

PERANAN INDONESIA SEBAGAI ANGGOTA TIDAK TETAP DK PBB DAN KETUA GNB

Oleh: Yohanes Wahyu

Pendahuluan

Menjadi suatu kenyataan, bahwa peranan Indonesia di berbagai forum dunia internasional mulai diperhitungkan, terutama oleh negara-negara industri maju. Dengan meningkatnya peranan tersebut, maka setiap kebijaksanaan yang diambil oleh Indonesia akan menjadi suatu acuan pula dalam menentukan kebijaksanaan dari negara-negara maju tersebut. Hal ini dengan sendirinya akan berdampak positif dalam perkembangan keterlibatan Indonesia dalam percaturan dunia, baik politik, ekonomi maupun keamanan.

Posisi Indonesia semakin kuat dan diperhitungkan di forum Internasional pada saat PBB mengumumkan bahwa Indonesia dinyatakan sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan dari tanggal 1 Januari 1995 sampai dengan tanggal 31 Desember 1996.

Dengan kondisi tersebut, seharusnya Indonesia harus mampu memanfaatkan semaksimal mungkin keberadaannya, baik sebagai anggota tidak tetap DK PBB maupun kapasitasnya sebagai Ketua GNB walaupun posisi tersebut akan berakhir pada bulan September 1995 yang akan datang.

Dalam konteks tersebut di atas, maka tulisan ini selanjutnya akan diketengahkan berbagai hal yang menjadi fokus bahasan dalam Seminar tentang Peranan Indonesia sebagai anggota tidak tetap DK PBB dan kapasitasnya sebagai Ketua GNB yang diselenggarakan oleh Pusat Studi dan Pengkajian Masalah Asia Afrika dari negara-negara berkembang UNPAD- Balitbang Deplu RI pada tanggal 28

Januari 1995 di Bandung. Dalam Seminar sehari tersebut, telah ditampilkan dua orang pakar yang dianggap mampu memberikan wawasan tentang perkembangan peranan Indonesia di forum internasional. Kedua pakar tersebut adalah Prof. DR. Soemarjo Soeryo-koesoemo, SH.,LLM. Guru Besar UNPAD dan Drs. Soendaroe Rachmad Kepala Balitbang Deplu RI. Dalam makalahnya, kedua pakar tersebut telah panjang lebar mengetengahkan berbagai permasalahan yang menyangkut perkembangan peranan Indonesia di dunia internasional, terutama di forum PBB dan GNB yang selanjutnya akan mewarnai laporan ini.

Peran dan wewenang Dewan Keamanan PBB

Sebelumnya perlu dipahami terlebih dahulu, apa peranan dan fungsi Dewan Keamanan dalam kelembagaan PBB.

DK PBB merupakan salah satu badan utama PBB yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab utama di bidang pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional. Sedangkan badan utama lainnya seperti Majelis Umum PBB wewenangnya di bidang tersebut hanyalah bersifat residual saja, kemudian Sekjen PBB yang merupakan kepala dari semua pejabat administrasi dalam beberapa hal di bidang itu diberikan tanggung jawab yang hanya bersifat tambahan.

Sejak berdirinya PBB pada tahun 1945, keanggotaan DK PBB yang semula berjumlah 11 orang telah mengalami perubahan pada

tahun 1965 menjadi 15 orang (5 anggota tetap dan 10 anggota tidak tetap).

Dibandingkan dengan badan-badan utama lainnya, maka DK PBB dikatakan mempunyai kekuasaan yang berlebihan, juga kadang-kadang melampaui yurisdiksinya yang telah ditentukan dalam piagam PBB. Dalam mengambil berbagai keputusan, khususnya dalam pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional adalah final, tanpa pengesahan dari Majelis Umum PBB kecuali keputusan yang bersifat rekomendatif seperti pengangkatan Sekjen PBB, Hakim Mahkamah Internasional, penerimaan anggota baru PBB dan lain-lainnya.

Tanggung jawab utama DK PBB di bidang pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional secara jelas tercermin dalam beberapa hal, yaitu:

Pertama, meskipun DK PBB hanya beranggotakan 15 negara, namun tindakan yang diambilnya adalah atas nama semua negara anggota.

Kedua, DK PBB mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan yang mengikat bagi negara-negara anggota PBB lainnya termasuk dalam beberapa hal mengikat pada negara yang bukan anggota PBB.

Ketiga, semua keputusan yang diambil secara substantif, bagaimanapun juga harus diambil tanpa adanya negara anggota tetap DK PBB yang menentanginya.

Keempat, DK PBB dapat mengadakan pertemuan setiap waktu atas dasar urgensi dan momentum yang diperlukan, tidak sebagaimana badan-badan utama PBB lainnya yang bertemu menurut jadwal yang sudah ditentukan.

Kelima, tanpa kelengkapan kehadiran ke-15 negara anggota, maka Sidang Dewan Keamanan tidak dapat dimulai.

Selanjutnya dapat diamati, bagaimana tanggungjawab DK PBB dalam menangani berbagai konflik internasional.

Sebagai badan yang mempunyai tanggung jawab utama di bidang pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, Dewan Keamanan bertugas untuk menyelidiki per-

tikaian atau situasi dan memberikan rekomendasi tentang cara-cara pelaksanaannya termasuk langkah-langkah yang perlu diambil guna mengatasi krisis tersebut. Jika Dewan Keamanan gagal untuk mengambil langkah-langkah dalam rangka penyelesaian konflik atau krisis yang masih tetap mengancam perdamaian dan keamanan internasional maka Dewan Keamanan dapat meminta Majelis Umum PBB dalam waktu 24 jam untuk menyelenggarakan sidang darurat khusus, dan selanjutnya mengambil langkah-langkah secara kolektif termasuk usaha untuk membentuk dan menggelarkan pasukan-pasukan pemeliharaan perdamaian ke tempat yang mengalami krisis.

Sejak didirikannya PBB pada tahun 1945 sampai berakhirnya perang dingin, Dewan Keamanan telah menangani lebih dari 150 konflik bersenjata baik regional maupun internasional. Konflik tersebut tidak selalu dapat diselesaikan hal tersebut dikarenakan negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan telah menjatuhkan veto sebanyak 279 kali sehingga krisis menjadi berkepanjangan.

Diketengahkan pula, bahwa dalam pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, piagam juga menyebutkan tentang tanggung jawab ekstra Sekjen PBB yang dalam hal ini dapat meminta perhatian Dewan Keamanan agar mengambil langkah-langkah seperlunya untuk mengatasi konflik atau krisis tersebut. Walaupun Sekjen mempunyai keistimewaan tersebut, kenyataan hal itu jarang dilakukan dan lebih mengekang diri karena dapat ditafsirkan sebagai rongrongan terhadap wibawa Dewan Keamanan, perlu diketahui bahwa pengangkatan Sekjen PBB adalah atas rekomendasi Dewan Keamanan dan tanpa adanya rekomendasi tersebut, maka Sekjen tidak dapat diangkat.

Dikaitkan dengan masalah kekuasaan Dewan Keamanan PBB, maka kekuasaan yang dimiliki oleh Dewan Keamanan adalah tidak "tak terbatas". PBB sesuai dengan ketentuan dalam piagamnya pada dasarnya tidak diperbolehkan untuk mengadakan campur tangan urusan dalam negeri suatu negara, kecuali tindakan tersebut dilakukan dalam rangka penerapan sanksi baik ekonomi

maupun militer terhadap suatu negara yang tidak mentaati keputusan Dewan Keamanan atas pelanggaran yang mengancam perdamaian internasional. Campur tangan dalam bentuk apapun dan dengan dalih apapun juga seperti perikemanusiaan, campur tangan terhadap pertentangan agama, fraksi politik, etnis di suatu negara, perang saudara belum dapat diterima sebagai prinsip-prinsip Hukum Internasional yang baku, sehingga masih harus diuji lagi untuk memperoleh pengakuan secara luas. Deklarasi mengenai prinsip-prinsip hukum internasional yang telah diakui dan diterima secara luas antara lain menyatakan:

"No states or group of states has the right to interfere directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other states. Consequently, armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the states or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law".

Jika tindakan yang bertentangan dengan ketentuan piagam itu sendiri atau merupakan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip hukum internasional tersebut dibiarkan maka hal tersebut akan merupakan preseden yang sangat berbahaya. Namun Dewan Keamanan dengan dalih apapun juga tidak dibenarkan untuk mengadakan campur tangan urusan dalam negeri dari suatu negara kecuali dilakukan dalam rangka ketentuan piagam sebagai tersebut di atas.

Sesuai dengan ketentuan yang ada semua tindakan Dewan Keamanan yang dilakukan termasuk tindakan dalam rangka penerapan sanksi haruslah tetap didasarkan atas prinsip-prinsip dan tujuan PBB yaitu tetap menghormati persamaan kedaulatan, keadilan dan hukum internasional tanpa merugikan kepentingan suatu negara.

Dalam perubahan konstelasi politik internasional seperti sekarang ini, khususnya Dewan Keamanan sebagai satu-satunya badan yang memiliki legitimasi internasional dituntut untuk dapat memainkan peranan utamanya di bidang pemeliharaan dan keamanan internasional. Namun suatu kenyataan dapat

dilihat, sejak tanggal 31 Mei 1990 sampai dengan tanggal 23 November 1994 selama lebih dari 4 tahun, ternyata belum pernah sebuah veto pun dijatuhkan oleh anggota tetap Dewan Keamanan. Hal tersebut mencerminkan senantiasa tercapainya kata sepakat di antara mereka. Namun hal ini tidak berarti bahwa perdamaian dan keamanan internasional dapat dicapai, hal ini terbukti masih berkelanjutannya krisis di Bosnia-Herzegovina, Somalia, Rwanda dan lain sebagainya.

Berhubung kini keanggotaan PBB telah meningkat sampai 185, perluasan keanggotaan Dewan Keamanan bukanlah hal yang tidak mungkin dilakukan. Dalam rangka perluasan keanggotaan Dewan Keamanan tersebut, perlu dipertimbangkan adanya keseimbangan secara rasional dalam hal jumlah anggota tetap dan jumlah anggota tidak tetap, dengan maksud dapat mencapai suatu cara adil dalam proses pengambilan keputusan, walaupun efektifitas dalam pengambilan keputusan itu bukanlah hanya tergantung kepada sedikit atau banyaknya anggota. Agar dapat memperluas lagi keanggotaan pada negara-negara berkembang lainnya, mungkin perlu dipertimbangkan kriteria azas keterwakilan wilayah yang berimbang dan besar kecilnya pengaruh suatu negara di bidang politik atau ekonomi. Selain itu, harus dipertimbangkan pula seberapa besar sumbangan yang dapat diberikan dalam usaha-usaha pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, Negara itu harus mempunyai jumlah penduduk yang besar. Di samping itu pula harus dipertimbangkan seberapa besar kemampuan menyumbangkan bantuan kemanusiaan dan sumbangan terhadap anggaran PBB.

Indonesia Sebagai Anggota Tidak Tetap Dewan Keamanan PBB

Sejak tanggal 1 Januari 1995 sampai dengan tanggal 31 Desember 1996 Indonesia telah terpilih sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB, sehingga keanggotaan tersebut akan berlangsung selama 2 tahun. Keanggotaan Indonesia di Dewan Keamanan ini merupakan kesempatan yang kedua kalinya sejak terpilih dalam periode 1973-1974.

Apabila dibandingkan dengan negara-negara pendiri GNB lainnya, kesempatan Indonesia masih kurang memadai. Sejak berdirinya PBB sampai sekarang keanggotaan tidak tetap dari beberapa negara tersebut, tercatat: India 6 kali, Mesir 4 kali, bekas Yugoslavia 4 kali, Nigeria 3 kali. Negara-negara Asia lainnya, Jepang tercatat paling banyak menduduki kursi anggota tidak tetap Dewan Keamanan yaitu sebanyak 7 kali, sedangkan Pakistan 5 kali. Negara Amerika Latin cenderung menggunakan kesempatan lebih banyak seperti misal Argentina 6 kali, Brazilia 7 kali, Colombia 5 kali, Panama dan Venezuela masing-masing 4 kali.

Keanggotaan Indonesia sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan untuk masa bakti 1995-1996 tersebut adalah untuk menduduki salah satu dari 5 kursi yang dialokasikan kepada kelompok Asia-Afrika yang sekarang jumlah negaranya sudah mencapai masing-masing 42 dan 52 negara.

Dalam menentukan alokasi kursi anggota tidak tetap Dewan Keamanan yang berjumlah 10 negara ini, telah disahkan oleh Majelis Umum PBB dalam tahun 1963 atas dasar rotasi dan pembagian wilayah yang berimbang sebagai berikut: 5 kursi untuk Asia-Afrika, 1 kursi untuk Eropa Timur, 2 kursi untuk Amerika Latin dan 2 kursi lagi untuk negara Eropa Barat dan lain-lainnya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa keanggotaan Indonesia di Dewan Keamanan lebih banyak mencerminkan keterwakilan dari negara-negara Afrika dan Asia.

Walaupun persyaratan untuk menjadi anggota tidak tetap Dewan Keamanan tidak secara jelas dicantumkan dalam Piagam PBB, namun dalam Aturan Tata Cara Majelis Umum PBB, yaitu tertera dalam aturan 143 dapat disimpulkan bahwa "Negara itu haruslah dapat memberikan sumbangan yang besar bagi usaha-usaha pemeliharaan perdamaian dan keamanan Internasional serta bagi pelaksanaan tujuan-tujuan PBB sebagaimana tercantum di dalam Piagam".

Mengacu kepada kontribusi Indonesia selama ini dalam usaha-usaha perdamaian dan keamanan internasional adalah tidak dapat

disangsikan lagi. Apalagi partisipasi Indonesia selama ini dalam berbagai operasi di misi perdamaian PBB seperti: Congo 1961-1964, Sinai 1967-1979, Yugoslavia 1994, Georgia 1994, Irak-Kuwait 1991-1994, Somalia 1992-1994 dan Mozambique 1994.

Kapasitas Indonesia sebagai Ketua GNB

Non Blok sebagai filsafat politik internasional selama lebih dari 4 dasa warsa tumbuh dari perjuangan negara-negara berkembang untuk mencapai persamaan kemerdekaan dan kemakmuran. Segera setelah Indonesia merdeka, negara ini menjadi obyek perang dingin yang baru mulai. Indonesia menjadi kancah perebutan pengaruh antara Amerika Serikat dengan Uni Sovyet, sehingga Wakil Presiden Perdana Menteri Moh. Hatta menyampaikan reaksi kebijakan Indonesia pada tahun 1948 di Badan Pekerja KNIP. Prinsip-prinsip dan cita-cita Non Blok terletak dalam Dasa Sila Bandung hasil Konferensi Asia Afrika pada bulan April 1955 di Bandung, yang kemudian diambil alih dalam keputusan KTT I GNB di Beograd tahun 1961. Dari perjalanan KTT I di Beograd hingga KTT X di Jakarta tahun 1992 berlangsung perjuangan yang berat, yaitu adanya berbagai tekanan dari luar yaitu sayap kiri dari Beijing atau Moskow dan sayap kanan yang moderat serta kelompok tengah yang tetap menghendaki tetap setia pada prinsip-prinsip Non Blok. Sesudah KTT GNB VII di New Dehli tahun 1983, GNB kembali kekemurnian prinsip-prinsip akibat dari upaya Cuba pada KTT VI di Havana yang mengkaitkan Sovyet sebagai Natural Alliance GNB.

Selanjutnya, Indonesia menerima kedudukan sebagai Ketua GNB menyadari bahwa tugas tersebut tidak ringan sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945, yaitu "Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial" juga ketetapan MPR/GBHN tahun 1993 menegaskan politik luar negeri bebas aktif perlu ditingkatkan dan diabdikan bagi kepentingan nasional. Dalam hal ini berarti Indonesia tidak boleh hanya berdiri sebagai penonton dalam arus perubahan yang cepat dan mendasar melanda dunia pada saat sekarang.

Dapat disimak berbagai peranan Indonesia dalam membawa manfaat GNB bagi anggotanya, adalah:

Pertama, memperjuangkan kemitraan global Utara-Selatan.

Kedua, upaya GNB untuk meningkatkan hubungannya dengan lembaga-lembaga keuangan internasional antara lain untuk dapat memberikan kontribusinya secara aktif dalam peninjauan lembaga-lembaga Bretton Woods.

Ketiga, kerjasama selatan-selatan dalam GNB yang menyangkut masalah bahan pangan/pertanian dan kependudukan.

Keempat, masalah krisis utang luar negeri telah berlangsung sidang konsultasi hutang luar negeri tingkat menteri di Jakarta pada bulan Agustus 1994.

Kelima, masalah pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.

Keenam, masalah keterlibatan GNB dalam berbagai issue politik, konflik dan ketegangan keamanan.

Ketujuh, GNB terus mematuhi posisi yang dianutnya bahwa tata internasional baru dapat dicapai melalui forum PBB.

Kedelapan, mengembangkan penyelesaian sengketa dan pertikaian di antara sesama anggota GNB.

Kemudian perlu juga diketengahkan peranan GNB dalam menciptakan dinamika PBB, nampak pada kegiatan restrukturisasi PBB. Sesuai dengan keputusan KTT X di Jakarta, telah dibentuk sebuah kelompok kerja tingkat tinggi GNB untuk menangani masalah-masalah yang berhubungan dengan restrukturisasi PBB yang anggotanya terdiri dari 29 negara, yaitu: untuk Asia terdiri dari: Bangladesh, India, Iran, RDR Korea, Malaysia, Pakistan, Singapore, Srilangka dan Syria. Untuk Afrika terdiri dari: Aljazair, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cote d'Ivoire, Mesir, Ghana, Mauritius, Nigeria, Sierra Leone, Tunisia, Uganda, Zambia dan Zimbabwe. Untuk Amerika Latin terdiri dari: Cuba, Guyana, Nicaragua, Panama dan Peru. Untuk Eropa adalah Cyprus.

Hal yang sangat positif adalah upaya Indonesia dalam KTT X yang berlangsung di

Jakarta bulan September 1992 untuk membentuk kelembagaan di Dewan Keamanan PBB yang merupakan mekanisme yang sangat penting, sebagai faktor kendala bagi timbulnya usaha-usaha eksklusif yang kurang mencerminkan aspirasi negara-negara berkembang khususnya di bidang perdamaian dan keamanan. Melalui kelembagaan itu, Indonesia yang juga selaku Ketua GNB dapat memainkan peranannya yang cukup penting dalam usaha perdamaian dan keamanan Internasional seperti:

Lebih menegakkan wibawa Dewan Keamanan, di mana penggunaan kekerasan oleh Dewan Keamanan dalam kerangka Bab VII Piagam hanya merupakan upaya yang paling akhir.

Menjaga terciptanya persaingan yang sehat khususnya di antara anggota tetap Dewan Keamanan PBB.

Membina kerjasama dan koordinasi Dewan Keamanan dengan Sekjen PBB dan Majelis Umum PBB dalam menangani konflik dan situasi yang dapat mengancam perdamaian dan keamanan internasional.

Agar peranan Dewan Keamanan lebih meningkat dalam "Preventive diplomacy, peacemaking, peacekeeping" terutama di kawasan rawan konflik.

Memajukan "Transparency, accountability, legitimacy, efficiency" (TALE) dari fungsi dan peran Dewan Keamanan.

Kesimpulan

Dengan komposisi di Dewan Keamanan PBB yang 15 anggota tidak tetapnya mayoritas adalah dari negara-negara anggota GNB ada suatu keadaan yang menguntungkan. Jika suatu keputusan yang akan diambil oleh Dewan Keamanan diperkirakan akan dapat merugikan kepentingan negara berkembang khususnya dan keamanan internasional umumnya, maka mekanisme yang telah dibentuk pada KTT X di Jakarta dapat dimanfaatkan guna menghindarkan hal-hal yang tidak diinginkan. Oleh sebab itu perlu adanya konsolidasi yang erat di antara keenam negara anggota GNB yang berada di Dewan Keamanan untuk merealisasi tujuan-tujuan

murni GNB dalam rangka ikut memelihara perdamaian dan keamanan internasional serta perjuangan aspirasi negara-negara Non Blok.

Selanjutnya, dengan kedudukan Indonesia sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan dan sekaligus kapasitasnya selaku Ketua GNB tersebut, akan mempunyai kesempatan dan peluang yang sangat besar untuk memberikan sumbangan pikiran, gagasan dan peran serta dalam penyelesaian berbagai masalah global.

Pada akhirnya yang sangat essensial dalam proses merealisasi kondisi tersebut di atas, GNB harus terus mampu mengikuti berbagai perkembangan dan perubahan dunia yang mendasar dan begitu cepat, sehingga tidak hanya mampu melestarikan relevansinya tetapi juga meningkatkan keterlibatan dalam membina tata internasional baru secara konsisten sesuai dengan prinsip-prinsip dan cita-citanya.

(Penulis adalah Kadep Strategi Sespim Polri).

