

BAB II

PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA SEBAGAI ORGANISASI INTERNASIONAL

Dinamika hubungan internasional terlihat semakin kuat dengan adanya kemunculan aktor-aktor diluar negara. Hubungan interdependensi yang semakin kompleks, dan hubungan-hubungan transnasional yang menjadikan negara semakin rentan terhadap isu kedaulatan. Hal inilah yang menyebabkan negara bukan lagi menjadi satu-satunya aktor dalam hubungan internasional (Sugito, 2008, pp. 2-3). Aktor-aktor hubungan internasional selain negara ialah organisasi antar pemerintah (*IGOs*), organisasi non-pemerintah (*NGOs*), perusahaan-perusahaan multinasional (*MNC*), individu, dan lain-lain.

Dalam karya tulis ini, penulis akan membahas mengenai salah satu organisasi antar pemerintah atau *intergovernmental organizations* (*IGOs*) yaitu Perserikatan Bangsa-Bangsa (*PBB*).

A. Gambaran Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa

1. Sejarah Terbentuknya Perserikatan Bangsa-Bangsa

Perserikatan Bangsa – Bangsa (*PBB*) adalah organisasi internasional pemerintah atau *Intergovernmental Organization* (*IGO*) yang sudah beranggotakan 193 negara (United Nations, 2011). Nama "Perserikatan

Bangsa-Bangsa", yang diciptakan oleh Presiden Amerika Serikat Franklin D. Roosevelt pertama kali digunakan dalam Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tanggal 1 Januari 1942, selama Perang Dunia Kedua, ketika 26 negara menggabungkan pemerintahannya untuk bersama – sama melawan musuh mereka yaitu Axis Powers, Jerman. Namun Perserikatan Bangsa-Bangsa secara resmi mulai berlaku pada tanggal 24 Oktober 1945, ketika Piagam tersebut telah diratifikasi oleh China, Prancis, Uni Soviet, Inggris, Amerika Serikat dan oleh mayoritas penandatanganan lainnya (United Nations Publication, 2004, p. 3).

Pelopor Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah Liga Bangsa-Bangsa, sebuah organisasi yang dikandung dalam situasi yang sama selama Perang Dunia pertama, dan didirikan pada tahun 1919 di bawah Perjanjian Versailles untuk mempromosikan kerjasama internasional dan untuk mencapai perdamaian dan keamanan. Liga Bangsa-Bangsa menghentikan aktivitasnya setelah gagal mencegah Perang Dunia Kedua (United Nations Publication, 2004, p. 3). LBB mengalami kegagalan karena organisasi ini tidak mampu mengatasi perang dunia kedua yang melibatkan negara – negara di Eropa dan Asia Pasifik yang melanggar tujuan utama organisasi internasional (Basu, 2004, p. 134).

Negara – negara yang berkumpul pada deklarasi PBB pertama kali membentuk organisasi internasional yang khusus dalam menangani hal

tertentu. Pada tahun 1865 dan 1867, *International Telegraph Union* dan *Universal Postal Union* dibentuk dan sekarang tetap ada dalam bagian PBB sebagai agensi spesialis. Pada tahun 1899, *United Nations Conference on International Organization* pertama kali dilaksanakan di The Hague untuk mengatasi krisis atau konflik secara damai, menghindari terjadinya perang dan mengkodifikasi peraturan kesejahteraan (United Nations Department of Public Information, 2008, p. 3).

Pada tahun 1945, wakil dari 50 negara bertemu di San Fransisco pada Konferensi PBB untuk menggambarkan Piagam PBB. Perwakilan ini membicarakan dasar proposal digunakan oleh perwakilan China, Uni Soviet, Inggris dan Amerika Serikat di Dumberton Oaks, Amerika Serikat pada bulan Agustus sampai Oktober 1944. Piagam PBB ditandatangani pada 26 Juni 1945 oleh 55 perwakilan negara di dunia. Pada 24 Oktober 1945 PBB resmi dibentuk setelah Charter PBB diratifikasi oleh China, Perancis, Uni Soviet, Inggris, Amerika Serikat dan mayoritas *signatories* (United Nations Department of Public Information, 2008, p. 33).

Piagam PBB adalah instrumen organisasi yang menetapkan hak dan obligasi negara anggota dan menetapkan organ dan prosedur PBB. Sebagai perjanjian internasional, Piagam PBB menetapkan prinsip utama hubungan internasional yaitu persamaan kedaulatan negara untuk melarang kegunaan kekerasan di hubungan internasional dalam berbagai bentuk dengan

memakai nama PBB. Tujuan PBB sesuai dengan Piagam PBB adalah (United Nations, 1945, p. 5):

- 1) Menjaga keamanan dan kedamaian dunia,
- 2) Mengembangkan hubungan antar negara didasari rasa hormat terhadap prinsip kesamaan hak,
- 3) Berkooperasi dalam menyelesaikan masalah ekonomi, sosial, budaya dan kemanusiaan dan mempromosikan hak – hak asasi manusia dan kebebasan fundamental,
- 4) Pusat untuk mengharmonisasi tindakan negara dalam mencapai tujuan diatas.

Secara garis besar, PBB bertujuan untuk membentuk kerjasama internasional yang setara dan menjaga kedamaian dunia. Piagam PBB menyebutkan prinsip – prinsip yang dipegang PBB dalam menjalankan tugasnya yaitu berdasarkan kedaulatan persamaan dalam anggotanya, setiap anggota punya tujuan yang mulia dalam melakukan tugasnya, tidak menggunakan kekerasan atau ancaman ke negara lainnya dan piagam PBB tidak digunakan untuk mengintervensi yurisdiksi domestik dalam negara anggota.

Keanggotaan dari PBB adalah bersifat terbuka kepada negara yang menerima peraturan di Piagam dan bisa menngemban kewajiban tersebut.

Dalam keanggotaannya PBB menerima anggota melalui rekomendasi dari Dewan Keamanan. Didalam piagam dijelaskan suspensi kepada negara anggota yang melakukan pelanggaran terhadap prinsip Piagam. Berdasar pada Piagam PBB terdapat enam bahasa resmi yang digunakan dalam PBB yaitu, Bahasa Inggris, Mandarin, Perancis, Rusia dan Spanyol. Bahasa Arab ditambahkan menjadi bahasa utama di Majelis Umum, Dewan Keamanan dan Dewan Ekonomi dan Sosial. Piagam PBB juga menetapkan enam organ utama PBB yaitu Majelis Umum, Dewan Keamanan, Sekretariat, Mahkamah Internasional, Dewan Ekonomi dan Sosial, dan Lembaga Khusus. (United Nations Department of Public Information, 2008, p. 5)

2. Fungsi dan Tujuan Perserikatan Bangsa Bangsa

Sebagai organisasi internasional, Perserikatan Bangsa Bangsa memiliki fungsi yang cukup penting dalam mencapai tujuannya.. Adapun fungsi-fungsi PBB yaitu (United Nations, 1945, p. 3) :

- Fungsi Proteksi yaitu PBB berusaha memberikan perlindungan kepada seluruh anggota.
- Fungsi Integerasi yaitu PBB sebagai wadah atau forum untuk membina persahabatan dan persadaraan bangsa-bangsa.

- Fungsi Sosialisasi yaitu PBB sebagai sarana untuk menyampaikan nilai-nilai dan norma kepada semua anggota.
- Fungsi Pengendali Konflik yaitu PBB sebagai lembaga internasional diharapkan dapat mengendalikan konflik-konflik yang muncul dari sesama anggota sehingga tidak sampai menimbulkan ketegangan dan peperangan sesama anggota PBB.
- Fungsi Kooperatif yaitu PBB sebagai lembaga internasional diharapkan membina atau mendorong kerjasama disegala bidang antar bangsa didunia.
- Fungsi Negosiasi yaitu PBB diharapkan dapat memfasilitai perundingan-perundingan antar negara untuk membentuk hukum, baik yang bersifat umum maupun khusus.
- Fungsi Arbitrase yaitu PBB hendaknya dapat menyelesaikan masalah-masalah secara hukum yang timbul sesama anggota sehingga tidak menjadi masalah yang berkepanjangan yang dapat mengganggu perdamaian dunia.

Pada bab yang sama dengan fungsi PBB dalam piagam PBB, PBB memiliki tujuan, sebagai berikut (United Nations, 1945, p. 3):

- Memelihara perdamaian dan keamanan internasional,serta melakukan tindakan-tindakan bersama yang efektif untuk mencegah dan

melenyapkan ancaman terhadap pelanggaran-pelanggaran perdamaian; dan akan menyelesaikan dengan jalan damai, serta sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan dan hukum internasional, mencari penyelesaian terhadap pertikaian-pertikaian internasional atau keadaan-keadaan yang dapat mengganggu perdamaian;

- Mengembangkan hubungan persahabatan antar bangsa-bangsa berdasarkan penghargaan atas prinsip-prinsip persamaan hak dan hak untuk menentukan nasib sendiri, dan mengambil tindakan-tindakan lain yang wajar untuk memperteguh perdamaian universal;
- Mengadakan kerjasama internasional guna memecahkan persoalan-persoalan internasional dibidang ekonomi, sosial, kebudayaan, atau yang bersifat kemanusiaan internasional dan dalam mempromosikan penghormatan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan fundamental;
- Menjadi pusat bagi penyelarasan segala tindakan-tindakan bangsa-bangsa dalam mencapai tujuan bersama tersebut.

Dalam badan utama PBB seperti Majelis Umum, Dewan Keamanan, Sekretariat, Mahkamah Internasional, Dewan Ekonomi dan Sosial, dan Lembaga Khusus, memiliki fungsi dan wewenang masing-masing. Dimana seluruh kegiatan yang dilakukan merupakan bagian dari mewujudkan

tujuan organisasi. Badan utama PBB, telah banyak menyelesaikan permasalahan-permasalahan internasional, memberikan bantuan kesejahteraan dan pembangunan pada negara-negara yang sedang berkembang, dan lain-lain. Dalam mencapai tujuannya, PBB melaksanakan segala tindakan dan kegiatan berdasarkan asas-asas yang tercantum dalam piagam PBB.

B. Keterlibatan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam Menjaga Perdamaian Dunia

Dewan keamanan PBB telah melakukan tugasnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku melalui tindakan yang mereka ambil dalam penyelesaian konflik. Salah satu tujuan utama Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional. Sejak pembentukannya, PBB sering diminta untuk mencegah perselisihan yang meningkat dalam perang dan meyakinkan pihak-pihak yang berlawanan untuk menggunakan meja konferensi untuk membantu memulihkan perdamaian ketika konflik bersenjata tidak terjadi. Selama beberapa dekade, PBB telah membantu mengakhiri banyak konflik, seringkali melalui tindakan Dewan Keamanan sebagai organ utama untuk menangani masalah perdamaian dan keamanan internasional. Dewan Keamanan, Majelis Umum dan Sekretaris Jenderal, memainkan peran utama dan komplementer dalam mendorong perdamaian dan keamanan. Kegiatan

Perserikatan Bangsa-Bangsa mencakup bidang utama pencegahan konflik, perdamaian, pemeliharaan perdamaian, penegakan hukum dan pembangunan perdamaian (United Nations Publication, 2004, p. 67).

Pada abad ke-21, ancaman global baru telah muncul. Pada periode yang sama, konflik sipil menimbulkan masalah yang kompleks terkait tanggapan masyarakat internasional yang memadai, termasuk pertanyaan bagaimana cara terbaik untuk melindungi warga sipil dalam konflik. Serangan 11 September 2001 di Amerika Serikat, yang diikuti oleh kekejaman yang dilakukan di Bali (2002), Madrid (2004), London (2005), dan Mumbai (2008), jelas menunjukkan tantangan terorisme internasional. Secara paralel, peristiwa lain meningkatkan kekhawatiran tentang proliferasi senjata nuklir dan bahaya dari senjata non-konvensional lainnya (United Nations Publication, 2004, p. 59)

Dalam menangani konflik sipil, Dewan Keamanan telah mengesahkan operasi penjaga perdamaian yang kompleks dan inovatif. Ini telah menyediakan waktu dan tempat untuk membangun basis perdamaian yang berkelanjutan, memungkinkan jutaan orang di belasan negara untuk berpartisipasi dalam pemilihan yang bebas dan adil. Sejak 1948, PBB telah memainkan peran penting dalam mengakhiri konflik dan mendorong rekonsiliasi, termasuk misi yang berhasil di Kamboja, El Salvador, Guatemala, Liberia, Mozambik, Namibia, Sierra Leone, Tajikistan dan Timor-Leste. Konflik lainnya, seperti di Republik Demokratik Kongo, Rwanda, Somalia dan bekas Yugoslavia di awal 1990an - sering ditandai oleh kekerasan etnis dan kurangnya struktur kekuasaan internal

untuk menangani masalah keamanan, telah membawa tantangan baru untuk perdamaian PBB dan pemeliharaan perdamaian (United Nations Publication, 2004, pp. 59-60).

Keikutsertaan PBB dalam menangani permasalahan-permasalahan seperti yang disebutkan diatas maupun yang lainnya, dikarenakan adanya permintaan dari negara itu sendiri untuk membantu menyelesaikan konflik, ataupun dikarenakan PBB menganggap bahwa konflik tersebut harus segera diselesaikan tanpa adanya permintaan bantuan oleh negara yang berkonflik. Dalam kata lain PBB melakukan intervensi militer untuk menyelesaikan konflik yang ada. Namun dalam hal lain, PBB juga dapat menolak permintaan suatu negara untuk membantu menyelesaikan konflik. Hal ini dapat dilihat dari konflik yang terjadi di Mali tahun 2012 silam. Dimana pada awalnya PBB menolak mengirim pasukan militer atau intervensi militer karena dianggap operasi militer tidak seharusnya digelar tanpa melalui dialog politik secara luas untuk mendapatkan konsensus bersama (Syelvia, 2012).

Keterlibatan PBB dalam penyelesaian konflik di suatu negara yang diawali atas permintaan atau permohonan dari negara itu sendiri sering dilakukan oleh negara-negara di Afrika, contohnya seperti Mali, Liberia, Sudan, Sierra Leone dan lain-lain. Permohonan akan bantuan penyelesaian konflik dari PBB hingga adanya pengiriman pasukan perdamaian ini dikarenakan ketidakmampuan dari negara yang berkonflik untuk menyelesaikan konflik di negaranya sendiri.

C. Permasalahan yang Dihadapi Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam

Menjaga Perdamaian

Sebagai organisasi yang memiliki fungsi dan tujuan untuk menjaga perdamaian dunia, perjalanan PBB dalam menyelesaikan permasalahan dunia tidaklah selalu berjalan mulus. Kegagalan-kegagalan PBB dapat dilihat pada kasus-kasus sebagai berikut :

- Gagalnya PBB dalam menghalau serangan AS ke Irak. Dalam permasalahan ini, PBB gagal menghalau perang Irak. Ancaman serangan AS ke Irak dari hari ke hari makin menguat sebagaimana terlihat pada pengerahan kekuatan personel militer, logistik dan persenjataan, baik matra darat, laut maupun udara. Cerita tentang kegagalan PBB tersebut bermula pada dengan adanya program Minyak-untuk-Pangan (*oil for food*). Program ini dimaksudkan untuk memberi makanan kepada rakyat irak. Penciptaan program tersebut oleh PBB karena sebelumnya PBB memberlakukan sanksi ekonomi terhadap irak. Irak yang dipimpin Saddam Hussein dulunya merusakkan dan membumi hanguskan Kuwait pada perang Irak-Iran. Perang tersebut memaksa Sadam Hussein meminjam milyaran dollar dari Kuwait. Usai perang Irak-Iran, Sadam Hussein menolak membayar kembali pinjaman karena menurutnya, Kuwait dulunya adalah wilayah Irak. Akhirnya Sadam Hussein malah menyerang Kuwait yang diakui sebagai wilayah Irak. Sepuluh tahun

setelah penandatanganan tersebut, ternyata Sadam Hussein tidak menepati janjinya, akhirnya oleh karena hal inilah, maka PBB mengenakan sanksi ekonomi. Rakyat Irak kelaparan akibat sanksi ekonomi, jalan keluarnya ialah PBB menciptakan program minyak untuk pangan (*oil-for-food*). Sadam Hussein berhasil menyogok beberapa pihak penting di PBB dimana sekretaris PBB Kofi Annan terlibat dalam skandal korupsi ini. Kofi Annan tak mampu lagi mengendalikan situasi, semua bawahannya terpaksa dipecat, terlalu banyak korban akibat skandal dari Kofi Annan dan Sadam Hussein. Oleh karena hal inilah, sehingga PBB tidak mampu untuk menghentikan serangan AS ke Irak karena dalam diri PBB sendiri ada kesalahan manajemen. Dan ada sejumlah anggota staf PBB yang terlibat dalam skandal.

- Kegagalan lainnya dapat kita lihat pada terlambatnya DK PBB mengirim pasukan tambahan ke Darfur, Sudan Barat. Berulang kali jenderal Kanada Roméo Dallaire, yang memimpin misi PBB di Rwanda antara 1993 hingga 1994 meminta Dewan Keamanan PBB untuk mengirim pasukan tambahan. Ketika pasukan itu akhirnya tiba, genosida atau pembunuhan bangsa sudah berakhir. Ditambah lagi dengan mandat yang tegas dari PBB di New York. Namun, kendala yang muncul adalah kurangnya partisipasi Negara barat. Keikutsertaan Barat dalam operasi-operasi tersebut sangatlah penting. karena mereka biasanya lebih terlatih

dan punya peralatan lebih lengkap dibandingkan rekan-rekannya dari negara sedang berkembang. Sayangnya banyak negara Barat menolak. Hal ini pun merupakan salah satu penyebab kegagalan PBB.

- Gagal memberikan perubahan di Myanmar. PBB telah berupaya membawa rekonsiliasi di Myanmar selama hampir dua dekade. Sayangnya, deretan upaya itu hingga kini gagal membuahkan perubahan berarti. Dari waktu ke waktu, junta militer Myanmar mencetuskan konsesi kecil-kecilan, seperti pertemuan singkat dengan tokoh oposisi Aung San Suu Kyi. Namun, kekuasaan yang telah dicengkeram selama 45 tahun tetap langgeng. Apabila menengok sejarah kehadiran PBB di Myanmar sejak Suu Kyi ditahan tahun 1990, tidak muncul terobosan yang bisa dibilang signifikan. Tahun 1998, diplomat Peru, Alvaro de Soto, ditunjuk sebagai Utusan Khusus PBB dengan tugas memecah kebuntuan antara militer dan kelompok prodemokrasi.

Dari sejumlah kegagalan-kegagalan tersebut, usaha yang perlu ditempuh PBB agar bisa menjadi badan yang lebih relevan dan efektif lagi adalah reformasi dalam Dewan Keamanan PBB, komposisinya, dan cara kerjanya. Tapi kita juga tahu, hal itu tidak akan terjadi. Karena ada berbagai masalah serius menyangkut komposisi dan negara-negara anggota masih belum sepakat soal komposisi itu. Adanya pemanfaatan berbagai instrumen yang ada dalam PBB saat ini, sebaik

mungkin. PBB mesti memperbaiki dirinya secara radikal. Menurut pandangan para pengkritik PBB, penyebab kegagalan lembaga internasional ini dalam menjalankan tugasnya bisa dilihat dari peran negara-negara anggota yang dianggap lebih besar dan sebagai pemilik kekuatan pasca Perang Dunia II, di mana negara-negara ini memaksakan tuntutannya terhadap negara-negara lain.

Piagam PBB telah menghadapi banyak tantangan. Tantangan ini dimulai dengan terbaginya dunia menjadi dua blok: Timur dan Barat. Setelah Uni Soviet runtuh dan terjadi perubahan sistem dua kutub, intervensi dan intimidasi kekuatan-kekuatan dunia serta pengenaan perang dan pengusiran terus berlanjut dengan dimensi yang lebih besar. Rekam jejak PBB menunjukkan bahwa lembaga dunia ini tidak mampu mencegah genosida Rwanda dan pembantaian di Srebrenica. Sikap lemah PBB dalam mencegah dan menangani genosida-genosida tersebut telah menyebabkan cita-cita yang termuat dalam Piagam PBB tampaknya tidak akan pernah tercapai. Gholamali Khoshroo, Duta Besar Republik Islam Iran untuk PBB yang mewakili Gerakan Non-Blok (GNB), menuntut transparansi dan kinerja yang lebih dalam pendekatan PBB dan Dewan Keamanan.

Pengalaman-pengalaman pahit selama dua dekade terakhir di Afghanistan, Irak dan tragedi berdarah di Yaman dan Palestina telah membuktikan bahwa PBB tidak mampu menyelesaikan persoalan dan konflik yang melanda negara-negara dunia. Saat ini, PBB harus membayar mahal atas penyalahgunaan kekuatan-kekuatan intervensif terutama Amerika Serikat. Sebenarnya, ketidakmampuan dan persoalan yang dihadapi PBB saat ini tidak terlepas dari hasil tren di masa lalu.

Kinerja PBB pada praktiknya merupakan "permainan politik dengan skor nol," dan jika pun terjadi peristiwa positif, hal ini dikarenakan sikap tegas dan resistensi sejumlah negara terhadap kekuatan-kekuatan dunia yang berusaha memaksakan kehendak.