerintah negara sebagai *sovereign authority* memiliki kewenangan untuk mengambil tindakan yang dinilai perlu untuk memberikan perlindungan bagi penduduknya dari potensi ancaman yang dibawa negara lain, seperti penjajahan maupun invasi. Sedangkan intervensi internasional merupakan sebuah upaya dari komunitas internasional untuk melindungi penduduk sebuah negara saat pemerintah sebagai *sovereign authority* malah menyalahgunakan kewenangan yang dimiliki dan melakukan tindakan yang mengancam keselamatan penduduk negara tersebut. Saat pemerintah sebagai *sovereign authority* melanggar tujuan dasar dibentuknya kedaulatan⁵⁴, maka kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah sebagai *sovereign authority* akan secara otomatis hilang. Dengan menjadi ancaman bagi hidup dan keselamatan penduduknya, pemerintah justru menciderai kedaulatan itu sendiri. Untuk itu, intervensi internasional, khususnya *humanitarian intervention*, perlu dilakukan untuk menghentikan penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai *sovereign authority*. Menurut Lauterpacht, saat sebuah negara bertindak kejam dan semena-mena sampai melanggar hak-hak asasi penduduknya, maka intervensi dengan tujuan kemanusiaan dapat dibenarkan.⁵⁵ Intervensi hanya dapat dikatakan melanggar kedaulatan negara saat pemerintah sebagai *sovereign authority* menjalankan tugasnya untuk memberikan perlindungan terhadap penduduknya sesuai dengan tanggungjawabnya. Dalam hal intervensi dilakukan saat sebuah negara telah melaksanakan kewajiban secara semestinya, maka intervensi internasional tersebut tidak hanya menciderai kedaulatan negara, namun juga melanggar hukum internasional yang berlaku. Namun, saat pemerintah sebagai *sovereign authority* melanggar tujuan dasar kedaulatan dan pihak yang melakukan intervensi bertujuan memenuhi tujuan tersebut, maka intervensi tersebut tidak dapat dianggap melanggar kedaulatan itu sendiri.⁵⁶

Sejatinya, perbedaan antara prinsip kedaulatan negara dan intervensi internasional hanyalah tentang siapa yang berperan dalam memberikan perlindungan bagi penduduk sebuah negara. Apabila kedaulatan negara berfungsi sebagai bentuk perlindungan oleh pemerintah sebuah negara bagi penduduknya dari *external power*, maka intervensi internasional adalah upaya perlindungan yang diberikan oleh komunitas internasional terhadap penduduk sebuah negara dari ancaman *internal power*. Perdebatan tidak berujung tentang kedaulatan negara dan intervensi internasional seharusnya tidak terjadi apabila komunitas internasional mulai memahami bahwa keduanya sama-sama berfokus pada perlindungan hak

⁵⁴ Dalam konteks dihadapkan dengan intervensi internasional, maka tujuan dibentuknya kedaulatan adalah memberikan perlindungan bagi penduduk sebuah negara dari ancaman-ancaman yang berasal dari *external power*.

⁵⁵ Lassa Oppenheim, *International Law: A Treatise* (ed. H. Lauterpacht, ed. 8, Longman Green & Co 1955) 312.

⁵⁶ Gulati (n 11) 408.

dan keselamatan penduduk sebuah negara. Persamaan tujuan antara kedaulatan negara dan intervensi internasional inilah yang berusaha dikomunikasikan oleh ICISS sebagai komisi yang mencetuskan prinsip R2P.⁵⁷ R2P merupakan upaya pergeseran narasi dari intervensi internasional sebagai tindakan yang menciderai kedaulatan negara menjadi pengambilalihan kewajiban negara oleh komunitas internasional, dalam hal negara tidak lagi mampu melaksanakan tanggung jawab untuk memberikan perlindungan bagi penduduknya. Meskipun terdapat perbedaan antara prinsip R2P hasil penelitian ICISS dan prinsip R2P yang diadaptasi dalam Resolusi Majelis Umum PBB 60/1, dimana prinsip R2P dalam resolusi lebih berfokus pada perlindungan bagi penduduk sebuah negara dari empat kejahatan *atrociti crimes*, keduanya tetap memiliki tujuan yang sama. R2P, baik dalam penelitian ICISS maupun Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 60/1, merupakan solusi dari ketidaksepahaman komunitas internasional dalam menyikapi intervensi internasional yang kerap dianggap sebagai sebuah bentuk pelanggaran terhadap kedaulatan sebuah negara. Keberadaan prinsip R2P memberikan jaminan bahwa hak-hak asasi penduduk sebuah negara akan selalu dilindungi. Saat pemerintah sebuah negara sebagai *sovereign authority* yang seharusnya memegang kewajiban untuk melindungi penduduknya tidak lagi mampu atau justru malah menjadi pelaku pelanggaran hak asasi manusia, khususnya empat kejahatan *atrociti crimes*, maka komunitas internasional memiliki tanggung jawab untuk mengambil alih kewajiban tersebut.

Kewajiban negara dan peran komunitas internasional dalam prinsip R2P telah tercantum dalam Pasal 138 dan 139 Resolusi Majelis Umum PBB 60/1. Kewajiban negara dan peran komunitas internasional ini kemudian dikenal dengan istilah tiga pilar prinsip R2P dengan cakupan sebagai berikut:

1. Tanggung jawab negara untuk melindungi penduduknya dari empat kejahatan, genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis, dan kejahatan terhadap kemanusiaan;
2. Kewajiban komunitas internasional untuk membantu sebuah negara dalam memenuhi tanggung jawabnya;
3. Kewajiban komunitas internasional melalui PBB untuk mengambil tindakan secara tepat waktu dan tegas apabila negara gagal melindungi penduduknya dari satu atau lebih kejahatan dari empat kejahatan tersebut⁵⁸.

Berdasarkan tiga pilar tersebut dapat dipahami bahwa negara adalah aktor utama yang memiliki kewajiban memberikan perlindungan bagi penduduknya dari kejahatan genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis, dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Kewajiban komunitas internasional baru muncul saat negara dianggap tidak mampu menjalankan tanggung jawabnya, sesuai dengan apa yang tertuang dalam pilar kedua dan ketiga prinsip R2P, dimana komunitas

⁵⁷ Dalam laporannya pada tahun 2001, ICISS menetapkan enam keadaan dimana pemberlakuan intervensi internasional dapat dilakukan. Enam keadaan tersebut mencakup terjadinya kejahatan genosida, ancaman atau peristiwa pembunuhan dalam skala besar, pembersihan etnis, kejahatan perang dan kejahatan terhadap kemanusiaan, *state collapse*, dan bencana alam. Dalam pengadaptasiannya di UN World Summit 2005, cakupan keadaan dimana intervensi internasional dapat dilakukan difokuskan pada keadaan terjadinya kejahatan genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis, dan kejahatan terhadap kemanusiaan, atau lebih dikenal dengan *atrociti crimes*.

⁵⁸ Alex J. Bellamy, 'The Responsibility to Protect – Five Years On' (2010) 24 (2) *Ethics & International Affairs* 143.

internasional memiliki kewajiban untuk memberikan bantuan untuk sebuah negara untuk menjalankan tanggung jawabnya, atau mengambil tindakan saat negara tersebut tidak mau atau tidak mampu melaksanakan tanggung jawabnya. Sedangkan kewenangan untuk melakukan intervensi berdasarkan prinsip R2P diatur secara spesifik pada Pasal 139 Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 60/1 yang menjelaskan bahwa komunitas internasional, melalui PBB, memiliki kewajiban untuk melindungi penduduk sebuah negara dari *atrocities crimes* dengan menggunakan diplomasi dan/atau upaya-upaya damai lainnya, sesuai dengan Bab VI dan VIII Piagam PBB. Dalam hal upaya damai dinilai tidak mampu memberikan perlindungan yang memadai bagi penduduk negara tersebut, maka komunitas internasional melalui Dewan Keamanan PBB dapat mengambil tindakan sesuai kewenangannya yang diatur dalam Bab VII⁵⁹ Piagam PBB. Dari penjabaran tersebut dapat dipahami bahwa setiap intervensi yang dilakukan berdasarkan prinsip R2P harus dilakukan melalui Dewan Keamanan PBB.

Diadaptasinya prinsip R2P memberikan ruang bagi komunitas internasional, melalui PBB, untuk mengambil tindakan yang dianggap perlu saat dihadapkan dengan terjadinya empat *atrocities crimes*, yang mencakup kejahatan genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Hal ini merupakan perwujudan tanggung jawab komunitas internasional dalam mengambil alih kewajiban negara dalam memberikan perlindungan bagi penduduk sebuah negara saat negara yang dimaksud tidak lagi mau ataupun mampu melaksanakan kewajibannya. Intervensi internasional berdasarkan prinsip R2P tidak melanggar kedaulatan negara karena dilakukan saat negara dalam kondisi tidak melaksanakan kewajibannya sebagai *sovereign authority* atau malah menjadi pihak yang menciderai kedaulatan itu sendiri dengan membahayakan keamanan dan keselamatan penduduknya. Dalam prinsip R2P, baik negara maupun komunitas internasional adalah aktor yang memiliki kewajiban untuk melindungi penduduk sebuah negara dari pelanggaran terhadap hak-hak asasinya, dimana komunitas internasional hanya akan turun tangan ketika negara sebagai pemegang kewajiban utama tidak dapat melaksanakan tugasnya dalam melindungi penduduk dari *atrocities crimes*. Sesuai dengan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa intervensi internasional berdasarkan prinsip R2P bukan merupakan pelanggaran terhadap kedaulatan negara, melainkan sebuah bentuk pertanggungjawaban komunitas internasional untuk melindungi dan menegakkan hak asasi manusia penduduk sebuah negara.

Berangkat dari kesimpulan tersebut, penulis berpendapat bahwa prinsip R2P yang memberikan ruang bagi komunitas internasional untuk mengambil alih tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan bagi penduduk negara tersebut dapat menjadi solusi riil bagi beberapa konflik internasional yang sedang terjadi. Salah satu konflik dimana intervensi internasional berdasarkan prinsip R2P dapat diberlakukan adalah konflik yang sampai sekarang masih menaungi Myanmar. Meskipun komunitas internasional tidak seharusnya terlibat dalam

⁵⁹ Pasal 41 dan 42 Bab VII Piagam PBB mengatur tentang tindakan yang dapat diambil Dewan Keamanan PBB saat dihadapkan dengan konflik yang dinilai dapat menjadi ancaman bagi kedamaian, perusakan perdamaian, maupun tindakan agresi. Tindakan tersebut dapat berupa tindakan bersenjata (intervensi humaniter) maupun non-bersenjata (pemutusan hubungan ekonomi maupun diplomatik).

proses pergantian rezim pemerintahan sebuah negara, komunitas internasional sepantasnya tetap mengambil tindakan saat penduduk sipil menjadi korban jiwa dalam proses ‘perpindahan’ kekuasaan ini. Berdasarkan laporan UNHCR A/HRC/49/72, sedikitnya 1.500 penduduk sipil Myanmar tewas dalam proses kudeta yang dilancarkan pihak Tatmadaw pada 1 Februari 2021. Kudeta yang dilakukan atas dasar dugaan akan adanya kecurangan dalam Pemilu 2020 Myanmar ini diwarnai dengan penahanan sewenang-wenang, penggunaan kekerasan terhadap pendemo, *extrajudicial killings*, dan juga penyiksaan dalam tahanan yang dilakukan oleh pihak Tatmadaw.⁶⁰ Tindakan ini tentu bertentangan dengan kewajiban pemerintah sebuah negara sebagai *sovereign authority* untuk memberikan perlindungan terhadap penduduknya dan jelas dapat dikategorikan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*).⁶¹ Untuk itu, sudah sepantasnya komunitas internasional mengambil tindakan untuk menghentikan kekejaman yang terjadi dengan memberlakukan intervensi internasional berdasarkan prinsip R2P. Pendapat penulis ini sejalan dengan pendapat Gareth Evans, mantan Menteri Luar Negeri Australia sekaligus *co-chair* ICISS. Dalam situs web pribadinya, Gareth Evans menyebutkan bahwa:

*The present crisis in Myanmar demands unequivocally to be treated as an R2P one - as were the early periods of one-sided repression of peaceful dissent in Libya and Syria. It cries out for more robust UN Security Council action than just a presidential statement, useful as that was (and pleasing as it was to see its non-blocking by China and Russia). External military intervention, even if China or Russia could be persuaded not to veto or, is not a credible option - in terms both of availability of willing interveners, and relevant prudential criteria. But the rest of the R2P reaction toolbox certainly should be, including not only more naming and shaming, but UN-endorsed targeted sanctions, embargoes, and threats of ICC prosecution.*⁶²

Melalui penjelasan tersebut, dapat dipahami bahwa R2P bukan semata-mata sebuah konsep utopis, melainkan sebuah prinsip yang dapat dipergunakan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi dengan menekankan pada kewajiban sebuah negara dalam memberikan perlindungan bagi rakyatnya, dan sekaligus memberikan ruang bagi komunitas internasional untuk mengambil tindakan seandainya negara sebagai *sovereign authority* tidak dapat melaksanakan kewajiban tersebut. Pengambil alihan kewajiban negara oleh komunitas internasional ini tidak seharusnya dipandang sebagai pelanggaran terhadap kedaulatan, melainkan sebagai bentuk pertanggungjawaban komunitas internasional untuk turut serta dalam memberikan perlindungan bagi hak-hak asasi penduduk negara tersebut.

PENUTUP

Berdasarkan uraian yang telah dijabarkan, dapat disimpulkan bahwa intervensi internasional berdasarkan prinsip R2P bukan merupakan pelanggaran terhadap kedaulatan negara, melainkan sebuah bentuk tanggung jawab komunitas

⁶⁰ UNHRC, *Situation of human rights in Myanmar since 1 February 2021* (UN Doc A/HRC/49/72, 2022) 2.

⁶¹ Kejahatan terhadap kemanusiaan mencakup pembunuhan, pemusnahan, perbudakan, deportasi, pemenjaraan, penyiksaan, atau tindakan tidak manusiawi lain terhadap penduduk sipil, atau persekusi berdasarkan politik, ras, maupun agama dalam keadaan damai maupun perang.

⁶² Gareth Evans, ‘Myanmar and the Responsibility to Protect’ (Gareth Evans, 21 Maret 2021) <<http://www.gevans.org/opeds/oped225.html>> di akses 5 April 2022.

internasional dalam memberikan perlindungan bagi hak-hak asasi penduduk sebuah negara dari *atrocities crimes* yang mencakup kejahatan genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Kesimpulan ini didasari akan pemahaman bahwa kedaulatan negara dan intervensi internasional sejatinya memiliki tujuan yang sama dan tidak saling bertentangan. Kedaulatan negara dan intervensi internasional sama-sama bertujuan memberikan perlindungan bagi penduduk sebuah negara. Perbedaan antara keduanya hanya terletak pada siapa pihak yang memberikan perlindungan tersebut. Kedaulatan negara, yang merupakan kewenangan yang dimiliki sebuah negara untuk mengatur urusan dalam negerinya tanpa campur tangan negara lain, memosisikan negara sebagai pelindung bagi penduduknya dari ancaman yang datang dari pihak eksternal, seperti ancaman penjajahan maupun invasi. Sedangkan intervensi internasional adalah upaya yang dilakukan komunitas internasional dalam memberikan perlindungan bagi penduduk sebuah negara saat negara telah gagal menjalankan peran tersebut. Keberadaan prinsip R2P sendiri bertujuan untuk menjembatani ketidaksepahaman komunitas internasional dalam memandang intervensi internasional dengan memfokuskan tindakan intervensi sebagai upaya perlindungan terhadap penduduk negara dari empat *atrocities crimes* dan menekankan bahwa intervensi internasional hanyalah pengambilalihan tanggung jawab, dari negara oleh komunitas internasional, untuk memberikan perlindungan tersebut. Penjelasan ini menegaskan kembali pernyataan penulis bahwa intervensi internasional berdasarkan prinsip R2P merupakan sebuah upaya perlindungan dan penegakan hak asasi manusia oleh komunitas internasional. Kehadiran prinsip ini sepentasnya dapat menjadi solusi riil dalam upaya menyelesaikan konflik yang melanda negara-negara di dunia. Dewan Keamanan PBB sebagai organ yang berwenang menentukan tindakan yang dapat diambil oleh komunitas internasional harus memaksimalkan penerapan prinsip R2P sebagai landasan pemberlakuan intervensi internasional saat dunia dihadapkan dengan konflik yang melibatkan empat *atrocities crimes*.

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Annan KA, *We the Peoples, The Role of The United Nations in the 21st Century* (United Nations of Public Information New York 2000).
- Conversi D, 'Genocide, Ethnic Cleansing and Nationalism' dalam Gerard Delanty and Khrisna Kumar (Ed) *The SAGE Handbook of Nations and Nationalism* (SAGE Publications Ltd 2006).
- Holzgrefe JL, 'The Humanitarian Intervention Debate' dalam J. L. Holzgrefe and Robert O. Keohane (ed) *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas* (Cambridge University Press 2003).
- Kissinger H, *World Order: Reflections on the Character of Nations and The Course of History* (Penguin Books Limited 2014).
- Oppenheim L, *International Law: A Treatise* (ed. H. Lauterpacht ed. 8, Longman Green & Co 1955).

Shue H, 'Limiting Sovereignty' dalam Jennifer M. Welsh (ed) *Humanitarian Intervention and International Relations II* (Oxford University Press 2004).

Jurnal

Alexander KW, 'NATO's Intervention in Kosovo: The Legal Case for Violating Yugoslavia's "National Sovereignty" in The Absence of Security Council Approval' (2000) 23 (1) *Houston Journal of International Law*.

Bellamy AJ, 'The Responsibility to Protect – Five Years On' (2010) 24 (2) *Ethics & International Affairs*.

Edwards J, 'Redefining Sovereignty: An Analysis of U.N. Secretary General Ban Ki Mon's Rhetoric on The Responsibility to Protect Doctrine' (2012) 19 (1) *Peace and Conflicts Studies*.

Glanville L, 'Ellery Stowell and The Enduring Dilemmas of Humanitarian Intervention' (2011) 13 (2) *International Studies Review*.

Gulati J, 'Humanitarian Intervention: To Protect State Sovereignty' (2013) 41 (3) *Denver Journal of International Law & Policy*.

Website

Bajoria J dan McMahon R, 'The Dilemma of Humanitarian Intervention' (Council on Foreign Relations, 12 Juni 2013) <<https://www.cfr.org/backgrounders/dilemma-humanitarian-intervention>> di akses 20 Januari 2022.

Evans G, 'Myanmar and the Responsibility to Protect' (Gareth Evans, 21 Maret 2021) <<http://www.gevans.org/opeds/oped225.html>> di akses 5 April 2022.

Instrumen Hukum

1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide.

1949 Geneva Convention and its 1977 Additional Protocols.

1998 Rome Statute of the International Criminal Court.

Control Council Law No. 10.

General Assembly Resolution 60/1 2005 World Summit Outcome (Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 60/1).

United Nations Charter.

Universal Declaration of Human Rights.

Westfälischer Friede.

Dokumen dan Publikasi Lembaga Internasional

Danish Institute of International Affairs, *Humanitarian Intervention: Legal and Political Aspects* (Gullanders Bogtrykerri a-s 1999).

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

UNHRC, Situation of human rights in Myanmar since 1 February 2021 (UN Doc A/HRC/49/72, 2022)

United Nations, A Tool for Prevention (Framework of Analysis for Atrocity Crimes, 2014).

United Nations, *Report of The High-Level Panel on Threats, Challenges and Change on A More Secure World: Our Shared Responsibility* (UN Doc A/59/565, 2004).