

## **BAB III**

### **PERKEMBANGAN RESPONSIBILITY TO PROTECT (R2P)**

Bab III memaparkan secara detail mengenai proses terbentuknya Responsibility to Protect. Pada sub-bab pertama akan dijelaskan terbentuknya R2P dari komisi ICISS (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*) pada tahun 2001 beserta penjelasan pembagian elemen-elemen Responsibility to Protect seperti *responsibility to prevent*, *responsibility to react* dan *responsibility to re-build*. Pada bagian selanjutnya dijelaskan terkait pengembangan Responsibility to Protect beserta badan-badan PBB yang berperan penting dalam pelaksanaan Responsibility to Protect seperti Dewan Keamanan PBB dan Dewan Hak Asasi Manusia. Pada sub-bab kedua, dijelaskan mengenai peran penting Organisasi Regional dalam pelaksanaan Responsibility to Protect. Kemudian pada sub-bab ketiga dijelaskan mengenai contoh pelaksanaan konsep Responsibility to Protect yang berhasil diterapkan di Kenya pada tahun 2007 yang dalam penerapannya mengutamakan upaya negosiasi dan tanpa menggunakan upaya intervensi militer.

#### **1.1 Sejarah Terbentuknya Responsibility to Protect (R2P)**

Pada akhir perang dunia kedua, masyarakat internasional telah berkomitmen bahwa peristiwa kejahatan massal seperti yang telah dilakukan oleh Nazi Jerman yang dikenal dengan istilah *Holocaust* (persekusi dan pembantaian orang Yahudi secara sistematis dan birokratis) dengan jumlah korban jiwa menurut *United State Holocaust Memorial Museum* sebanyak 11 juta (6 juta jiwa diantaranya orang Yahudi) tidak akan pernah terulang kembali

(USHMM, 2018). Ketika terbentuknya PBB pada tahun 1945, negara-negara anggota PBB pun berjanji demikian tidak akan pernah membiarkan negara-negara didunia melakukan tindakan kekejaman massal. Komitmen masyarakat internasional dan PBB seakan hanya wacana belaka, karena memasuki dekade 1990-an dunia kembali dikejutkan dengan terjadinya peristiwa pembunuhan massal yang melanda diberbagai negara seperti Bosnia (1992-1995), Somalia (1993), Rwanda (1994), Kongo (1998) dan Kosovo (1999).

Beberapa peristiwa diatas menjadi bukti gagalnya komunitas internasional dalam melindungi populasi sebagai korban dari kekejaman massal. Kegagalan komunitas internasional tersebut, disebabkan karena adanya dua persepsi yang berlawanan dalam anggota PBB mengenai pentingnya pelaksanaan intervensi bagi komunitas internasional. Disatu sisi, terdapat kelompok yang berpegang teguh dengan gagasan tradisonal “*westaphalia*” mengenai *state sovereignty* atau kedaulatan negara. Kelompok tersebut percaya bahwa adanya sebuah prinsip penghormatan atas kedaulatan suatu negara dan hak setiap negara untuk menentukan nasibnya sendiri, adanya prinsip kesamaan di depan hukum bagi setiap negara, serta prinsip non-intervensi atau tidak mencampuri atas urusan internal negara lain (Osiander, 2011, p. 261). Sedangkan disisi lain, terdapat kelompok yang mendukung pentingnya peran komunitas internasional dalam melakukan intervensi kemanusiaan, jika disuatu negara terjadi tindakan *mass atrocity* atau kekejaman massal seperti kejahatan genosida (*genocide*), kejahatan perang (*war crimes*), pembersihan etnis (*ethnic cleansing*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*).

Menanggapi konflik dan peristiwa *mass atrocity* di beberapa negara, Sekretaris Jenderal Kofi Annan merasa prihatin dengan kondisi tersebut. Keprihatinan Annan dibuktikan dengan mendesak komunitas internasional untuk menemukan bagaimana cara mengatasi permasalahan yang terjadi di beberapa negara terkait kejahatan massal. Annan mengajukan pertanyaan yang tertuang dalam pidatonya pada sidang umum PBB tahun 2000 yang 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?”* (Huisingh, 2013, p. 14)

Pernyataan Kofi Annan menjadi cambuk mengenai kewajiban komunitas internasional dalam melindungi masyarakat sipil dari segala bentuk kejahatan massal serta pelanggaran berat dan sistematis terhadap Hak Asasi Manusia.

Perdebatan kedua kelompok tersebut akhirnya di tengah oleh Francis Deng, seorang mantan diplomat asal Sudan yang menjadi Perwakilan Khusus PBB untuk masalah *Internally Displaced Persons* atau IDPs dari tahun 1992 – 2004. Deng membangun sebuah konsep *“sovereignty as responsibility”* atau kedaulatan sebagai tanggungjawab (Evans, *Responsibility to Protect : Ending Mass Atrocity Crimes Once and for all*, 2008, p. 36). Konsep tersebut secara garis besar menyatakan bahwa pada dasarnya kedaulatan didasarkan bukan pada hak dari setiap negara untuk melakukan apa yang di khendakinya tanpa ada campur tangan internasional, tetapi bahwa kedaulatan negara harus didasarkan pada perlindungan terhadap rakyatnya yang tinggal di wilayah tersebut.

### 3.1.1 Responsibility to Protect oleh ICISS

Sebagai jawaban atas pertanyaan Koffi Annan dalam pidatonya mengenai kegagalan PBB untuk bereaksi terhadap tindakan genosida di Rwanda dan Srebrenica. Pemerintah Kanada melalui berbagai ahli hukum membentuk sebuah badan yang dikenal dengan ICISS (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*) yang diketuai oleh Gareth Evans dan Mohammed Sahnoun pada tahun 2001. Komisi dibentuk sebagai tanggapan terhadap pertanyaan Kofi Annan tentang kapan komunitas internasional harus campur tangan untuk tujuan kemanusiaan. Ketika terbentuknya ICISS, Gareth Evans menyatakan bahwa:

*“Our mandate was generally to build a broader understanding of the problem of reconciling intervention for human protection purposes and sovereignty; more specifically, it was to try to develop a global political consensus on how to move from polemics – and often paralysis – towards action within the international system, particularly through the United Nations. The membership of the Commission was intended to fairly reflect developed and developing country perspectives, and to ensure that we represented between us a wide range of geographical backgrounds, viewpoints, and experiences – with opinions, at least at the outset, reflecting the main lines of the current international debate. If we could produce consensus among ourselves, there was at least a chance that we might be able to encourage it in the wider international community”* (ICISS, 2001, p. vii).

Setelah terbentuknya ICISS komisi untuk pertama kalinya bertemu pada 5 dan 6 November 2000, di Ottawa dan dilanjutkan melalui serangkaian pertemuan. Ide Francis Deng mengenai “*sovereignty as responsibility*” di kembangkan dan diperdalam oleh ICISS. Selain ide Francis Deng terdapat sejumlah dasar hukum yang menjadi landasan terbentuknya Responsibility to Protect, seperti *Universal Declaration of Human Right (UDHR) 1948, Geneva Conventions of 1949 and Additional Protocols, The Genocide Convention, International Covenant on Civil and Political Rights*, serta *Rome Statute of International Court* (Kunadt, 2011, p. 197). Kemudian ditahun 2001, ICISS menyajikan laporan yang

berjudul “Responsibility to Protect” kepada dewan komisaris. Laporan ICISS tersebut akhirnya disetujui, yang kemudian menjadi awal terbentuknya Responsibility to Protect, dengan gagasan bahwa :

*the idea that sovereign states have a responsibility to protect their own citizens from avoidable catastrophe – from mass murder and rape, from starvation – but that when they are unwilling or unable to do so, that responsibility must be borne by the broader community of states (ICISS, 2001)*

Berdasarkan kajian ICISS, pernyataan diatas menyatakan bahwa kedaulatan tidak hanya memberikan hak kepada negara untuk "mengendalikan" semua urusan negara, tetapi kedaulatan menjadi "tanggung jawab" utama negara untuk melindungi populasi didalam wilayahnya.

Sebagai konsep baru dalam hukum internasional, ICISS kemudian memformulasikan *basic principles* atau dasar dapat diterapkannya atau berlakunya Responsibility to Protect disuatu negara, yaitu :

A. *State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself.*

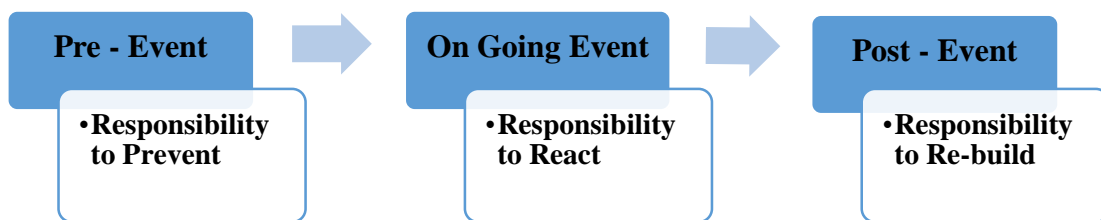
B. *Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war insurgency, repression or state failure, and the state in question is **unwilling or unable** to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect (Evans, The Responsibility to Protect : Ending Mass Atrocity Crime Once and for All, 2008, p. 40)*

Dalam *basis principles* ICISS menekankan bahwa negara bertanggungjawab untuk melindungi populasi atau warga negaranya sendiri. Namun, apabila suatu negara yang bersangkutan *unable* atau *unwilling* yang dalam artian tidak adanya keinginan atau ketidakmampuan untuk melindungi warga negaranya dari kekejaman kejahatan massal atau

bentuk-bentuk kejahatan kemanusiaan lainnya, maka konsep R2P dapat diberlakukan dan komunitas internasional berhak melindungi warga sipil yang terdapat dinegara tersebut.

ICISS adalah lembaga pertama yang mengembangkan konsep Responsibility to Protect menjadi tiga elemen, diantaranya: *Responsibility to prevent*, *Responsibility to react* dan *Responsibility to re-build*. Serangkaian elemen Responsibility to Protect tersebut bertujuan sebagai bahan pertimbangan agar aksi militer atau intervensi militer sebagai upaya akhir apabila langkah pencegahan dan cara-cara damai tidak mampu menghentikan kejahatan massal yang terjadi.

**Diagram 3.1.1 Elemen-Elemen Responsibility to Protect**



Source: The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crime and Once and for All (Evans, Responsibility to Protect : Ending Mass Atrocity Crimes Once and for all, 2008)

### **3.1.1.1 Responsibility to prevent**

Langkah awal dalam implementasi Responsibility to Protect yaitu *prevention* atau pencegahan yang merupakan salah satu tujuan mendasar dan dimensi paling penting dalam pelaksanaan Responsibility to Protect. Proses Responsibility to prevent memaparkan sebuah penanganan akar penyebab dan penyebab langsung dari konflik yang menjadikan populasi sebagai korban jiwa dari kejahatan massal. Pentingnya sebuah pencegahan karena berisikan 3 unsur diantaranya, *early warning system* atau peringatan dini, *root causes of conflict* atau menemukan akar masalah atau sebab utamanya konflik yang berisikan upaya dari tingkat nasional maupun internasional untuk menemukan sebab utama dari konflik, dan *direct prevention* atau pencegahan langsung melalui berbagai upaya diplomatik baik dari aspek politik, ekonomi, hukum dan terakhir militer (Evans, *The Responsibility to Protect : Ending Mass Atrocity Crime Once and for All*, 2008, p. 84).

#### ***Early warning and analysis***

Unsur pertama dalam responsibility to prevent yaitu *Early warning and analysis* atau peringatan dini, tujuannya ialah untuk melihat dan menganalisis situasi pelanggaran HAM ataupun kejahatan kemanusiaan lainnya yang terjadi disuatu negara. Upaya peringatan dini pada dasarnya bersifat *ad hoc* dan tidak terstruktur. Berbagai macam pihak terlibat dalam pelaksanaan upaya tersebut, seperti badan intelijen, pasukan penjaga perdamaian PBB, kelompok hak asasi manusia nasional dan internasional, Komite Palang Merah Internasional (ICRC), kelompok agama, akademisi, dan media.

Namun kemudian, seringkali upaya analisis dalam peringatan dini ini gagal dalam prakteknya. Kegagalan tersebut misalnya, salah dalam memperhitungkan faktor-faktor utama penyebab konflik atau bahkan kehilangan tanda-tanda peringatan utama sehingga menyebabkan hilangnya peluang tindakan awal untuk mengatasi konflik, serta yang paling fatal ialah salah membaca masalah atau situasi sehingga menimbulkan prediksi yang salah dalam mengambil tindakan (ICISS, 2001, p. 21). Inilah beberapa faktor penyebab terjadinya pembunuhan massal di Rwanda. Laporan Sekretaris Jenderal di Srebrenica mengakui bahwa kurangnya informasi dan tidak adanya laporan yang lengkap, sehingga menyebabkan gagalnya upaya peringatan dini di Rwanda yang mengakibatkan ribuan juta jiwa menjadi korban.

Demi memperbaiki kelemahan praktek peringatan dini tersebut, akhirnya komitmen PBB mengenai pentingnya peringatan dini dalam sebuah konflik tertuang dalam resolusi A/64/864 tahun 2010 yang berjudul *Early warning, assessment and the responsibility to protect*. Dalam resolusi tersebut, PBB membentuk sebuah *the mission of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide*, tanggungjawab Misi Penasihat Khusus Sekretaris Jenderal tentang Pencegahan Genosida, yaitu :

- a) To collect existing information, in particular from within the United Nations system, on massive and serious violations of human rights and international humanitarian law of ethnic and racial origin which, if not prevented or halted, might lead to genocide;*
- (b) To act as a mechanism of early warning to the Secretary-General, and through him to the Security Council, by bringing to their attention situations that could potentially result in genocide;*
- (c) To make recommendations to the Security Council, through the Secretary-General, on actions to prevent or halt genocide;*



*(d) To liaise with the United Nations system on activities for the prevention of genocide and to work to enhance the capacity of the United Nations to analyse and manage information regarding genocide or related crimes (United Nations, 2010, p. 2)*

Intinya Misi Penasihat Khusus Sekretaris Jenderal tentang Pencegahan Genosida dalam peringatan dini bertanggungjawab untuk mengumpulkan informasi, membuat rekomendasi kepada Dewan Keamanan, serta meningkatkan kapasitas PBB untuk menganalisis dan mengelola informasi mengenai genosida atau kejahatan kemanusiaan lainnya.

### ***Root Causes of Conflict***

Unsur kedua yaitu *root causes of conflict* atau menemukan akar masalah dan sebab utamanya terjadinya konflik disuatu negara. Langkah utama dalam menemukan akar penyebab konflik harus dilakukan oleh negara itu sendiri, namun kemudian apabila negara yang berkonflik tidak menemukan titik terang, dilanjutkan dengan melalui upaya regional ataupun internasional dalam membantu mengatasi akar penyebab potensi konflik. Upaya tersebut ditunjukkan dengan memberi dukungan dan bantuan pembangunan seperti memberikan dukungan bagi pemimpin suatu negara untuk memajukan tata pemerintahan, hak asasi manusia, atau supremasi hukum yang baik bahkan upaya mediasi dan upaya lain untuk mempromosikan dialog atau rekonsiliasi (ICISS, 2001, p. 19).

Dewan Keamanan menyatakan bahwa untuk menciptakan sebuah perdamaian dan keamanan internasional, dalam menanggapi akar penyebab konflik harus disertai dengan strategi pencegahan yang sifatnya jangka panjang. Strategi pencegahan jangka panjang dalam ICISS dikenal dengan pencegahan structural atau *structural prevention*. Pernyataan tersebut dikuatkan dengan piagam PBB charter IX article 55:

*With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote:*

*a. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development;*

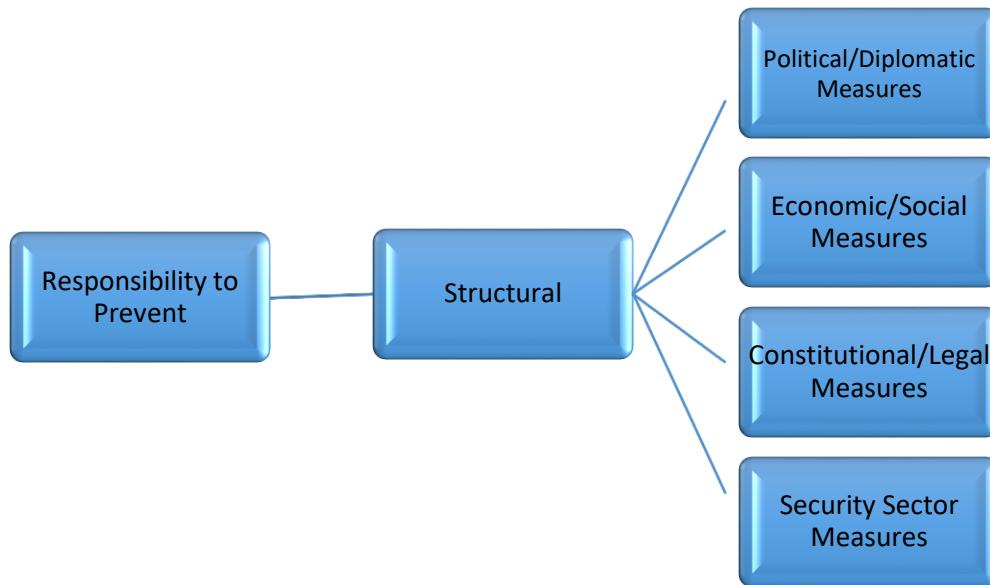
*b. solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and*

*c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion (United Nations, 2010)*

Pasal 55 tersebut menyatakan bahwa solusi untuk masalah ekonomi, sosial, kesehatan dan masalah-masalah internasional seperti kerjasama internasional, budaya dan pendidikan, serta penghormatan hak asasi manusia semuanya penting untuk menciptakan stabilitas dan kesejahteraan dalam penciptaan hubungan damai antar negara didunia. Dengan demikian, secara eksplisit piagam tersebut memberikan landasan pendekatan jangka panjang dan komprehensif untuk pencegahan konflik berdasarkan konsep perdamaian dan keamanan internasional.

Pencegahan akar penyebab konflik atau Pencegahan structural memiliki banyak dimensi, diantaranya politik dan diplomatis, hukum dan konstitusional, ekonomi dan sosial, dan langkah-langkah sektor keamanan.

### **Diagram 3.1.1.1 Dimension of Root Causes of Conflict**



Source: The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crime and Once and For All (Evans, The Responsibility to Protect : Ending Mass Atrocity Crime Once and for All, 2008)

### **I. Political / Diplomatic Measures**

Pencegahan structural melalui cara politik secara nasional ditandai dengan beberapa tindakan seperti adanya sebuah institusi yang demokratis dalam pembangunan kapasitas sebuah negara, membangun kepercayaan di antara komunitas atau kelompok yang berbeda, serta adanya dukungan untuk kebebasan pers dan supremasi hukum (ICISS, 2001). Selain itu, dalam tingkat internasional ditunjukkan dengan mendorong negara-negara untuk bergabung dan berpartisipasi aktif dalam dunia internasional, seperti aktif dalam berbagai perjanjian bilateral, regional bahkan global. Tujuannya adalah untuk meminimalkan ancaman keamanan suatu negara, mempromosikan kepercayaan dan kepercayaan diri suatu negara serta membuat

kerangka kelembagaan untuk melakukan kerjasama (Evans, *The Responsibility to Protect : Ending Mass Atrocity Crime Once and for All*, 2008).

## **II. Economic/Social Measures**

Langkah-langkah terpenting dalam pencegahan struktural dalam dimensi ekonomi yaitu berupa strategi pembangunan ekonomi dan social. Hal ini dikarenakan sebagian besar penyebab berlangsungnya konflik dan kekejaman massal disuatu negara disebabkan karena kekurangan dan kesulitan dalam ekonomi. Dibuktikan dengan hampir sebanyak 1 miliar orang yang hidup didunia hanya mendapatkan sekitar 1US\$ perhari. Kekhawatiran seperti inilah yang kemudian menjadi penyebab utama suburnya konflik disuatu negara ditambah lagi dengan budaya korupsi yang tiada henti (Evans, *The Responsibility to Protect : Ending Mass Atrocity Crime Once and for All*, 2008, p. 91).

Pencegahan akar penyebab konflik secara ekonomi dilakukan dengan cara melibatkan bantuan pembangunan dan kerja sama untuk mengatasi ketidakadilan dalam distribusi sumber daya atau peluang perekonomian suatu negara, adanya syarat dan akses yang mudah dalam melakukan perdagangan ke pasar eksternal dengan tujuan utama untuk mengembangkan perekonomian suatu negara (ICISS, 2001).

## **III. Constitutional/Legal Measures**

Secara hukum pencegahan structural dilakukan dengan cara memberikan perlindungan HAM kepada masyarakat, meningkatkan perlindungan bagi kelompok yang rentan terutama kelompok minoritas dengan cara memberikan jaminan hak kebebasan berekspresi dalam panggung legislative, memberikan kebebasan asosiasi,

beragama, penggunaan bahasa dan non-diskriminasi dalam pekerjaan, mempromosikan kejujuran dan akuntabilitas dalam penegakan hukum, serta memberikan dukungan kepada institusi dan organisasi lokal yang bekerja untuk memajukan hak asasi manusia (ICISS, 2001, p. 23)

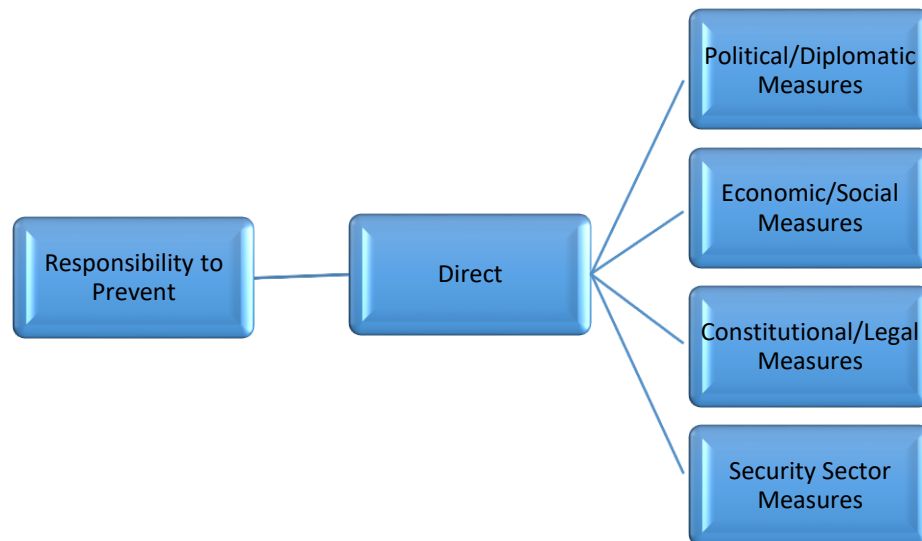
#### **IV. Security Sector Measures**

TNI, Polisi atau intelijen merupakan alat pencegahan yang penting dalam sector keamanan. Oleh karena itu adanya upaya penting dalam sektor keamanan para angkatan bersenjata harus meningkatkan pendidikan dan pelatihan untuk pasukan militer, memperkuat mekanisme kontrol dari pihak sipil, termasuk kontrol anggaran, mendorong upaya untuk memastikan bahwa tindakan mereka bertanggungjawab dan beroperasi secara hukum, dan mempromosikan kepatuhan terhadap kontrol senjata dan perlucutan senjata, termasuk kontrol atas transfer senjata ringan dan senjata kecil, serta pelarangan penggunaan ranjau darat. Beberapa tindakan diatas merupakan pencegahan sebab-sebab akar konflik secara structural, hal ini disebabkan apabila struktur keamanan yang tidak baik dapat memperburuk ketegangan bahkan mampu menciptakan konflik semakin subur.

#### ***Direct Prevention***

*Direct Prevention* atau pencegahan langsung pada dasarnya memiliki dimensi pencegahan akar penyebab yang sama dengan pencegahan secara structural, seperti politik / diplomatik, ekonomi, hukum dan militer. Namun, instrumen yang digunakan dalam *direct prevention* berbeda dengan *structural prevention*, yang mencerminkan waktu yang lebih singkat dalam pelaksanaannya. Instrumen-instrumen ini dalam setiap kasus dapat ditunjukkan dengan berupa bantuan langsung, bujukan positif dalam kasus yang tidak terlalu sulit seperti seruan dan kecaman internasional, dan adanya bujukan negatif seperti berupa pemberian hukuman atau sanksi dalam kasus yang dinilai sulit dalam proses penyelesaiannya.

**Diagram 3.1.1.1 Dimension of Direct Prevention**



Source: The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crime and Once and For All (Evans, The Responsibility to Protect : Ending Mass Atrocity Crime Once and for All, 2008)

### **I. Political / Diplomatic Measures**

Pencegahan langsung dalam dimensi politik dan diplomatic langkah yang diutamakan yaitu berupa diplomasi preventif. Secara umum, diplomasi preventif dipahami sebagai cara diplomasi yang dilakukan untuk mencegah dan meredam timbulnya konflik dan peperangan didunia. (Evans, 2008, p. 88). Aksi anti-kekerasan yang dilaksanakan oleh para aktor diplomasi preventif juga berusaha mencegah konflik agar tidak berubah menjadi konflik bersenjata yang dapat membahayakan kedamaian dan keamanan internasional.

Selain itu, dalam pencegahan langsung ditandai dengan keterlibatan secara langsung oleh Sekretaris Jenderal PBB, serta misi pencari fakta, pembentukan komisi dari orang-orang atau kelompok terkemuka, adanya dialog dan mediasi untuk menyelesaikan konflik atau masalah, serta berupa seruan internasional. Pencegahan langsung politik dan diplomatik dalam skala negatif dapat mencakup ancaman atau penerapan sanksi politik, isolasi diplomatik, penangguhan keanggotaan organisasi, pembatasan perjalanan dan aset pada orang-orang yang ditargetkan.

## **II. Economic/Social Measures**

Langkah-langkah pencegahan langsung dalam dimensi ekonomi terdapat bujukan positif dan negatif. Bujukan positif dapat berupa adanya sebuah investasi baru atau adanya persyaratan perdagangan yang lebih menguntungkan. Selain itu, adanya program bantuan pembangunan dan bantuan kemanusiaan. Kedua bantuan tersebut dilaksanakan sebagai respon terhadap masalah-masalah yang dapat menyebabkan pecahnya konflik yang mengakibatkan munculnya tindakan kekerasan, serta untuk memastikan bahwa bantuan tersebut membantu mencegah atau meringankan konflik

dan tidak semakin memperburuk keadaan. Sedangkan upaya pencegahan langsung ekonomi yang negatif biasanya bersifat koersif, seperti ancaman dalam perdagangan dan sanksi keuangan, embargo ekonomi, penarikan investasi IMF atau Bank Dunia dan pembatasan bantuan dan bantuan lainnya. (Evans, *The Responsibility to Protect : Ending Mass Atrocity Crime Once and for All*, 2008, p. 91) .

### **III. Constitutional/Legal Measures**

Pencegahan secara langsung dalam dimensi hukum dapat dicegah melalui sistem Yudisial didomestik, atau melalui proses seperti mediasi atau arbitrase atau mungkin ajudikasi meskipun dalam kasus-kasus sengketa atau kasus kemanusiaan yang sifatnya domestik opsi-opsi ini mungkin sebagian besar diterima oleh semua pihak (Evans, *The Responsibility to Protect : Ending Mass Atrocity Crime Once and for All*, 2008, p. 96).

### **IV. Security Sector Measures**

Pencegahan secara langsung dalam sector keamanan yaitu berupa embargo senjata, yang merupakan cara terakhir yang dilakukan oleh Dewan Keamanan dan komunitas internasional ketika konflik mulai berkembang dan semakin mengancam kemanan (Evans, *The Responsibility to Protect : Ending Mass Atrocity Crime Once and for All*, 2008).

#### **3.1.1.2 Responsibility to React**

Merupakan suatu pelaksanaan *Responsibility to Protect* yang dilakukan ketika langkah pencegahan gagal, bahkan ketika konflik dalam suatu negara telah meluas dan



kejahatan terhadap kekejaman manusia semakin dekat. Penekanan berlakunya *Responsibility to React* benar-benar dapat dioperasionalkan ialah ketika suatu negara tidak dapat bertindak (*unable*) atau tidak mau melakukannya (*unwilling*) bahkan karena pemerintah dalam suatu negara itu sendiri yang melakukan kekejaman massal (Evans, 2008, p. 105). Tindakan yang diperlukan biasanya berupa tindakan paksaan seperti pemberian sanksi dan penuntutan internasional bahkan untuk kasus-kasus yang ekstrem, kondisi seperti ini diperbolehkan untuk melakukan intervensi militer.

ICISS memberikan penilaian dalam rangka intervensi militer harus memenuhi 6 syarat diantaranya otoritas yang tepat (*right authority*), sebab yang sah (*just cause*), niat yang benar (*right intention*), upaya atau langkah akhir (*last resort*), cara-cara yang proposional (*proportional means*), dan prospek yang wajar (*reasonable means*) (Evans, *The Responsibility to Protect : Ending Mass Atrocity Crime Once and for All*, 2008, p. 141). Tanggungjawab bereaksi ini merupakan langkah paling kontroversial dari R2P, karena menimbulkan beragam perdebatan mengenai implementasinya yang berhubungan dengan isu-isu sensitif seperti kedaulatan negara, prinsip non-intervensi dan larangan penggunaan kekuatan/paksaan sebagaimana yang diatur PBB.

### **3.1.1.3 Responsibility to Re-Build**

Komitmen pelaksanaan *Responsibility to Protect* menyiratkan bahwa tidak hanya berupa mencegah dan beraksi, tetapi juga komitmen tanggungjawab untuk menindaklanjuti dan membangun kembali. Dalam *Responsibility to re-build* terdapat empat dimensi yang saling terkait, seperti keamanan, tata pemerintahan yang baik, keadilan dan rekonsiliasi, dan pembangunan ekonomi dan sosial. Pelaksanaan intervensi militer yang telah menyebabkan kerusakan yang parah, maka komitmen yang dilakukan ialah dengan membantu membangun perdamaian, mempromosikan pemerintahan yang baik serta pembangunan yang berkelanjutan. Langkah lainnya yaitu dengan memastikan rehabilitasi dan rekonstruksi yang berkelanjutan, adanya kerjasama yang erat dengan masyarakat setempat.

Laporan ICISS menyatakan bahwa pelaksanaan *Responsibility to re-build* yang sukses tidak selalu terjadi di meja dialog perpolitikan atau dalam proses peradilan. Rekonsiliasi terbaik ialah ketika adanya usaha-usaha rekonstruksi, ketika mantan musuh ikut bergabung dalam membangun kembali masyarakat dengan membangun kembali permukiman baru yang menjadi korban konflik. Upaya tersebut berupa perbaikan infrastruktur, pembangunan perumahan serta penanaman atau pemulihan lahan mata pencaharian serta kerjasama dalam kegiatan lainnya (ICISS, 2001, p. 40)

### **3.2 Responsibility to Protect oleh United Nations**

Doktrin *Responsibility to Protect* terus berkembang dan mendapat respon positif dari masyarakat internasional. Respon tersebut dibuktikan dengan komitmen komunitas internasional memasukkan *Responsibility to Protect* dalam *The Summit Outcome document*

atau Resolusi Majelis Umum PBB No. A/60/I tanggal 24 Oktober 2005 khususnya Paragraf 138 dan 139 (Kunadt, 2011, p. 194).

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. The international community 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 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 manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the 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. (UN, Implementing the responsibility to protect, 2009).*

Pada tahun 2006, Dewan Keamanan PBB menegaskan kembali ketentuan–ketentuan dalam paragraph 138 dan 139 di atas dalam Resolusi S/Res/1674 sebagai bentuk dukungan formal terhadap norma Responsibility to Protect (Hilpold, 2015, p. 2). Perkembangan konsep Responsibility to Protect selanjutnya terjadi pada bulan Januari 2009, ketika Sekretaris Jenderal PBB, Ban Ki–moon mengeluarkan suatu laporan yang disebut *Implementing the Responsibility to Protect*. Laporan ini berisi tentang perdebatan mengenai implementasi Responsibility to Protect dan mencantumkan 3 (tiga) pilar utama untuk mengimplementasikan prinsip tersebut, diantaranya:

- I. Setiap negara bertanggung jawab untuk melindungi rakyatnya sendiri dari pemusnahan massal (*genocide*), kejahatan perang (*war crimes*), pembersihan etnis (*ethnic cleansing*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*), serta dari segala macam tindakan yang mengarah pada jenis-jenis kejahatan tersebut.
- II. Komitmen komunitas internasional untuk memberikan bantuan kepada Negara-negara dalam peningkatan kapasitas untuk melindungi warga Negara atau populasinya dari kejahatan terhadap kemanusiaan (*mass atrocities*) dan membantu upaya perlindungan tersebut, difokuskan pada masa sebelum krisis terjadi dan pada saat konflik terjadi.
- III. Tanggungjawab setiap negara anggota PBB untuk mengambil tindakan yang tepat pada waktunya untuk mencegah dan menghentikan kejahatan terhadap kemanusiaan (*mass atrocities*), ketika suatu Negara gagal dalam melindungi populasinya (United Nations, 2009)

Terbentuknya Responsibility to Protect secara resmi sebagai konsep baru yang disepakati secara internasional guna melindungi kekejaman massal pada 14 September 2009, dalam sebuah resolusi (A/RES/63/308) yang disetujui sebanyak 67 negara. PBB Sebagai organisasi perdamaian dan keamanan internasional, Sekretaris Jenderal PBB António Guterres, memberikan dukungan penuh mengenai strategi Responsibility to Protect bahkan berulang kali menekankan pentingnya mengatasi resiko kekejaman massal agar tidak terulang kembali. Dalam implementasi Responsibility to Protect melalui PBB, terdapat badan-badan khusus yang menjalani diantaranya :

### **3.2.1 Dewan Keamanan (*Security Council*)**

Berdasarkan pasal 24 piagam PBB, menyatakan bahwa tanggung jawab Dewan Keamanan PBB ialah sebagai pemelihara perdamaian dan keamanan Internasional. Pasal 139 dari KTT 2005, mengekspresikan kesiapan komunitas internasional untuk mengambil tindakan kolektif melalui Dewan Keamanan, ketika suatu negara secara nyata gagal melindungi populasi mereka dari genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Hal inilah yang kemudian Dewan Keamanan PBB dijadikan sebagai aktor penting dalam pelaksanaan Responsibility to Protect terutama dalam pilar kedua dan ketiga. Besarnya peran Dewan Keamanan PBB juga dibuktikan dalam *Implementing the Responsibility to Protect: Accountability for Prevention* tahun 2017 dipaparkan bahwa Dewan Keamanan merupakan salah satu pemain kunci Responsibility to Protect (United Nations, 2009).

Pentingnya peran Dewan Keamanan PBB dalam pelaksanaan Responsibility to Protect terkhusus yang tertuang dalam pilar ketiga dalam mengambil tindakan yang tegas dan tepat waktu. Seperti halnya dalam menanggapi tanda peringatan dini atau *early warning* dan mengambil tindakan pencegahan dari informasi yang telah disediakan oleh Sekretaris Jenderal dan organisasi Internasional serta organisasi regional. Tindakan tersebut ditunjukkan dengan Dewan Keamanan PBB dan Majelis Umum menunjuk misi pencari fakta (*fact-finding mission*) untuk menyelidiki dan melaporkan dugaan pelanggaran hukum internasional serta mengirimkan mandat operasi perdamaian untuk menyediakan berbagai jenis dukungan untuk menjaga dan mempertahankan perdamaian

dan stabilitas dalam melindungi warga sipil, serta untuk mencegah dan menghentikan konflik bersenjata dan bentuk-bentuk kekerasan lainnya (United Nations, 2015). Langkah tersebut diutamakan ketika terjadi kekejaman massal dan pihak otoritas nasional dalam negara tersebut secara nyata gagal dalam melindungi populasinya. Maka, Dewan Keamanan memiliki tanggung jawab untuk mengambil tindakan kolektif baik dalam bentuk koersif (berupa sanksi yang mengikat bahkan berupa intervensi militer) atau non-koersif (mengerahkan operasi penjaga perdamaian) untuk mencegah dan menghentikan kejahatan tersebut. Pernyataan tersebut secara tegas tertuang dalam bab VII pasal 39 :

*The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security (United Nations, 2009)*

Pasal tersebut menggambarkan bahwa Dewan Keamanan PBB dapat mengambil sebuah tindakan ketika adanya ancaman perdamaian, pelanggaran perdamaian atau adanya tindakan agresi. Apabila langkah-langkah tersebut gagal, maka melalui berbagai pertimbangan Dewan Keamanan PBB dapat melakukan tindakan berupa embargo, sanksi dan pemutusan hubungan diplomatik.

### **3.2.2 Dewan HAM (*Human Right Council*)**

Dewan Hak Asasi Manusia juga memainkan peran penting dalam pelaksanaan Responsibility to Protect. Selama beberapa dekade, *the High Commissioner for Human Rights, the Special Rapporteurs and the human rights treaty bodies* memiliki penghormatan yang tinggi terhadap perlindungan HAM yang merupakan elemen penting dari konsep Responsibility to Protect. Tindakan yang dilakukan oleh Dewan HAM

didasarkan pada pilar I dan II Responsibility to Protect dalam melindungi dan mempromosikan perlindungan HAM dari kekejaman massal kepada komunitas internasional. Pelaksanaan Dewan HAM berkenaan mengenai isu-isu HAM dengan mendorong negara untuk patuh dan menjalankan kewajiban berkaitan dengan Responsibility to Protect serta untuk memantau pelaksanaan HAM secara universal dalam melindungi masyarakat yang menjadi korban kekejaman massal (Winkler, 2011). Selain itu, dalam pilar ketiga Responsibility to Protect terkait tindakan yang tegas dan tepat waktu, Dewan HAM PBB juga dapat mengirim misi pencari fakta serta menunjuk perwakilan khusus atau pelapor khusus untuk memberikan saran mengenai situasi HAM di negara yang berkonflik (R2P, 2015).

### **3.3 Peran Organisasi Regional & Sub-Regional dalam Responsibility to Protect (R2P)**

Dalam sebuah laporan yang berjudul *The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect*, menyatakan bahwa kerjasama antara organisasi regional dan internasional menjamin peningkatan dan semakin efektifnya kolaborasi antara PBB dan organisasi-organisasi regional dan sub-regional, terutama dalam pembagian kapasitas (*capacity-sharing*), dan kapabilitas peringatan dini (*early-warning capability*). Pernyataan ini yang kemudian menunjukkan bahwa pentingnya peran organisasi regional dan sub-regional dalam pelaksanaan Responsibility to Protect.

Dijelaskan pula dalam paragraph 139 hasil KTT tahun 2005, ketika negara gagal dalam melindungi populasinya terkait kejahatan *mass atrocity* maka tanggung jawab

komunitas internasional melalui PBB, mengambil tindakan yang tegas dan tepat waktu sesuai dengan piagam PBB Bab VI dan VIII. Berdasarkan pasal ini menjelaskan bahwa organisasi regional dan subregional dapat membantu mencegah *mass atrocity* dengan memberikan peringatan dini pada munculnya krisis hak asasi manusia. Selain itu, laporan ICISS berpendapat bahwa jika Dewan Keamanan PBB tidak dapat bertindak secara tepat waktu untuk melindungi warga sipil dari kekejaman massal, maka atau organisasi regional atau sub-regional, harus mengambil tindakan secara tepat waktu (Barqueiro, 2016, p. 39).

Badan-badan regional dan subregional diantaranya, seperti *Economic Community of West African States (ECOWAS)*, *African Union (AU)* dan *African Union and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)* dan *ASEAN (Association of South East Asia Nations)* (United Nations, 2011). Dalam beberapa kasus, pengaturan regional atau sub-regional memiliki kontribusi penting bahkan seringkali dijadikan mitra penuh PBB dalam mengatasi kekejaman kejahatan massal. Pentingnya peran Organisasi regional atau sub-regional, tertuang dalam piagam PBB Chapter VIII pasal 52 :

*“Nothing in the present Charter precludes the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action provided that such arrangements or agencies and their activities are consistent with the Purposes and Principles of the United Nations (United Nations, 2016)*

Dalam piagam diatas dinyatakan bahwa anggota pendiri PBB memposisikan Dewan Keamanan PBB sebagai wasit utama perdamaian dan keamanan internasional, bahkan disisi lain Dewan Keamanan PBB juga melihat peran organisasi regional dan sub-regional sebagai pendukung upaya tata kelola global untuk memastikan penyelesaian konflik dan krisis kemanusiaan disuatu negara terutama yang berada didalam kawasannya.



### 3.4 Contoh Keberhasilan dan Kegagalan Penerapan Responsibility to Protect (R2P)

Beberapa kasus yang telah diimplementasi dengan upaya Responsibility to Protect, konflik Kenya pada tahun 2007 menjadi contoh awal dan satu-satunya implementasi yang berhasil di terapkan dengan konsep Responsibility to Protect melalui strategi politik dan diplomatik dan tanpa menggunakan upaya intervensi militer. Konflik Kenya juga menjadi referensi penerapan *World Summit PBB* tahun 2009 mengenai unsur utama Responsibility to Protect yang lebih mengutamakan dan mengedepankan pencegahan dan cara diplomatik dalam menanggapi suatu konflik. Penyelesaian konflik Kenya juga dikarakteristikkan oleh Ban Kii Moon sebagai contoh penerapan Responsibility to Protect yang paling relevan :

*saw the crisis in the R2P prism with a Kenyan government unable to contain the situation or protect its people. I knew that if the international community did not intervene, things would go hopelessly wrong. The problem is when we say "intervention," people think military, when in fact that's a last resort. Kenya is a successful example of R2P at work* (Bellamy A. J., 2010, p. 154)

Interpretasi kesuksesan penerapan Responsibility to Protect dalam konflik di Kenya terletak pada *post-hoc* melalui upaya mediasi yang dilakukan oleh organisasi regional atau sub-regional dan organisasi internasional (Evans, *The Responsibility to Protect : Ending Mass Atrocity Crime Once and for All*, 2008, p. 106). Upaya mediasi dilakukan sebanyak 2 kali, mediasi pertama gagal dikarenakan belum mampu menengahi kedua belah pihak yang berkonflik. Namun kemudian pada 10 Januari 2008, Uni Afrika membentuk sebuah panel kembali yang di pimpin oleh Sekretaris Jenderal PBB Kofi Annan dan beberapa petinggi lainnya seperti mantan Presiden Tanzania Benjamin Mkapa dan mantan wanita pertama di Mozambik, Afrika Selatan Graça Machel serta kedua belah pihak yang berkonflik Odinga dan Kibaki ikut berpartisipasi dalam panel mediasi tersebut.

Penarapan Responsibility to Protect dalam kasus Kenya terlihat dari aktifnya peran AU sebagai aktor regional Afrika serta dukungan internasional melalui cara diplomatik dari pihak eksternal yang tidak mengganggu bahkan lebih mendahulukan langkah-langkah damai tanpa adanya tindakan koersif. Penyelesaian konflik Kenya yang menggunakan konsep R2P menjadi contoh untuk implementasi penerapan R2P di Rakhine. Langkah penyelesaian secara diplomatik dapat dipergunakan dan sebagai alat untuk mencegah bahkan menghentikan tindakan kekerasan yang dilakukan oleh pemerintah Myanmar terhadap Rohingya.

Namun kemudian, tidak selamanya prinsip ataupun norma Responsibility to Protect berjalan berdasarkan peraturan pilar yang ada. Suatu konflik bersenjata yang menyebabkan krisis kemanusiaan di Suriah pada tahun 2012 yang terjadi akibat adanya konfrontasi antara pemerintahan Assad dan pemberontak di Suriah telah memakan begitu banyak korban warga sipil. Kecaman publik terhadap kekejaman yang dilakukan oleh pasukan pemerintah dan kelompok oposisi bersenjata, serta adanya sanksi bilateral, investigasi oleh Dewan Hak Asasi Manusia PBB dan Misi Pemantauan Bersama yang digelar selama gencatan senjata tahun 2012, dijadikan sebagai contoh upaya internasional untuk menghadapi kekejaman di Suriah, namun intervensi atas krisis belum kunjung dapat dilancarkan. Hal inilah yang kemudian menjadi anggapan gagalnya penerapan Responsibility to Protect di Suriah.

Kegagalan tersebut diakibatkan karena PBB sendiri tidak berhasil dalam mengeluarkan resolusi yang disebabkan karena adanya sebuah kepentingan dan politik negara-negara dalam Dewan Keamanan Tetap PBB terutama Rusia dan Cina mengeluarkan

hak veto serta memblok negosiasi di Dewan Keamanan PBB (Halliyade, 2016, p. 215). Adanya komitmen dan relasi Rusia dengan rezim Assad menjadi faktor yang mencitrakan kepentingan nasional Rusia untuk dapat melindungi aliansinya. Hal ini mencegah Rusia untuk meloloskan suatu resolusi yang mengutuk Rezim Assad, apalagi untuk kebijakan intervensi.

Dalam pelaksanaan Responsibility to Protect sudah dinyatakan jelas dalam pilar ketiga bahwa tanggung jawab komunitas internasional untuk membantu negara-negara yang gagal dalam melindungi populasi dengan tegas dan tepat waktu melalui tindakan kolektif Dewan Keamanan tanpa mementingkan unsur kepentingan dalam menjaga perdamaian. Namun pada realitasnya, dalam kasus di Suriah Dewan Keamanan sendirilah yang justru menjadi faktor penghambat penerapan Responsibility to Protect di Suriah, sehingga konflik yang ada tidak menemukan langkah penyelesaian yang membuat korban jiwa yang berjatuhan terus meningkat.